

L'organisation territoriale de l'État

La Cour des comptes invite les pouvoirs publics à faire évoluer en profondeur l'organisation de l'État sur le territoire afin de répondre aux évolutions économiques et sociales.

Cette organisation comprend les services déconcentrés des ministères et les opérateurs qui en dépendent. Depuis 2007, les réformes de l'ensemble de ces services – relevant des préfets de région et de département, mais aussi financiers, judiciaires ou de santé – se sont succédé à un rythme soutenu : création de la direction générale des finances publiques (DGFIP), révision de la carte judiciaire, révision générale des politiques publiques (RGPP), réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) et, depuis 2012, modernisation de l'action publique (MAP). Si elles ont permis des progrès dans de nombreux domaines, elles n'ont pas réglé des difficultés essentielles et, parfois, ont même ajouté de nouvelles.

En outre, le choix de la stabilité des effectifs de la fonction publique et celui de privilégier des créations de postes dans l'éducation nationale et la justice ont pour **conséquence mécanique une diminution des effectifs dans les autres ministères**.

Dans ce contexte, l'évolution de l'organisation territoriale de l'État a été insuffisante pour lui **permettre de mieux remplir ses missions régaliennes tout en s'affranchissant des enchevêtrements de compétences** entre l'État et les collectivités territoriales.

1) Des défauts de cohérence

Le défaut de délimitation claire des interventions de l'État et de celles des collectivités territoriales dans des domaines de compétences partagées nuit à la lisibilité de l'organisation, provoque des **doublons**, une **complexité de gestion** et une **dilution des responsabilités**.

Dans certains domaines, notamment pour des politiques majeures comme la politique de la ville, l'animation économique, l'emploi et la formation professionnelle, **le nombre des services et opérateurs intervenant au nom l'État a augmenté alors même que la présence des collectivités territoriales s'accroissait**. L'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques en souffre.

L'organisation des fonctions de contrôle n'est pas adaptée aux réalités de l'économie actuelle.

Les circonscriptions administratives sont diverses et les périmètres géographiques s'enchevêtrent. À côté du « millefeuilles » des collectivités territoriales existe une organisation de l'État d'une excessive complexité.

2) Une gouvernance mal assurée

Malgré les réformes récentes, **l'absence de réflexion sur la nature des missions** n'a pas permis d'élaborer une architecture administrative d'ensemble à même de permettre la transmission optimale des informations et des instructions, ni de mettre en œuvre une gouvernance satisfaisante. **L'efficacité des services territoriaux n'est pas mesurée**, la répartition des moyens ne s'appuie pas sur des méthodes adaptées et **les systèmes d'information sont fragmentés et souvent inadaptés**.

Par ailleurs, l'administration ne parvient pas à assurer l'adéquation entre l'architecture budgétaire de la LOLF et l'organisation territoriale de l'État.

3) Une gestion des ressources humaines inadaptée

L'État ne s'est pas doté des moyens de gestion des ressources humaines adaptés aux évolutions de son organisation territoriale. Or **les ressources humaines constituent un élément essentiel des difficultés rencontrées dans les services territoriaux**.

La Cour constate que les réorganisations récentes ont fait ressortir plusieurs problèmes liés à la gestion des effectifs, parmi lesquels, notamment, une méconnaissance des effectifs et une **difficulté à faire évoluer la répartition des effectifs sur le territoire et entre services**.

La Cour observe également que **les réductions d'effectifs intervenues et celles programmées pour 2014 et 2015** sont de nature à **créer, ou accroître, un problème de viabilité de nombreuses unités**.

4) Les orientations proposées et les conditions de réussite de la réforme

La Cour formule des orientations et recommandations portant notamment sur les réorganisations indispensables pour simplifier l'organisation territoriale de l'État et **lui donner une plus grande cohérence et une meilleure efficacité**.

Simplifier et adapter l'État territorial suppose de **supprimer les doublons de compétences**, au sein de l'État mais aussi avec les collectivités territoriales, et de réduire les domaines de compétences partagées.

L'État doit adapter son action à la bonne échelle du territoire. Les circonscriptions administratives, y compris les ressorts de cour d'appel, doivent être mises en cohérence autour de **l'échelon de référence qu'est devenue la région. Pour certaines fonctions, le bon échelon est désormais l'interrégion. L'échelon départemental devrait être restructuré**, en fusionnant directions régionales et départementales dans les départements chefs-lieux de région et en réduisant le nombre des sous-préfectures et des tribunaux de commerce. L'articulation trop complexe entre certaines directions régionales et directions départementales interministérielles doit être revue. **Le périmètre des services de proximité doit être modulé** en fonction des territoires et des besoins.

Créer les conditions d'un fonctionnement efficace suppose de **moderniser et simplifier la gestion des ressources humaines**. Anticiper les besoins implique de mettre en œuvre une véritable politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). Favoriser la mobilité des agents nécessite notamment de renforcer le critère de mobilité dans les régimes indemnitaires et le déroulement de carrière.

Enfin, le pilotage des systèmes d'information doit être renforcé pour accélérer leur développement homogène et **développer l'e-administration**.

Conclusion

Les difficultés relevées par la Cour appellent une réforme d'ensemble. Elles résultent de l'absence de réflexion sur les missions et l'organisation de l'État, dont la réforme constitutionnelle de 2004 a consacré la forme décentralisée.

Dans le contexte budgétaire actuel, l'État se doit d'adapter son organisation territoriale et de **repenser ses missions afin de les remplir plus efficacement et de mieux les articuler avec celles de collectivités territoriales**.

Pour mener à bien ces réformes, il doit rapidement mettre en œuvre des dispositifs nouveaux visant à améliorer les mobilités géographiques et fonctionnelles, la fluidité des agents entre les services, les ministères et même les fonctions publiques, tout en renforçant les compétences métiers.

C'est en donnant une nouvelle cohérence à son organisation territoriale que l'État montrera l'exemple.

[Lire le rapport sur le site internet](#)

Contact presse :

Ted MARX - Directeur de la communication - Tél : 01 42 98 55 62 - tmarx@ccomptes.fr

Denis GETTLIFFE - Responsable des relations presse - Tél : 01 42 98 55 77 - dgettliffe@ccomptes.fr



[Suivre la @Courdescomptes](#)