

**Allocution de M. Didier Migaud,
Premier président de la Cour des comptes**

Présentation à la presse du rapport public thématique

L'organisation territoriale de l'État

jeudi 11 juillet 2013

Mesdames, Messieurs,

Je vous souhaite la bienvenue à l'occasion de la publication d'un nouveau rapport public thématique de la Cour. Il porte sur l'organisation territoriale de l'État, c'est à dire l'ensemble des agents et structures qui, sous le contrôle du Gouvernement, assurent la mise en œuvre sur le territoire des politiques de l'État. Cette organisation, dite « déconcentrée », est composée des préfetures, des directions départementales ou régionales de services de l'État, des rectorats, des tribunaux ainsi que des réseaux des opérateurs qui exercent des missions pour son compte, par exemple celui de Pôle Emploi. Cet ensemble forme un réseau important assurant une présence forte de l'État : il regroupe près de 900 000 agents, hors enseignants. Il est le résultat d'une très longue tradition de centralisation liée au processus même de formation de la France par agrégation de territoires différents dont l'État s'est attaché à forger la cohésion.

Il faut bien distinguer l'organisation de l'État sur le territoire de celle des collectivités territoriales, qui s'administrent librement par des élus. Le rapport de la Cour ne porte pas sur cette organisation dite décentralisée, qualifiée souvent de millefeuille. Mais il analyse l'articulation des services de l'État avec les collectivités.

Le travail de la Cour porte sur l'ensemble des administrations, qu'il s'agisse des services sous l'autorité du préfet, mais également du réseau des ministères financiers, à l'exception de l'éducation nationale et des armées. Cette analyse transversale et cette globalité font son originalité. Une telle démarche n'avait

Seul le prononcé fait foi

pas été effectuée depuis longtemps. En outre, elle ne se limite pas aux schémas d'organisation mais examine les conditions concrètes de fonctionnement de cette organisation. Pour vous en présenter les principaux enseignements, je suis entouré de Christian Babusiaux, président de la formation interchambres qui a préparé ce rapport, Jean-Marie Bertrand, président de chambre et rapporteur général de la Cour, Pierre Jamet, conseiller maître et rapporteur de synthèse et Jean-Christophe Chouvet, conseiller maître et contre-rapporteur. Je remercie également la vingtaine de rapporteurs qui ont réalisé les travaux préparatoires à cette synthèse.

L'État territorial fait face aujourd'hui à d'importants défis devant lesquels l'organisation actuelle n'apparaît pas entièrement adaptée. Ces défis sont de plusieurs natures :

- le premier est l'évolution de la population, de sa répartition et de l'activité économique. La population s'est concentrée dans des métropoles et de grandes aires urbaines. Il y a ainsi de nouveaux territoires à une nouvelle échelle par rapport à l'organisation territoriale traditionnelle de l'État. Les disparités territoriales sont plus marquées. L'activité économique s'est aussi concentrée et internationalisée, ce qui invite à s'interroger sur la pertinence des circonscriptions administratives traditionnelles ;
- le deuxième défi est l'évolution de la société. Les citoyens demandent aux administrations davantage de réactivité, de fiabilité, de cohérence et de prise en compte des situations individuelles. Cette exigence se manifeste partout alors que les territoires sont encore plus différents qu'autrefois. Le développement des technologies numériques offre de nouvelles modalités de communication avec l'utilisateur, une nouvelle proximité avec lui, en même temps qu'elles renouvellent le fonctionnement interne des administrations ;
- le troisième défi est la prise en compte de la décentralisation, sur lequel je reviendrai ;
- le quatrième défi est la contrainte budgétaire, dont la principale conséquence est la diminution des effectifs dans les services. Les réductions déjà intervenues vont se trouver mécaniquement accentuées dans certaines administrations par la nécessité de compenser les créations d'emplois dans celles jugées prioritaires, dont notamment 60 000 postes dans l'éducation nationale. La réduction des effectifs, si elle ne s'accompagne pas de changements, peut présenter le risque de conduire à des pertes de compétence métier et à la multiplication d'unités administratives non viables.

Ces quatre défis, évolution différenciée des territoires, exigence croissante de la demande sociale, prise en compte de la décentralisation et poursuite de la réduction des effectifs sont en partie contradictoires : il s'agit de garantir l'égalité des territoires tout en s'adaptant à leurs évolutions et à leur différenciation

Seul le prononcé fait foi

croissante. Il s'agit de réussir à faire mieux avec moins, ce que la Cour croit possible. Souvent, une publication peut être résolue par d'autres manières qu'une augmentation des moyens.

Après plusieurs décennies de quasi-statut quo, des évolutions importantes ont certes été engagées, dans le cadre de la RGPP. La RéATE, réforme de l'administration territoriale de l'État, mise en place en 2010, a renforcé le niveau régional en affirmant l'autorité du préfet de région, y compris sur le préfet de département. Le nombre de directions régionales a été réduit. Le niveau départemental a été profondément modifié par la transformation et le regroupement des directions départementales ministérielles existantes en deux – ou trois selon la taille du département – directions départementales interministérielles. Cette organisation interministérielle placée sous l'autorité du préfet de département et gérée par les services du Premier ministre, constitue une nouveauté. Cependant, la RéATE pose des problèmes de cohérence globale et de viabilité de certaines des entités ainsi constituées. Les conditions concrètes de fonctionnement n'ont pas assez été prises en compte.

Cette réforme ne suffit pas à répondre à l'ensemble des défis que j'ai évoqués. La présence de l'État demeure à la fois critiquée et demandée. La ligne directrice du rapport est une invitation à **faire évoluer en profondeur cette organisation pour que l'État soit à même d'assurer plus efficacement ses missions sur le territoire.**

Dans le contexte budgétaire que j'ai décrit, les recommandations de la Cour ne s'inscrivent pas dans une logique d'État minimal. Il s'agit au contraire de renforcer l'exercice par l'État de ses missions essentielles pour qu'il puisse mieux répondre aux attentes des citoyens, des entreprises et des collectivités.

Je résumerai le contenu du rapport en quatre messages :

- le premier est que l'État doit **se repositionner**, c'est à dire mener une réflexion sur l'exercice de ses missions. L'action de l'État est protéiforme : il continue d'intervenir sur tout. Pour éliminer les doublons et les chevauchements, il devrait cesser d'intervenir dans les domaines de compétence que la loi a confiés aux collectivités territoriales. Il devrait également limiter les pratiques de cogestion avec celles-ci et, enfin, renoncer aux interventions devenues résiduelles. Ce recentrage permettrait de renforcer l'exercice des missions qu'il revient à l'État d'exercer ;
- le deuxième est que l'État devrait faire évoluer son organisation interne pour **agir de façon plus cohérente**. Il s'agit avant tout de définir qui fait quoi dans les services de l'État, afin de mieux articuler l'action des administrations de l'État entre elles. L'État exerce de façon

Seul le prononcé fait foi

croissante des missions par des agences spécialisées, sans que l'articulation avec les services déconcentrés soit satisfaisante. Un exercice de simplification des structures et de clarification des responsabilités doit être mené. Il doit être mis fin à des dysfonctionnements nés de l'inadaptation de certaines structures nouvelles, en particulier au niveau départemental. La poursuite des réductions d'effectifs remettra en cause la viabilité de certaines structures, ce qu'il convient d'anticiper ;

- le troisième message est que l'État **doit agir à la bonne échelle**. Il convient de mieux traduire dans la réalité concrète la primauté de l'échelon régional pour la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques, et de repenser l'échelle de proximité qui pourrait être organisée de façon différente en fonction des besoins locaux. Dans certains domaines, le niveau inter-régional est le seul à pouvoir être à l'échelle des besoins actuels, pour penser la stratégie, pouvoir déployer des moyens suffisants dans les situations de crise et mutualiser les fonctions support ;
- le dernier message est que pour créer les conditions de la réussite, il ne suffit pas de bâtir des schémas d'organisation ; **plusieurs freins devraient être levés, notamment ceux qui limitent la mobilité et la mise en valeur des compétences des agents, mais aussi en matière d'organisation financière et de systèmes d'informations.**

Je reviens sur le premier message, **l'État devrait se repositionner en tirant les conséquences de la décentralisation**. L'organisation territoriale de l'État s'est historiquement mise en place dans un État peu décentralisé et a longtemps assuré l'exécution des décisions des élus locaux aux échelons plus larges que la commune. Depuis trois décennies, les collectivités territoriales ont développé leurs interventions dans les domaines que la loi leur confie, ainsi que pour soutenir des projets d'intérêt local en application de leur clause de compétence générale. Elles ont mis en place un réseau de près de 2 millions d'agents dont le niveau d'expertise s'élève.

L'État a néanmoins continué à intervenir sur presque tout. La « décentralisation à la française » conduit, en de nombreux domaines, à des superpositions d'interventions, à des doublons. Elle accroît la complexité des procédures et retarde les décisions.

La Cour relève en premier lieu des domaines où l'action de l'Etat est devenue très subsidiaire par rapport à celle des collectivités. Le montant financier de ses interventions est devenu résiduel et l'intervention de l'État est une source de complexité inutile pour les usagers. Dans ces domaines, parmi lesquels figurent le

tourisme, le commerce extérieur, et certaines interventions économiques, culturelles ou sportives, il lui faudrait entièrement se retirer, afin de simplifier la mise en œuvre des politiques publiques sur le territoire.

Il existe, en second lieu, d'autres domaines qui sont de fait cogérés par l'État et les collectivités. Dans ces cas, la dilution des responsabilités rend souvent l'action publique à la fois illisible et coûteuse. L'exemple du secteur médico-social, c'est-à-dire des établissements et services qui prennent en charge les personnes âgées, handicapées ou l'enfance en difficulté, l'illustre. La planification de l'offre relève de l'État, à travers les Agences régionales de santé, les ARS qui répartissent les moyens de l'assurance maladie, ce qui est naturel. En revanche, la fixation du prix de journée dans les établissements est établie conjointement par le directeur général de l'ARS et le président du conseil général. L'État pratique donc, avec des moyens réduits, des actes de gestion qui font double emploi avec ceux des collectivités. Cet exercice parallèle d'une même compétence, quelles que soient ses justifications, souvent historiques, ne peut pas être compris par les usagers. Un recentrage de l'État sur ses compétences en matière de santé lui permettrait, sûrement, de mieux les exercer.

La Cour cite également les exemples de la formation continue, de l'accueil de l'enfance en danger ou abandonnée, ou de l'entretien des routes. Sur chacun des sujets, la Cour invite les pouvoirs publics à trancher. Les initiatives législatives actuelles sur l'approfondissement et la rationalisation de la décentralisation sont une opportunité pour opérer de telles clarifications. Elles permettront à l'État de mieux jouer le rôle que la Constitution lui confie à l'égard des collectivités, dans le dernier alinéa de son article 72 : la prise en compte de l'intérêt national, le respect des lois et le contrôle administratif, en particulier celui de la légalité des actes des collectivités territoriales.

Cette clarification permettra également de dégager des marges de manœuvre pour renforcer les missions que l'État est le seul à pouvoir assurer, notamment les missions régaliennes – sécurité, gestion de crise – et les fonctions de contrôle. Cet effort est urgent, car les services de l'Etat sont dans l'incapacité croissante d'assurer simultanément l'ensemble de leurs missions régaliennes, leurs fonctions d'animation des politiques publiques dans de multiples domaines et leurs fonctions de gestion. Les usagers peuvent le constater dans les situations de crise ou dans le délai croissant de mise en place des projets locaux. Les agents ont conscience du décalage entre l'ampleur des missions qu'ils doivent exercer et leurs moyens. L'Etat doit donc faire des choix de priorités.

Les simplifications de procédure ne peuvent résulter que d'une **simplification et d'une meilleure cohérence de l'action de l'Etat** lui-même, c'est le deuxième message du rapport. L'insuffisance de réflexion d'ensemble sur le rôle de l'État a conduit à des incohérences dans son organisation territoriale. Ses

Seul le prononcé fait foi

partenaires ont souvent du mal à identifier l'interlocuteur responsable. Une clarification pourrait s'opérer selon quatre axes.

Le premier axe est de **mieux établir le partage des rôles et des responsabilités à l'intérieur de l'administration territoriale de l'Etat**. Les services de l'Etat, qu'ils soient directement sous l'autorité du préfet ou non, doivent pouvoir mieux travailler ensemble. Un rôle grandissant a été confié à des opérateurs, c'est à dire des agences disposant de moyens identifiés et parfois d'un réseau territorial ad hoc, par exemple l'ADEME, dans le domaine de l'efficacité énergétique, ou Pôle Emploi. Dans ce contexte, il est encore plus essentiel de mieux définir qui fait quoi. Cela permettra d'éliminer les doublons et les interventions concurrentes, qui sont consommatrices de ressources, de temps et requièrent d'inutiles efforts de coordination internes. Surtout, ces situations brouillent les responsabilités et affaiblissent l'autorité de l'Etat. La Cour en a relevé, en particulier dans le domaine du développement économique, et ce alors que les moyens disponibles sont faibles et que la Banque publique d'investissement est appelée à jouer un rôle déterminant. C'est également le cas du traitement des difficultés des entreprises. Pas moins de cinq structures de l'Etat peuvent produire des notes et analyses de conjoncture économique : les directions régionales de l'INSEE, le réseau de la Banque de France, les directions régionales des finances publiques, les chambres de commerce et d'industrie et les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, les DIRECCTE. Les missions en matière de logement et d'hébergement sont éclatées entre services différents. La coexistence de deux réseaux, la direction générale des finances publiques et les Douanes, pour le recouvrement de la TVA a perdu sa justification.

Une simplification avec les opérateurs doit être recherchée par exemple dans la gestion des contrats aidés où interviennent aujourd'hui à la fois Pôle emploi et les DIRECCTE. L'articulation des actions respectives entre les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et l'opérateur ADEME fonctionne mal. La mutualisation qui est recherchée entre les services déconcentrés devrait s'étendre aux opérateurs.

Le deuxième axe est **d'adapter l'organisation et la gouvernance à la nature des missions exercées**. L'État joue un rôle de mise en œuvre, sur le territoire, de politiques publiques, par exemple le logement et la politique de la ville. Ces missions doivent être exercées sous l'autorité des préfets de département, garants de la cohérence interministérielle et de l'adaptation aux territoires. Mais l'État exerce également des missions de contrôle et d'inspection. Ces missions ont été traitées comme les autres et placées, au niveau départemental, sous l'autorité du préfet de département, ce qui, dans l'économie actuelle, ne répond pas aux nécessités. Le bon exercice de ces missions impose une organisation nationale forte, en

Seul le prononcé fait foi

réseau et en échange constant sur tout le territoire. Une chaîne d'impulsion simple et continue du niveau national à l'échelon départemental doit exister. Pour certaines missions de contrôle et d'inspection, notamment en matière de contrôle des flux de produits et de services et de sécurité des aliments, la création des directions départementales interministérielles a rompu la continuité de cette chaîne. Les défaillances de la gouvernance se sont ajoutées au morcellement des effectifs : il en est résulté un affaiblissement de la qualité de l'action conduite, dans un domaine qui est pourtant au cœur des attentes des citoyens. La Cour préconise d'intégrer aux directions régionales les services de protection des consommateurs et de répression des fraudes et les services vétérinaires, en maintenant leur présence locale.

Le troisième axe est de **veiller à ce que les structures soient viables**. La Cour a constaté que certaines des nouvelles directions ont acquis rapidement une légitimité et une visibilité fortes, fondée sur la cohérence de leurs missions. Il s'agit particulièrement de celles œuvrant dans les secteurs de l'équipement, de l'environnement (les DDT et DREAL) et de l'agriculture (les DRAAF), ainsi que dans le domaine de la culture.

En revanche, le fonctionnement d'autres directions est bien moins satisfaisant, en particulier dans le secteur économique, avec les DIRECCTE, et dans celui de la cohésion sociale. La Cour a constaté que les cinq principales missions de cohésion sociale exercées par l'État au niveau départemental le sont en moyenne par un agent dans chaque département, ce qui traduit que l'essentiel des compétences est du ressort des collectivités territoriales. Ce rôle résiduel d'interface et de suivi doit, soit disparaître, soit être exercé à une échelle plus large que celle du département pour atteindre un seuil d'agents et d'expertise suffisant. Certaines missions de cohésion sociale, en particulier en matière d'hébergement et de politique de la ville, gagneraient à être exercées directement par les directions départementales des territoires dans les départements à forts problèmes urbains et avec celles des préfectures, dans les autres départements.

Les principaux dysfonctionnements s'observent dans les directions départementales de la protection des populations, les DDPP, qui, dans les plus petits départements, sont des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations, les DDCSPP. Le caractère peu explicite de cette dénomination, au demeurant quasi imprononçable, témoignent de la faible cohérence de ce service. Il a été composée par une juxtaposition d'agents peu nombreux et aux statuts disparates qui exercent des métiers différents. N'ayant avec leurs réseaux ministériels respectifs qu'une relation distendue, leur fonctionnement quotidien est difficile. Les perspectives d'évolution de leurs effectifs risquent de les fragiliser davantage.

La rapidité des changements intervenus dans le cadre de la réforme de 2010 pour les services départementaux de l'Etat pourrait inviter à marquer une pause. Mais ces directions ne fonctionnent pas aujourd'hui de façon satisfaisante et seront probablement de moins en moins en mesure d'exercer leurs missions par l'Etat, ce dont les agents ne peuvent que souffrir. Dès lors, il semble inévitable d'opérer une recomposition non seulement des directions départementales de la cohésion sociale, ce que j'ai déjà évoqué, mais aussi de celles de la protection des populations. Leurs missions pourraient être exercées par les directions régionales, avec des unités territoriales qui seraient implantées à une échelle départementale ou interdépartementale, par exemple pour les services chargés du contrôle vétérinaire, du contrôle des installations sportives ou de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Au niveau régional, chacune des nouvelles directions dispose d'une taille suffisante. Mais elles seraient confortées si elles étaient regroupées avec les directions départementales du département chef-lieu, lorsque cela est possible.

Le quatrième axe est de **renouveler les relations entre l'administration territoriale et le niveau central**. Les instructions et circulaires envoyées par les administrations centrales sont beaucoup trop nombreuses et bavardes. Les préfets ont reçu 80 000 pages de circulaires en 2012, donc aucune priorisation n'est établie. Le cas d'une circulaire de 27 pages adressée aux préfets par le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture sur les prescriptions relatives aux poulaillers n'est pas exceptionnel. Ces avalanches persistantes de circulaires, alors que le nombre d'agents chargés de les mettre en œuvre décroît, montre que l'Etat central souffre d'une absence de lieu chargé de synthèse, de filtre, de mise en cohérence et d'affichage de priorités. Il devrait être mis fin à la dérive d'une administration centrale diffusant des instructions trop détaillées et contraignantes, assorties de fastidieux tableaux à remplir pour les services déconcentrés dont la construction apparaît souvent discutable, et dont l'exploitation et la diffusion en retour aux services sont insatisfaisantes voire inexistantes. Au contraire, l'animation des services déconcentrés et l'apport d'une expertise spécialisée devrait être une priorité pour les administrations centrales.

En s'interrogeant sur ses missions, sur la meilleure manière de les remplir, l'État doit se préoccuper **d'agir à la bonne échelle**. L'organisation actuelle se caractérise toujours par une cartographie peu cohérente et un entrecroisement des circonscriptions. La Cour propose de renforcer la primauté de l'échelon régional, d'envisager de nouvelles échelles d'action interdépartementales ou interrégionales pour certaines missions, et de repenser l'échelle de proximité. C'est le troisième message de la Cour.

Les circonscriptions doivent être mises en cohérence autour de l'échelon de référence qu'est la **région**. Elle doit être le pivot de la mutualisation de fonctions support et de la mise à disposition des compétences métiers. Pour l'application des politiques publiques, le réseau départemental a toute sa pertinence pour prendre en compte les besoins locaux. Mais le pouvoir hiérarchique du préfet de région sur le préfet de département devrait être la règle pour tout ce qui ne relève pas de la sécurité publique et de la gestion de crise. De même, les directeurs régionaux des finances publiques devraient avoir autorité sur leurs homologues départementaux pour le pilotage, l'animation et la gestion du réseau des impôts et de la comptabilité publique dans leur région. Pour faciliter la coordination entre acteurs, les ressorts des cours d'appel devraient être calqués sur les régions en mettant fin aux survivances historiques, par exemple les quatre cours d'appel dont relève le territoire de la région Rhône Alpes : Lyon, Grenoble, Chambéry et Nîmes.

Dans certains domaines, le niveau **suprarégional** peut être le plus pertinent pour la réflexion stratégique et la gestion des moyens. Cet échelon existe déjà pour la gestion des crises avec les zones de défense et de sécurité. Il existe également pour les douanes, la police judiciaire ou la direction générale des finances publiques. Ces périmètres devraient être harmonisés, par exemple sur la base des sept zones de défense du territoire métropolitain qui peuvent constituer un territoire de référence. Des pôles d'expertise interrégionale en matière de contrôle de légalité, ou pour des services de contrôle qui n'en disposent pas déjà, pourraient être mis en place. Des mutualisations entre services de l'État sont également à réaliser à ce niveau.

De même, des regroupements interdépartementaux pourraient avoir leur pertinence pour des missions exercées par des effectifs trop faibles dans des départements, par exemple pour les services chargés du contrôle vétérinaire, du contrôle des installations sportives ou de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. De telles initiatives pourraient être prises, par exemple entre l'Ardèche et la Drôme ou les deux départements savoyards, comme l'ont déjà fait les collectivités territoriales pour mutualiser certains de leurs services départementaux.

L'évolution des besoins sociaux et les potentialités des techniques numériques amènent à redéfinir la notion de **proximité**, donc la répartition géographique des implantations. Une présence physique n'est plus partout nécessaire. Certaines missions peuvent être exercées à distance. La Cour a déjà eu l'occasion, dans son rapport public annuel pour 2012, de constater que les sous-préfectures avaient progressivement perdu leurs compétences et que leur carte, héritée de l'histoire, n'était plus adaptée. L'activité des sous-préfets devenant une administration de mission, la réduction du nombre de sous-préfectures devrait être engagée. La carte des postes comptables pourrait également être revue pour les regrouper au moins au niveau des

intercommunalités. A contrario, dans certains territoires, le renforcement de la présence physique des services publics, notamment Pôle Emploi dans les quartiers urbains, peut être nécessaire. L'organisation de l'Etat de proximité doit pouvoir s'exercer selon des modalités différentes, un pouvoir d'organisation pouvant être confié en la matière au préfet de région.

Transformer l'organisation de l'Etat ne peut se résumer à un changement de structures et de gouvernance. Pour réussir la réforme et mieux exercer ses missions, **plusieurs freins doivent être levés, notamment ceux qui limitent la mobilité et la mise en valeur des compétences des agents, mais aussi en matière d'organisation financière et de systèmes d'informations**, c'est le quatrième message du rapport.

En améliorant leur connaissance des effectifs et des compétences, les services devraient mettre en place une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Pour cela, il conviendrait que les perspectives en matière d'emplois pour les prochaines années soient annoncées dès maintenant aux administrations, faute de quoi elles resteraient dans l'incapacité de conduire une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Largement utilisée jusqu'ici, la réduction uniforme des emplois a affaibli l'exercice de certaines fonctions. L'Etat doit désormais mieux hiérarchiser ses objectifs et donc mieux moduler la répartition des moyens. Il doit veiller à préserver les compétences métier existant actuellement, et à les développer. La Cour a constaté l'existence de sureffectifs dans certains territoires plus attractifs pour les agents. D'autres sont en sous-effectifs. Il s'agit d'un enjeu qui ne doit pas être négligé : pour la seule région Rhône-Alpes, le surcoût engendré par les sureffectifs existants a été évalué à 21,5 M€. Les sous-effectifs existants, à d'autres endroits notamment en région parisienne, pénalisent les services. Les effectifs réels peuvent être de 10 % inférieurs aux effectifs théoriques. La poursuite de la réduction des effectifs ne fera qu'aggraver cette difficulté. C'est pourquoi l'accroissement de la mobilité, géographique et fonctionnelle des agents est une condition essentielle pour permettre un fonctionnement efficace.

Or les mécanismes de gestion de la fonction publique, les procédures d'affectation ne les favorisent pas. Les mouvements entre corps et services sont trop limités. Les règles statutaires des différents corps entraînent des rigidités et des délais qui font souvent échec aux initiatives locales. La faiblesse des formations ne permet pas de compenser la difficulté de certains recrutements par des promotions internes.

Le choix de ne pas imposer de mobilité géographique aux agents aura pour effet de repousser pour de longues années, vraisemblablement plus d'une dizaine, la résorption des sureffectifs. C'est pourquoi la Cour appelle à un assouplissement des règles de mutation entre corps différents, ce qu'une gestion par filières de métier ou par cadres d'emploi permettrait, en dépassant la logique ministérielle des corps.

Pour que les structures interministérielles fonctionnent mieux, les conditions d'emploi doivent être harmonisées. Elles restent en effet inégalitaires dans les mêmes directions locales, et la gestion des agents y consomme des ressources importantes, au détriment de l'exercice des missions. Dans le contexte budgétaire actuel, l'effort d'harmonisation engagé doit être poursuivi et d'abord concerner l'unification du temps de travail, les régimes de congés, et les conditions de déplacement et de restauration.

L'organisation financière entraîne également des difficultés de fonctionnement pour les directions interministérielles. Les dépenses doivent normalement être effectuées par politique publique par politique publique. Les différents ministères répartissent donc leurs moyens dans les territoires en budgets opérationnels de programme, BOP, au sein desquels les moyens peuvent être mobilisés. Les directions départementales interministérielles, de taille parfois limitée à une trentaine d'agents, sont financées à partir d'une dizaine, voire d'une quinzaine de BOP correspondant chacun à des missions différentes. Les moyens ne peuvent aisément être déplacés d'un BOP à l'autre, ce qui complique considérablement la gestion quotidienne de ces structures. La Cour recommande de réduire le nombre de BOP, de permettre au préfet de région de procéder à des redéploiements, et de créer une enveloppe de crédits fongibles pour les politiques interministérielles en ponctionnant les BOP existants. La logique de la LOLF n'entre en contradiction ni avec l'interministérialité, ni avec une organisation déconcentrée ; les difficultés constatées procèdent de l'application qui en a été faite jusqu'à présent.

L'Etat doit se donner les moyens d'un fonctionnement efficace, notamment en matière de **technologie numérique**. Les possibilités offertes par les technologies numériques demeurent sous-exploitées. Celles-ci doivent permettre d'améliorer la communication entre administrations et avec leurs partenaires et les usagers, et de développer des systèmes d'informations décloisonnés et interopérables, condition d'une gouvernance efficace.

*

Les réformes menées ces dernières années – réforme de l'administration territoriale, fusion entre l'administration des impôts et celle de la comptabilité publique, réforme de la carte judiciaire – ont eu des

Seul le prononcé fait foi

conséquences positives. Mais les délais réduits dans lesquels elles ont été conduites n'ont pas permis une analyse d'ensemble, des dysfonctionnements sont relevés et les conséquences de la poursuite des réductions d'effectifs doivent être anticipées. Ces réformes doivent donc être complétées rapidement par un recentrage de l'État sur ses missions essentielles, l'assouplissement des règles de gestion budgétaire et des ressources humaines, la rationalisation des structures, la simplification de la gouvernance et la mise en place de systèmes d'information partagés.

La Cour, dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, a considéré que la poursuite du freinage de la dépense publique, conformément aux engagements du Gouvernement validés par le Parlement en avril, rendait nécessaire la mise en œuvre de réformes structurelles d'ampleur. La Cour s'efforce, dans ses rapports, de montrer les formes concrètes que de telles réformes structurelles pourraient prendre. Elle l'a fait hier pour le fonctionnement du marché du travail, pour la gestion des enseignants, et elle le fait aujourd'hui sur l'organisation de l'administration territoriale de l'État.

Je vous remercie de votre attention et suis à votre disposition, avec les magistrats qui m'entourent, pour répondre à vos questions.