

N° 334

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 février 2020

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur l'implantation des services
de l'État dans les territoires : état des lieux et enjeux financiers,*

Par M. Jacques GENEST,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

L'ESSENTIEL.....	7
------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

UN CONTRÔLE QUI ENTEND RENDRE COMPTE DE LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES ET DES SERVICES DE L'ÉTAT

I. LA NOTION DE « SERVICES DE L'ÉTAT » DOIT ÊTRE ABORDÉE DANS UNE ACCEPTION LARGE POUR METTRE EN ÉVIDENCE LES CONSÉQUENCES DES RÉORGANISATIONS SUR L'ENSEMBLE DES ACTEURS	11
---	----

A. LE CONTACT ENTRE LES USAGERS ET LES SERVICES DE L'ÉTAT CONCERNE LE PLUS SOUVENT CE QUE L'ON QUALIFIE DE « SERVICES DE GUICHET »	12
--	----

B. L'ÉTAT EXERCE PLUSIEURS MISSIONS DE NATURE RÉGALIEUNE DANS LES TERRITOIRES	13
---	----

C. LES SERVICES DE L'ÉTAT SONT L'INSTRUMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DE L'ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS L'EXERCICE DE LEURS COMPÉTENCES.....	13
---	----

II. LA GRANDE RICHESSE DE LA NOTION DE TERRITOIRE PERMET DE MULTIPLIER LES GRILLES D'ANALYSE	14
--	----

A. LA NOTION DE TERRITOIRE NE PEUT ÊTRE APPRÉHENDÉE DE FAÇON UNIVOQUE.....	14
--	----

1. Les territoires sont d'abord une réalité administrative.....	14
---	----

2. Une diversité de critères objectifs tenant à la démographie, à l'activité ou encore à l'emploi permet de mettre à jour d'autres définitions de la notion de territoire.....	15
--	----

B. UNE PREMIÈRE ANALYSE PERMET DE METTRE À JOUR CERTAINES RÉALITÉS RELATIVES AU DYNAMISME DÉMOGRAPHIQUE DES TERRITOIRES OU AUX MODES DE DÉPLACEMENTS DES PERSONNES QUI Y VIVENT	16
---	----

DEUXIÈME PARTIE

DES SERVICES DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES PROFONDEMENT RÉORGANISÉS DEPUIS LE MILIEU DES ANNÉES 2000

I. LES RÉORGANISATIONS DES SERVICES DE L'ÉTAT ONT POURSUIVI TROIS PRINCIPAUX OBJECTIFS	19
--	----

A. LA DÉGRADATION DES COMPTES PUBLICS JUSTIFIAIT DE RÉORGANISER LES SERVICES DE L'ÉTAT	19
--	----

B. IL IMPORTAIT DE TIRER LES CONSÉQUENCES DE LA DÉCENTRALISATION	22
--	----

C. DE NOUVELLES THÉORIES DE L'ACTION PUBLIQUE ET LES INNOVATIONS TECHNOLOGIQUES OFFRAIENT À L'ÉTAT LES MOYENS DE SA MODERNISATION.....	23
--	----

1. Le recours croissant aux agences traduit une nouvelle conception de l'action publique	23
--	----

2. Le recours aux technologies numériques se conçoit comme le moyen de moderniser l'administration.....	24
II. DEPUIS 2005, UN NOMBRE CONSÉQUENT DE RÉFORMES ONT CONTRIBUÉ À RÉORGANISER LES SERVICES DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES.....	25
A. LES USAGERS ONT PU CONSATER D'IMPORTANTES TRANSFORMATIONS DANS L'ORGANISATION DES SERVICES DE L'ÉTAT LES PLUS À LEUR CONTACT.....	25
1. La délivrance de titre s'effectue désormais dans le cadre de démarches dématérialisées	25
2. Une nouvelle organisation des administrations financières a participé à faire évoluer les modes d'accueil et de prise en charge des usagers	27
a) Le maillage territorial des services des impôts a été revu	27
b) La prise en charge des usagers des services des impôts a fait une large place à la dématérialisation	29
3. L'offre de soins qu'elle soit publique ou libérale a vu évoluer ses acteurs et ses modes de régulation.....	30
a) Un renforcement de la planification de l'offre hospitalière est intervenue	30
b) La régulation de l'offre de soins privée s'est développée selon une approche incitative.....	32
c) Il existe une diversité de structures d'offre de soins publiques et privées	33
d) De nouvelles catégories d'établissements ou de coopérations entre les structures de santé ont été introduites par le législateur	33
4. La Poste s'est transformée en acteur de l'aménagement du territoire et de la gestion de solutions d'accueil mutualisées de services au public.....	34
B. POUR L'EXERCICE DE SES MISSIONS RÉGALIENNES DANS LES TERRITOIRES, L'ÉTAT A ENTENDU MAINTENIR SA PRÉSENCE NON SANS CHERCHER À EN RÉDUIRE LE COÛT	36
1. Les forces de l'ordre ont connu plusieurs réformes de leur organisation territoriale.....	36
a) La Police nationale au travers de la direction centrale de la sécurité publique assure une mission de proximité et de sécurité du quotidien	36
(1) Les missions et l'organisation de la DSCP	36
(2) La réorganisation des services de DCSP depuis le milieu des années 2000	37
b) La Gendarmerie nationale, acteur essentiel de la sécurité en zone rurale, s'est réorganisée	38
(1) L'organisation de la Gendarmerie départementale	38
(2) La réorganisation des services de la gendarmerie départementale	39
2. Diverses réformes ont réorganisé l'exercice du contrôle de légalité.....	40
C. EN QUINZE ANS S'EST OPÉRÉE UNE PROFONDE TRANSFORMATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT, DES INSTRUMENTS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	43
1. L'organisation de l'administration territoriale a fortement évolué.....	43
a) Un mouvement en faveur de la régionalisation	43
b) Une réorganisation des services départementaux qui interroge sur l'avenir des services infra-départementaux	44
(1) Les préfetures de département	44
(2) Les sous-préfetures	44
2. L'État a revu entièrement ses instruments d'aménagement du territoire et mis fin aux dispositifs d'ingénierie territoriale	46
a) Une réduction progressive des moyens de l'aménagement du territoire	46
b) La fin de l'offre d'ingénierie territoriale	47

3. Dans le cadre de la réforme des administrations financières, les trésoreries ont été réorganisées.....	48
4. L'État a entendu recourir davantage aux agences.....	50
a) L'ADEME.....	51
b) Les agences de l'eau.....	51

TROISIÈME PARTIE

UN BILAN QUI MET À JOUR LES EFFORTS CONSENTIS PAR L'ÉTAT, NOTAMMENT EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ, MAIS TÉMOIGNE AUSSI D'UN DÉLAISSEMENT AUQUEL IL FAUT METTRE FIN

I. TÉMOINS D'UNE RÉDUCTION DE L'OFFRE DE SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES, LES USAGERS ONT RAISON D'ALERTE L'ÉTAT	53
A. EN RÉORGANISANT SES SERVICES, L'ÉTAT LAISSE TROP SOUVENT LES USAGERS ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SEULS FACE À UN ÉCRAN OU AUX COÛTS À ASSUMER POUR MAINTENIR UNE OFFRE SUFFISANTE.....	53
1. Les réorganisations des services de guichet de l'État se sont traduites par des diminutions très importantes des effectifs publics dans les territoires et par des fermetures d'implantations.....	53
2. Les solutions permettant de compenser ou d'accompagner le départ des services de guichet relevant de l'État ne sont pas satisfaisantes	55
a) La dématérialisation croissante des démarches administratives aggrave les inégalités et génère des coûts plus importants pour les collectivités territoriales et les usagers	55
b) La mutualisation des services d'accueil du public est pertinente si elle repose sur un partage équitable des charges entre les acteurs.....	59
c) Les instruments de planification doivent inclure un plus grand nombre d'acteurs pour être véritablement utiles	64
B. L'ACCÈS AUX SOINS PUBLICS ET LIBÉRAUX EST DE PLUS EN PLUS DIFFICILE	66
II. L'ÉTAT A SU PRÉSERVER LA SÉCURITÉ DANS LES TERRITOIRES MAIS S'EST PRIVÉ DES MOYENS D'ENTREtenir UN LIEN DE CONFIANCE AVEC LES ÉLUS LOCAUX.....	72
A. UN VÉRITABLE EFFORT A ÉTÉ FAIT POUR ASSURER UNE PRÉSENCE CONSTANTE DE POLICIERS OU DE GENDARMES DANS LES TERRITOIRES AU DÉTRIMENT, TOUTEFOIS, DU MATÉRIEL DONT ILS DISPOSENT.....	72
1. Un effort important en matière de répartition et de stabilisation des effectifs de police et de gendarmerie dans les territoires.....	72
2. Les moyens matériels des forces de l'ordre se sont dégradés.....	76
B. L'IMPORTANTÉ RÉDUCTION DES EFFECTIFS ALLOUÉS A RENDU L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ PLUS DIFFICILE AU DÉTRIMENT DE LA CONSTRUCTION D'UNE RELATION PLUS FORTE ENTRE LES SERVICES DE L'ÉTAT ET LES ÉLUS LOCAUX	78

III. EN S'INVESTISSANT PLUS QUE DE RAISON DANS LE FAIT RÉGIONAL, EN RÉDUISANT SES MOYENS EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET EN NE MAITRISANT PAS LES DÉPENSES DES AGENCES, L'ÉTAT A AFFAIBLI SES CAPACITÉS D'ACTION.....	81
A. LA RÉFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT A CONDUIT À DÉLAISSER LES ÉCHELONS TERRITORIAUX LES PLUS PERTINENTS POUR LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE	81
B. LA RÉFORME DES INSTRUMENTS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE A RÉDUIT LES MOYENS D'AGIR DE L'ÉTAT	83
C. LA RÉFORME DES IMPLANTATIONS DE TRÉSORERIES DOIT ABSOLUMENT TENIR COMPTE DES BESOINS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	85
D. LE RECOURS AUX AGENCES ENGENDRE UNE AUGMENTATION IMPORTANTE DES DÉPENSES PUBLIQUES	87
EXAMEN EN COMMISSION.....	91
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	107

L'ESSENTIEL

I. LES NOTIONS DE SERVICES DE L'ÉTAT ET DE TERRITOIRES APPELAIENT QUELQUES PRÉCISIONS

Pour **circonscrire le cadre du contrôle**, la notion de services de l'État a fait l'objet d'une typologie tendant à dégager **trois catégories principales** :

- **les services les plus au contact des usagers** au sein desquels se trouvent, naturellement, les services de guichets mais, également, l'offre de soins ;

- **les services assurant l'exercice d'une mission régalienn**e pour lesquels deux ont été traités en priorité, les forces de l'ordre et le contrôle de légalité ;

- **les services qui assurent la mise en œuvre des politiques publiques dans les territoires et qui accompagnent les collectivités territoriales** au rang desquels, notamment, se trouvent les services déconcentrés mais également les acteurs de l'aménagement du territoire.

Cependant, des services ne relevant directement de l'État ont également été étudiés. En effet, **le sentiment d'abandon dont certains concitoyens ou élus locaux témoignent ne se limite pas aux réorganisations des seuls services de l'État**.

Tout à l'inverse, il émane d'une conjonction de mutations mettant en jeu l'État, les organismes sociaux ou des acteurs privés comme les professionnels de santé.

Certains services de l'État n'ont, néanmoins, pas été intégrés au cadre du présent contrôle. Il en va ainsi du service public de la Justice ou, encore, des services du ministère des Armées car - à l'instar de la Cour des comptes et de nos collègues députés - votre rapporteur spécial a estimé que de tels sujets méritaient une analyse distincte.

Il en va de même pour des raisons différentes du service public de l'éducation. En effet, malgré des relances successives le ministère de l'éducation nationale n'a pas souhaité répondre au questionnaire budgétaire qui lui était adressé. Estimant les ressources disponibles insuffisantes pour analyser l'effet des réorganisations des services territoriaux de ce ministère, votre rapporteur spécial n'a pas entendu traiter cette thématique.

La notion de territoire a été entendue dans la perspective la plus large. Il n'était, en effet, pas question de limiter l'analyse aux seuls territoires ruraux, urbains, de montagne, littoraux ou encore d'outre-mer.

Évidemment, ces différentes catégories ont été mobilisées pour analyser l'effet des réorganisations de l'État mais elles sont cédées devant d'autres méthodes employées, notamment par l'INSEE, pour catégoriser les

territoires. Ainsi, la notion de bassins de vie ou d'emploi a pu être employée pour affiner la compréhension de certains phénomènes.

II. LES SERVICES DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES ONT ÉTÉ PROFONDÉMENT TRANSFORMÉS DEPUIS LE MILIEU DES ANNÉES 2000

Les services étudiés à l'occasion de ce contrôle ont connu **de très importantes réformes et réorganisations depuis le milieu des années 2000** qui se justifiaient par la **poursuite de trois objectifs** :

- réduire la dépense publique ;
- tirer les conséquences de la décentralisation ;
- moderniser l'action publique.

Les services les plus au contact des usagers sont, ainsi, marqués par la **transformation des outils de planification de l'offre de soins publics**, par la réforme des administrations financières ou encore par la **dématérialisation croissante des procédures**.

Les services exerçant des missions de nature régaliennne ont connu, pour la Police et la Gendarmerie, des transformations des zones sur lesquelles ils interviennent mais aussi des **mouvements d'effectifs conséquents**. Une telle révision du niveau des emplois se retrouve, également, dans l'exercice du contrôle de légalité dont les modalités ont, par ailleurs, été largement transformées.

Les services qui assurent la mise en œuvre des politiques publiques ou l'accompagnement des collectivités territoriales ont, enfin, été intensément réorganisés. Les services déconcentrés se sont **adaptés au fait régional** tandis que la **politique d'aménagement du territoire s'est renouvelée** avec la suppression de la DATAR et le **passage à une logique de contractualisation**.

L'ensemble de ces évolutions conservent une forte actualité comme en témoigne l'actuelle réforme des trésoreries.

III. LE BILAN DE CES RÉFORMES EST MITIGÉ CAR SI DES EFFORTS INDÉNIABLES DOIVENT ÊTRE NOTÉS CONCERNANT LES EFFECTIFS DE POLICE ET DE GENDARMERIE, LES TERRITOIRES ET L'ÉTAT SORTENT DE CETTE PÉRIODE GLOBALEMENT AFFAIBLIS

Le contrôle révèle combien l'État a eu le souci de préserver la **sécurité dans les territoires** en assurant une **présence équilibrée et stable des forces** de Police et de Gendarmerie parfois, il faut le dire, **au détriment des moyens** à leur disposition.

Toutefois, ce qu'il met en lumière c'est également **un affaiblissement considérable de l'État qu'assument par suite les collectivités territoriales et les usagers.**

Ainsi, **le recours aux télé-procédures apparaît comme un facteur d'aggravation des inégalités** alors que dans le même temps les solutions offertes pour accompagner la baisse de l'emploi public et la fermeture des services dans les territoires sont loin d'être satisfaisantes.

L'État peine à assurer une égalité d'accès à une offre de soins publique ou libérale pérenne.

L'État a perdu en capacité d'action en renonçant à ses instruments d'aménagement du territoire, en recourant sans contrôle suffisant aux agences, et **en cédant plus que de raison au fait régional** au détriment des échelons les plus pertinents de la vie territoriale.

L'État a manqué une occasion de renforcer son lien avec les élus et les territoires en mettant fin à l'ingénierie territoriale et en supprimant les moyens d'un contrôle de légalité ou d'un dialogue comptable utile et sécurisant.

IV. LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Fort des constats et bilans dressés, le contrôle a permis de mettre à jour **plusieurs recommandations** susceptibles de renforcer les moyens d'agir de l'État dans les territoires.

Recommandation n°1 : Encadrer le développement des procédures dématérialisées en imposant le maintien d'une méthode alternative (papier, par exemple) et la possibilité de disposer d'un interlocuteur physique.

Recommandation n°2 : Soutenir et étendre les actions conduites par la direction interministérielle à la transformation publique en faveur d'une réflexion mettant l'utilisateur au centre de la réorganisation des services de l'État.

Recommandation n°3 : Accompagner financièrement les collectivités territoriales pour l'obtention du label « Maison France Service » au profit des maisons de services au public qu'elles exploitent aujourd'hui.

Recommandation n°4 : Élargir le périmètre des acteurs concertés dans le cadre de l'élaboration des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services publics à l'ensemble des services publics, notamment ceux relevant de la DGFIP.

Recommandation n°5 : Tirer un bilan précis et localisé de l'effet des restructurations des établissements publics hospitaliers sur leurs résultats financiers.

Recommandation n°6 : Réguler l'installation des professionnels de santé libéraux en tenant compte des besoins identifiés à moyen terme sur le territoire. À défaut, prévoir la mise en œuvre d'un conventionnement sélectif cohérent avec les besoins en santé identifiés sur le territoire.

Recommandation n°7 : Renforcer le niveau et la qualité des équipements des forces de l'ordre.

Recommandation n°8 : Accroître le niveau des effectifs alloués à l'exercice du contrôle de légalité en développant les solutions de conseil aux élus locaux.

Recommandation n°9 : Tout en conservant le maillage actuel, redéfinir le rôle des sous-préfectures dans l'organisation territoriale de l'État en renforçant leurs missions et les moyens dont elles disposent.

Recommandation n°10 : consacrer le rôle des sous-préfets dans la représentation de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) dans les territoires et l'animation de ses actions.

Recommandation n°11 : Assurer le maintien d'un contact privilégié et d'une proximité géographique entre les élus et le comptable public.

Recommandation n°12 : Surseoir à toute fermeture de trésorerie lorsqu'aucune solution alternative pour l'encaissement des recettes en liquide des régies n'a été dégagée.

PREMIÈRE PARTIE UN CONTRÔLE QUI ENTEND RENDRE COMPTE DE LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES ET DES SERVICES DE L'ÉTAT

I. LA NOTION DE « SERVICES DE L'ÉTAT » DOIT ÊTRE ABORDÉE DANS UNE ACCEPTION LARGE POUR METTRE EN ÉVIDENCE LES CONSÉQUENCES DES RÉORGANISATIONS SUR L'ENSEMBLE DES ACTEURS

La notion de « services de l'État » désigne l'ensemble des administrations concourant à la mise en œuvre des politiques publiques de l'État. Pour autant, une telle définition n'est pas apparue totalement opérante à votre rapporteur spécial.

Comment parvenir, en effet, à **rendre compte à la fois des importants mouvements de réorganisation** qui ont affecté les administrations déconcentrées, d'une part, et **des effets concrets qu'ont eu ces transformations** sur cet ensemble hétérogène d'acteurs que constituent **l'État, les collectivités territoriales et les usagers**, d'autre part ?

Il a semblé utile à votre rapporteur spécial de préciser la notion de services de l'État en dégagant une typologie. Aussi, **trois grandes catégories de services de l'État seront analysées** à l'occasion de ce rapport de contrôle :

- les **services qui entretiennent un contact immédiat avec l'utilisateur** et qui sont parfois qualifiés de « *services de guichet* » ;

- les **services qui assurent, dans une acception étendue, à l'exercice des missions régaliennes** de l'État ;

- les **services qui accompagnent l'État - et parfois les collectivités territoriales - dans la mise en œuvre des politiques publiques.**

Toutefois, votre rapporteur spécial a estimé qu'il n'irait pas dans l'intérêt du contrôle en limitant son analyse et son propos aux seuls services gérés par l'État.

En effet, comme l'a parfaitement montré le Conseil d'analyse économique (CAE) dans sa note intitulée « *Territoire, bien-être et politiques publiques* » publiée au mois de janvier 2020¹, **le sentiment d'abandon dont certains de nos concitoyens ont fait part à l'automne 2018 procède de multiples causes.**

¹ Y. Algan, C. Malgouyres et Claudia Senik (2020), « *Territoires, bien-être et politiques publiques* », Conseil d'analyse économique, n° 55, janvier 2020.

Votre rapporteur spécial considère qu'il serait, dès lors, erroné d'imputer ce sentiment aux seules réorganisations des services de l'État dans les territoires puisque **ce sont bien les évolutions de l'offre d'une variété de services qui doivent être prises en compte.**

Pour autant, **les réorganisations des services de l'État ne sauraient être entièrement étrangères au développement de ce sentiment d'abandon.** Il importe, ainsi, de **confronter les éventuels gains observés aux coûts assumés par les différents acteurs.**

A. LE CONTACT ENTRE LES USAGERS ET LES SERVICES DE L'ÉTAT CONCERNE LE PLUS SOUVENT CE QUE L'ON QUALIFIE DE « SERVICES DE GUICHET »

Les **services qui entretiennent un contact direct avec l'utilisateur** sont apparus à votre rapporteur spécial comme devant faire l'objet d'un **traitement prioritaire.**

En effet, ils constituent pour nos **concitoyens une des expressions les plus visibles de la présence de l'État** et assurent, également, un ensemble de services essentiels.

Au sein du périmètre relevant de l'État, **votre rapporteur spécial a identifié plusieurs services qui assurent des missions variées :**

- les services de guichet assurés par les **préfectures** pour la délivrance de permis de conduire ou d'actes d'état-civil ;
- les services de guichet assurés par les **services des impôts** qui conseillent et accompagnent les usagers dans leurs démarches ;
- les prestations assurées au bénéfice des usagers du service public de santé par les **établissements publics de santé.**

Toutefois, comme il a indiqué plus avant, votre rapporteur spécial estime que sans prendre en compte les services rendus par d'autres acteurs que l'État, ce périmètre serait insuffisant pour situer le sentiment d'abandon dont témoignent nos concitoyens. Dans ce contexte, il a également tenu compte des évolutions propres :

- aux services de guichet assurés par les **organismes sociaux** ;
- aux services de guichet assurés par les **administrations publiques locales** ;
- à l'offre de soins en **médecine de ville** qui complète celle de médecine publique hospitalière.

En tout état de cause, votre rapporteur spécial n'entrera pas dans le détail des réformes de ces services situés trop en dehors de la compétence de l'État. Toutefois, il a estimé utile, dans le présent rapport, de faire parfois référence au contexte qui les caractérise.

B. L'ÉTAT EXERCE PLUSIEURS MISSIONS DE NATURE RÉGALIENNE DANS LES TERRITOIRES

Différents services déconcentrés de l'État participent à l'exercice de ses **missions régaliennes**. Votre rapporteur spécial s'est intéressé aux **deux services suivants** :

- les **forces de l'ordre**, constituées à titre principal des services de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale ;

- le **contrôle de légalité** des actes et le contrôle administratif exercés par les préfets.

C. LES SERVICES DE L'ÉTAT SONT L'INSTRUMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DE L'ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS L'EXERCICE DE LEURS COMPÉTENCES

Enfin, votre rapporteur spécial a entendu travailler sur les services de l'État qui constituent, d'une part, **les instruments de mise en œuvre des politiques publiques** et, d'autre part, **les acteurs d'une mission d'accompagnement et de conseil** que l'État assume au profit, par exemple, des collectivités territoriales.

En effet, les conséquences des réorganisations des services déconcentrés de l'État ne se sont pas limitées à des aspects immédiatement visibles par le citoyen.

Ainsi, **plusieurs élus locaux auditionnés par votre rapporteur spécial ont indiqué qu'ils estimaient être insuffisamment soutenus ou accompagnés** par l'État dans le développement des projets qu'ils portent dans leurs territoires

Par ailleurs, votre rapporteur spécial a constaté que **derrière le sentiment d'abandon que peuvent ressentir nos concitoyens se trouve, parfois, une perte des capacités de l'État à mettre en œuvre ses objectifs** sur le territoire.

Il y avait donc un intérêt à s'interroger sur les effets des différentes réorganisations qu'ont connu les services suivants :

- les **services préfectoraux** distingués aujourd'hui entre les directions régionales et les directions départementales interministérielles (DDI) ;

- les **services de la DGFIP** qui fournissent des conseils et accompagnent les collectivités territoriales ;

- **les acteurs de l'aménagement du territoire** et de la prestation de services d'ingénierie territoriale ;

- **certains opérateurs** intervenant dans le champ de la protection de l'environnement (ADEME) ou de la politique de l'eau en ce qu'ils le recours aux agences au niveau territorial.

II. LA GRANDE RICHESSE DE LA NOTION DE TERRITOIRE PERMET DE MULTIPLIER LES GRILLES D'ANALYSE

A. LA NOTION DE TERRITOIRE NE PEUT ÊTRE APPRÉHENDÉE DE FAÇON UNIVOQUE

Afin de mettre à jour les conséquences de la réorganisation des services de l'État et de contextualiser ces réformes, votre rapporteur spécial s'est appuyé sur une **diversité d'approches pour définir la notion de territoire**.

1. Les territoires sont d'abord une réalité administrative

La conception la plus évidente de la notion de territoire au sens administratif correspond à **l'ensemble formé par les espaces sur lesquels les collectivités locales exercent leurs compétences**. Ainsi, votre rapporteur spécial a analysé l'évolution de l'offre de service sur le territoire :

- des communes ;
- des établissements publics de coopération intercommunale ;
- des départements ;
- des régions.

Par ailleurs, il a complété cette analyse par une approche tenant compte des **dynamiques observées au sein des cantons**, qui constituent un espace rendant mieux compte, à son sens, de certaines réalités comme, par exemple, l'évolution de la démographie médicale.

Une autre démarche retenue pour appréhender les territoires dans une acception administrative a consisté à **s'appuyer sur les différents zonages existants**, dont :

- les zones de revitalisation rurales (ZRR) ;
- les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ;
- les zones de montagne et de littoral.

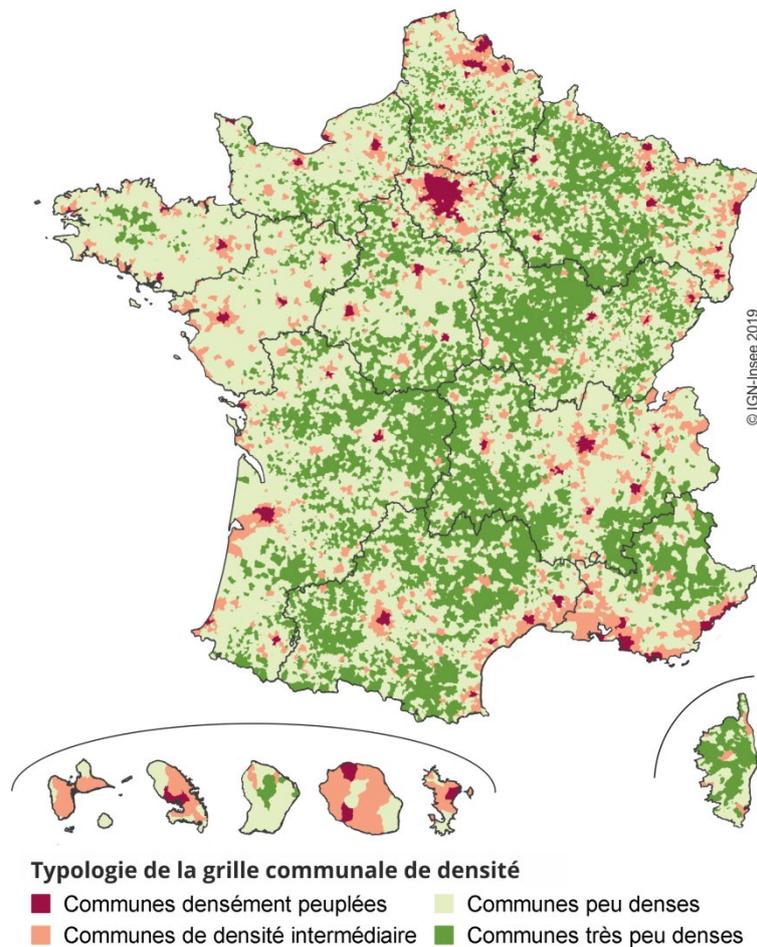
2. Une diversité de critères objectifs tenant à la démographie, à l'activité ou encore à l'emploi permet de mettre à jour d'autres définitions de la notion de territoire

L'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) a développé **plusieurs catégories de zones d'étude** que votre rapporteur spécial a pu mobiliser au cours de son travail de contrôle.

La première d'entre elles est le **zonage en aire urbaine** qui correspond à un ensemble de communes constituées autour d'un pôle et rassemblant plus de 10 000 emplois.

La seconde repose sur une **approche tenant compte de la densité de population présente sur le territoire**. Des carreaux de un kilomètre carré sont identifiés ce qui permet – en les superposant à la carte administrative – de distinguer des zones en fonction de leur densité.

Grille communale de densité en 2019



Source : INSEE

La troisième catégorie met en jeu la notion de **zone d'emploi** qui correspond à un espace géographique au sein duquel la plupart des actifs résident et travaillent.

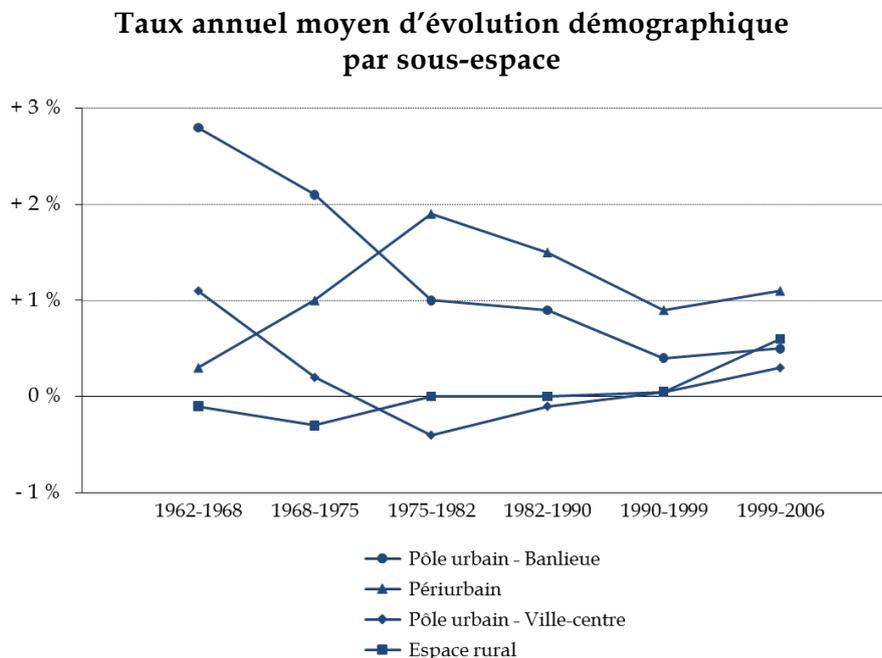
Enfin, la quatrième catégorie retenue est celle des **bassins de vie** qui correspondent à la plus petite portion de territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et aux services les plus courants.

B. UNE PREMIÈRE ANALYSE PERMET DE METTRE À JOUR CERTAINES RÉALITÉS RELATIVES AU DYNAMISME DÉMOGRAPHIQUE DES TERRITOIRES OU AUX MODES DE DÉPLACEMENTS DES PERSONNES QUI Y VIVENT

L'analyse des dynamiques territoriales au travers des différentes catégories existantes permet de mettre à jour **certaines tendances utiles**.

D'une part – et contrairement à une conception répandue – **les territoires ruraux ne sont pas moins dynamiques du point de vue démographique que les autres territoires**.

En effet, à l'exception des pôles urbains et de leurs banlieues, ce sont même les territoires qui ont connu la plus importante dynamique démographique entre 1990 et 2006.



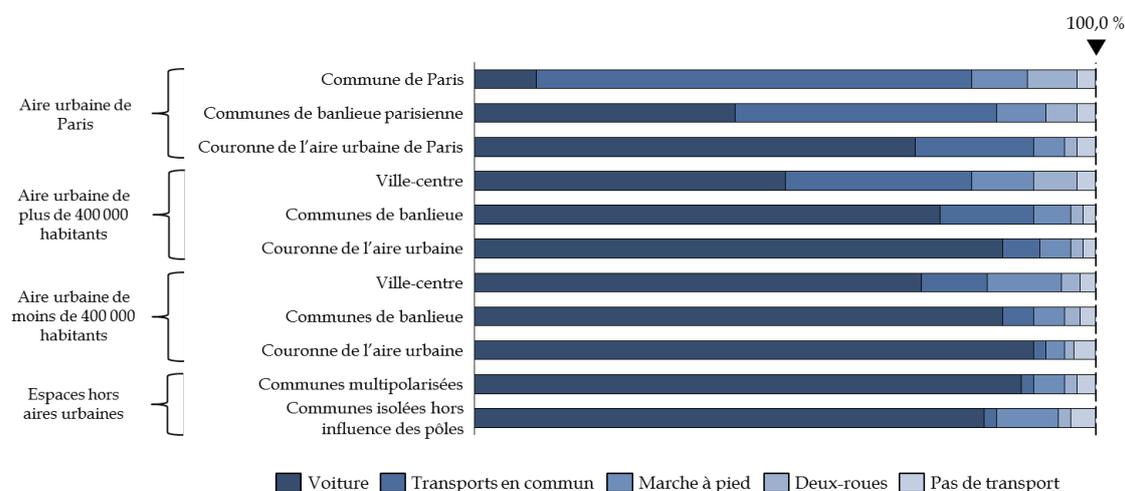
Source : commission des finances du Sénat d'après l'INSEE

D'autre part, les modes de transports privilégiés par les habitants sont fortement différenciés selon la nature du territoire considéré. Deux phénomènes doivent être mentionnés.

D'abord, le recours aux transports en commun ou aux mobilités douces n'est majoritaire qu'à Paris et dans ses abords immédiats.

Ensuite, si la voiture apparaît constituer le moyen de transport privilégié sur l'ensemble du territoire, elle l'est dans des proportions d'autant plus importantes que les habitants résident dans des territoires ruraux ou périurbains.

Mode de déplacement principal des salariés pour se rendre au travail selon le type d'aire urbaine dans laquelle ils résident



Source : commission des finances du Sénat d'après l'INSEE

DEUXIÈME PARTIE DES SERVICES DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES PROFONDEMENT RÉORGANISÉS DEPUIS LE MILIEU DES ANNÉES 2000

I. LES RÉORGANISATIONS DES SERVICES DE L'ÉTAT ONT POURSUIVI TROIS PRINCIPAUX OBJECTIFS

A. LA DÉGRADATION DES COMPTES PUBLICS JUSTIFIAIT DE RÉORGANISER LES SERVICES DE L'ÉTAT

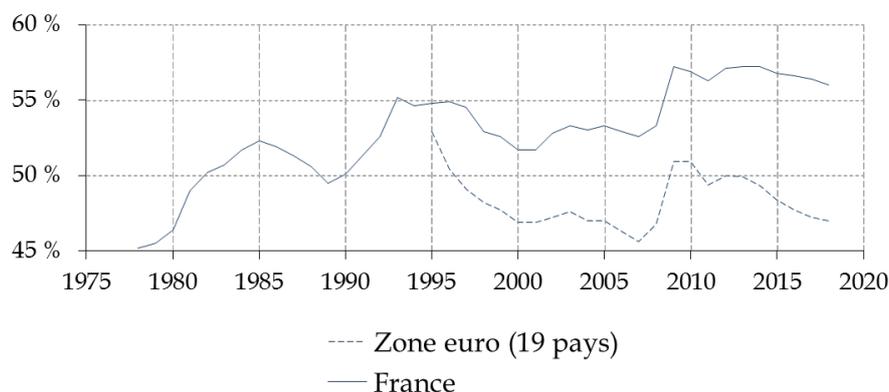
Comme l'indiquait le président de la République, Nicolas Sarkozy, à l'occasion d'un discours du 19 septembre 2007¹, l'une des visées de la réorganisation des services de l'État initiée à cette période consistait à « *retrouver les marges financières qui permettront [à l'État ...] de ne plus vivre à crédit en finançant par le déficit, non l'investissement mais le fonctionnement* ».

Un tel objectif s'inscrit dans le contexte d'une **dégradation continue des comptes publics depuis la fin des années 1970**.

En premier lieu, **la part de la dépense publique dans le produit intérieur brut (PIB) a augmenté de façon très importante** puisqu'elle est passée de 45,2 % en 1978 à 52,6 % en 2007. Elle a, par la suite, continué de s'accroître pour s'établir à 56 % du PIB en 2018.

Évolution de la dépense publique entre 1978 et 2018

(en pourcentage du PIB)



Source : commission des finances du Sénat

¹ Discours du Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, à l'occasion de la visite de l'Institut régional d'administration (IRA) de Nantes le 19 septembre 2007.

Cette situation singularise notre économie par rapport à ses partenaires. En effet, la part des dépenses publiques dans le PIB des pays de la zone euro était inférieure de 7 points de pourcentage à celui de la France en 2007 et de 9 points en 2018.

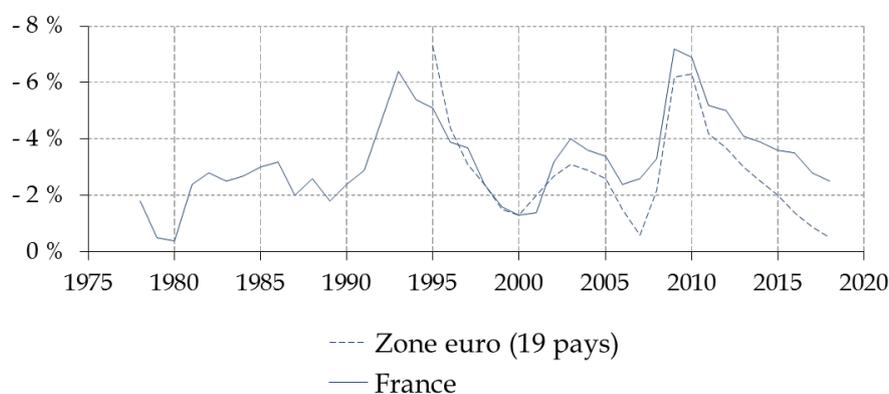
En second lieu, **la France entretient des déficits publics importants** depuis 1978. Si sa situation demeurait comparable à celle des autres pays de la zone euro dans la seconde moitié de la décennie 1990, tel n'était plus le cas à partir des années 2000.

En effet, le déficit public s'établissait à 2,6 % du PIB en 2007, soit deux points de pourcentage de plus que la moyenne de la zone euro. Après avoir connu une hausse très importante dans le contexte de la crise de 2008 - il s'est établi à 7,2 % du PIB en 2009 - le déficit public a lentement décliné.

Malgré cela, le déficit public demeure à un niveau important puisqu'il atteignait 2,5 % du PIB en 2018, soit deux points de pourcentage de plus que la moyenne constatée en zone euro.

Évolution de la capacité de financement des administrations publiques entre 1978 et 2018

(en pourcentage du PIB)



Source : commission des finances du Sénat

Un tel contexte budgétaire et financier justifiait que l'on cherche à réduire le niveau des dépenses publiques. Or, dans cette perspective, **une diminution progressive des dépenses de l'État s'avérait constituer une piste pertinente.**

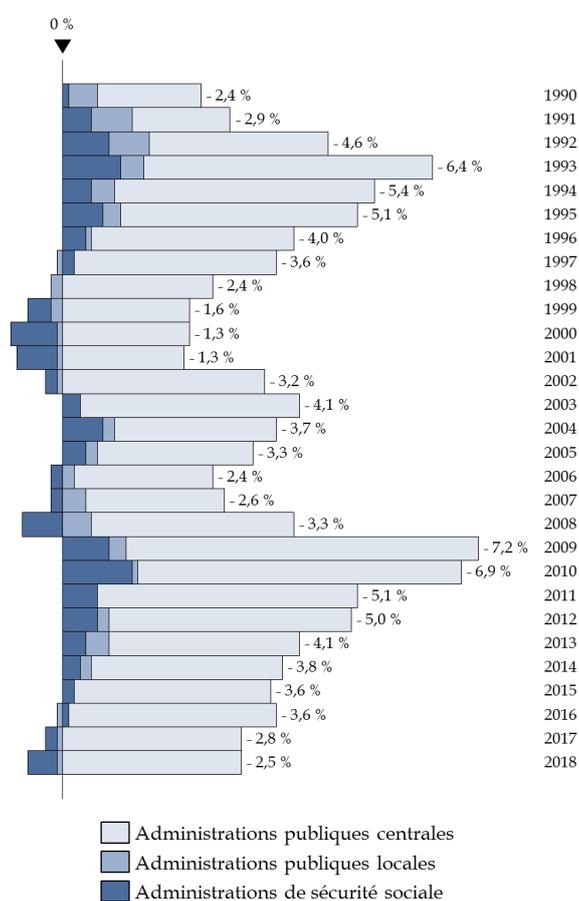
En effet, si le montant des dépenses des administrations publiques centrales (APUC) rapporté au PIB est demeuré stable depuis 1978 - autour de 23 % - ces administrations ont contribué plus que les autres à la dégradation de la situation financière de la France.

Ainsi, l'accroissement ou le maintien des déficits publics est principalement imputable aux administrations centrales.

En 2007, lors du lancement de la révision générale des politiques publiques (RGPP), les administrations centrales connaissaient un déficit de 2,4 % par rapport au PIB alors que celui des administrations publiques locales (APUL) n'était que de 0,4 % et que les administrations de sécurité sociale connaissaient un excédent de 0,2 %.

Évolution du déficit public français par secteur institutionnel entre 1990 et 2018

(en pourcentage)



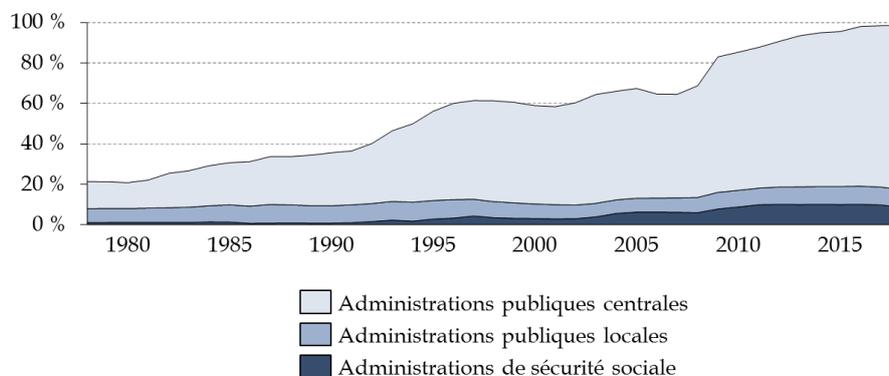
Source : commission des finances du Sénat

Corrélativement, les administrations publiques centrales ont davantage contribué que les autres secteurs à la hausse de l'endettement public. Ainsi, la dette des APUC représentait 79,5 % de l'ensemble de la dette publique en 2007.

Cette proportion s'est aggravée par la suite puisqu'en 2018, elle s'établissait à 82,3 % de la dette publique totale, alors que celle-ci représentait elle-même 98,4 % du PIB.

Contribution des différents secteurs institutionnels à l'accroissement de l'endettement public depuis 1978

(en pourcentage du PIB)



Source : commission des finances du Sénat

Dès lors, les différentes réorganisations des services de l'État ont cherché à maîtriser, notamment, l'évolution de sa masse salariale. Par ailleurs, des objectifs de mutualisation de services – en particulier dans les fonctions support – ont été poursuivis.

B. IL IMPORTAIT DE TIRER LES CONSÉQUENCES DE LA DÉCENTRALISATION

Ainsi que l'a rappelé la Cour des comptes dans son rapport public thématique de décembre 2017 consacré aux services déconcentrés de l'État¹, l'organisation territoriale de l'État a cherché à s'adapter aux mutations juridiques résultant de la décentralisation.

Sans revenir sur l'ensemble des réformes intervenues en faveur de la décentralisation, il convient de distinguer, depuis le début des années 2000, deux faits structurants.

D'une part, **les établissements publics de coopération intercommunale et les métropoles se sont affirmés** tant du point de vue du nombre que de la nature des compétences qu'ils exercent.

D'autre part, **la carte régionale a été profondément bouleversée** par la réduction du nombre de régions résultant des dispositions de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions.

Dans ces conditions, il apparaissait utile que l'État adapte l'organisation de ses services pour favoriser les synergies avec les collectivités territoriales.

¹ Cour des comptes, décembre 2017, Rapport public thématique « Les services déconcentrés de l'État : clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance ».

C. DE NOUVELLES THÉORIES DE L'ACTION PUBLIQUE ET LES INNOVATIONS TECHNOLOGIQUES OFFRAIENT À L'ÉTAT LES MOYENS DE SA MODERNISATION

Enfin, votre rapporteur spécial estime nécessaire de rappeler que les réorganisations des services de l'État ont, également, eu pour objectif de moderniser l'action publique au travers de deux instruments : l'agencification et la dématérialisation.

1. Le recours croissant aux agences traduit une nouvelle conception de l'action publique

Comme le relevait le Conseil d'État dans son étude annuelle consacrée à cette thématique en 2012¹, la notion d'agence se laisse difficilement définir.

Néanmoins, il paraît pertinent de retenir le principe selon lequel une agence désigne un « *organisme autonome qui exerce une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale* »².

La multiplication récente du nombre d'agences traduit une conception nouvelle des modalités de mise en œuvre des politiques publiques. **Supposées permettre une mobilisation plus optimale des moyens de l'État**, les agences offriraient, en outre, la **garantie d'une plus grande professionnalisation** de l'action publique.

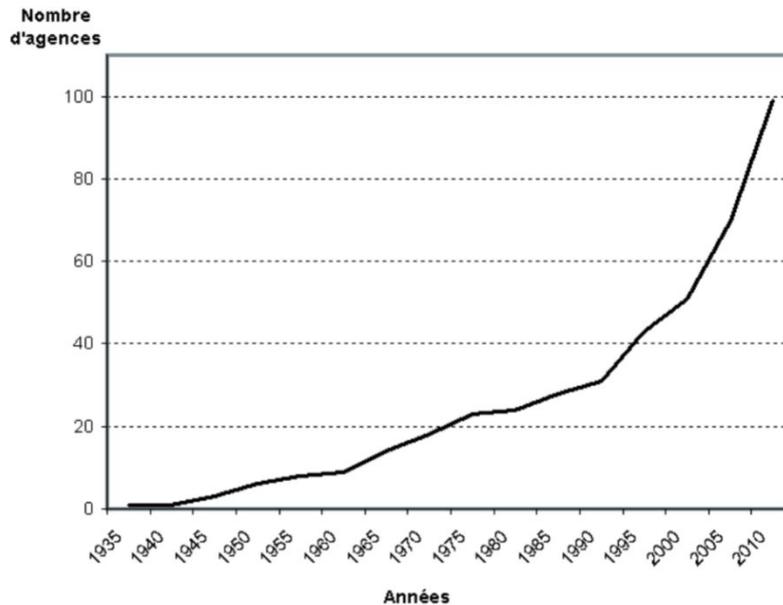
Si le phénomène est ancien, force est de constater qu'il s'est accéléré depuis la fin des années 1990.

Ainsi, en 2012, le Conseil d'État avait identifié **103 agences disposant d'un budget total de 72,8 milliards d'euros** (hors caisse nationale de sécurité sociale) et d'un niveau effectifs alloués s'élevant à 145 000 emplois équivalent temps plein (soit **8 % de l'ensemble des effectifs de la fonction publique d'État**).

¹ Conseil d'État, étude annuelle 2012, « Les agences : une nouvelle gestion publique ? ».

² Jean-Marc Sauvé, 19 octobre 2012, introduction du colloque consacré à la restitution de l'étude annuelle du Conseil d'État.

Évolution du nombre d'agences en France depuis 1935



Source : Conseil d'État

2. Le recours aux technologies numériques se conçoit comme le moyen de moderniser l'administration

La réorganisation des services de l'État a laissé **une place croissante aux nouvelles technologies** avec l'objectif affiché d'accroître le nombre de télé-procédures administratives.

Comme votre rapporteur spécial le montrera, cette tendance s'est d'abord affirmée en matière d'établissement et de recouvrement des impôts et taxes pesant sur les entreprises avant de s'étendre aux prélèvements pesant sur les particuliers mais, également, à un ensemble croissant de services de guichet.

II. DEPUIS 2005, UN NOMBRE CONSÉQUENT DE RÉFORMES ONT CONTRIBUÉ À RÉORGANISER LES SERVICES DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES

A. LES USAGERS ONT PU CONSATER D'IMPORTANTES TRANSFORMATIONS DANS L'ORGANISATION DES SERVICES DE L'ÉTAT LES PLUS À LEUR CONTACT

1. La délivrance de titre s'effectue désormais dans le cadre de démarches dématérialisées

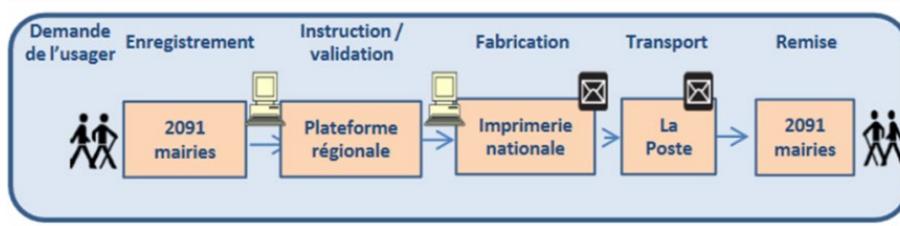
Présenté par le ministre de l'Intérieur, M. Bernard Cazeneuve, lors du comité technique spécial des préfetures du 9 juin 2015, le **Plan « Préfetures Nouvelle Génération » (PPNG)** a réorganisé les modalités de délivrance des titres (carte d'identité, passeport permis de conduire etc.)

L'objectif principal de ce volet était de **supprimer l'accueil des usagers en préfeture** au profit du développement d'une procédure dématérialisée et d'un redéploiement des agents sur d'autres tâches.

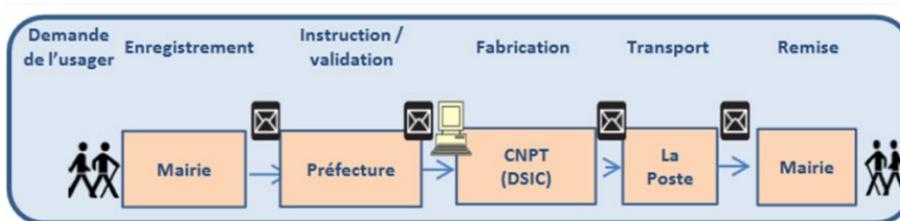
Dans la situation antérieure la mise en œuvre du PPNG, la délivrance des titres d'identité faisait intervenir plusieurs acteurs au niveau déconcentré (préfetures) et décentralisé (mairies).

Synthèse des modalités de demande de titres d'identité avant la mise en œuvre du Plan « Préfetures Nouvelle Génération » (PPNG)

Processus de demande d'un passeport avant la mise œuvre du PPNG



Processus de demande d'une carte nationale d'identité avant la mise œuvre du PPNG

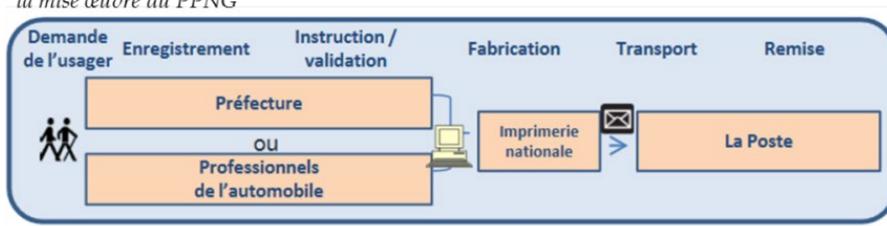


Source : commission des finances du Sénat d'après les documents publiés par le ministère de l'Intérieur

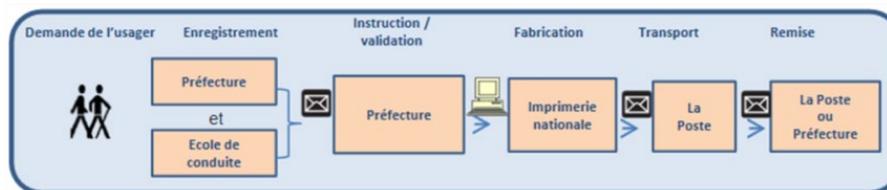
Le processus de délivrance des titres relatifs au système d'immatriculation des véhicules (SIV) ou au permis de conduire se caractérisait par l'intervention d'acteurs privés¹.

Synthèse des modalités de demande de titre SIV ou de permis de conduire avant la mise en œuvre du Plan « Préfectures Nouvelle Génération » (PPNG)

Processus de demande d'un titre relevant du système d'immatriculation des véhicules (SIV) avant la mise œuvre du PPNG



Processus de demande d'un permis de conduire avant la mise œuvre du PPNG



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents publiés par le ministère de l'Intérieur

Annoncé en 2016, le PPNG s'est véritablement mis en place au cours de la période 2017-2018.

Du point de vue de l'organisation de l'administration, il a consisté à **mettre en place des centres d'expertise et des ressources titres (CERT)** chargés d'instruire les demandes de titres.

Au nombre de 58, les CERT sont répartis sur l'ensemble du territoire et peuvent être regroupés par domaine de compétence :

- 27 CERT sont spécialisés pour la délivrance des titres d'identité (CNI et passeports) ;
- 20 CERT sont spécialisés pour la délivrance des permis de conduire ;
- 6 CERT sont spécialisés pour la délivrance des titres relevant du système d'immatriculation des véhicules (SIV) ;

¹ Cette participation des acteurs privés dans les processus de délivrance des titres liés au SIV s'est notablement aggravée avec la mise en œuvre du Plan « Préfecture Nouvelle Génération » et plus largement avec la montée en puissance de la dématérialisation des titres. Votre rapporteur spécial précisera ce point au cours du présent rapport.

- 3 CERT situés en outre-mer assurent des fonctions mixtes pour la délivrance des permis de conduire et des titres relevant du SIV.

Il est à noter que les CERT « *Permis de conduire et titres SIV* » n'ont pas vocation à prendre en charge les demandes émises sur le territoire où ils sont implantés.

Par exemple, les demandes émises dans le département de l'Essonne sont traitées par le CERT de Lille.

Du point de vue des usagers, **le PPNG a consisté à généraliser les procédures dématérialisées** pour la délivrance des titres au détriment d'un accueil physique.

Des télé-procédures existaient déjà pour la délivrance des passeports depuis 2008 et ont, ainsi, été étendues aux cartes nationales d'identité.

Une procédure dématérialisée était, par contre, plus innovante s'agissant des permis de conduire et des certificats d'immatriculation des véhicules.

En effet, elle n'avait été expérimentée que pour les permis de conduire à partir du mois de mai 2017 alors que pour les certificats d'immatriculation les demandes étaient exclusivement réalisées au travers d'un accueil physique.

2. Une nouvelle organisation des administrations financières a participé à faire évoluer les modes d'accueil et de prise en charge des usagers

a) Le maillage territorial des services des impôts a été revu

Les fonctions d'accueil, de conseil et d'établissement de l'impôt ont été profondément réorganisées depuis 2005.

Ces évolutions s'inscrivent dans le contexte de la **fusion des anciennes directions générales des impôts (DGI) et de la comptabilité publique (DGCP)** intervenues en 2008.

En effet, avant cette fusion qui a conduit à constituer l'actuelle direction générale des finances publiques (DGFIP), **les deux entités exerçaient des fonctions distinctes :**

- la DGI était compétente en matière d'assiette de contrôle de la fiscalité des redevables, assurait une mission de recouvrement de la TVA et d'une partie des impôts des professionnels et exerçait des missions en matière foncière (tenue du cadastre, par exemple) ;

- la DGCP était compétente en matière de recouvrement des impôts sur le revenu (IR) ou sur les sociétés (IS) ainsi que des recettes non-fiscales de l'État et assurait la gestion des comptes, impôts et recettes des collectivités locales.

En s'appuyant sur un **réseau de près de 850 centres des impôts (CDI)**, la DGI offrait un **accueil physique** aux particuliers pour les questions relatives au calcul et à l'établissement de l'impôt.

De plus, depuis 2006, **les entreprises bénéficiaient d'un interlocuteur fiscal unique** – compétent pour l'assiette et le recouvrement – au sein des services des impôts des entreprises (SIE) relevant de la DGI.

Par ailleurs, **les plus de 3 080 trésoreries recensées en 2007¹ permettaient à la DGCP d'assurer un accueil physique des usagers pour le recouvrement** de leurs impôts.

La fusion des deux directions au sein de la nouvelle DGFIP a conduit à **réorganiser l'accueil des usagers dans l'objectif de mettre en place un interlocuteur fiscal unique pour les particuliers.**

La constitution de ce guichet fiscal unique (GFU) a reposé sur la **création de services des impôts aux particuliers (SIP)** issus de la fusion des anciens CDI et de la partie recouvrement des anciennes trésoreries fiscales.

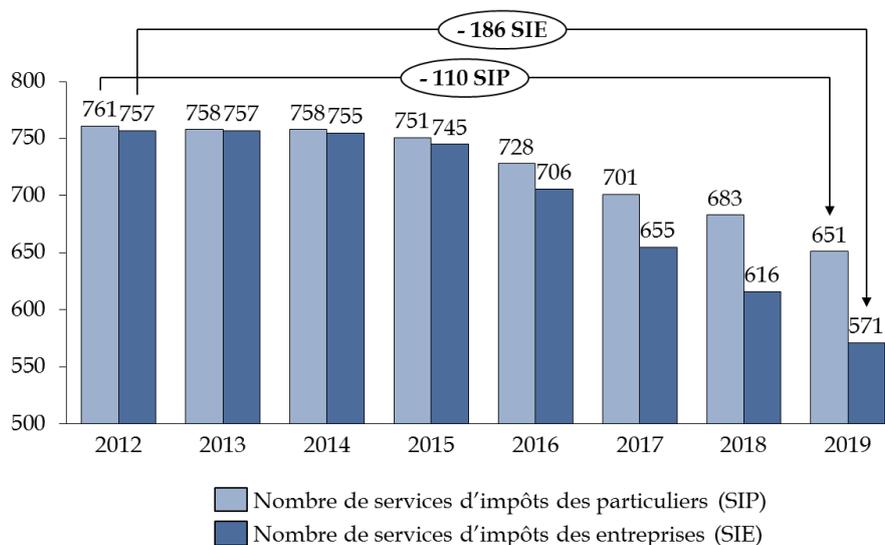
Lorsqu'un CDI et une trésorerie ne coexistaient pas sur un même territoire, cette dernière s'est vu confier une **mission d'accueil fiscal de proximité (AFP)**.

Sur la période 2009-2012, la DGFIP avait créé 761 SIP. Ce nombre s'est, toutefois, réduit depuis dans un contexte de transformation du réseau déconcentré de la direction qui a, également, concerné les SIE.

Il convient, toutefois, d'observer que la DGFIP a accompagné une partie des fermetures de SIP par la création de centres de contact à partir de 2016.

¹ Direction générale de la comptabilité publique, Rapport annuel 2007.

Évolution du nombre de SIP et SIE entre 2012 et 2019



Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses aux questionnaires budgétaires

b) La prise en charge des usagers des services des impôts a fait une large place à la dématérialisation

Le mouvement de recomposition des implantations des services déconcentrés de la DGFIP s'est cumulé avec **l'extension du nombre des procédures effectuées de manière dématérialisée.**

Ainsi, depuis les années 2000, la DGI et la DGCP ont soutenu le développement d'un nombre important de télé-procédures. Les entreprises ont, notamment, pu bénéficier dès 2001¹ :

- d'une plateforme en ligne pour la déclaration et la transmission de leurs factures ;
- d'une plateforme en ligne pour la déclaration et le règlement de la TVA.

Dans le même temps, des solutions dématérialisées ont été développées à l'intention des particuliers. Elles ont consisté à permettre :

- la mise en œuvre d'un prélèvement automatique mensualisé ou à échéance ;
- le paiement en ligne de certains impôts dont celui sur le revenu.

En 2004, le recours à l'une de ces télé-procédures pour s'acquitter de l'impôt demeurait minoritaire parmi les particuliers (39 %) et concernait un peu plus de la moitié des entreprises (54 %).

¹ Délégation interministérielle à la réforme de l'État, août 2007, « Téléservices publics et téléprocédures administratives : état des lieux et perspectives ».

Ces résultats se sont, toutefois, fortement améliorés par la suite sous l'effet de plusieurs mesures :

- le lancement d'un plan « *Pour vous faciliter l'impôt* » par le ministère des finances à partir de 2006 ;

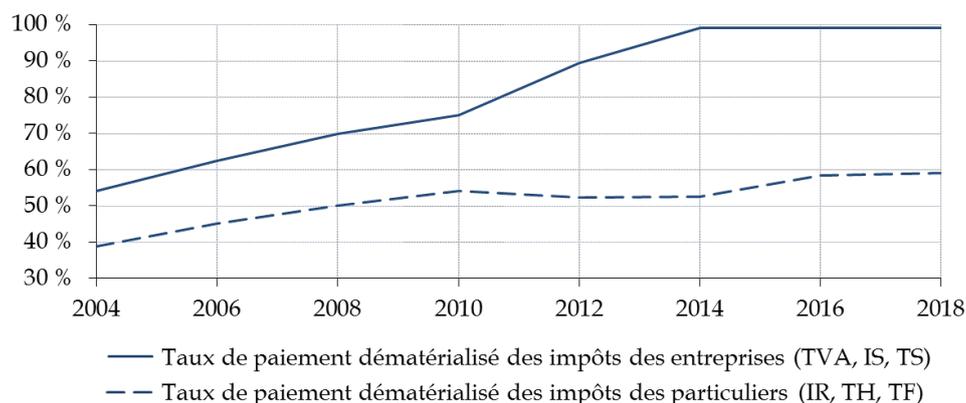
- la mise en place, également en 2006, d'une déclaration de revenus pré-remplies ;

- la simplification, à partir de 2009, du processus de paiement en ligne ;

- l'abaissement, en 2009 et en 2011, des seuils de chiffre d'affaire des entreprises au-dessus desquels elles sont tenues de recourir aux services dématérialisés ;

- l'obligation, à partir de 2012, pour toute entreprise acquittant l'impôt sur les sociétés de recourir aux services dématérialisés.

Évolution du taux de paiement dématérialisé des impôts des entreprises et des particuliers



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

3. L'offre de soins qu'elle soit publique ou libérale a vu évoluer ses acteurs et ses modes de régulation

a) *Un renforcement de la planification de l'offre hospitalière est intervenue*

Jusqu'en 2003, la régulation de l'offre hospitalière reposait sur un découpage géographique et un inventaire des équipements retracés au sein d'une **carte sanitaire introduite par la loi du 31 décembre 1970**.

La création d'établissements et l'extension de leurs moyens (en lits ou équipements lourds, par exemple) étaient **subordonnées aux besoins définis par cette carte**. Ce mode de régulation, jugé trop rigide, a fait l'objet de plusieurs réformes.

En premier lieu, l'ordonnance du 4 septembre 2003 a **supprimé la carte sanitaire** au profit – dans une approche régionalisée – d'un **schéma régional d'organisation sanitaire (SROS)**.

L'objectif d'un tel document consistait à **adapter l'offre de soins sur le territoire compte tenu des évolutions du besoin de santé**. Ainsi, les SROS comportaient une annexe opposable par les autorités aux établissements de santé et qui retraçaient des objectifs quantitatifs (implantation, accessibilité, volume d'activité) devant être réalisés au travers d'une politique de restructuration ou de régulation de l'offre de soins.

En deuxième lieu, la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires a instauré **une nouvelle architecture de régulation dans l'objectif de favoriser les synergies entre les différents secteurs** (ambulatoire, hospitalier et médico-social). Elle a, de plus, **institué les agences régionales de santé (ARS)**.

En outre, la loi a substitué la notion de « soins » à l'ancienne dimension « sanitaire » du SROS, pour instituer un **schéma régional d'organisation des soins (SROS)** intégré au sein d'un **projet régional de santé (PRS)**.

Tout en maintenant les objectifs dévolus jusqu'alors aux anciens SROS « sanitaires », la loi a confié au SRO « soins » des fonctions nouvelles, notamment :

- **améliorer l'efficacité du système régional de santé**, dans le contexte d'un **environnement macro-économique dégradé**, au travers d'une évolution de l'offre de soins (restructuration) et des modes de prises en charge appuyée sur une analyse de la consommation effective de soins ;

- **réguler davantage l'offre de soins de ville** en confortant, notamment, les **zones fragiles** au travers du soutien à l'implantation de structures mutualisées (maison de santé et centre de santé pluri-professionnel).

En dernier lieu, la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, a revu cette dernière architecture en **renforçant le projet régional de santé** comme document stratégique de référence.

En particulier, l'ancien SROS a été fusionné avec les schémas régionaux de prévention (SRP) et les schémas régionaux d'organisation médico-social (SROMS) au sein d'un document unique, le schéma régional en santé (SRS).

Celui-ci a vocation à organiser sur cinq ans l'ensemble de l'offre de soin au niveau régional. Il comporte, en annexe, des objectifs quantifiés de l'offre de soins (OQOS) portant sur les implantations et l'accessibilité des établissements de santé.

b) *La régulation de l'offre de soins privée s'est développée selon une approche incitative*

L'offre de soins de ville se caractérise par le **principe, institué dès 1927, de libre installation des médecins** auxquels est reconnu le droit d'exercer.

L'autorisation d'exercer est soumise, en France, à une **triple condition** prévue à l'article L. 4111-1 du code de la santé publique. Ainsi, pour obtenir une autorisation d'exercer, délivrée par l'Ordre des médecins, un individu doit :

- détenir un **diplôme** de médecine reconnu par le code de la santé publique ;
- être **ressortissant d'un État-membre** de l'Union européenne ;
- être **inscrit à l'un des tableaux de l'Ordre des médecins**.

A l'occasion de son installation dans une commune, un médecin doit s'inscrire auprès de l'Ordre départemental des médecins compétents.

Ce dernier contrôle le respect des conditions de diplôme et de nationalité mais n'exerce **aucune police visant à assurer la maîtrise du nombre de professionnels en exercice sur le territoire**.

Aussi, comme le soulignait la Cour des comptes dans son rapport de novembre 2017 consacré à l'avenir de l'assurance maladie, **les mesures de régulation de l'offre de soins de ville se sont inscrites dans une « logique essentiellement incitative »¹**.

En effet, l'un des rares instruments contraignants en vigueur concerne la limitation du nombre de places offertes à l'entrée des formations en médecine instaurée en 1971.

Si elle n'a pas vocation à influencer directement sur la répartition territoriale de l'offre de soins, elle participe toutefois à déterminer le nombre de professionnels de santé entrant chaque année sur le marché de l'offre de soins.

A l'inverse, certains dispositifs non-contraignants introduits par l'assurance maladie, l'État et les collectivités territoriales ont cherché à produire des effets sur les choix de localisation des médecins. Il en va, ainsi :

- de **l'octroi d'aides financières à l'installation** dans des zones fragiles instituées en faveur des médecins en 2007 et d'autres professions de santé en 2008 **que verse l'assurance maladie** ;
- de **l'octroi d'aides financières** de nature équivalente **financées par l'État** dans le cadre du Pacte territoire de santé initié en décembre 2012 ;

¹ Cour des comptes, rapport sur l'avenir de l'assurance maladie, novembre 2017.

- de la **diversité des aides accordées par les collectivités territoriales pour favoriser l'installation ou le maintien des professionnels de santé** (prise en charge des frais d'investissement ou de déplacements, mise à disposition de locaux etc.).

c) Il existe une diversité de structures d'offre de soins publiques et privées

Le fichier national des établissements sanitaires et sociaux (FINESS) distingue, dans le champ des organismes offreurs de soins, **deux grandes catégories de structures en fonction du cadre juridique qui s'impose à eux** :

- les « établissements relevant de la loi hospitalière » au sein desquels figurent, notamment, les établissements hospitaliers (centres hospitaliers, établissements de santé privé etc.) ;

- les « autres établissements de soin et de prévention » au sein desquels figurent, en particulier, les cabinets de médecine libérale, les centres de soins ou, encore, les centre de santé.

Toutefois, une autre classification permettrait de **distinguer les organismes selon leur raison sociale** ce qui conduirait à mettre à jour :

- les établissements publics de santé dont les missions sont énumérées à l'article L. 6112-1 du code de la santé publique ;

- les établissements privés participant au service public hospitalier qui relèvent de la catégorie des établissements de santé privé d'intérêt collectif (ESPIC) ;

- les établissements privés à but lucratif qui réunissent des praticiens exerçant une activité libérale.

d) De nouvelles catégories d'établissements ou de coopérations entre les structures de santé ont été introduites par le législateur

Les différentes réformes intervenues depuis les années 2000 ont conduit à instituer de **nouvelles catégories d'établissements, de groupements ou d'instrument de coordination** afin de renforcer l'accessibilité et la pertinence de l'offre territoriale de santé.

D'une part, la loi du 26 janvier 2016 précitée a, par exemple, institué **les groupements hospitaliers de territoires** (GHT). Il s'agit de dispositifs conventionnels obligatoirement souscrits entre les établissements publics de santé d'un même territoire en vue de coordonner la prise en charge d'un patient.

D'autre part, la loi du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019 a institué des **communautés professionnelles territoriales de santé** (CPTS). Cette organisation est constituée à l'initiative des professionnels de santé publics et privés pour renforcer l'accompagnement des patients et tenir compte des besoins spécifiques des territoires.

Enfin, la loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et la transformation du système de santé a prévu **la structuration des « hôpitaux de proximité »**. Institués par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, ils désignent des établissements publics ou privés de santé assurant une offre de soins de premier recours, de suite et de réadaptation et se caractérisent par un modèle de financement spécifique.

Aux termes des dispositions de l'article R. 6111-24 du code de santé publique, la reconnaissance du statut d'hôpital de proximité est appréciée, notamment, selon la fragilité du territoire (population âgée, taux de pauvreté, faible densité de population, faiblesse de l'offre médicale).

4. La Poste s'est transformée en acteur de l'aménagement du territoire et de la gestion de solutions d'accueil mutualisées de services au public

La Poste a connu d'importantes transformations dont l'une des plus structurantes concerne la **transformation de son statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) en société anonyme à actionnaire unique** aux termes de la loi du 9 février 2010¹.

Malgré cette évolution statutaire, La Poste a **conservé une importance particulière au plan territorial en raison des missions de service public que lui a confiées le législateur** en 1990² et qu'elle a complété en 2005 et 2007. Celles-ci sont de quatre ordres :

- assurer le **service universel postal** ;
- assurer le **service public de transport et de distribution de la presse** ;
- contribuer, aux termes de la loi de 2005³, à **l'aménagement et au développement du territoire** ;
- contribuer à **l'accessibilité bancaire**.

La mission confiée à La Poste en matière d'aménagement du territoire implique la mobilisation et la transformation de son réseau de points de contact.

Ces derniers se distinguent des bureaux de poste traditionnels et peuvent résulter, le cas échéant, de la conclusion de « *partenariats locaux publics ou privés* (...) »⁴.

¹ Loi 2010-123 du février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales.

² Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications.

³ Loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales.

⁴ 1° du II de l'article 2 de la loi 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales.

Concrètement, les points de contact peuvent se situer dans l'enceinte d'un bâtiment public ou d'un commerce et assurer un accueil minimal des usagers.

La loi du 9 février 2010 a fixé à plusieurs conditions en matière de répartition des points des points de contact sur le territoire :

- le nombre de ces points ne peut être inférieur à 17 000 ;
- dans chaque département, 90 % de la population doit se trouver à moins de cinq kilomètres ou à moins de vingt minutes en voiture d'un point de contact ;
- les communes de plus de 10 000 habitants doivent disposer d'un point de contact supplémentaire par tranche de 20 000 habitants.

La loi a, en outre, introduit en 2005 un **contrat pluriannuel de la présence postale** ayant vocation à préciser les objectifs qualitatifs attachés à l'exercice de sa mission d'aménagement du territoire par La Poste (horaire d'ouverture, services disponibles etc.).

Ce document peut également prévoir des dispositions concernant les modalités d'évolution du réseau.

Par exemple, les contrats 2014-2016 et 2017-2019 indiquaient qu'un maire pouvait s'opposer à la transformation d'un bureau de poste dans les communes situées en zone rurale, les territoires classés en quartier prioritaire de la politique de la ville, les communes nouvelles et les communes dotées d'un unique bureau.

Compte tenu des obligations particulières qui pèsent sur La Poste en matière d'adaptation de son réseau, **plusieurs instruments de compensation ont été institués.**

Le premier d'entre eux est le Fond postal national de péréquation territoriale (FPNPT), dont les modalités sont précisées par les contrats de présence postale.

D'autres initiatives ont été mises en œuvre pour réduire le coût assumé par La Poste pour l'exploitation de bureau ou de points de contact.

Il en va, notamment ainsi, de **l'accueil de maisons de services au public (MSAP) au sein des implantations territoriales de La Poste** initié en 2016.

En effet, l'accueil et la gestion d'une MSAP par un bureau de poste ou un point de contact ouvre droit à un financement annuel assuré par le FPNPT à hauteur de 50 % des charges exposées.

B. POUR L'EXERCICE DE SES MISSIONS RÉGALIENNES DANS LES TERRITOIRES, L'ÉTAT A ENTENDU MAINTENIR SA PRÉSENCE NON SANS CHERCHER À EN RÉDUIRE LE COÛT

1. Les forces de l'ordre ont connu plusieurs réformes de leur organisation territoriale

a) La Police nationale au travers de la direction centrale de la sécurité publique assure une mission de proximité et de sécurité du quotidien

Votre rapporteur spécial s'est essentiellement intéressé aux services de la Police nationale relevant de la **direction centrale de la sécurité publique** (DCSP).

Forte de près de **67 000 effectifs physiques**, elle constitue l'une des neuf directions placées sous l'autorité de la direction générale de la police nationale (DGPN) et **assure les missions les plus au contact des publics**.

(1) Les missions et l'organisation de la DCSP

La DCSP exerce **plusieurs missions** notamment celles consistant à :

- intervenir au service des populations ;
- assurer une **présence visible** afin de prévenir et dissuader la commission de faits de délinquance sur la voie publique et dans les enceintes sportives ;
- prévenir et réprimer les délits routiers ;
- **encadrer les grands évènements** ou les déplacements de personnalités et, plus largement, à maintenir l'ordre public ;
- protéger les lieux sensibles ;
- participer aux dispositifs d'intervention d'urgence en cas d'attaque terroriste ;
- exercer une activité de renseignement.

La DCSP est organisée en plusieurs niveaux :

- **l'échelon central définit la doctrine** de sécurité publique et les règles d'emploi des personnels, **répartit les moyens**, anime et contrôle l'activité des services territoriaux ;

- **les directions départementales** de sécurité publique (DDSP) – au nombre de 99 – **coordonnent les services territoriaux**, définissent leurs objectifs et assurent la mutualisation des moyens ;

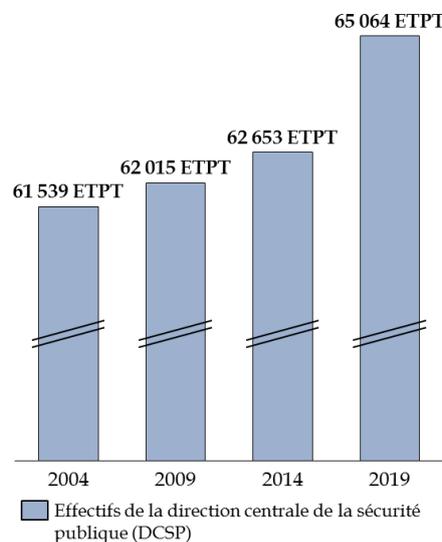
- **les circonscriptions de sécurité publique (CSP)** – au nombre de 307 – qui constituent **le maillage de base** de l'action de la DCSP.

Enfin, les DDSP des chefs-lieux des six zones de défense¹ exercent vis-à-vis des autres directions départementales de leur ressort une mission de coordination.

(2) La réorganisation des services de DCSP depuis le milieu des années 2000

D'une part, afin d'augmenter la présence des agents de police sur la voie publique, **les effectifs ont été renforcés de 3 525 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) entre 2004 et 2019.**

Évolution du nombre d'ETPT de la DCSP entre 2004 et 2019



Source : commission des finances du Sénat
d'après les réponses au questionnaire budgétaire

D'autre part, une **réorganisation substantielle des services de la DCSP a été opérée en 2015**. Celle-ci poursuivait plusieurs objectifs :

- augmenter la présence visible des agents sur la voie publique ;
- renforcer les capacités d'investigation ;
- approfondir la coopération avec les autres services judiciaires et de sécurité intérieure ;
- introduire une logique de pilotage par objectifs de qualité ;
- densifier le partenariat stratégique entre les services de la DCSP, les préfets et le Parquet.

¹ Les zones de défense sont énumérées à l'article R. 1211-4 du code de la défense et se composent des zones de Paris, du Nord, de l'Ouest, du Sud-Ouest, du Sud, du Sud-Est et de l'Est.

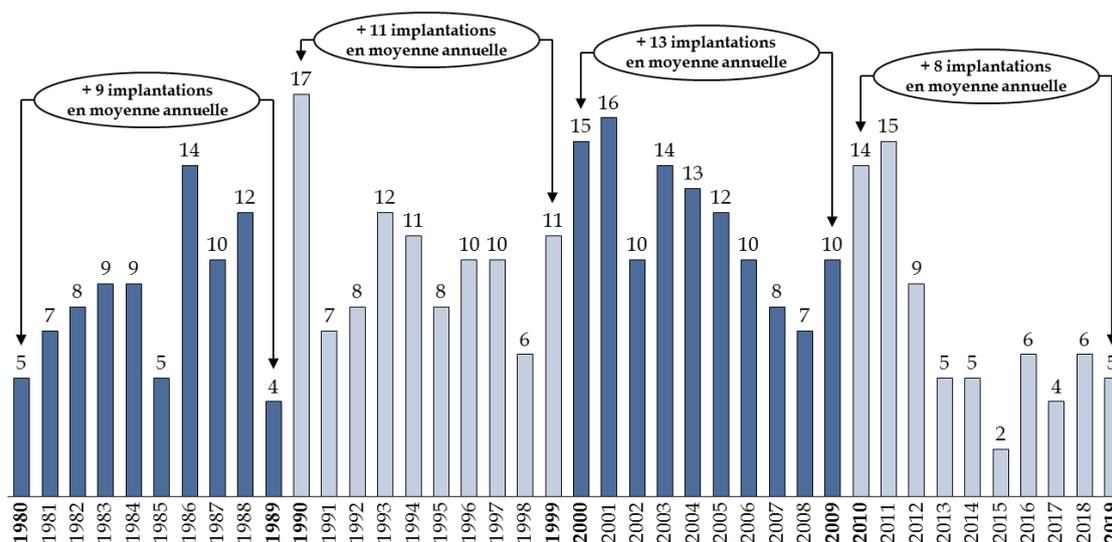
En outre, **un nouveau classement des CSP a été introduit dans le contexte d'un redéploiement des territoires relevant de la Police et de la Gendarmerie nationales.**

Trois vagues de redéploiements se sont ainsi succédé en 2002, 2011 et 2013 conduisant à inscrire 270 nouvelles communes dans le périmètre Police nationale et à en exclure 176.

L'ensemble de ces évolutions se sont, enfin, accompagnées depuis le début des années 2000, par **un effort de construction ou d'ouverture d'implantations** (hôtels de police, commissariats etc.) dans les CSP.

Ainsi, entre 2000 et 2009, en moyenne 13 implantations nouvelles ont été ouvertes sur le territoire.

Évolution du nombre d'implantation nouvelle par an de la DCSP



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

b) *La Gendarmerie nationale, acteur essentiel de la sécurité en zone rurale, s'est réorganisée*

À l'instar de la méthode qu'il a retenu s'agissant de la Police nationale, votre rapporteur spécial a souhaité s'intéresser à **la composante la plus territorialisée et la plus au contact du public de la Gendarmerie nationale**, à savoir les services de la gendarmerie départementale (GD).

(1) L'organisation de la Gendarmerie départementale

La gendarmerie départementale est placée sous l'autorité de la direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN) elle-même intégrée au sein du ministère de l'Intérieur. La GD est divisée en **plusieurs échelons** :

- les **régions** de gendarmerie ;
- les **groupements** de gendarmeries départementales (GGD) ;
- les **compagnies** de gendarmerie départementale (CGD) ;
- les **brigades territoriales** qui se distinguent, selon leur mode de fonctionnement, en brigades territoriales autonomes (BTA) ou en communautés de brigades (COB) composées de brigade de proximité (BP).

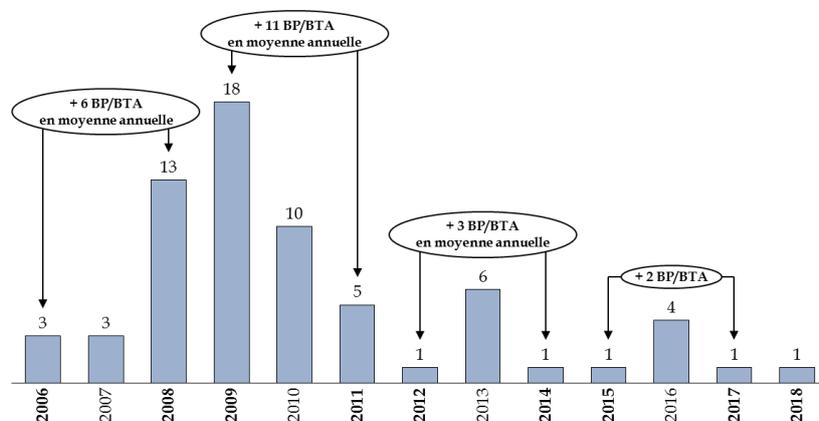
(2) La réorganisation des services de la gendarmerie départementale

La gendarmerie départementale a connu, depuis 2005, d'importants mouvements de réorganisation qui peuvent être rassemblés en trois thèmes.

En premier lieu, **le maillage territorial de la gendarmerie a évolué** ce qui s'est traduit par des **suppressions d'unités et des restructurations d'implantations**.

En effet, si l'on constate un solde brut de création de brigades de proximité (BP) ou de brigades territoriales autonomes au cours de la période 2009-2011, ces résultats masquent d'importants mouvements internes.

Évolution du nombre d'ouvertures annuelles de brigade de proximité (BP) ou de brigade territoriale autonome (BTA) entre 2006 et 2018



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Ainsi, ce sont en réalité **153 brigades territoriales** qui ont été **dissoutes** au cours de cette période.

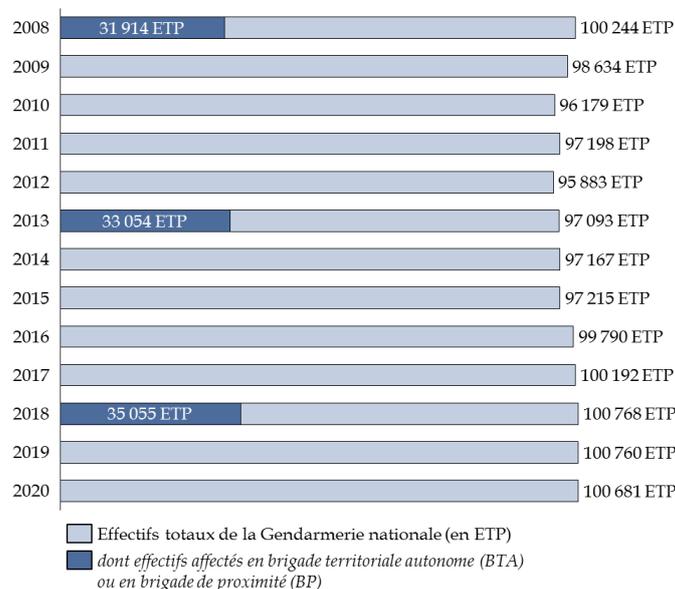
En deuxième lieu - et comme votre rapporteur spécial l'indiquait à propos de la réorganisation de la direction centrale de la sécurité publique - **plusieurs redéploiements ont été conduits entre la Gendarmerie et la Police nationales**.

Dans ce contexte, 176 communes sont passées en zone gendarmerie entre 2002 et 2016, soit une population totale concernées de près d'un million de personnes.

En troisième lieu, **les effectifs de la Gendarmerie nationale ont connu un mouvement de balancier depuis 2008** dans le contexte de la révision générale des politiques publiques (RGPP) puis de l'aggravation du risque sécuritaire sur le territoire national.

Ainsi, le nombre des effectifs a diminué de 4 361 emplois équivalent temps plein (ETP) entre 2008 et 2012 avant d'augmenter à nouveau d'un niveau équivalent (+ 4 885 ETP) entre 2012 et 2018.

Évolution des effectifs de la Gendarmerie nationale entre 2008 et 2020



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires et les réponses au questionnaire budgétaire

Il convient, toutefois, d'observer que **la tendance baissière du nombre des effectifs a largement préservé les postes les plus au contact des populations**. En effet, alors que les effectifs totaux diminuaient, ceux affectés en brigade territoriale autonome ou en brigade de proximité continuaient d'augmenter.

2. Diverses réformes ont réorganisé l'exercice du contrôle de légalité

Aux termes des dispositions de l'article 72 de la Constitution, **le représentant de l'État a la charge, dans les collectivités territoriales, du contrôle administratif et du respect des lois**. Il exerce, à ce titre, un contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales.

Divers travaux conduits au début des années 2000¹ avaient contribué à dégager un **« constat de carence »**² dans l'exercice du contrôle de légalité résultant de plusieurs facteurs (manque de cohérence, de personnels, d'expertise juridique etc.) et justifiant une réforme.

Plusieurs évolutions opérationnelles et organisationnelles sont intervenues depuis le milieu des années 2000 puis dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) initiée entre 2007 et 2012, de la modernisation de l'action publique (MAP) et du Plan « Préfecture Nouvelle Génération ».

En premier lieu, ces évolutions ont conduit à **centraliser l'exercice du contrôle de légalité** jusqu'alors réparti entre les préfetures, les sous-préfetures et divers services déconcentrés.

Actée par le comité de modernisation des politiques publiques en 2007, le principe d'une centralisation du contrôle de légalité a été affirmé juridiquement par voie de circulaire en 2009³.

Ce mouvement de centralisation a impliqué de **clarifier la répartition des compétences** en instaurant un nouvel équilibre entre les sous-préfetures et les préfetures de départements.

Ainsi, si le sous-préfet en est demeuré juridiquement responsable, la fonction d'instruction du contrôle de légalité a été confiée aux seuls services du préfet de département afin d'en assurer l'uniformité.

En deuxième lieu, il a été procédé à **une concentration des moyens humains et techniques au niveau des préfetures de départements**. En conséquence, le niveau des effectifs présents en sous-préfecture pour l'exercice du contrôle de légalité a été fortement réduit.

Par ailleurs, cette concentration des moyens s'est inscrite dans une **démarche d'approfondissement du fonctionnement en réseau des différents services** intervenant dans le cadre du contrôle de légalité des actes.

Ainsi, les préfetures ont été amenées à élaborer un plan départemental de contrôle conjointement avec les autres directions départementales intéressées – comme les directions départementales des finances publiques, par exemple – et à constituer des pôles interservices dans une logique de mutualisation.

En troisième lieu, une action a été conduite pour **mieux cibler le contrôle**. En effet, le très important nombre d'actes transmis conduisait à ce

¹ Voir, par exemple, le rapport sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution de l'Inspection générale de l'administration de juillet 2003.

² « L'impact de la RGPP sur le contrôle de légalité », *Revue française d'administration publique*, 2010.

³ Circulaire du 23 juillet 2009 du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales adressée aux préfets et relative à la réorganisation du contrôle de légalité.

qu'il devienne « *illusoire de croire que le préfet [soit] en mesure* »¹ de s'assurer de la légalité de chacun d'entre eux.

Aux termes de la circulaire du 17 janvier 2006², les préfetures avaient déjà été invitées à **hiérarchiser leurs priorités au travers d'une stratégie locale de contrôle** s'inscrivant dans le cadre d'objectifs définis au niveau national. A l'inverse de l'exercice d'un contrôle prioritaire, le principe d'un contrôle aléatoire des actes relevant des autres domaines avait été introduit.

En 2009 et en 2010, ces objectifs ont été complétés de sorte à intégrer le champ de la commande publique et de l'urbanisme.

En dernier lieu, **diverses mesures d'allègement des obligations de transmission des actes des collectivités territoriales** ont cherché à réduire la charge s'exerçant sur les préfetures dans le cadre du contrôle de légalité.

Des allègements ont été introduits par les lois du 13 août 2004³ et du 16 décembre 2010⁴, en particulier en matière d'actes relatifs à la gestion des fonctionnaires territoriaux.

Ce champ a été élargi aux termes de l'ordonnance du 17 novembre 2009⁵ qui a, par exemple, exempté de transmission au préfet un certain nombre de délibérations communales relatives à la voirie.

Dans son rapport de 2016 précité, la Cour des comptes notait le succès de **cette stratégie d'allègement qui a permis de réduire significativement le nombre d'actes soumis au contrôle du préfet**. Ainsi, ce dernier serait passé de 8,3 millions en 2004 à 5,1 millions en 2013.

Enfin, le Gouvernement a engagé à partir de 2016 un plan « Préfecture Nouvelle Génération » (PPNG) dont l'un des axes consiste à renforcer les moyens dédiés au contrôle de légalité.

Il prévoit, ainsi, de renforcer l'actuel pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) au travers d'une augmentation des effectifs et de le compléter par la création de deux nouveaux pôles d'expertise. En outre, 102 ETP supplémentaires devraient être redéployés en faveur du contrôle de légalité entre 2018 et 2020.

¹ Rapport de M. Pierre Mauroy au Premier ministre pour « Refonder l'action publique locale », 2000.

² Circulaire du 17 janvier 2006 du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales adressée aux préfets et relative à la modernisation du contrôle de légalité.

³ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

⁴ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

⁵ Ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité.

C. EN QUINZE ANS S'EST OPÉRÉE UNE PROFONDE TRANSFORMATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT, DES INSTRUMENTS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. L'organisation de l'administration territoriale a fortement évolué

a) Un mouvement en faveur de la régionalisation

La réforme de l'organisation préfectorale est, d'abord, marquée par **l'affirmation de l'échelon régional** qu'indique clairement, depuis 2010, la reconnaissance de l'autorité du préfet de région sur les préfets de départements¹.

Cette régionalisation de l'action de l'État s'est également manifestée par une **réorganisation de ses services régionaux**. Ainsi, divers décrets intervenus entre 2009 et 2010 sont venus substituer **cinq nouvelles directions régionales** aux 17 services qui leur préexistaient.

Ce nouveau schéma s'est traduit par la création des directions suivantes, en charge du pilotage des politiques publiques :

- la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) aux termes du décret du 10 novembre 2009 ;

- la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) aux termes du décret du 29 avril 2010 ;

- la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) aux termes du décret du 8 juin 2010 ;

- la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) aux termes du décret du 27 février 2009 ;

- la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSC).

Dans le contexte d'une **réduction du nombre de régions en 2015**, l'organisation régionale des services de l'État a connu de nouveaux mouvements d'adaptation.

Ainsi, au 1^{er} janvier 2016, il avait été procédé à la **fusion de 144 services déconcentrés** en région au sein de 63 nouvelles entités.

Par ailleurs, **9 postes de préfets et 63 postes de directeurs régionaux ont été supprimés**.

¹ Article 2 du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements dans sa rédaction résultant du décret du 16 février 2010.

Enfin, pour assurer une plus grande cohérence de l'action des services déconcentrés, un décret du 7 mai 2015 a institué une conférence nationale de l'administration territoriale de l'État (CNATE) réunissant les administrations centrale, les préfets de régions et les responsables des services déconcentrés.

b) Une réorganisation des services départementaux qui interroge sur l'avenir des services infra-départementaux

(1) Les préfetures de département

Si l'échelon régional s'est affirmé, du point de vue de l'administration de l'État, comme le niveau de coordination et de pilotage des politiques publiques, la **mise en œuvre** de ces dernières relève essentiellement des **services départementaux et infra-départementaux**.

L'organisation préfectorale au niveau départemental a connu plusieurs mouvements de réorganisation entre 2009 et 2010. Ainsi, le décret du 3 décembre 2009 a **substitué deux à trois directions interministérielles (DDI) aux douze anciennes directions départementales** :

- la direction départementale de la protection des populations (DDPP) ;
- la direction départementale des territoires (DDT) et, le cas échéant, de la mer (DDTM) ;
- la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) lorsque la population excède 400 000 habitants.

Au niveau départemental toujours – mais échappant à l'autorité du préfet de département au profit de celle du préfet de région – ont été créées des **unités territoriales dépendant de certaines directions régionales** :

- les directions départementales du travail et de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) qui relèvent des DIRECCTE ;
- les unités territoriales des DREAL (UT-DREAL) qui en relèvent ;
- les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP) qui relèvent des DRAC.

(2) Les sous-préfetures

L'échelon infra-départemental a, également, fait l'objet d'une réorganisation analysée plus en détail par notre collègue Hervé Marseille¹ en 2017. Il rappelait, notamment, que l'administration sous-préfectorale avait connu deux principales réformes depuis les années 2010.

¹ Rapport d'information du 15 février 2017 de M. Hervé Marseille fait au nom de la commission des finances du Sénat sur la réforme de l'administration sous-préfectorale et sa contribution au maintien de la présence de l'État dans les territoires.

En premier lieu, **les sous-préfectures ont été appelées à se transformer en « administrations de mission »** aux termes des dispositions de la directive nationale d'orientation (DNO) des préfetures et des sous-préfectures pour 2010-2015. Cette dernière appelait à réduire le niveau des effectifs tout en renforçant les capacités juridiques et techniques nécessaire à l'exercice du contrôle de légalité et à la conduite de projets.

La sous-préfecture était présentée comme **l'institution devant assurer le lien le plus étroit avec les élus et la vie institutionnelle locale** et la directive indiquait que le maillage territorial en vigueur – composé de 240 sous-préfectures – serait maintenu nonobstant des adaptations justifiées au niveau local.

En second lieu, l'administration sous-préfectorale a évolué sous l'effet des dispositions de la DNO des préfetures et sous-préfectures pour 2016-2018.

Comme l'indiquait notre collègue Hervé Marseille, cette directive avait davantage pour ambition de renforcer l'échelon préfectoral lui-même et ce autour de quatre grands axes :

- conforter la place de la préfeture de département dans l'exercice des missions régaliennes de l'État ;
- moderniser les relations avec les usagers ;
- s'inscrire comme l'institution étatique de proximité ;
- rénover ses outils et instruments d'action.

Dans ces conditions, **le rôle des sous-préfectures a paru s'affaiblir. En effet, d'un rôle d'animateur et de coordinateur des missions de sécurité au niveau local, elles devenaient un « échelon de proximité ».**

De même, l'implication croissante du réseau des sous-préfectures dans le déploiement d'une offre mutualisée d'accueil du public (Maisons de l'État ou Maisons de services publics, par exemple) en tant qu'acteur d'un « effort de médiation multicanal » a pu interroger sur le rôle concret que l'État souhaite leur confier à long terme.

Enfin, les efforts de modernisation – et particulièrement de dématérialisation – ont rendu sans objet les services de guichet gérés par les sous-préfectures ce qui a justifié la fermeture de ces services et le redéploiement des effectifs alloués.

2. L'État a revu entièrement ses instruments d'aménagement du territoire et mis fin aux dispositifs d'ingénierie territoriale

a) Une réduction progressive des moyens de l'aménagement du territoire

La réorganisation des moyens de l'État-aménageur est notamment marquée par la **réduction des compétences** confiées à la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) avant que cet instrument ne soit remplacé en 2014.

Créée en 1963 et rattachée au Premier ministre, la DATAR était chargée de plusieurs missions¹ et, en particulier, de :

- participer à l'élaboration du plan de développement économique et social ;
- coordonner les programmes et opérations d'équipements ministériels concourant à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ;
- harmoniser les actions en faveur du développement industriel et rural.

Comme l'ont observé nos collègues Hervé Maurey et Louis-Jean de Nicolaÿ dans leur rapport de 2017 consacré à l'aménagement du territoire², **la DATAR s'est transformée, à partir de 2005, en une structure de pilotage alors qu'elle était, jusqu'alors, une « administration d'action »**. Elle a, ensuite, été remplacée par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), créé en 2014³.

Une telle dynamique s'inscrit dans le **contexte d'un changement des modes d'intervention de l'État** en matière d'aménagement du territoire qui, autrefois centralisés et directs, se conçoivent davantage comme une politique de soutien aux projets de développement conçus et portés par les acteurs territoriaux.

Cette nouvelle approche de l'aménagement du territoire s'illustre doublement :

- d'abord, par un **recours croissant au zonage** (pôles de compétitivité, pôles d'excellence rurale, quartiers prioritaires de la politique de la ville, par exemple) ;
- ensuite, par le **développement d'instruments de contractualisation** en lieu et place des interventions financières directes (Contrats de plan État-Région, contrats de ruralité, Action Cœur de Ville...).

¹ Décret du 14 février 1963 créant la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

² Rapport d'information n° 565 (2016-2017) de MM. Hervé MAUREY et Louis-Jean de NICOLAY, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

³ Décret n° 2014-394 du 31 mars 2014 portant création du Commissariat général à l'égalité des territoires.

b) La fin de l'offre d'ingénierie territoriale

Notre collègue Pierre-Yves Collombat, a eu l'occasion de présenter la **chronologie d'un important recul de l'offre d'ingénierie territoriale de l'État** à l'occasion de l'examen des crédits de la mission « *Administration générale et territoriale de l'État* » pour 2019 dans le cadre de ses fonctions de rapporteur pour avis de la commission des lois.

Ingénierie territoriale : le retrait progressif de l'État

a) La loi MURCEF

L'État a commencé à réduire son champ d'intervention dans le domaine de l'ingénierie territoriale vers la fin des années 1990, lorsqu'il est apparu que l'assistance fournie par les services de l'État aux communes était difficilement compatible avec les règles du droit la concurrence et des marchés publics qu'imposait la construction européenne. La loi MURCEF, votée sous le gouvernement de M. Lionel Jospin, a ainsi soumis les prestations d'ingénierie publique aux dispositions du code des marchés publics tout en prévoyant un dispositif dérogatoire, compatible avec le droit communautaire : l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT).

Ce dispositif visait à permettre aux communes et groupements de communes « ne disposant pas, du fait de leur taille et de leurs ressources, des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de leurs compétences dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat » de disposer à leur demande d'une assistance technique de la part des services de l'État. Pour bénéficier de l'ATESAT, les collectivités devaient donc remplir un double critère, financier et démographique. Une convention entre l'État et les collectivités concernées précisait la nature et le niveau des prestations, ainsi que le montant de la rémunération, fondée sur un forfait annuel variant selon la taille et le type de collectivité ainsi que le type de missions, qui se distinguait entre missions de base et missions complémentaires. Au total, ces rémunérations s'élevaient à environ 5 millions d'euros par an.

b) La révision générale des politiques publiques (RGPP)

La RGPP, mise en œuvre sous le gouvernement de M. François Fillon, a, à la fois, réduit et recentré la mission d'ingénierie territoriale des services de l'État.

Dans une circulaire du 10 avril 2008, les services de l'État ont été invités à adapter leur intervention dans le champ de l'ingénierie publique, notamment en :

- les orientant vers une mission d'expertise et non plus de prestation de services ;
- mettant fin à celles n'entrant pas dans le champ de l'ingénierie concurrentielle, lorsqu'elles n'étaient pas justifiées par la mise en œuvre d'une politique prioritaire de l'État ou par le maintien d'un haut niveau d'expertise. Les interventions des services déconcentrés dans le secteur concurrentiels ont ainsi pris fin le 1er janvier 2012.

Parallèlement, sur la période 2008-2012, les effectifs des directions départementales des territoires (DDT) et des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) dédiés aux missions d'ATESAT ont diminué de 30 %, passant de 1 766 à 1 266 ETP.

c) La suppression de l'ATESAT

Le projet de loi de finances pour 2014 a prévu la suppression de l'ATESAT à partir du 1er janvier 2014, avec des mesures transitoires pour les conventions ATESAT en cours. Son exposé des motifs faisant valoir que ce dispositif n'était plus adapté à l'organisation locale, marquée par l'affirmation de la compétence des départements dans le domaine de l'ingénierie territoriale et par l'achèvement de la carte intercommunale. À ceci près que ni les départements, ni les intercommunalités n'ont d'obligations en la matière. Les solutions mises en place sont le fruit d'initiatives locales dont rien ne garantit la pérennité en période de disette financière.

L'Association des maires de France et l'Association des maires ruraux de France avaient alors souligné que la réduction significative des moyens consacrés à l'ingénierie territoriale allait à l'encontre des besoins croissants des communes, confrontés à l'application de normes plus nombreuses et plus complexes. Cumulée avec la baisse des dotations, alors déjà d'actualité, la fin de l'ATESAT a été ressentie comme une double peine par de nombreux élus ruraux.

En réponse a été créé, le 1er janvier 2014, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Toutefois, parmi ses nombreuses missions, cet établissement public n'assure qu'une ingénierie dans les domaines exigeant un haut niveau de technicité. Il n'est pas destiné à répondre aux besoins d'ingénierie du quotidien des collectivités territoriales.

En 2014 également, la loi ALUR a abaissé de 20 000 à 10 000 habitants le seuil en deçà duquel les intercommunalités pouvaient bénéficier gratuitement de l'assistance technique des services déconcentrés de l'État pour l'instruction des permis de construire et autorisations préalables. Une nouvelle régression donc pour les communes moyennes.

Source : Avis n° 153 (2018-2019) sur le projet de loi de finances pour 2018 de M. Pierre-Yves COLLOMBAT, fait au nom de la commission des lois, déposé le 22 novembre 2018

3. Dans le cadre de la réforme des administrations financières, les trésoreries ont été réorganisées

Aux côtés des services des impôts et des diverses structures spécialisées, **le réseau déconcentré de la direction générale des finances publiques comptait quelques 1 980 trésoreries en 2018.**

Ces dernières assurent la **gestion budgétaire et comptable des collectivités territoriales**, de leurs établissements publics, des hôpitaux et de certains offices publics de l'habitat (OPH).

Par ailleurs, elles peuvent être compétentes en matière de recouvrement – notamment des amendes – ou assurer un accueil de proximité.

Le rôle des trésoreries a été réformé essentiellement à l’occasion de la fusion des anciennes directions générales des impôts (DGI) et de la comptabilité publique (DGCP) dont votre rapporteur spécial a rappelé le cadre dans la partie consacrée à l’accueil des contribuables.

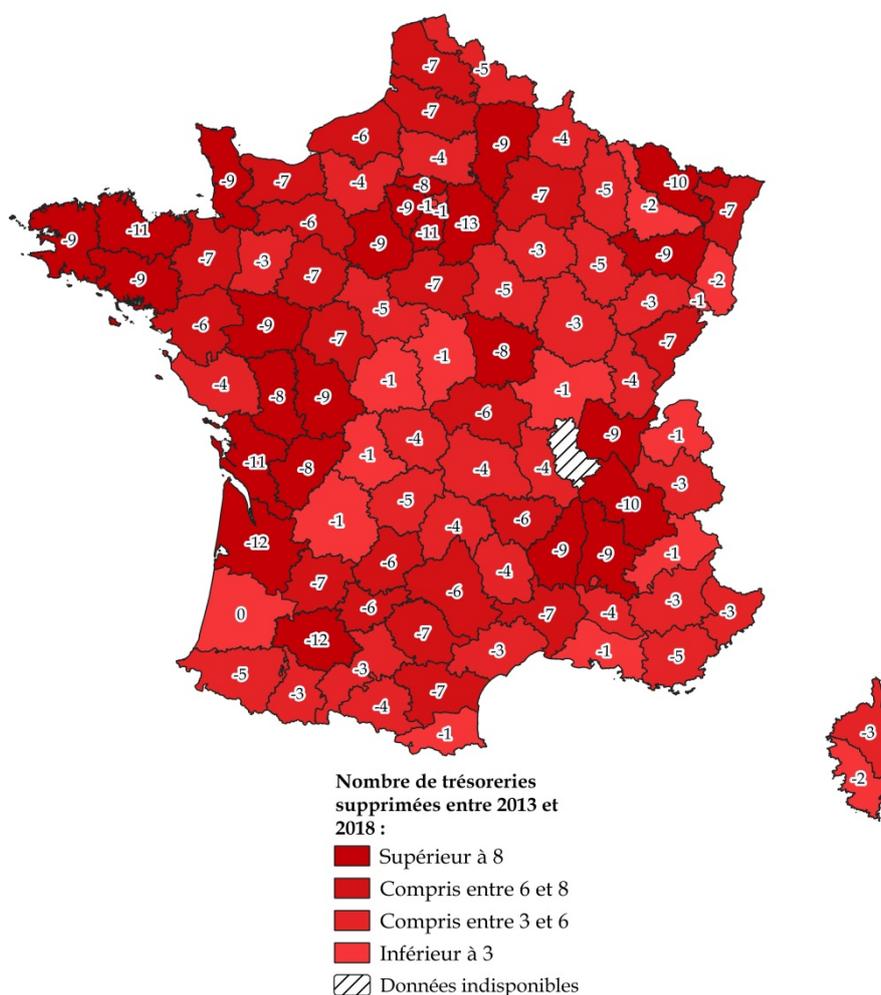
Jusqu’alors les trésoreries effectuaient, en effet, une mission de recouvrement de l’impôt sur le revenu et sur les sociétés aujourd’hui dévolue au SIP ou SIE.

Dans le cadre de la fusion des réseaux de la DGI et de la DGCP, **le nombre de trésoreries a été appelé à diminuer**. En effet, certaines trésoreries ont été fusionnées avec d’anciens centres des impôts pour former des services des impôts des particuliers.

Par ailleurs, **la DGFIP a conduit une revue de son maillage territorial à partir de 2016** afin d’adapter la répartition des implantations sur proposition des directeurs départementaux.

Ainsi, **depuis 2013, les différentes réorganisations intervenues se sont traduites par la suppression nette de 535 trésoreries sur le territoire.**

Évolution du nombre de trésoreries au niveau départemental entre 2013 et 2018



Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire

4. L'État a entendu recourir davantage aux agences

Votre rapporteur spécial a souhaité s'intéresser à **deux agences intervenant dans le champ de l'environnement, de l'énergie et de la maîtrise des ressources naturelle**, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et les agences de l'eau.

Ces structures ne sont pas récentes et leur création remonte – pour les secondes notamment – au premier temps du processus d'agencification que l'État a connu.

a) L'ADEME

Instituée par la loi du 19 décembre 1990 sous la forme d'un établissement industriel et commercial (EPIC), l'ADEME résulte de la fusion de l'Agence pour la qualité de l'air (AQA), de l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie (AFME) et de l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED).

Quoiqu'ancienne, l'ADEME a vu ses missions renforcées et complétées à l'occasion de l'entrée en vigueur des deux lois Grenelle¹ et de la loi pour la transition énergétique de 2015² aux termes de laquelle elle s'est vue qualifiée « *d'opérateur de la transition énergétique* ».

Dans les champs de l'énergie et du développement durable, elle exerce, à ce jour, quatre grandes catégories de missions : le financement de la recherche et développement (R&D), l'apport en conseil et expertise, l'octroi d'aides directes et la sensibilisation des acteurs aux enjeux de transition énergétique et de protection de l'environnement.

Pour remplir ses missions, l'ADEME intervient au travers de trois instruments : la participation aux contrats de plan État-Région (CPER), la mobilisation de ses relais territoriaux et la mise en œuvre d'actions coordonnées avec les services de l'État.

L'ADEME a connu **deux principales réorganisations de son maillage territorial** depuis 1990 :

- la création de trois directions interrégionales au 1^{er} janvier 2010 compétentes pour l'animation des travaux des 26 directions régionales (DR) ;

- la diminution du nombre des DR à compter du 1^{er} janvier 2016 en cohérence avec l'évolution de la carte régionale.

b) Les agences de l'eau

Instituées par la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux³, les agences de l'eau ont pour mission de **mettre en œuvre les orientations arrêtées par les comités de bassin** en matière de politique de gestion des ressources hydrauliques.

Disposant, par ailleurs, d'une compétence pour contribuer « *à la connaissance, à la protection et à la préservation de la biodiversité* »⁴, les agences de l'eau mènent une **politique foncière visant à limiter l'artificialisation des zones humides**.

¹ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre des 268 engagements du Grenelle Environnement et loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

² Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

³ Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

⁴ Article L. 213-8-1 du code de l'environnement.

Pour conduire leurs missions, **les agences de l'eau collectent des redevances auprès des usagers** qu'elles distribuent, ensuite, sous la forme d'aides directes ou dépensent directement.

Il existe six agences de l'eau compétentes sur le territoire français :

- l'agence de l'Adour-Garonne ;
- l'agence de l'Artois-Picardie ;
- l'agence de la Loire-Bretagne ;
- l'agence du Rhin-Meuse ;
- l'agence du Rhône-Méditerranée ;
- l'agence de Corse ;
- l'agence Seine-Picardie.

TROISIÈME PARTIE
UN BILAN QUI MET À JOUR LES EFFORTS CONSENTIS PAR
L'ÉTAT, NOTAMMENT EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ, MAIS
TÉMOIGNE AUSSI D'UN DÉLAISSEMENT AUQUEL IL FAUT
METTRE FIN

I. TÉMOINS D'UNE RÉDUCTION DE L'OFFRE DE SERVICES PUBLICS
DANS LES TERRITOIRES, LES USAGERS ONT RAISON D'ALERTER
L'ÉTAT

A. EN RÉORGANISANT SES SERVICES, L'ÉTAT LAISSE TROP SOUVENT
LES USAGERS ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SEULS FACE À
UN ÉCRAN OU AUX COÛTS À ASSUMER POUR MAINTENIR UNE
OFFRE SUFFISANTE

- 1. Les réorganisations des services de guichet de l'État se sont traduites par des diminutions très importantes des effectifs publics dans les territoires et par des fermetures d'implantations**

A l'occasion de ses travaux, votre rapporteur spécial a eu l'occasion de mesurer la diversité des situations au cours **desquelles les usagers sont désireux de bénéficier d'un interlocuteur direct.**

En effet, les services assurés par l'État dans le champ de la délivrance des titres d'identité, de circulation ou dans le conseil en matière fiscale et foncière ne constituent qu'une partie seulement des démarches de nature administrative ou assimilée.

Ainsi, **les besoins les plus souvent évoqués concernent les administrations de sécurité sociale** telle que la Mutuelle Sociale Agricole (MSA) dans les territoires ruraux ou, encore, les caisses d'allocations familiales (CAF) ou d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT). Ces organismes ont, également, connu des refontes substantielles de leur maillage territorial.

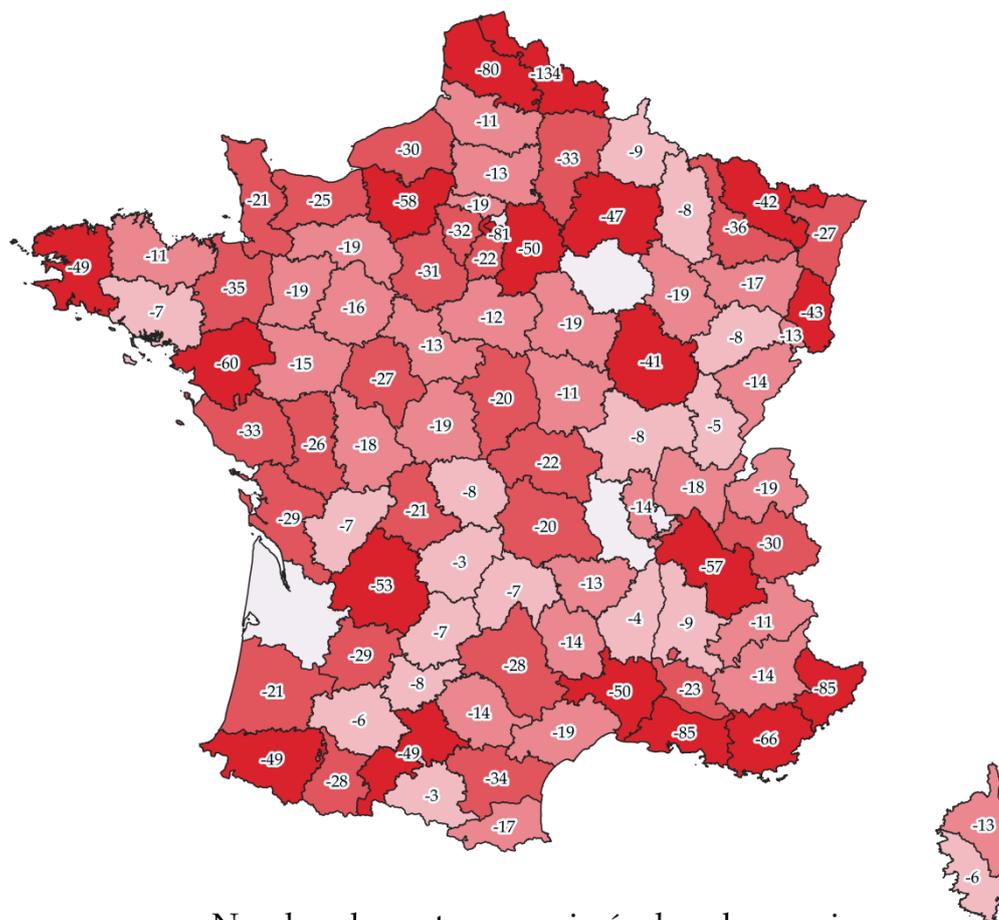
Pour autant, la réorganisation des services de l'État a eu d'importants effets au niveau territorial.

C'est par exemple le cas de la réforme des implantations des services de la direction générale des finances publiques.

En effet, comme votre rapporteur spécial l'indiquait plus avant, **la réforme de l'implantation des services des impôts des particuliers (SIP) a conduit la DGFIP à supprimer 75 d'entre eux sur la période 2013-2018** mais, également, à procéder à d'importantes suppressions d'effectifs.

Ainsi, ce sont **2 781 emplois équivalents temps (ETP) qui ont été retirés du réseau des SIP entre 2013 et 2018**. Au-delà du cas de Paris (- 319 ETP), d'autres départements comme, par exemple, celui du Nord (- 134 ETP) ont connu des réductions d'effectifs.

Évolution du nombre d'emplois dans les services des impôts des particuliers entre 2013 et 2018



Nombre de postes supprimés dans les services des impôts des particuliers entre 2013 et 2018



Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire

La mise en œuvre du Plan « Préfectures Nouvelle Génération » a, également, conduit à opérer d'importants redéploiements d'effectifs.

Ainsi, d'après les informations réunies par la Cour des comptes, en 2017, le ministère de l'Intérieur aurait estimé que les gains de productivité induits par cette réorganisation pourraient s'élever à **2 241 emplois**

équivalent temps plein (ETP) sur les 4 000 alors mobilisés pour la délivrance des titres.

2. Les solutions permettant de compenser ou d'accompagner le départ des services de guichet relevant de l'État ne sont pas satisfaisantes

a) La dématérialisation croissante des démarches administratives aggrave les inégalités et génère des coûts plus importants pour les collectivités territoriales et les usagers

La fermeture d'un service de guichet ou la diminution des effectifs qui lui sont affectés a souvent pour justification le **développement d'une gestion dématérialisée des demandes des usagers**.

Il en va, par exemple, ainsi de la délivrance de certificats de circulation effectuée, aujourd'hui, par une télé-procédure gérée par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).

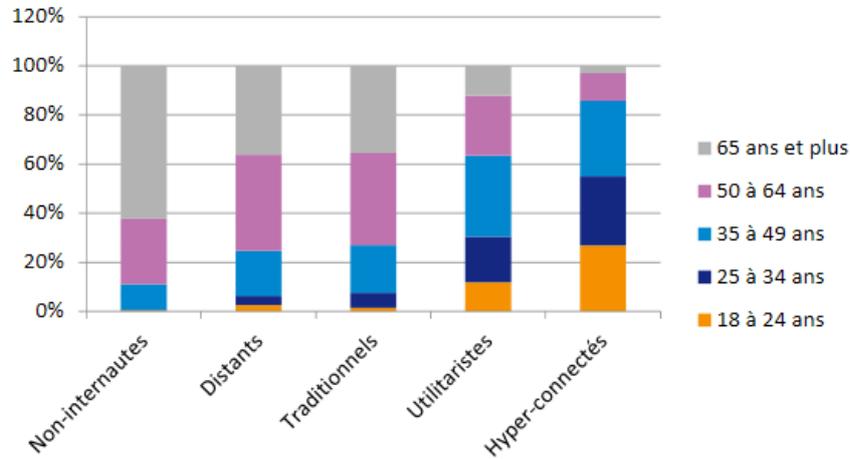
Toutefois, de telles évolutions posent plusieurs difficultés dont votre rapporteur spécial estime qu'elles sont insuffisamment prises en compte.

D'une part, **elles tendent à accentuer très fortement le phénomène de fracture numérique**. En effet, comme le rappelait France Stratégie dans un rapport de juillet 2018¹ consacré à cette thématique, un nombre conséquent d'usagers témoignent de difficultés à se saisir des outils électroniques. Cette tendance est d'autant plus forte chez les personnes âgées et parmi les catégories les moins favorisées.

Ainsi, plus de 60 % des individus estimant ne pas être des « internautes » sont âgés de plus de 65 ans tandis plus de 20 % des personnes issues des classes populaires à moyennes n'effectuent aucune démarche en ligne.

¹ France Stratégie, juillet 2018, « Les bénéfices d'une meilleure autonomie numérique ».

Auto-classification du rapport à l'usage des technologies numériques selon l'âge des individus



Source : France Stratégie

Cette inégalité face au numérique a été relevée par le Défenseur des droits. Ainsi, dans une décision du 3 septembre 2018 portant sur la dématérialisation des démarches de délivrance de certificats de circulation, le Défenseur des droits a fait état de « *nombreuses atteintes aux droits des usagers du service public* ».

**Extrait de la décision du Défenseur des droits
n° 2018-226 du 3 septembre 2018**

« [...] Le Défenseur des droits :

Constate que la mise en œuvre de la dématérialisation de la délivrance des titres réglementaires [...] a donné lieu à de nombreuses atteintes aux droits des usagers du service public.

Constate :

- de nombreux blocages informatiques ;
- une sous-évaluation du flux des demandes ;
- des difficultés mal prises en compte d'accès et de maîtrise d'internet pour une part importante de la population ;
- un manque d'information des publics concernés avant la généralisation du processus de dématérialisation ;
- un manque d'anticipation des besoins d'accompagnement du public ;
- une phase d'expérimentation manifestement insuffisante ;
- un manque d'expertise et de formation des nouveaux opérateurs ;
- un manque d'anticipation des situations complexes dans le domaine de l'immatriculation des véhicules ;
- un dispositif mis en place sans que toutes les procédures particulières relatives aux publics professionnels et vulnérables concernés n'aient été envisagées ;
- des défaillances de communication entre les préfetures, l'ANTS4(*) et les CERT ;
- des modes de communication avec les usagers insuffisants ;
- l'absence de phase transitoire et d'une voie alternative papier qui aurait permis d'identifier et de pallier progressivement l'ensemble des difficultés soulevées ;
- l'orientation des usagers vers des opérateurs privés payants disposant de vecteurs privilégiés par l'ANTS.

[...] »

D'autre part, le déploiement d'un ensemble croissant de services publics en ligne **génère des coûts supplémentaires pour les usagers** et les collectivités territoriales.

D'abord, votre rapporteur spécial souhaite rappeler que la mise en œuvre d'une télé-procédure pour l'obtention d'un certificat de circulation a donné lieu à la **constitution d'un marché privé** dont il a exposé les ressorts à

l'occasion de l'examen des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2020¹.

Ensuite, ces procédures dématérialisées font peser **une responsabilité de plus en plus importante sur les collectivités territoriales les plus excentrées**.

En effet, faute d'intérêt pour les acteurs de marché de procéder aux investissements nécessaires, ces collectivités – essentiellement rurales – se trouvent confrontées à la **nécessité de faire procéder elles-mêmes aux travaux de raccordement nécessaires**.

Pour que leur territoire bénéficie de la fibre optique, ces collectivités territoriales assument **un coût par habitant plus important que dans les zones urbaines** et densément peuplées.

Votre rapporteur spécial entend donc alerter sur les limites que fait peser **une conception de la réorganisation des services publics trop orientée vers la modernisation de l'outil technologique et insuffisamment vers l'utilisateur**.

Il souhaite que l'État poursuive son soutien aux initiatives portées par la direction interministérielle à la transformation publique (DITP).

Structure légère rattachée au Premier ministre, la DITP entend proposer des solutions de transformation de l'organisation des services publics qui placent l'utilisateur au centre. Le succès de l'opération « *carte blanche* » dans le département du Lot montre la pertinence de cette approche.

Recommandation n°1 : Encadrer le développement des procédures dématérialisées en imposant le maintien d'une méthode alternative (papier, par exemple) et la possibilité de disposer d'un interlocuteur physique.

Recommandation n°2 : Soutenir et étendre les actions conduites par la direction interministérielles à la transformation publique en faveur d'une réflexion mettant l'utilisateur au centre de la réorganisation des services de l'État.

¹ Annexe au rapport général fait au nom de la commission des finances du Sénat sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » demandés au projet de loi de finances pour 2020.

b) La mutualisation des services d'accueil du public est pertinente si elle repose sur un partage équitable des charges entre les acteurs

L'accompagnement des réorganisations territoriales de l'État s'est également fait au travers du **soutien au développement d'espace d'accueil mutualisé de services publics**.

Les maisons de services au public (MSAP) s'inscrivent, à ce titre, dans la continuité de l'expérimentation engagée par le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire dans le cadre de la convention établie le 28 septembre 2010 avec plusieurs grands opérateurs de service publics.

Fort des résultats de cette expérimentation, le Gouvernement avait annoncé la généralisation du dispositif en novembre 2013 en indiquant son intention que plus de 1 000 maisons de services au public soient ouvertes d'ici 2016.

Le développement des MSAP a été confié au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) auquel il est revenu d'établir un cahier des charges en vue de la labélisation des initiatives locales. **En 2019, 1 339 MSAP étaient dénombrées sur l'ensemble du territoire français.**

Répartition des MSAP en 2019



Source : CGET

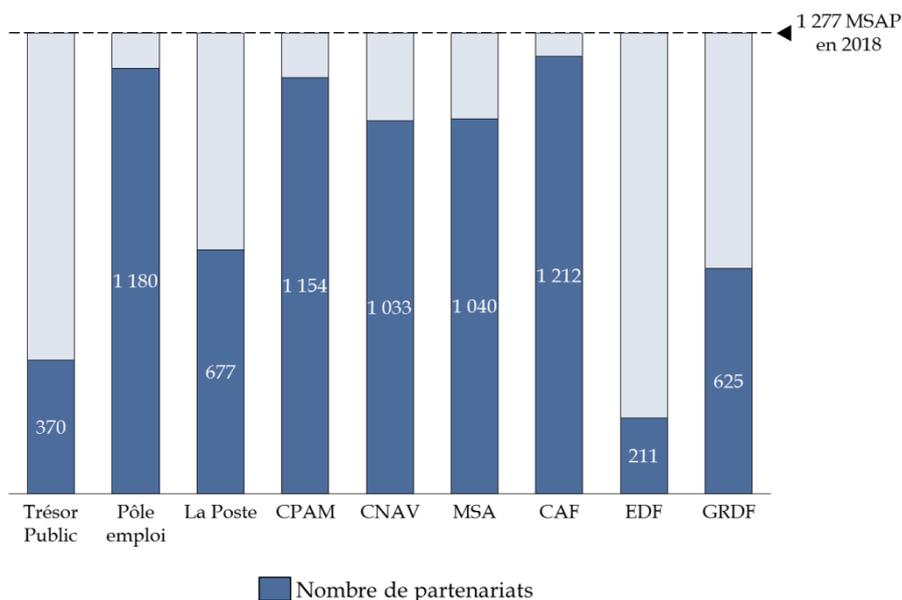
Si le fonctionnement des MSAP fait intervenir **plusieurs acteurs des services publics**, il convient de constater qu'ils ne sont pas équitablement représentés au sein de ces structures.

Ainsi, les organismes de sécurité et de protection sociales (CPAM, CNAV, CAF, MSA) sont parmi ceux qui se sont le plus saisis de l'opportunité qu'offraient les MSAP pour continuer de maintenir un accueil de proximité malgré la réorganisation de leur réseau. Ils sont présents dans plus de 90 % des MSAP sur le territoire.

A l'inverse, **l'État semble s'être moins saisi de cet instrument** alors qu'il tend, comme votre rapporteur spécial l'a montré, à réduire fortement ses effectifs et à dématérialiser davantage de procédures.

Ainsi, un agent compétent pour des questions relatives aux démarches des usagers envers le Trésor Public n'est disponible que dans moins de 30 % des cas.

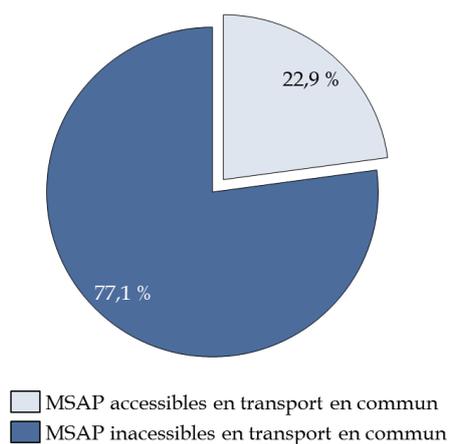
Synthèse de l'offre de services des MSAP en 2018



Source : commission des finances du Sénat d'après les données du CGET

Votre rapporteur spécial estime que des difficultés d'accès peuvent réduire l'intérêt des MSAP pour les usagers. Or, moins d'un quart d'entre elles sont accessibles par transport en commun.

Accessibilité des maisons de services au public en 2018



Source : commission des finances du Sénat d'après les données du CGET

Pour pallier cette difficulté, **plusieurs collectivités territoriales ont soutenu le développement de services itinérants**. En 2018, le CGET en dénombrait 124.

Votre rapporteur spécial a eu l'occasion de se rendre auprès de l'un de ces services sur le territoire de la communauté de communes (CC) de Thiérache-Sambre et Oise.

Ce service itinérant est assuré par une équipe de deux agents dotée d'un camping-car équipé d'un ordinateur portable et d'une clé 4G. Le véhicule circule les jours ouvrés sur le territoire de la communauté de communes ce qui lui permet de rencontrer 200 usagers et de traiter quelques 600 dossiers par mois.

Comme les responsables de ce service l'indiquaient à votre rapporteur spécial, **la plupart des usagers pris en charge sont âgés de plus de 50 ans.**

L'essentiel des demandes concernent les organismes de sécurité sociale mais une part croissante de l'activité concerne aujourd'hui les demandes de titres dématérialisés (certificat de circulation et titres d'identité).

Votre rapporteur spécial a été convaincu de la pertinence de cette solution mais estime que les difficultés relayées par les responsables de ce service confirment plusieurs de ces constats.

D'une part, **la hausse des demandes relatives à une procédure dématérialisée illustre l'accroissement des inégalités** en cours entre des usagers familiers des outils numériques et d'autres qui ne le sont pas.

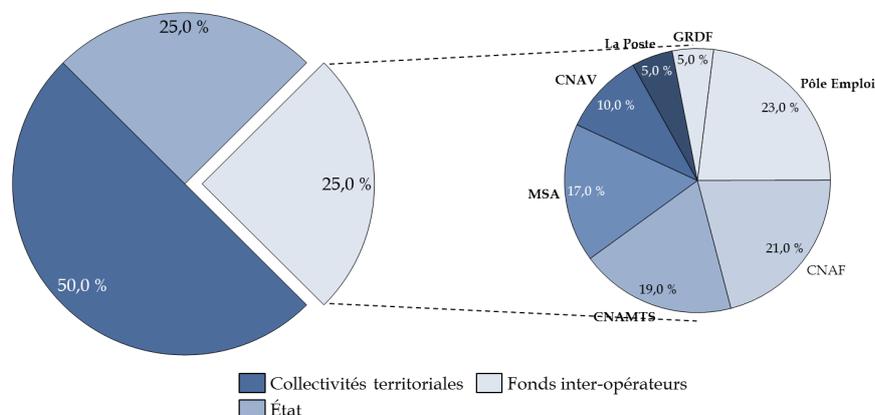
D'autre part, **le modèle de financement retenu pour ce service montre que l'État ne prend pas sa juste part**, au détriment des acteurs privés, des collectivités territoriales et des usagers.

En effet, dans le cas de ce service itinérant, l'État – qui a par ailleurs fermé la trésorerie – a participé à une partie de l'achat du véhicule roulant mais n'assume pas les coûts de fonctionnement et d'entretien ou, encore, la rémunération des agents mis à disposition des usagers.

Il apparaît normal à votre rapporteur spécial que le financement de ce service itinérant – et plus largement de l'ensemble des MSAP – soit partagé entre les divers opérateurs qui profitent de ce dispositif pour garder un contact de proximité avec les usagers. Pour autant **ce partage laisse aujourd'hui une place réduite à l'État.**

En effet, **le financement des MSAP est assuré pour moitié par les collectivités territoriales (soit 40 millions d'euros en 2019).** Un quart du financement est assuré par un fonds inter-opérateurs abondé par les opérateurs privés, essentiellement les organismes de sécurité sociale et Pôle Emploi. Le quart restant est versé par l'État.

Répartition du financement des MSAP entre les différents acteurs



Source : commission des finances du Sénat d'après la Cour des comptes

Votre rapporteur spécial estime que **la part de financement prise en charge par les collectivités territoriales est excessive** alors qu'une fraction croissante des services offerts par les MSAP correspond à des démarches concernant des administrations de l'État.

Enfin, il reçoit avec circonspection les annonces faites autour des **Maisons France Service (MFS)** supposées compléter ou remplacer les actuelles MSAP.

Le Gouvernement a, en effet, proposé d'améliorer le dispositif tant du point de vue **qualitatif** – en proposant la mise en place d'un panier homogène de services – que **quantitatif** puisque les MFS seraient implantées au niveau de chaque canton. Par ailleurs, les initiatives en faveur de la création de services itinérants seraient largement soutenues.

Une part des nouvelles implantations serait prise en charge par La Poste à qui des objectifs qualitatifs plus stricts ont été imposés compte tenu des critiques exprimées – notamment par la Cour des comptes¹ – quant au faible niveau de services offert dans les MSAP gérées par elle.

La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a indiqué que **l'État entendait augmenter le montant des financements alloués aux MFS** par rapport à ceux accordés aux MSAP.

Ainsi, **une enveloppe de 30 millions d'euros sera débloquée d'ici à 2022** ce qui traduirait une augmentation des engagements de l'État de l'ordre de 10 millions d'euros.

¹ Cour des comptes, mars 2019, « L'accès aux services publics dans les territoires ruraux ».

Cette hausse de la participation de l'État est bienvenue à condition qu'elle n'entraîne pas une charge supplémentaire pour les collectivités territoriales.

En effet, le Gouvernement a indiqué que les actuelles MSAP auraient jusqu'à la fin de l'année 2021 pour améliorer la qualité des services qu'elles rendent en vue d'une labélisation Maison France Service.

Or, le coût de cette montée en gamme risque d'être pris en charge par les collectivités territoriales ce que votre rapporteur spécial ne peut que critiquer.

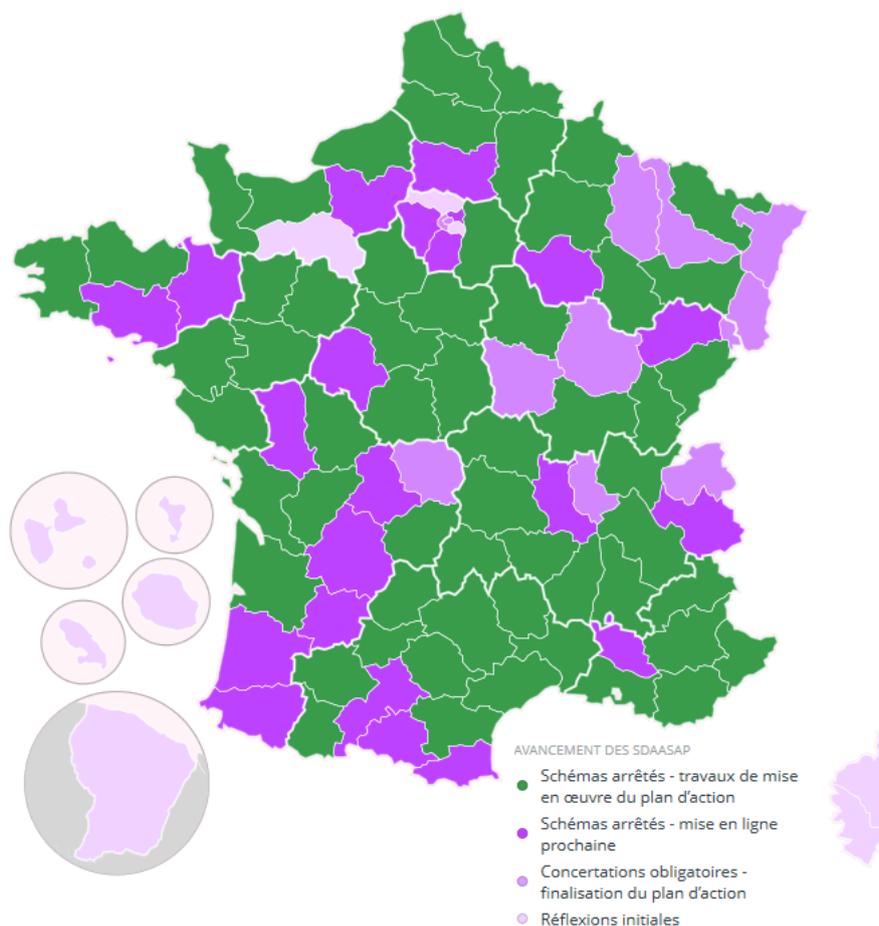
Recommandation n°3 : Accompagner financièrement les collectivités territoriales pour l'obtention du label « Maison France Service » au profit des maisons de services au public qu'elles exploitent aujourd'hui.

c) Les instruments de planification doivent inclure un plus grand nombre d'acteurs pour être véritablement utiles

L'accompagnement des réorganisations des services publics dans les territoires a, enfin, impliqué **le développement d'instruments de planification** dont, en particulier, **les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services publics (SDAASP).**

Introduits par la loi 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), les SDAASP résultent d'une concertation entre le préfet, le Département et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Le schéma défini pour les six années à venir un programme d'actions destiné à renforcer l'offre de services publics

État d'avancement des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services publics en 2018



Source : CGET

En raison de la longue période de diagnostic et de concertation qui est nécessaire à son élaboration, **le SDAASP présente plusieurs intérêts**. Toutefois, votre rapporteur spécial considère que **sa portée est limitée en pratique**.

D'une part, **son élaboration n'implique pas certains services déconcentrés de l'État comme ceux de la DGFIP**. Or, force est de constater que la réorganisation du réseau des administrations financières préoccupe largement les élus et les usagers.

D'autre part, **le SDAASP n'a pas de portée juridique** et ne peut être opposée aux services de l'État lorsqu'un projet de réorganisation s'en éloignerait.

La Cour des comptes dans son rapport de mars 2019 précité a proposé de rendre les SDAASP juridiquement opposables. Votre rapporteur spécial ne partage pas cette position.

En effet, dans une telle hypothèse, le périmètre actuel des acteurs impliqués dans l'élaboration du SDAASP semblerait trop restreint.

Si cet instrument devenait opposable, il conviendrait que les communes soit associées à son élaboration autrement que par la seule intervention de leurs EPCI. Or, la mobilisation d'un si grand nombre d'acteurs aurait probablement pour effet de rendre difficile la production d'un diagnostic et d'un schéma consensuel.

De plus, **votre rapporteur spécial estime que l'État doit pouvoir réorganiser ses services compte tenu des circonstances.** Ce qui lui semble dommageable c'est que certaines réorganisations puissent se faire sans concertation avec les élus locaux, soient annoncées trop tardivement ou – faute de planification – aient lieu en même temps que d'autres restructurations de services publics.

Ainsi, votre rapporteur spécial plaide pour **un approfondissement des SDAASP en prévoyant que leur élaboration implique, à titre obligatoire, l'ensemble des administrations et des opérateurs de l'État.**

En effet et par exemple, il apparaît peu compréhensible que la réforme en cours du réseau des trésoreries implique l'élaboration de schémas distincts dont les orientations feront l'objet d'une évaluation propre dans les années à venir.

<p>Recommandation n°4 : Élargir le périmètre des acteurs concertés dans le cadre de l'élaboration des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services publics à l'ensemble des services publics, notamment ceux relevant de la DGFIP.</p>
--

B. L'ACCÈS AUX SOINS PUBLICS ET LIBÉRAUX EST DE PLUS EN PLUS DIFFICILE

Comme votre rapporteur spécial l'a constaté lors des différentes auditions qu'il a conduites, **la question de l'accès aux soins tient une place prépondérante dans le développement d'un sentiment d'abandon vécu par les usagers du service public et les élus locaux.**

L'analyse de la répartition de l'offre de soins sur le territoire français fait ressortir **des situations de disparités inquiétantes**, qui tiennent autant à un **appauvrissement de l'offre hospitalière** qu'à un **défaut de régulation de l'offre libérale** et qui – surtout – **tendent à s'aggraver.**

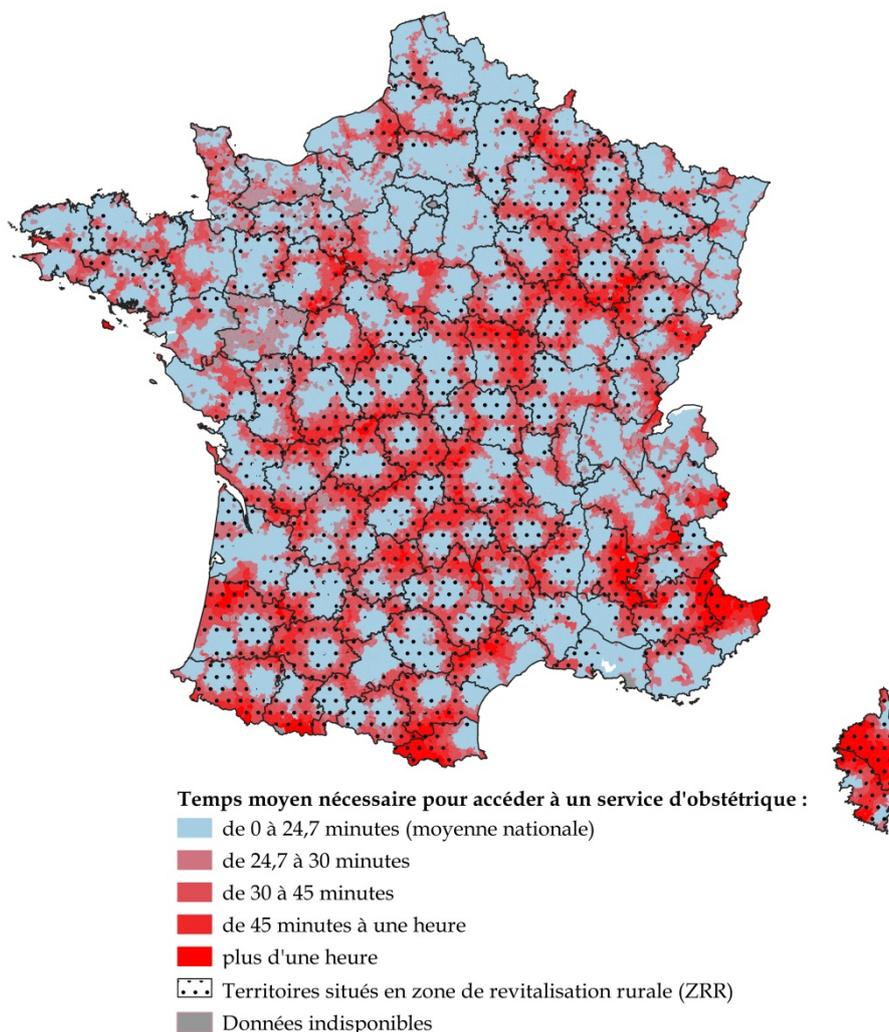
En premier lieu, **les différentes réformes et restructurations de l'hôpital public ont eu des effets notables sur l'accessibilité de l'offre de soins**. Cette dernière s'est globalement dégradée, en particulier dans les territoires classés en zone de revitalisation rurale (ZRR).

Votre rapporteur spécial souhaite **prendre l'exemple de l'accès aux soins obstétricaux** dont l'évolution est largement comparable à celle des autres services (urgences, médecine générale etc.).

Il ressort de l'ensemble des données disponibles, que le temps nécessaire pour accéder à un service obstétrique est, en moyenne, beaucoup plus important selon que les usagers habitent un territoire rural ou urbain.

En effet, si 22 minutes sont nécessaires en moyenne en zone urbaine pour accéder à une telle structure, ce délai s'établit à 36 minutes en zone rurale.

Temps d'accès à un service obstétrique par communes en 2018



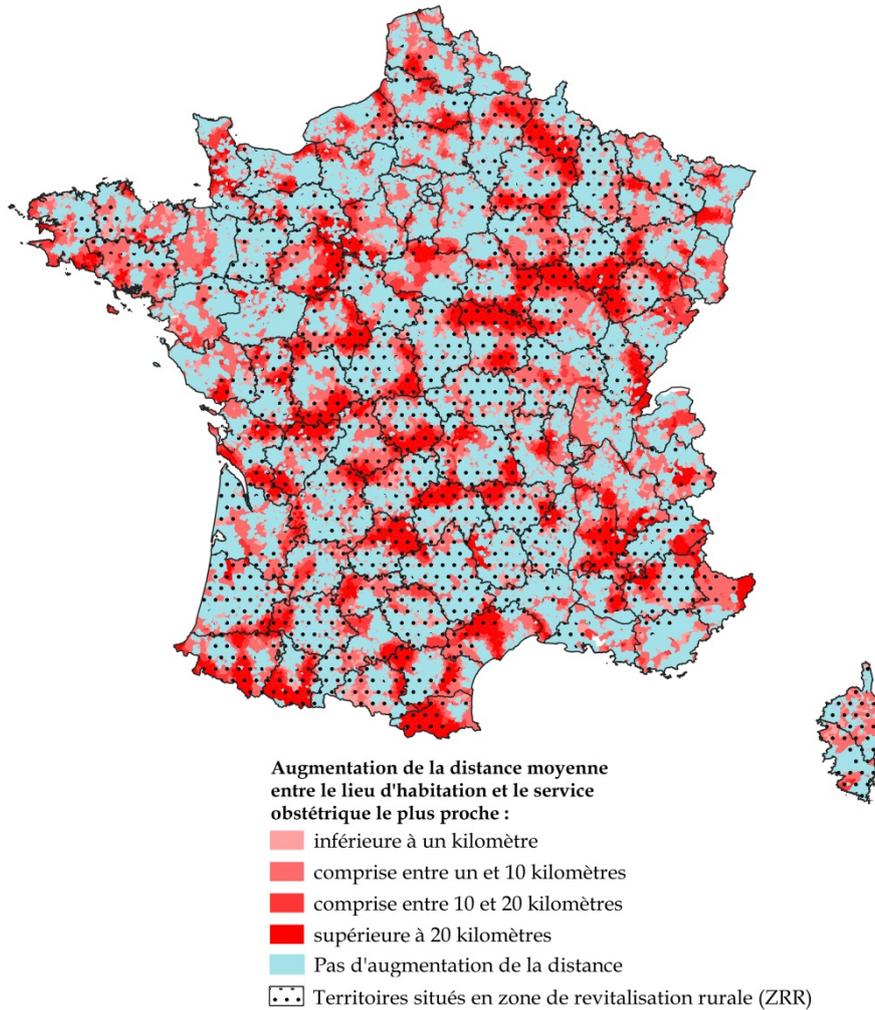
Source : commission des finances du Sénat

Toutefois, ce qui alerte principalement votre rapporteur spécial, c'est l'aggravation de ce phénomène en raison des restructurations hospitalières intervenues depuis le milieu des années 2000.

Ainsi, entre 2004 et 2018, 11 714 communes rurales avait vu augmenter la distance les séparant d'un service obstétrique contre 9 814 communes en zone urbaine.

Plus encore, l'allongement moyen de cette distance sur cette période était presque deux fois supérieur (+ 13,2 kilomètres) en zone rurale qu'en zone urbaine (+ 7,5 kilomètres).

Allongement de la distance au service obstétrique le plus proche entre 2004 et 2018

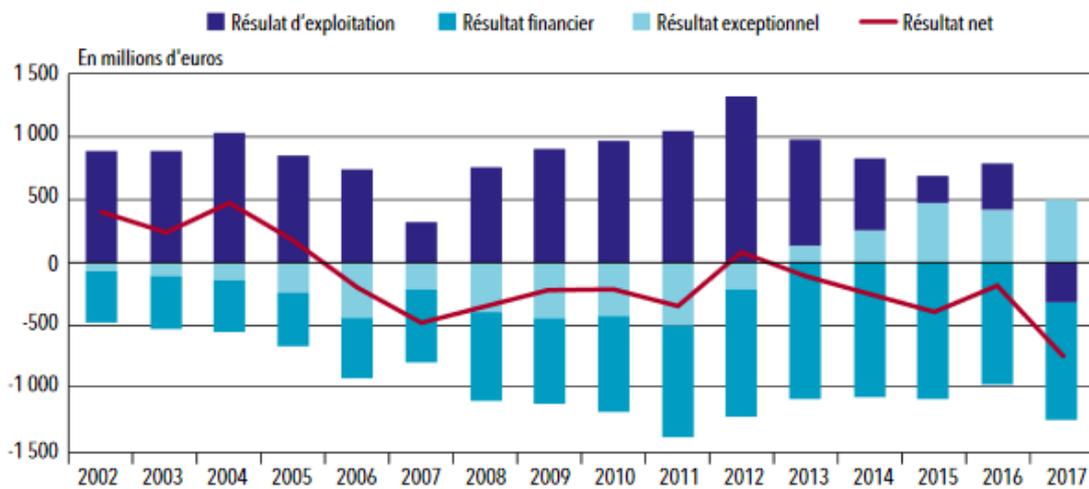


Source : commission des finances du Sénat

Or, peu d'éléments démontrant une amélioration des résultats financiers des hôpitaux publics viennent justifier les effets observés de ces restructurations sur l'accès au service public de santé.

Ainsi, comme le montrait la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) dans son rapport de 2019 relatif aux établissements de santé, **les résultats nets des hôpitaux publics se sont dégradés depuis le milieu des années 2000.**

Évolution des résultats des hôpitaux publics entre 2002 et 2017



Source : DREES

Dans ces conditions, votre rapporteur spécial estime qu'un **bilan précis des gains tirés de ces restructurations doit être produit**. Dans l'attente, il estime **difficile de justifier davantage de fermetures de structures hospitalières**.

Recommandation n°5 : Tirer un bilan précis et localisé de l'effet des restructurations des établissements publics hospitaliers sur leurs résultats financiers.

En second lieu, votre rapporteur spécial s'alarme de l'**incapacité des pouvoirs publics et notamment des agences régionales de santé à endiguer le phénomène de désertification médicale**.

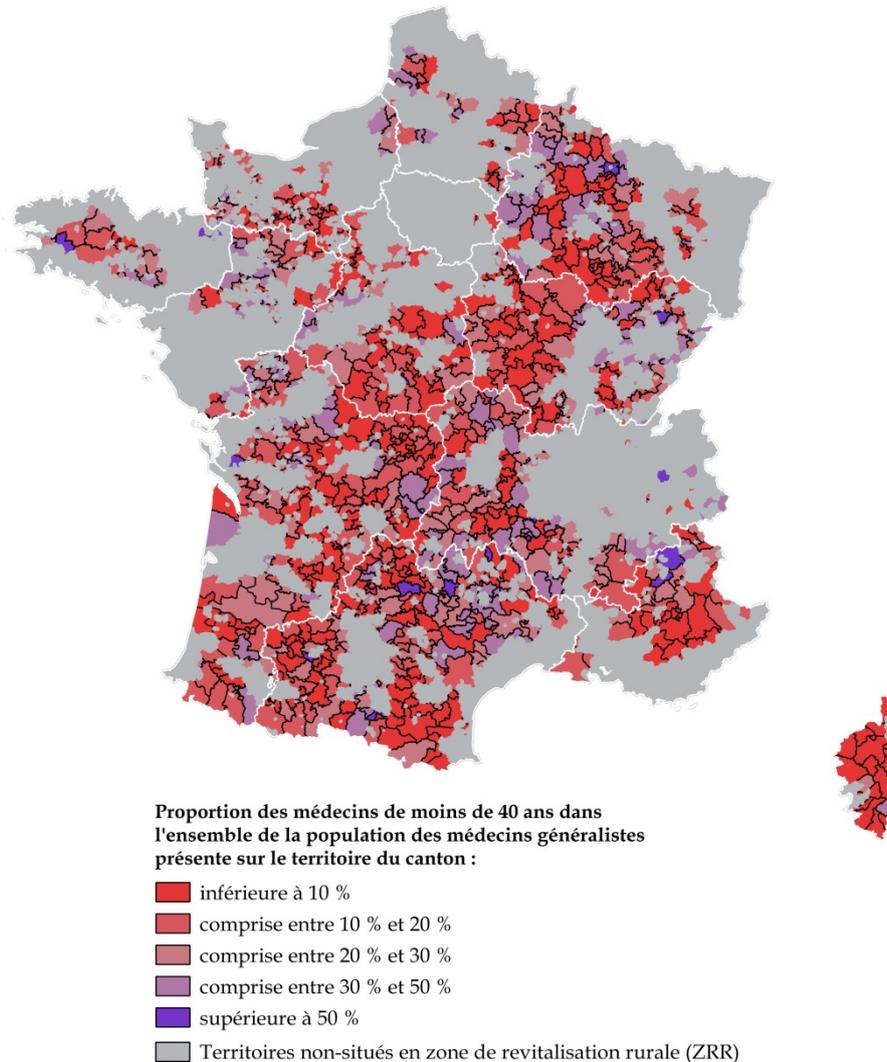
Là-encore, il lui apparaît utile de rappeler que **de véritables inégalités existent et tendent à s'aggraver**. Ainsi, les territoires ruraux sont marqués par une plus faible présence de médecins généralistes libéraux – ce qui a été amplement documenté notamment par la Cour des comptes¹.

Toutefois, **les territoires ruraux ont aussi la particularité de présenter une démographie médicale vieillissante et – corrélativement – un nombre de médecins âgés de moins de 40 ans très faible**.

Ainsi, **pour l'essentiel des cantons ruraux, la part des médecins âgés de moins de 40 ans est inférieure à 20 %**.

¹ Voir les rapports de la Cour des comptes consacrés respectivement à « L'avenir de l'assurance maladie » et à « L'accessibilité des services publics dans les territoires ruraux », précités.

Proportion de médecins généralistes âgés de moins de 40 ans dans les territoires ruraux en 2018



Source : commission des finances du Sénat

Cette situation pose **un défi en matière de continuité de l'offre de soins généralistes dans les territoires** mais illustre, surtout, l'échec des solutions de régulation mises en œuvre jusqu'à aujourd'hui.

La Cour des comptes rappelait dans son rapport de novembre 2017¹, que **le coût cumulé des dispositifs financés par l'assurance maladie et l'État pour inciter les médecins à s'installer dans les territoires les plus fragiles s'élevait à 86,9 millions d'euros en 2015.**

Or, sur la période 2010-2015, la part des professionnels ayant décidé de s'installer dans une zone fragile n'avait augmenté que de 1,8 point pour s'établir à 11,4 % de l'ensemble.

¹ Cour des comptes, novembre 2017, « L'avenir de l'assurance maladie ».

Votre rapporteur spécial rejoint, ainsi, la Cour des comptes lorsqu'elle préconise de **réguler davantage les installations en les subordonnant aux besoins constatés sur les territoires**. Il estime qu'il serait possible d'avoir recours, dans cette perspective, au conventionnement sélectif ou à la mise en œuvre d'une police de l'installation.

Recommandation n°6 : Réguler l'installation des professionnels de santé libéraux en tenant compte des besoins identifiés à moyen terme sur le territoire. À défaut, prévoir la mise en œuvre d'un conventionnement sélectif cohérent avec les besoins en santé identifiés sur le territoire.

II. L'ÉTAT A SU PRÉSERVER LA SÉCURITÉ DANS LES TERRITOIRES MAIS S'EST PRIVÉ DES MOYENS D'ENTREtenir UN LIEN DE CONFIANCE AVEC LES ÉLUS LOCAUX

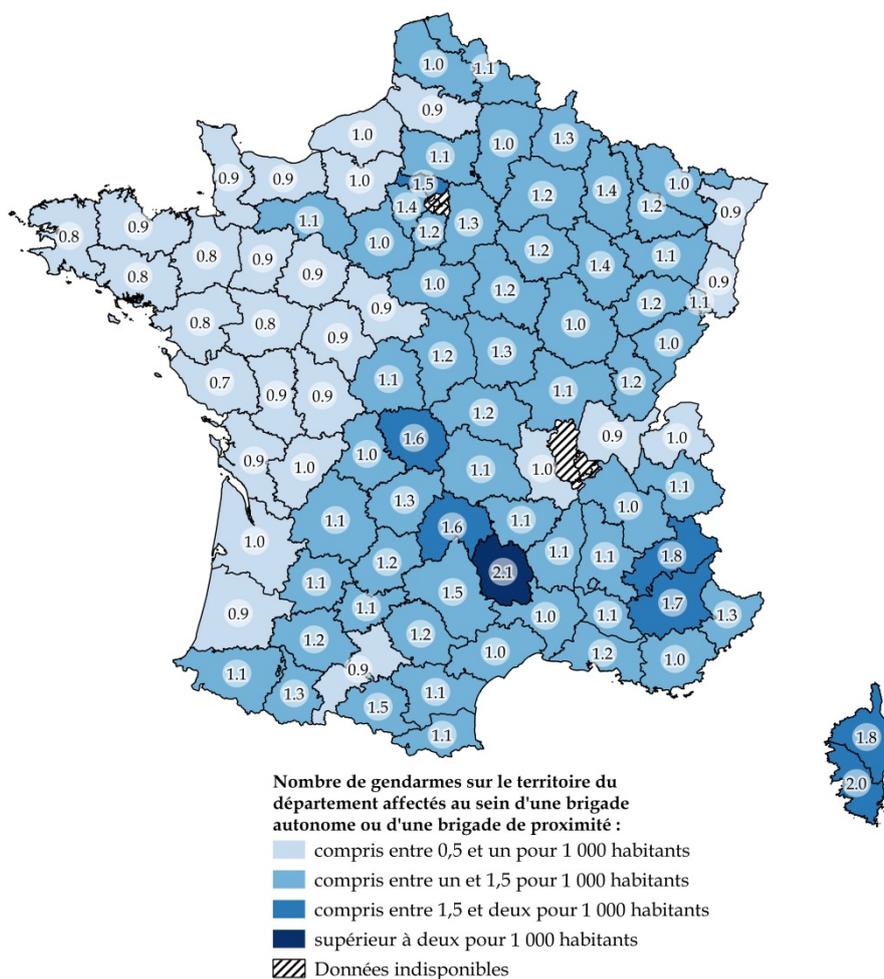
A. UN VÉRITABLE EFFORT A ÉTÉ FAIT POUR ASSURER UNE PRÉSENCE CONSTANTE DE POLICIERS OU DE GENDARMES DANS LES TERRITOIRES AU DÉTRIMENT, TOUTEFOIS, DU MATÉRIEL DONT ILS DISPOSENT

1. Un effort important en matière de répartition et de stabilisation des effectifs de police et de gendarmerie dans les territoires

Votre rapporteur spécial observe que **la répartition des forces se caractérise par une certaine homogénéité** qui démontre une volonté de préserver un équilibre entre les territoires.

En effet, le nombre de gendarmes affectés au sein d'une brigade de proximité ou d'une brigade territoriale autonome varie dans une ampleur maîtrisée et se situe, en moyenne, autour de 1,02 gendarme pour mille habitants.

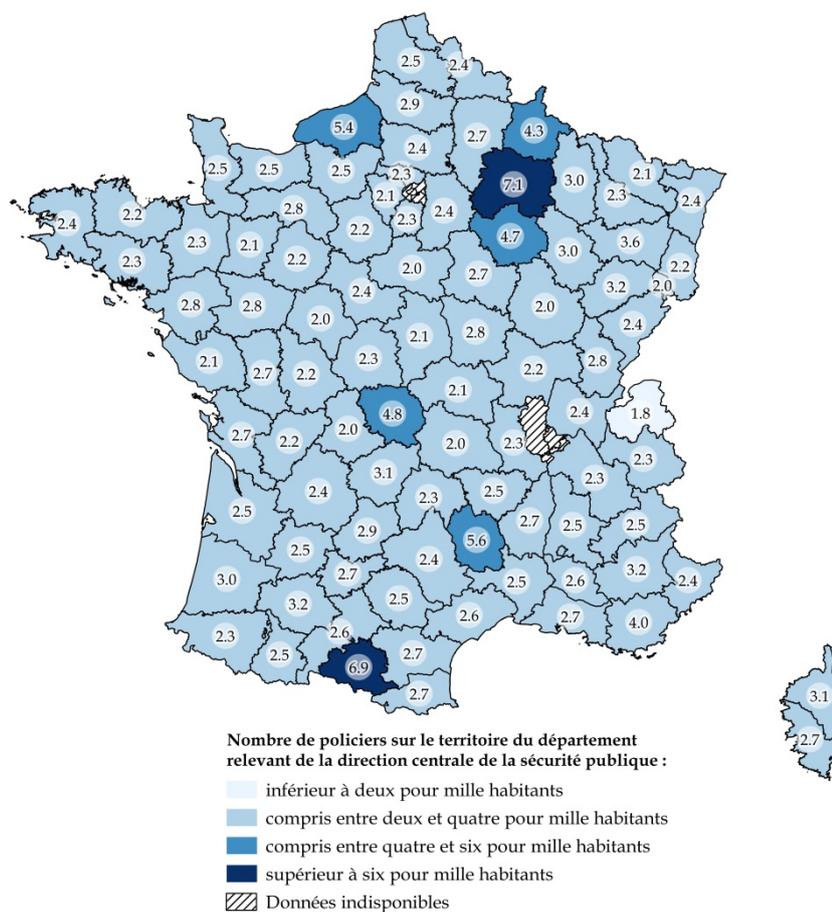
Répartition du nombre de gendarmes affectés à des unités de proximité en 2018



Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Si le nombre de policiers relevant de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) pour mille habitants en 2018 est supérieur à celui du nombre de gendarmes - il s'établit, en effet à 2,57 - votre rapporteur spécial observe qu'à l'exception de quelques départements, l'effort de répartition de l'État est également homogène.

Répartition du nombre de policiers affectés à des unités de proximité en 2018

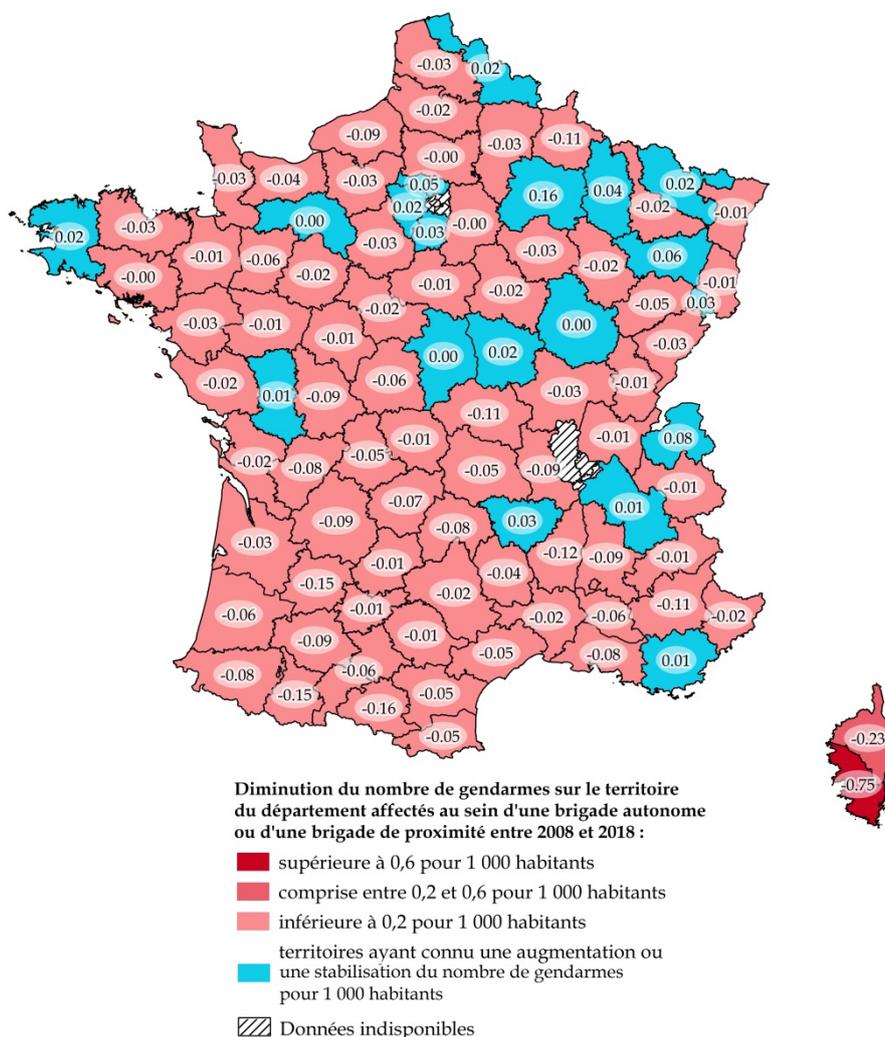


Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Comme votre rapporteur spécial l'indiquait lors de la présentation des différentes réformes de l'organisation des services territoriaux de la Police et de la Gendarmerie nationales, **des efforts ont été faits pour préserver le nombre des effectifs les plus au contact des populations.**

Ainsi, au niveau national entre 2008 et 2018, **le nombre de gendarmes pour mille habitants affectés dans unité de proximité n'a diminué que de 0,02 point** tandis qu'il a même progressé ou est resté stable dans certains départements.

Variation des effectifs de gendarmes affectés à des unités de proximité entre 2008 et 2018

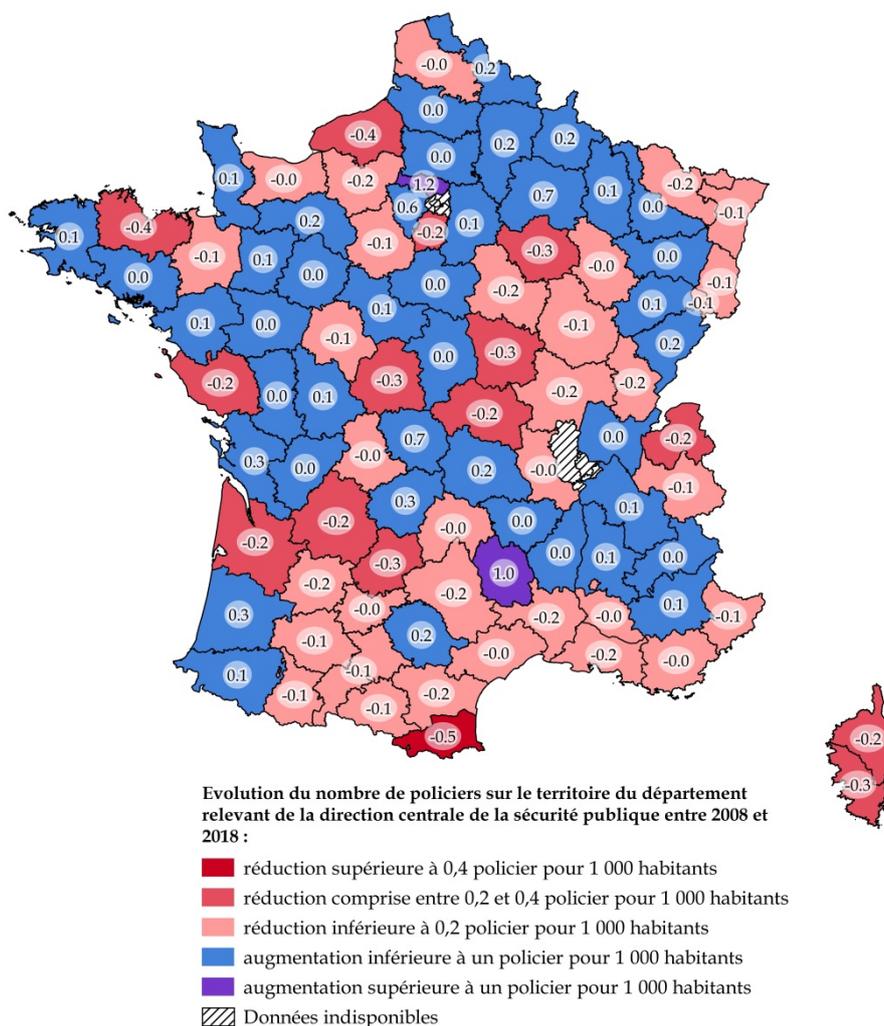


Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire

De même, le constat que dresse votre rapporteur spécial s'agissant de l'évolution du nombre de policiers affectés à des unités de proximité est celui d'un véritable effort entrepris par le ministère.

En effet, si l'ampleur de l'augmentation des effectifs pour mille habitants entre 2008 et 2018 reste modeste (0,04 point), **de nombreux départements ont bénéficié d'un effort de stabilisation ou d'augmentation des moyens humains.**

Variation des effectifs de policiers affectés à des unités de proximité entre 2008 et 2018



Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire

2. Les moyens matériels des forces de l'ordre se sont dégradés

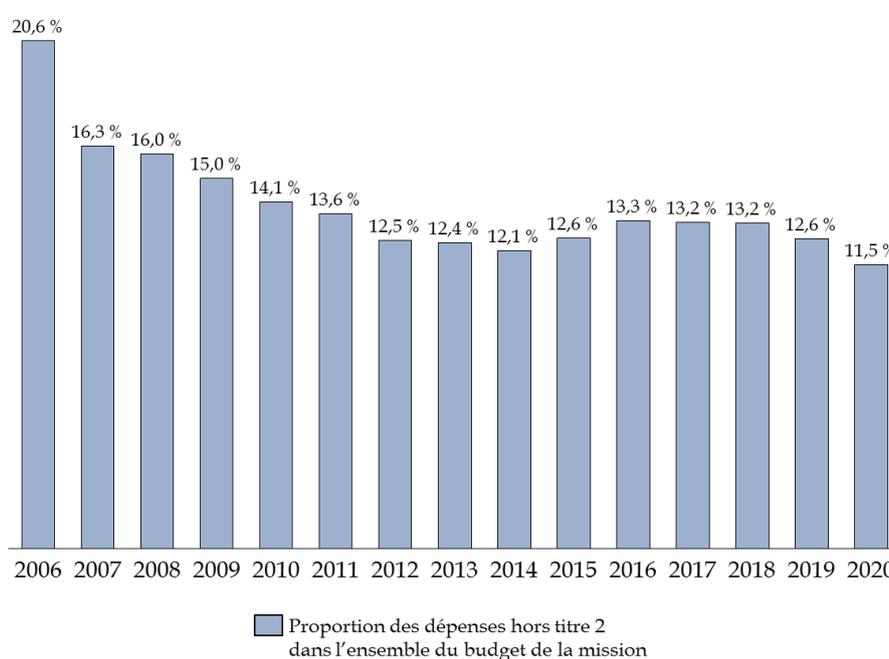
Votre rapporteur spécial observe, toutefois, **qu'il existe une contrepartie à ces bons résultats concernant le niveau et la répartition des effectifs.**

Comme l'ont révélé les échanges avec les administrations au cours de la mission de contrôle, **une part des économies** – ou à défaut des contraintes sur l'évolution des dépenses – **a été réalisée au détriment des capacités d'investissement, d'intervention et de pilotage de la Police et de la Gendarmerie nationales.**

Un tel constat a déjà été établi par notre collègue Philippe Dominati dans ses fonctions de rapporteur spécial des crédits de la mission « Sécurité »¹.

Il montrait, en effet, que les dépenses de fonctionnement et d'investissement de la mission faisaient office de « *variable d'ajustement budgétaire* ». Ainsi, depuis 2006, **la part des dépenses autres que le titre 2 dans l'ensemble du budget de la mission « Sécurité » a été quasiment divisée par deux.**

Évolution des dépenses hors dépenses de personnel de la Police et de la Gendarmerie nationales depuis 2006



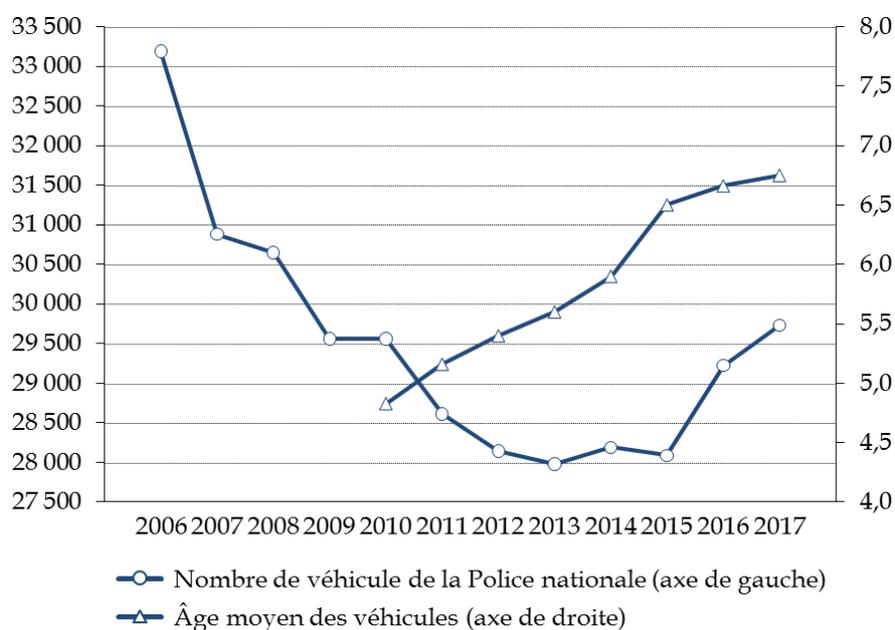
Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Notre collègue livrait, en outre, un exemple très explicite de cette tendance à l'affaiblissement des moyens matériels des forces de l'ordre, en révélant **l'inadaptation croissante du parc automobile de la Police nationale.**

Ainsi, malgré une légère amélioration depuis la fin de l'année 2015, le nombre de véhicules à la disposition des policiers s'est amplement réduit depuis 2006, tandis que l'âge moyen de ces outils essentiels avait augmenté de moitié.

¹ Annexe au rapport général fait au nom de la commission des finances du Sénat sur les crédits de la mission « Sécurité » demandés au projet de loi de finances pour 2020.

Évolution du nombre et de l'âge des véhicules de la Police nationale depuis 2006



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Dans ces conditions, si votre rapporteur spécial reconnaît et salue les efforts consentis en matière de répartition et de maintien des effectifs sur le territoire, il appelle également à **doter les policiers et les gendarmes des moyens matériels de conduire leurs missions.**

Recommandation n°7 : Renforcer le niveau et la qualité des équipements des forces de l'ordre.

B. L'IMPORTANTÉ RÉDUCTION DES EFFECTIFS ALLOUÉS A RENDU L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ PLUS DIFFICILE AU DÉTRIMENT DE LA CONSTRUCTION D'UNE RELATION PLUS FORTE ENTRE LES SERVICES DE L'ÉTAT ET LES ÉLUS LOCAUX

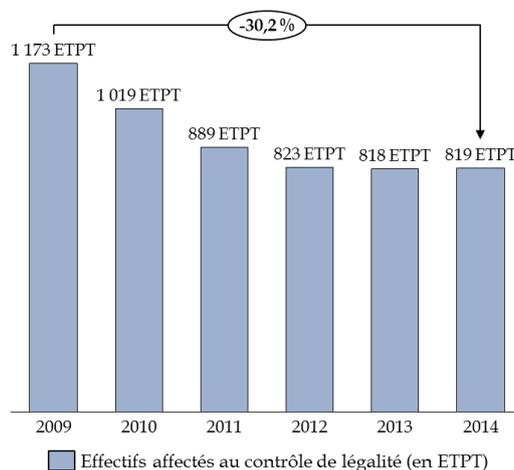
Comme votre rapporteur spécial le rappelait, une concentration des moyens et des effectifs dédiés au contrôle de légalité s'est opérée au niveau des préfectures de département.

Elle s'est, par ailleurs, combinée avec un **mouvement général de réduction de ces effectifs**. Ainsi, comme l'indiquait la Cour des comptes dans son rapport public de 2016¹, **le nombre des emplois équivalents temps**

¹ Cour des comptes, 2016, Rapport public annuel

plein travaillé (ETPT) dédié à cette mission avait diminué de plus de 30 % sur la période 2009-2014.

Évolution des effectifs affectés au contrôle de légalité entre 2009 et 2014



Source : commission des finances du Sénat d'après la Cour des comptes

Une telle baisse des moyens humains alloués ne pouvait conduire qu'à **réduire la capacité des préfetures à remplir efficacement leur mission**. Ainsi, la Cour des comptes observait dans son rapport annuel pour 2016, que le principe d'une priorisation du contrôle des actes n'était pas entièrement respecté.

En effet, aux termes de l'avis du 17 janvier 2006 précité, des priorités de contrôle sont identifiées au niveau national. S'il appartient aux préfets de compléter cette liste, ils doivent – en tout état de cause – s'assurer qu'un traitement prioritaire est effectivement accordé aux thèmes qui y figurent et qu'un contrôle systématique des actes qui en relève a bien lieu.

Or, comme la Cour l'a constaté, **certaines des priorités dégagées au niveau national ne sont pas suivies au niveau local** et les actes qui en relèvent font l'objet d'un contrôle aléatoire.

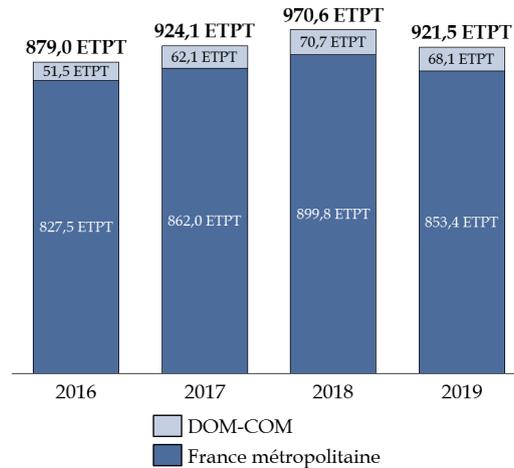
Il en allait ainsi, par exemple, des contrôles des actes relevant du champ de la fonction publique territoriale dans l'Orne en 2014.

De plus, faute de moyens techniques suffisants pour faire face au volume et à la technicité de ces actes, **ce sont des catégories entières d'actes administratifs qui ne sont tout simplement pas contrôlés**.

La Cour des comptes donnait ainsi l'exemple – là-encore – du département de l'Orne où, en 2014, aucun des actes produits par les intercommunalités n'avait été contrôlé.

Votre rapporteur spécial estime **qu'une action est plus que nécessaire pour redonner aux services les moyens d'assurer un contrôle**. Il a bien observé qu'un effort minimal avait été entrepris depuis 2016. En effet, dans le cadre du « *Plan Préfectures Nouvelle Génération* », un redéploiement d'effectifs est intervenu. Ainsi, le nombre d'emplois équivalents temps plein travaillé est passé de 879 à 921,5 entre 2016 et 2019.

Évolution des effectifs alloués au contrôle de légalité dans le cadre du « Plan Préfectures Nouvelle Génération »



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Votre rapporteur spécial ne se satisfait pas entièrement de cette évolution. D'une part, il estime qu'elle est trop mesurée pour avoir un impact significatif. D'autre part, il rappelle qu'elle s'opère au prix d'une diminution très importante des effectifs jusqu'alors alloués aux services de guichet de l'État.

Or, comme il l'a indiqué plus avant, cette tendance se traduit par une montée en puissance du nombre de procédures dématérialisées et un accroissement des inégalités entre les usagers et entre les territoires.

Il estime que **les moyens alloués à l'exercice du contrôle de légalité doivent être renforcés pour faire de celui-ci le plein instrument de conseil et de sécurité juridique qu'il lui incombe d'être**.

En effet, le contrôle de légalité apparaît de plus en plus comme l'opportunité d'un dialogue entre les élus et les services de l'État qui favorise une meilleure compréhension. Comme la Cour des comptes l'observait dans son rapport précité, 78 % des demandes adressées au pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité entre 2011 et 2014 relevaient d'une demande de conseil.

Dans cette perspective, votre rapporteur spécial souhaite rappeler et faire sien le commentaire du juriste Jean-Michel Bricaut qui notait, en 2010¹, que « *pour les maires des petites communes [il apparaît] que le contrôle de légalité est la première raison d'être du sous-préfet et la relation avec lui [constitue] un élément sécurisant* ».

Recommandation n°8 : Accroître le niveau des effectifs alloués à l'exercice du contrôle de légalité en développant les solutions de conseil aux élus locaux.

III. EN S'INVESTISSANT PLUS QUE DE RAISON DANS LE FAIT RÉGIONAL, EN RÉDUISANT SES MOYENS EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET EN NE MAITRISANT PAS LES DÉPENSES DES AGENCES, L'ÉTAT A AFFAIBLI SES CAPACITÉS D'ACTION

A. LA RÉFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT A CONDUIT À DÉLAISSER LES ÉCHELONS TERRITORIAUX LES PLUS PERTINENTS POUR LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE

Votre rapporteur spécial estime que **les réformes des services préfectoraux ont constitué un facteur d'affaiblissement de la capacité de l'État à mettre en œuvre ses politiques publiques.**

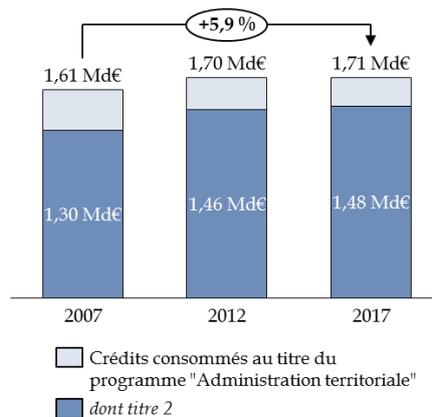
Notamment, ces réorganisations ont contribué à **réduire les moyens alloués aux préfetures de départements et aux sous-préfetures sans, pour autant, que cela ne se traduise par une plus grande efficacité au niveau régional.**

Du strict point de vue budgétaire, elles ont effectivement permis de contenir l'évolution des dépenses.

Ainsi, les crédits du programme « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » n'ont augmenté que 5,9 % sur l'ensemble de la période 2007-2017 alors que ceux de l'ensemble du budget général ont progressé de 24,9 % sur la même période.

¹ Jean-Michel Bricaut, « *l'impact de la RGPP sur le contrôle de légalité* » in *Revue française d'administration publique*, 2010

Évolution des crédits dédiés au financement du réseau préfectoral entre 2007 et 2017



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Votre rapporteur constate, cependant, qu'un nombre substantiel d'emplois ont été supprimés dans les services entre 2010 et 2015.

Ainsi, les effectifs en équivalent temps plein des directions régionales, des directions départementales interministérielles, des secrétariats généraux et des préfectures elles-mêmes ont diminué de près de 11 % sur cette période.

Des efforts importants ont été demandés aux sous-préfectures. Ainsi, comme le notait notre collègue Hervé Marseille, ces institutions précieuses pour le lien de proximité entre l'État, les élus et les citoyens ont vu leurs effectifs décroître de près de 1 058 emplois équivalents temps plein sur la période 2010-2015 ce qui représente près d'un cinquième des moyens antérieurs.

Votre rapporteur spécial a reçu avec satisfaction les explications de l'administration tendant à indiquer qu'un souci de renforcer l'échelon départemental et infra-départemental est aujourd'hui revendiqué au plus haut niveau de l'État.

Néanmoins, les projets qui ont jusqu'ici été présentés à votre rapporteur spécial consistent, pour l'essentiel, à trouver un nouvel équilibre entre les préfectures de régions et de département quant à la répartition de l'effort budgétaire à consentir.

En aucun cas, il n'a été évoqué le fait de renforcer les effectifs des préfectures et sous-préfectures, ce qui semble tout à fait dommageable.

Par ailleurs, l'administration a largement indiqué sa volonté de permettre aux sous-préfectures de candidater en vue d'obtenir une labélisation « Maison France Service ».

Votre rapporteur spécial estime que dans certaines parties du territoire, l'animation d'une MFS pourrait justifier le maintien de préfectures dont l'étendue des missions et le niveau des effectifs sont aujourd'hui restreints.

Toutefois, il considère qu'un tel projet ne peut constituer une politique de long terme en faveur des sous-préfectures. Dans ce contexte, votre rapporteur spécial appelle le Gouvernement à renforcer tant en missions qu'en moyens cet échelon indispensable à la mise en œuvre des politiques publiques.

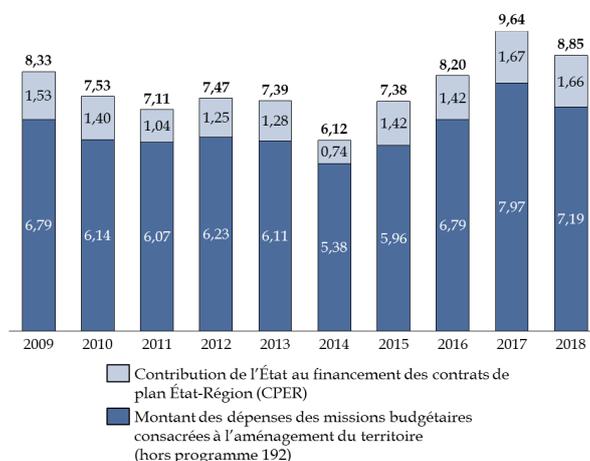
Recommandation n°9 : Tout en conservant le maillage actuel, redéfinir le rôle des sous-préfectures dans l'organisation territoriale de l'État en renforçant leurs missions et les moyens dont elles disposent.

B. LA RÉFORME DES INSTRUMENTS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE A RÉDUIT LES MOYENS D'AGIR DE L'ÉTAT

Votre rapporteur spécial constate la **diminution des dépenses en faveur de la politique d'aménagement du territoire entre 2009 et 2016**, en euro constant.

Évolution des dépenses de l'État¹ consacrées à l'aménagement du territoire entre 2009 et 2018

(en autorisation d'engagement – en milliards d'euros 2018)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

S'il s'en alarme, il considère, toutefois, que **la principale difficulté qu'a connue la politique d'aménagement du territoire résulte de la disparition d'un levier d'action essentiel – la DATAR – et des capacités d'ingénierie territoriale.**

D'une part, l'expérience du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) s'est révélée être un échec. Comme l'indiquait nos collègues Hervé Maurey et Louis-Jean de Nicolaÿ, **le CGET ne se positionnait pas comme un acteur de l'aménagement du territoire mais davantage comme un facilitateur ou, encore, comme « l'agrégateur de décisions mineures ».**

Un constat similaire a été dressé par la Cour des comptes à l'occasion de son rapport de mars 2019 portant sur l'accessibilité des services publics. Elle observait, en effet, que **le CGET, placé sous l'autorité du ministère de la cohésion des territoires, n'était pas à même d'animer le travail de coordination interministérielle nécessaire** pour préserver les équilibres territoriaux et résorber les inégalités.

Dans ces conditions, votre rapporteur spécial attend de la nouvelle Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) qu'elle parvienne à dépasser les difficultés du CGET qu'elle remplace.

¹ Les montants exécutés au titre du programme 192 ont été soustraits des données présentées. En effet, un écart de 800 millions d'euros a été constaté entre les montants prévus et exécutés en 2015. Il appartient aux responsables de programme d'indiquer les dépenses qui participent à l'aménagement du territoire. Or, un changement méthodologique est manifestement intervenu entre l'établissement de la prévision et la restitution de l'exécution. En l'absence d'éléments permettant d'apprécier laquelle des méthodes de comptabilisation devait être privilégiée, il est apparu utile à votre rapporteur spécial de neutraliser ces dépenses sur l'ensemble de la période 2009 – 2018.

Il considère comme une approche positive le souhait de l'ANCT de redonner aux territoires les moyens d'ingénierie qui avaient été progressivement supprimés.

Par ailleurs, il est ressorti des échanges de votre rapporteur avec l'agence que cette dernière souhaitait s'appuyer très largement sur les préfets de départements pour proposer aux collectivités territoriales une offre d'accompagnement adéquate.

Comme votre rapporteur l'a déjà indiqué, il est favorable à ce que le département redevienne l'échelon de référence de l'action déconcentrée de l'État mais rappelle son attachement à ce que les sous-préfets soient pleinement intégrés dans ce processus.

Il propose, dans cette perspective, que le rôle des sous-préfets dans la conduite des missions de la nouvelle Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) soit consacré.

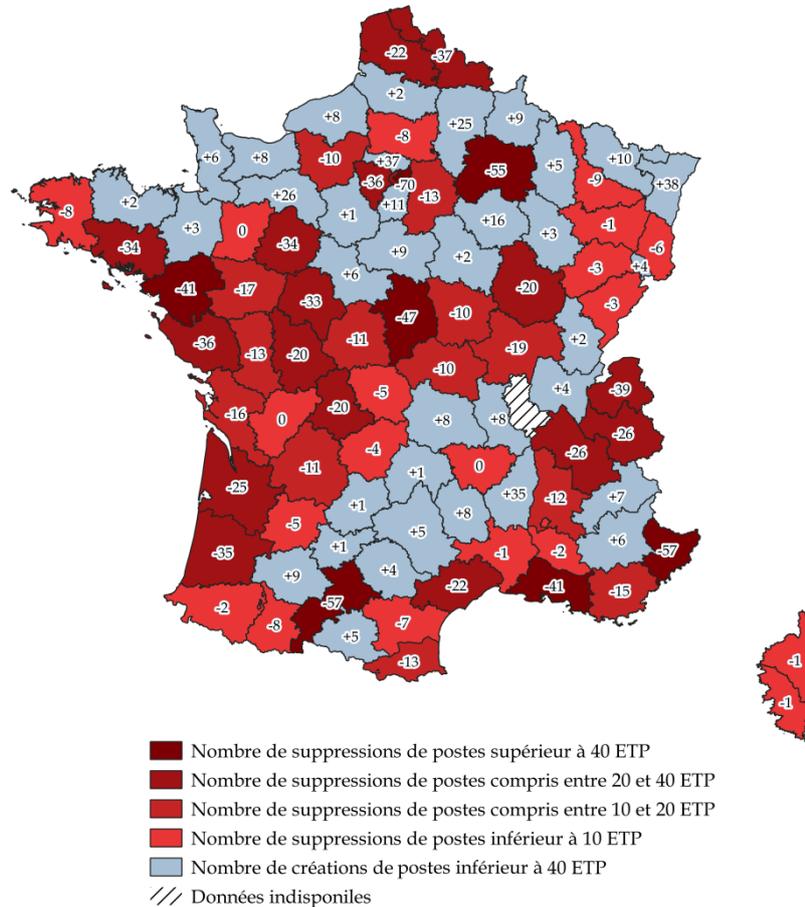
Recommandation n°10 : Consacrer le rôle des sous-préfets dans la représentation de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) dans les territoires et l'animation de ses actions.

C. LA RÉFORME DES IMPLANTATIONS DE TRÉSORERIES DOIT ABSOLUMENT TENIR COMPTE DES BESOINS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Dans le contexte de la concertation engagée par le ministre de l'action et des comptes publics relative à la réorganisation des implantations de la DGFIP, votre rapporteur spécial a souhaité faire état de plusieurs constats portant sur les trésoreries dédiées à la gestion comptable et à l'accompagnement des collectivités territoriales.

D'une part, il observe que les réformes intervenues ces dernières années ont eu des effets importants au niveau local. En effet, **depuis 2013 ce sont près de 1 315 emplois équivalents temps qui ont été supprimés** dans les départements. Sur l'ensemble de ces suppressions à peine un tiers ont été compensées par des augmentations de postes dans d'autres départements.

Évolution des effectifs des trésoreries dédiées à l'accompagnement des collectivités territoriales entre 2013 et 2018



Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire

D'autre part, il est ressorti des échanges que votre rapporteur spécial a pu avoir avec diverses associations d'élus que **la perspective d'éloigner géographiquement le comptable public à l'occasion de la fermeture d'une trésorerie constitue un facteur d'insécurité**, notamment dans les zones rurales.

A l'instar du contrôle de légalité, **les missions de comptabilité publique prennent une dimension de plus en plus consultative et permettent de sécuriser les élus** dans leur gestion.

Enfin, votre rapporteur spécial s'inquiète de la possible disparition de trésoreries alors qu'elles sont les seules structures d'encaissement de recettes en liquide d'organismes publics ou parapublics.

Cette question n'est pas anecdotique car elle concerne des organismes aussi présents sur le territoire et importants pour l'économie locale que les campings municipaux.

Or, dans l'état des discussions engagées entre l'administration et les élus locaux, cette difficulté n'est pas résolue.

Votre rapporteur spécial appelle les pouvoirs publics à la plus grande vigilance et à une entrée dans la concertation qui tienne compte de la très grande importance que revêt la présence d'une trésorerie et la disponibilité du comptable public pour la bonne marche des institutions locales, notamment en milieu rural.

Recommandation n°11 : Assurer le maintien d'un contact privilégié et d'une proximité géographique entre les élus et le comptable public.

Recommandation n°12 : Surseoir à toute fermeture de trésorerie lorsqu'aucune solution alternative pour l'encaissement des recettes en liquide des régies n'a été dégagée.

D. LE RECOURS AUX AGENCES ENGENDRE UNE AUGMENTATION IMPORTANTE DES DÉPENSES PUBLIQUES

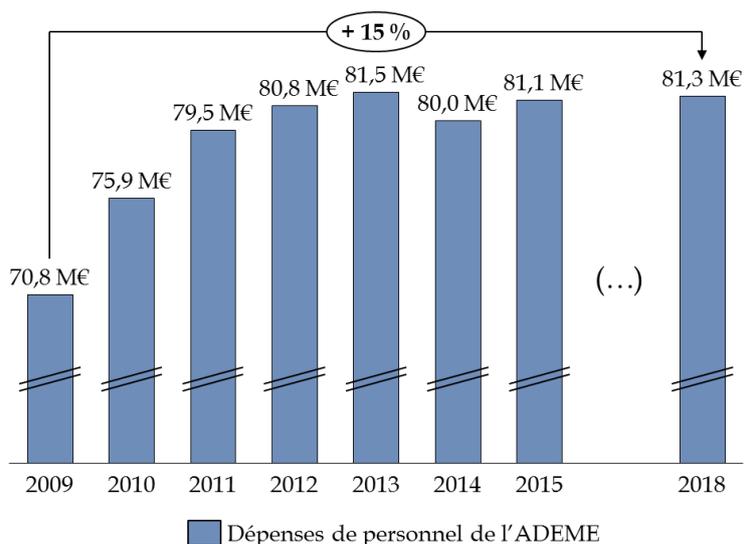
Votre rapporteur spécial constate que **les dépenses des agences augmentent rapidement sans pour autant que l'on puisse observer une amélioration du service qu'elles rendent.**

Cette situation résulte, en particulier, d'une **augmentation importante des dépenses de personnel.**

Ainsi, sur la période 2010-2015, alors qu'elle tardait à diminuer le niveau de ses effectifs, l'ADEME a pourtant revalorisé la rémunération de ses personnels d'un niveau en moyenne deux fois supérieur à l'inflation.

Cette politique budgétairement insoutenable s'est traduite par une hausse importante des dépenses de personnel qui ont augmenté de + 15 % entre 2009 et 2018.

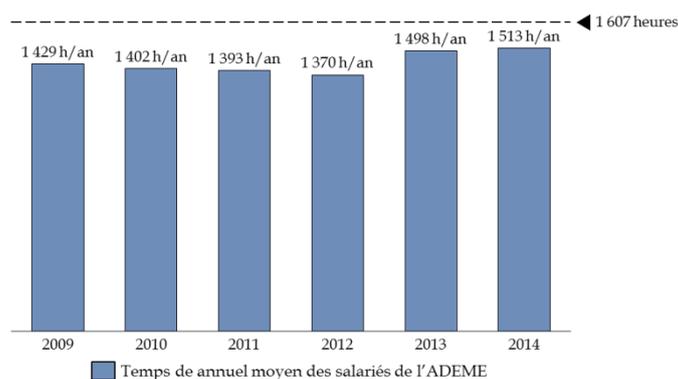
Évolution des dépenses de personnel de l'ADEME depuis 2009



Source : commission des finances d'après la Cour des comptes et les documents budgétaires

Cette situation apparaît d'autant moins acceptable que la Cour des comptes a pu remarquer que le temps travail de certains salariés de l'ADEME était très inférieur à la durée légale de 1 607 heures.

Évolution de la durée annuelle moyenne de travail des salariés de l'ADEME



Source : commission des finances du Sénat d'après la Cour des comptes

Enfin, votre rapporteur spécial souhaite rappeler **les conclusions très sévères de la Cour des comptes¹ concernant la gestion des agences de l'eau**. En effet, elle démontrait que les charges de fonctionnement n'avait pas

¹ Cour des comptes, référé portant sur la gestion des agences de l'eau, 29 avril 2015.

été maîtrisées sur la période 2007-2013 alors que, dans le même temps les dépenses de personnel avaient augmenté de près de 13 %.

L'ensemble de ces éléments conforte votre rapporteur spécial dans sa conviction que la pertinence et l'utilité des agences et des opérateurs doivent faire l'objet d'une revue.

Alors que ces structures sont amenées à participer au développement des territoires, **il apparaît nécessaire de s'assurer que la dépense consentie par l'État, les collectivités locales et les contribuables à leur profit ne serait pas mieux employée par d'autres biais.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 19 février 2020, sous la présidence de M. Charles Guené, vice-président, la commission a entendu une communication de M. Jacques Genest, rapporteur spécial, sur l'implantation des services de l'État dans les territoires : état des lieux et enjeux financiers.

M. Charles Guené, président. – Nous commençons notre réunion par une communication de notre collègue Jacques Genest, rapporteur spécial des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » sur l'implantation des services de l'État dans les territoires.

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – Le bureau de notre commission des finances m'a chargé de réaliser une mission de contrôle budgétaire portant sur l'implantation des services de l'État dans les territoires, en ma qualité de rapporteur spécial de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». Compte tenu de l'importance des réformes et réorganisations engagées depuis le milieu des années 2000, ce sujet présente un fort intérêt pour nos concitoyens.

Le rapport que je vous présente s'inscrit dans un contexte particulier, celui du développement et de l'expression d'un puissant sentiment d'abandon dont témoignent nos concitoyens, et souvent des élus locaux et certains agents de l'État sur le terrain. Il m'importait de mettre à jour les différentes évolutions qui ont, depuis près de quinze ans, contribué à modifier la cartographie de la présence de l'État dans nos territoires, d'en comprendre les ressorts, d'en tirer un bilan budgétaire et qualitatif et de formuler des préconisations utiles.

Le premier défi qui s'est présenté à moi a été de parvenir à définir ce que l'on qualifie de « services de l'État ». Tout un chacun forge pour lui-même une définition plus ou moins précise de cette notion. Pour ma part, j'ai estimé que constituaient des services de l'État l'ensemble des services gérés plus ou moins directement par lui. Cette définition large appelle à intégrer les opérateurs de services publics comme La Poste et à ne pas se limiter aux seuls services déconcentrés.

Un deuxième défi a consisté à situer les services de l'État dans leur contexte. Du point de vue de nos concitoyens, les services publics forment souvent un seul et même ensemble, qu'ils soient gérés par l'État, par des collectivités territoriales ou par des acteurs privés comme les organismes sociaux. Ainsi, le sentiment d'abandon dont ils témoignent ne relève pas du seul fait de l'État, mais plutôt de celui d'un ensemble d'acteurs des services publics. Pour cette raison, j'ai entendu appréhender la notion de services de l'État dans un contexte plus large, ce qui m'a conduit à tenir compte des

évolutions propres à d'autres acteurs, comme les organismes sociaux ou encore, et surtout, les offreurs de soins.

Au terme de cet effort de définition et de situation de la notion de services de l'État, il m'est apparu pertinent de dresser une typologie de ces derniers permettant de mieux rendre compte de leur diversité.

La première catégorie de services sur laquelle j'ai souhaité travailler est constituée de l'ensemble des acteurs agissant au contact le plus direct du public. Il s'agit des services qu'on qualifie parfois de « guichet », tels que les services de délivrance de titre d'identité ou les accueils de proximité en matière fiscale. Pour autant, ils ne se limitent pas à ces seuls exemples puisque j'ai estimé que les offreurs de soins publics comme libéraux devaient être rattachés à cette catégorie. N'assurent-ils pas, en effet, un service au contact le plus immédiat de l'utilisateur ou du patient ?

La deuxième catégorie de services analysée dans le cadre du rapport recouvre ceux qui sont dédiés à l'exercice des missions régaliennes.

La question des forces de police et de gendarmerie dont le dense maillage territorial assure la sécurité de nos concitoyens a été abordée. De même, j'ai souhaité intégrer dans cette catégorie l'exercice de la mission de contrôle de légalité puisqu'elle constitue une mission constitutionnelle du représentant de l'État, et participe à l'uniformité sur l'ensemble du territoire des droits et obligations de nos concitoyens dans leurs rapports avec les autorités publiques et administratives. À l'inverse, j'ai considéré qu'il ne serait pas pertinent d'aborder la question de la carte judiciaire, qui a fait l'objet d'une réforme profonde en 2008, ou encore de la revue des implantations du ministère des armées. En effet, et comme la Cour des comptes avant moi, j'estime que ces sujets présentent des particularités fortes et pourraient faire l'objet de contrôles propres.

Par ailleurs, j'avais souhaité, dans un premier temps, aborder le sujet des implantations scolaires dans nos territoires. Il s'agissait d'une conception large de la notion de mission régalienne, mais dont j'estimais qu'elle avait toute sa pertinence. Je regrette profondément que l'absence totale de coopération de la part du ministère de l'éducation nationale m'ait empêché d'aller au bout de cette démarche : malgré mes nombreuses relances, je n'ai reçu aucune réponse au questionnaire adressé à ce ministère, ce qui n'est pas acceptable.

La troisième catégorie de services de l'État identifiée dans le contexte du présent rapport correspond à l'ensemble des missions exercées pour assurer la mise en œuvre des politiques publiques et accompagner les acteurs locaux telles que les collectivités territoriales. À ce titre, j'ai cherché à comprendre quels effets avaient eu la réforme des services déconcentrés, la revue des instruments de l'aménagement du territoire ou encore la réorganisation des trésoreries dédiées à la comptabilité des collectivités territoriales et le recours croissant à des opérateurs.

Enfin, le dernier défi auquel je me suis confronté a été de définir la notion de territoire elle-même. Contrairement aux différents travaux réalisés récemment par la Cour des comptes ou nos collègues députés, je ne souhaitais pas limiter mon analyse aux seuls territoires ruraux. C'est donc en conservant à l'esprit une conception large de la notion de territoire, incluant aussi bien les zones rurales, urbaines, insulaires, littorales ou de montagne, que j'ai cherché à travailler.

Au terme de cette présentation du cadre dans lequel ce contrôle s'est inscrit, je vais vous présenter les grandes lignes des réformes engagées ces dernières années et le bilan que j'en tire.

D'abord, il est utile de rappeler que la réorganisation des services de l'État dans les territoires a cherché à répondre à trois grands enjeux.

Le premier est de nature financière et budgétaire. Comment rendre à l'État « les marges financières qui lui permettront de ne plus vivre à crédit en finançant par le déficit, non l'investissement, mais le fonctionnement », pour citer le président Nicolas Sarkozy lors de son discours du 19 septembre 2007 ? Cette question est loin d'être triviale dans un pays qui connaît depuis 1975 une croissance quasi continue du niveau de ses dépenses publiques, de son déficit public et de son endettement public. Alors que les administrations de l'État ont contribué plus que les autres à ce mouvement, il est apparu pertinent de chercher à optimiser leurs dépenses, le cas échéant, au travers d'une revue de leurs services territoriaux.

Le deuxième enjeu qui a justifié ce large mouvement de réorganisation est l'approfondissement de la décentralisation. L'affirmation du fait régional et la montée en puissance des établissements de coopération intercommunale expliquent largement, même si je ne suis pas en accord avec ce mouvement, la revue de l'organisation territoriale de l'État.

Le troisième et dernier enjeu a été celui d'une nécessaire modernisation de l'action publique. Celle-ci a pris deux formes. D'une part, un recours croissant aux outils dématérialisés. D'autre part, une accélération du recours aux agences et opérateurs de l'État. L'ensemble des réorganisations qui ont impacté les différents services de l'État font l'objet d'une présentation exhaustive dans mon rapport.

Je souhaite partager quelques éléments de bilan et vous faire part de mes principales recommandations.

En premier lieu et s'agissant des services les plus au contact des citoyens, j'estime que l'État laisse trop souvent les usagers seuls face à un écran et que les collectivités territoriales sont trop faiblement soutenues dans leurs efforts visant à pallier les conséquences des réorganisations.

Je constate, d'abord, que le développement des procédures dématérialisées pour les impôts comme pour les titres d'identité participe à approfondir les inégalités entre les usagers. Ainsi, dans les maisons de

services au public (MSAP), le nombre de demandes qui concernent les démarches relevant des anciens guichets de préfectures ou des impôts va croissant, ce qui témoigne de la difficulté pour une part importante de nos concitoyens à se saisir de ces nouveaux outils. Cette situation entraîne, comme l'a fait observer le Défenseur des droits, de nombreuses atteintes aux droits des usagers, mais encourage également le développement d'un marché parallèle privé inacceptable.

Dans ces conditions, je souhaite que l'utilisateur soit remis au centre des préoccupations et qu'il bénéficie en toute circonstance d'une diversité de moyens pour échanger avec l'administration. C'est pourquoi je propose, d'une part, de soutenir et d'amplifier les initiatives mises en œuvre par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), et, d'autre part, d'imposer le maintien d'un échange non dématérialisé entre l'utilisateur et l'administration.

Ensuite, je souhaite faire observer que, depuis 2013, ce sont 2 781 emplois équivalents temps plein (ETP) qui ont été retirés du réseau des services des impôts des particuliers, ce qui est loin d'être négligeable. Or, dans ce contexte de restructuration très intense des implantations et des effectifs, les solutions d'accompagnement m'apparaissent largement insuffisantes. Il y a la dématérialisation, dont j'ai indiqué qu'elle participait à aggraver les inégalités, mais également le développement de structures d'accueil mutualisé comme les MSAP, ou encore celui d'instruments de planification tels que les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services publics.

Ces deux derniers outils souffrent de plusieurs défauts. Ainsi, les MSAP m'apparaissent reposer sur un modèle inéquitable de partage des coûts entre l'État, ses opérateurs et les collectivités territoriales. Au-delà de la question de la prise en charge des frais de formation des agents, il ne me paraît pas justifié que les collectivités assument à elles seules 50 % des financements alloués à ces structures. Alors qu'une montée en gamme de plusieurs MSAP est nécessaire d'ici à 2022 pour qu'elles obtiennent le nouveau label « maison France services », je suggère qu'une partie des frais engagés par les collectivités territoriales soit prise en charge par l'État.

Les schémas départementaux, quant à eux, partent d'une idée correcte : l'implication de l'ensemble des acteurs déconcentrés et décentralisés dans la formulation d'un diagnostic et d'un projet d'amélioration de l'accessibilité des services publics. J'estime néanmoins regrettable que certaines administrations, comme la Direction générale des finances publiques (DGFIP), ne soient pas concernées par l'élaboration de ces schémas et je propose d'y remédier. Je souhaite également vous faire part de ma très grande inquiétude concernant l'évolution de l'offre publique et libérale de soins dans les territoires, qui témoigne de l'échec des instruments de régulation en vigueur.

Comme je l'indique dans mon rapport, les temps d'accès aux établissements hospitaliers se sont aggravés dans les territoires ruraux sous l'effet des restructurations intervenues depuis 2004. Par exemple, les distances entre l'établissement le plus proche et le domicile des usagers ruraux ont augmenté deux fois plus rapidement que dans les zones urbaines en quinze ans. Cette détérioration des conditions d'accès aux soins ne semble pourtant pas se justifier par des gains d'efficacité qui semblent plutôt rares, comme en témoigne la dégradation des résultats financiers des hôpitaux publics depuis 2002. Dans ces conditions, j'estime qu'un audit spécifique des gains tirés de la restructuration des établissements hospitaliers doit être produit le plus rapidement possible.

Cette situation se cumule avec une dégradation de l'accès aux soins libéraux dans les territoires ruraux, mais également dans les territoires classés prioritaires en politique de la ville. Il est temps de rouvrir le chantier de la régulation de l'implantation des médecins libéraux soit au travers d'un contrôle sur l'octroi des autorisations d'exercer sur un territoire, soit par l'instauration d'un conventionnement sélectif.

En deuxième lieu et s'agissant de l'exercice des missions régaliennes, des efforts ont été fournis, non sans contrepartie, en faveur de la sécurité des Français, mais les moyens dédiés au contrôle de légalité se sont réduits. La police et la gendarmerie ont ainsi maintenu depuis 2008 une présence stable de leurs effectifs de proximité, alors que, dans le même temps, les effectifs totaux de ces institutions diminuaient fortement. Cet effort s'est fait, toutefois, au prix d'une dégradation des moyens d'intervention de nos forces.

À la suite de notre collègue Philippe Dominati, j'ai rappelé, dans mon rapport, que la part des dépenses hors T2 dans l'ensemble des budgets de la police et de la gendarmerie avait été divisée par deux depuis 2006. Une conséquence pratique et visible de cette tendance réside, par exemple, dans la diminution et le vieillissement du parc automobile de la police nationale depuis 2006. Tout en saluant l'effort produit en faveur d'une présence de proximité des forces de l'ordre, je crois utile d'appeler à un renforcement de leurs moyens matériels.

À l'inverse, je ne peux que critiquer les mouvements opérés concernant l'exercice du contrôle de légalité. La diminution de 30 % des effectifs entre 2009 et 2014 a eu des effets notables sur la capacité des services à exercer cette mission. Par ailleurs, je doute que le renfort prévu dans le cadre du plan Préfectures nouvelle génération (PPNG) ne suffise à endiguer ce phénomène. Dans ces conditions, j'appelle à accroître les moyens dédiés à l'exercice du contrôle de légalité, qui représente l'occasion d'un dialogue utile et sécurisant entre les élus et les services de l'État, notamment dans les communes rurales.

En troisième et dernier lieu, j'observe un affaiblissement très important des moyens d'action de l'État et de son lien avec les collectivités territoriales. Ce phénomène résulte, à mon sens, de réformes mal inspirées en matière d'organisation des services déconcentrés, d'aménagement du territoire ou de répartition des trésoreries, mais, également, d'une maîtrise insuffisante des dépenses des opérateurs. L'État a cherché plus que de raison à favoriser et à adapter ses services à ce qu'on qualifie de « fait régional ». En renforçant les moyens réglementaires et matériels des préfectures de régions, il a réduit ceux des préfectures de départements et des sous-préfectures, qui constituent pourtant les échelons les plus pertinents pour maintenir avec les citoyens et les élus un lien de proximité, de confiance et d'action.

L'administration m'a assuré du souhait partagé au plus haut niveau de l'État de renforcer, désormais, les préfectures de département. J'attends néanmoins de voir quelle forme prendra cette volonté en pratique. Il faudra de toute évidence redonner aux sous-préfectures les moyens qui aujourd'hui leur manquent. J'estime, par ailleurs, que l'État a trop longtemps cherché la bonne formule en matière d'aménagement du territoire.

La suppression de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar) au profit du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) « agrégateur de décisions mineures », selon la formule de nos collègues Hervé Maurey et Louis-Jean de Nicolaÿ, a participé à réduire les moyens dédiés à cette politique, ce que je ne peux que regretter.

La création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) m'apparaît comme une bonne piste puisque celle-ci pourra, entre autres, fournir aux collectivités territoriales une offre d'ingénierie nécessaire au développement de leurs projets. Le rôle de délégué dévolu au préfet de département dans cette architecture va dans le bon sens. Toutefois, j'attends qu'une place plus centrale soit faite aux sous-préfets et je propose que leur rôle soit également consacré.

La réforme des trésoreries dédiées à l'accompagnement des collectivités territoriales me paraît devoir faire l'objet d'une attention particulière. Depuis 2013, ce sont 1 315 emplois équivalents temps plein qui ont été retirés de ces structures. La concertation qui s'ouvre devra prendre en compte plusieurs nécessités.

D'abord, il est absolument nécessaire de tenir compte de la crainte exprimée par de nombreuses associations d'élus de voir le comptable public s'éloigner géographiquement des collectivités territoriales de son ressort. En effet, et à l'instar du contrôle de légalité, la relation entre le comptable public et les élus locaux est un élément sécurisant pour ces derniers.

Ensuite, nombre de problématiques ne sont aujourd'hui pas résolues. Je pense, par exemple, à l'encaissement des recettes en liquide des

régies municipales. Il serait utile que de vraies solutions soient trouvées avant d'envisager de restructurer certaines implantations.

Enfin, je voudrais faire part de mon grand étonnement à voir l'État laisser perdurer des situations de dérapages financiers au sein de certaines agences. Je pense en particulier à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et aux agences de l'eau. Par exemple, entre 2009 et 2018, les dépenses de personnel de l'Ademe ont augmenté de 15 % tandis que, sur la période 2007-2013, celles des agences de l'eau augmentaient de 13 %. Alors que les dérapages ont été plusieurs fois mis à jour par la Cour des comptes, j'émet des réserves sur la pertinence de ces structures dont les missions pourraient être exercées autrement.

Au terme de la présentation générale des principales observations de ce rapport consacré à l'implantation des services de l'État dans les territoires, je voudrais vous indiquer ma profonde conviction quant à l'importance de favoriser un lien de confiance et de proximité entre l'État, les élus locaux et nos concitoyens. Les recommandations que je formule vont dans cette direction.

M. Philippe Dallier. – Je m'interroge sur le financement des maisons France services. Les collectivités territoriales souhaiteraient que l'État et les opérateurs participent davantage qu'à hauteur des 50 % annoncés. Il faudrait néanmoins connaître l'enjeu financier, car on peut craindre que l'État ne finisse par intégrer cette dépense dans l'enveloppe normée, en procédant en quelque sorte à une péréquation. Parle-t-on de quelques centaines de millions d'euros ?

M. Jean-François Rapin. – Sur la médecine de proximité, j'entends l'appel à une forme de « coercition » à l'installation. Le débat est d'actualité, mais, en tant que professionnel de santé, je peux vous assurer que cela ne nous ramènera pas le bon médecin de famille que nous regrettons tous... Imposer à un praticien d'exercer son métier là où il ne veut pas aller risque de détériorer sa relation avec les patients.

Je me considère comme un orphelin de la Datar, dont les visions prospectives en matière d'aménagement du territoire nous manquent. Je rappelle que la Datar publiait il y a trente ans déjà des rapports sur la désertification médicale, à une époque où personne n'en parlait... Dans les Hauts-de-France, nous allons inaugurer une agence Datar régionale pour avoir une vision à l'horizon 2040-2050.

L'ANCT est une bonne idée. Vous avez été nombreux à signer la tribune que j'avais fait paraître dans *Ouest France* sur l'occultation des territoires littoraux lors de la constitution de l'agence. Il n'est pas trop tard pour réparer cet oubli majeur. J'aimerais un soutien du rapporteur sur ce point.

M. Dominique de Legge. – Qui incarne l'État dans nos territoires ? Vous nous proposez de renforcer le rôle des préfets et sous-préfets, mais de

quels pouvoirs disposent-ils aujourd'hui ? Les préfets n'ont la main ni sur l'agence régionale de santé (ARS) - et donc sur les questions relatives à la santé -, ni sur la DGFIP, ni sur l'éducation nationale, ni sur les architectes des bâtiments de France (ABF), ni sur l'agence de l'eau, ni sur l'Ademe... Il faudrait que l'État parle d'une voix unique.

Je prendrai l'exemple de mon département, l'Ille-et-Vilaine : ma commune est traversée par la nouvelle ligne à grande vitesse (LGV) Rennes-Paris. À six mois d'intervalle, j'ai reçu deux courriers : le premier de la DGFIP invitant les maires à organiser un abattement sur la taxe d'habitation, qui n'existe plus, et sur la taxe foncière pour prendre en compte la dépréciation des biens - ni la préfète ni la ministre n'étaient au courant de ce courrier ! -, le second de cette même préfète pour demander aux communes d'intégrer dans leur plan local d'urbanisme (PLU) l'obligation pour les propriétaires des habitations placées à 250 mètres de part et d'autre de la LGV de faire des travaux acoustiques. Mais personne n'est capable de me dire qui va payer !

M. Jean-Claude Requier. - Merci pour ce rapport très intéressant.

Les services de l'État en région ne sont pas toujours très efficaces... En Occitanie, où 500 kilomètres séparent le nord du sud de la région, les effectifs de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) sont pléthoriques et bien éloignés des territoires.

Je défends le rôle des sous-préfets dans le monde rural, car ils sont à l'écoute des maires. J'ai l'habitude de dire qu'un bon sous-préfet prend 5 kilos en deux ans ! Il faut faire travailler les sous-préfets, car ils ne sont pas là pour faire de la représentation.

Enfin, sur le contrôle de légalité, il en faut... mais pas trop !

M. Bernard Delcros. - Les schémas d'accessibilité des services au public rendus obligatoires après la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, la loi NOTRe, sont des documents d'orientation ou d'intention restés sans effet dans les départements que je connais. Existe-t-il des exemples dans lesquels ils ont été suivis d'engagements de la part des opérateurs ou de l'État ?

Par ailleurs, a-t-on évalué le coût des services assurés par les collectivités territoriales à la suite du désengagement de l'État ?

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. - Philippe Dallier, le coût pour les maisons France services est estimé à 80 millions d'euros par an.

M. Philippe Dallier. - Ce n'est pas grand-chose !

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. - Certes, mais nous avons l'habitude des dépenses que l'État commence à assumer puis abandonne aux collectivités territoriales ! En Ardèche, l'État et le département avaient

subventionné la création de forestiers sapeurs ; puis l'État s'est retiré et le département a dû tout payer.

Jean-François Rapin, 80 à 85 % du territoire n'aura bientôt plus de médecins. Si tous nos territoires se désertifient encore davantage, les habitants se sentiront abandonnés et l'expriment dans les urnes. Il faut trouver une solution : un conventionnement sélectif serait peut-être moins coercitif. La mentalité des jeunes médecins a changé également. Et puis il faut maintenant être très bon en mathématiques pour réussir ses études de médecine. Un professeur parisien de chirurgie m'expliquait il y a deux ans qu'il ne pourrait pas devenir aujourd'hui médecin avec son bac philo...

Sur la Datar, je suis d'accord avec vous.

En ce qui concerne l'ANCT, j'ai parfois la crainte qu'elle ne devienne un « bidule » qui nous coûtera très cher. Mais attendons de voir. En tous cas, le rôle des sous-préfets doit être important au sein de cette structure.

Dominique de Legge, qui incarne l'État ? Tous les gouvernements en place ont créé des agences, qui échappent à l'autorité des préfets. Il faut redonner du pouvoir à ces derniers. Il n'est pas normal que les agences de l'eau échappent totalement aux services de l'État, puisqu'elles sont abondées par des taxes.

Je ne suis pas un centralisateur, mais il faut revenir sur toutes ces agences qui n'apportent pas grand-chose et clarifier le rôle des services déconcentrés... La Dreal semble opposée à tout. Sans que l'on sache bien qui la pilote.

Quant aux ABF, certains veulent leur donner encore plus de pouvoirs. Nous sommes tous favorables à la conservation du patrimoine, mais il ne faut pas dire non à tout.

Jean-Claude Requier, les sous-préfets sont utiles en milieu rural. En milieu très urbain, leur rôle peut se discuter... La sous-préfecture tient par la qualité de celui qui occupe le poste : faire la tournée des maires ne suffit pas, il faut qu'il aide ces derniers. En Ardèche par exemple, la préfète a délégué au sous-préfet la gestion de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

Dominique de Legge, le ministre Le Drian propose, à l'étranger, de rattacher le Trésor au ministère des affaires étrangères. Il serait cohérent de rattacher la DGFIP au préfet sur le territoire national.

Bernard Delcros, je ne suis pas très partisan des schémas en tout genre, qu'on discute plusieurs années pour ne pas les appliquer, ou les appliquer de manière défavorable aux collectivités. Par exemple, les schémas de cohérence territoriale (Scot), appliqués à des territoires immenses, n'ont souvent aucun sens. S'agissant des SDAASP, d'après la Cour des comptes, le bilan est hétérogène, mais ils ont été utiles dans certains territoires. Des

services au public ont peut-être été créés par ces schémas, mais au prix de services supprimés ailleurs.

La possibilité d'encaissement par les agences postales n'est pas une mauvaise solution, mais elles ne peuvent pas traiter plus de trois cents euros à la fois. Prenons l'exemple des régies de campings municipaux, qui manipulent des sommes en liquide. La perception ne les traite pas et les montants sont au-dessus du plafond des agences postales, ce qui contraint parfois des gens à aller porter cet argent à une centaine de kilomètres... Ce sont des problèmes que la concertation doit impérativement traiter.

M. Bernard Delcros. – Les transferts de charges aux collectivités ont-ils été évalués ?

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – C'est difficilement quantifiable, mais il serait utile d'évaluer le coût pour des services précis.

M. Sébastien Meurant. – Envisagez-vous aussi des mesures incitatives pour l'installation des médecins en zone rurale ? Qu'en est-il du refus de répondre de l'Éducation nationale que vous évoquez ?

M. Thierry Carcenac. – On met en œuvre, au fil des lois, les propositions du comité d'action public 2022 (CAP 2022) formulées en 2018, sans qu'elles aient été approuvées par qui que ce soit.

Par ailleurs, nous avons été nombreux à faire le constat d'une administration en silos, dépourvue d'une vision territoriale qu'aurait pu apporter le préfet. Avec le Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR), nous avons, de plus, renforcé le pouvoir des préfets de région. Or dans ma région à treize départements, il est difficile d'avoir cette vision globale à l'échelle régionale. Peut-être pourrions-nous évoquer cette question avec la ministre dans le cadre du projet de loi 3D – décentralisation, différenciation et déconcentration.

Les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public, définis pour six ans, arrivent bientôt à échéance. Ce serait l'occasion de les revoir, car ils ne sont pas opposables et ne traitent que certains sujets.

L'organisation des trésoreries et services des impôts est très variable selon les départements. En Corrèze, il y a des trésoreries au niveau intercommunal ; dans mon département du Tarn, il n'y a que deux trésoreries sur l'ensemble du territoire. Nous avons récemment appris, par la presse, que dix départements expérimenteraient l'encaissement dans 600 bureaux de poste agréés dans un plafond de trois cents euros... Mieux vaudrait une réflexion globale que ces mesures parcellaires.

M. Bernard Lalande. – Je crois percevoir une certaine nostalgie jacobine dans le rapport de M. Genest... Il serait certes souhaitable que l'État soit présent dans tous les territoires ruraux, mais ceux-ci ne sont en aucun cas sous son entière responsabilité. Lorsque l'on voit des routes sinueuses

mal entretenues menant à un village et, à quelques kilomètres, de beaux ronds-points sur des routes rectilignes, il faut aussi s'interroger sur la responsabilité des départements et des régions. Ceux-ci doivent jouer le rôle qui leur revient dans le désenclavement des territoires. Ce n'est que dans un second temps qu'il conviendra d'aborder la proximité des services départementaux de l'État.

Un exemple parlant : il est désormais demandé d'installer des protections incendie à moins de quatre cents mètres des habitations. Les petites communes ou intercommunalités n'ont pas les moyens de le faire ; or les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) sont sous la responsabilité des départements. On reproche à l'État de faire appliquer la loi, mais rappelons que c'est nous, parlementaires, qui l'avons votée...

M. Patrice Joly. – La crainte du retrait de l'État recouvre celle d'un traitement inégalitaire de nos concitoyens. Le Défenseur des droits a récemment évoqué, dans un rapport, le sentiment d'abandon auquel contribuait ce retrait. Il a également des conséquences en matière de transfert de charges : ainsi l'État finance à hauteur de 30 000 euros chacune des mille maisons France services, mais les territoires doivent apporter au moins autant.

Dans la Nièvre, dont j'ai présidé le conseil départemental, 1 500 agents ont disparu du territoire en douze ans ; cela correspond, à raison de 30 000 euros par an et par agent, au montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) reçue par le département. C'est aussi une saignée humaine, parce que ces agents participaient à l'animation du territoire.

Dans ces conditions, l'État se fait de plus en plus censeur et de moins en moins accompagnateur. De plus, la culture de projet n'est pas toujours partagée par les agents ; il faut à tout le moins leur donner le temps d'accompagner les projets portés par les collectivités.

Le projet de loi 3D devrait être l'occasion de redéfinir le rôle du préfet. Celui-ci pourrait redéployer les moyens en fonction des besoins et des perspectives de développement local. Il doit devenir l'interlocuteur autonome des élus locaux, en particulier du président du conseil départemental.

Concernant l'usage de la coercition pour faciliter l'installation de médecins, je relève que de nombreux agents ont été mutés là où ils travaillent, ce qui ne les empêche pas de s'acquitter de leurs fonctions avec dévouement. Ainsi, 25 % des médecins formés, notamment ceux qui travaillent dans les laboratoires pharmaceutiques ou les assurances, ne sont plus face aux patients. Serait-il possible de remettre une partie de leur temps sur le marché, si je puis dire ?

Enfin, il est prévu qu'une partie des crédits dédiés à l'ANCT finance l'ingénierie locale ; il est indispensable qu'elle soit détenue par les acteurs locaux, en articulation avec l'ingénierie d'État.

M. Michel Canevet. – Ce rapport est important dans la perspective de l'examen du projet de loi 3D. Le rapporteur a fustigé les agences, mais il sera peut-être plus indulgent avec l'ANCT, puisque le préfet sera son interlocuteur local.

Faut-il regretter les suppressions de postes, comme le fait le rapporteur, alors que les missions de l'État ont évolué et que nous, législateurs, lui avons demandé de réduire ses dépenses de fonctionnement ? Il est logique que cela se traduise par une réorganisation des moyens. Ne faudrait-il pas aller plus loin dans la numérisation des services ? Le projet de redéploiement des DGFIP est-il bien mené, ou faut-il le remettre sur l'ouvrage en concertation avec les préfets, pour que le redéploiement des effectifs ait lieu à l'échelle du département, dans une vision globale et non sectorielle ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Certains secteurs urbains, comme la banlieue ou le périurbain, ont des problématiques analogues aux zones rurales, notamment pour ce qui concerne les DGFIP, l'installation des médecins ou l'attrition des services préfectoraux. Un rapport rédigé par les députés François Cornut-Gentille et Rodrigue Kokouendo sur l'action de l'État en Seine-Saint-Denis a posé la question des critères dans l'allocation des moyens aux départements. Comment fixer ces critères, en dépassant celui de la population, et comment les adapter au fil du temps ? Faut-il apporter de nouveaux moyens, redéfinir les missions de l'État ?

En Seine-Saint-Denis, l'un des arrondissements compte 700 000 habitants : que peut faire le sous-préfet sur un tel territoire ? Avec le redécoupage des arrondissements, lorsque la circulation est mauvaise, je mets une heure pour me rendre à la sous-préfecture... Il peut être utile de donner de nouveaux pouvoirs aux préfets, mais si certains sont facilitateurs, d'autres restent très régaliens.

M. Jean-François Husson. – Merci à Jacques Genest, dont le rapport nourrira utilement notre examen du projet de loi 3D. Il appelle quelques remarques.

Le schéma d'accessibilité des services au public n'est qu'un bavardage de plus sans mise en œuvre politique, ce qui déçoit tous les acteurs.

Concernant les maisons de services au public, les opérateurs doivent pleinement trouver leur place. La présence bancaire mérite elle aussi d'être examinée, sous l'angle de l'accès aux espèces. Par ailleurs, ces sujets sont liés à la réforme de la fiscalité locale, qui, nous le savons, donnera de moins en moins de prise aux collectivités.

Enfin, depuis dix ans, nous avons, les uns et les autres, voté ces mauvaises réformes que nous déplorons aujourd'hui. Cela nous invite à la mesure dans nos propos.

M. Alain Houpert. – Félicitations à Jacques Genest pour ce rapport exhaustif. L'architecte des bâtiments de France évite de commettre l'irréparable. Il a des compétences que les préfets ou les élus n'ont pas forcément.

Je suis favorable aux mesures qui facilitent l'installation de médecins dans les déserts médicaux plutôt que de les y contraindre. Les médecins qui exercent dans les territoires ruraux sont bien souvent d'origine rurale, car il est difficile d'attirer des urbains. Il aurait fallu faire de l'aménagement du territoire.

En matière fiscale, on constate une rupture d'égalité entre la métropole qui bénéficie de zones franches et les territoires ruraux qui fonctionnent avec des zones de revitalisation rurale (ZRR). L'aménagement du territoire voudrait que les ZRR soient de véritables zones franches fiscales.

M. Yannick Botrel. – La loi du genre veut que nous soyons partisans d'économies dans le principe, et de dépenses dans le particulier.

L'urbanisation des communes rurales est un vrai sujet, surtout quand il s'agit d'élaborer des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) de grande superficie. La concurrence entre les communes est effrayante.

Je me rappelle un débat à la commission des affaires économiques du Sénat, il y a une douzaine d'années. S'y manifestait la volonté tout à la fois de ne pas gaspiller la terre agricole et de faire porter l'effort sur ces mêmes terres. Le sujet prendra inévitablement de l'ampleur dans les années à venir, et particulièrement en Bretagne où nous entamons une période de déclin démographique.

Les procédures d'urbanisme sont désormais d'une complexité inouïe. Quand bien même le maire ou le conseil municipal voudrait favoriser l'implantation d'un artisan, celui-ci serait ensuite confronté au parcours du combattant que lui imposerait la Dreal, en laissant courir les délais. Le conseil départemental a un rôle important à jouer. Il peut, par exemple, s'opposer à la viabilisation d'un terrain sous prétexte de la construction d'une voie départementale, alors même que 30 accès seraient déjà ouverts. Ce sujet mériterait une mission de contrôle du Sénat.

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – Sébastien Meurant, les mesures incitatives en faveur des médecins existent déjà, notamment des aides de la sécurité sociale et de l'État à hauteur de 90 millions d'euros en 2015, sans résultats tangibles. Et il faut ajouter les dépenses prises en charge par les collectivités territoriales.

Thierry Carcenac, le projet de loi 3D nous laisse de l'espoir. Méfions-nous cependant d'un rapport trop technocratique à ces sujets. On en connaît les conséquences depuis la loi NOTRe.

Sur la DGFIP, on peut prendre l'exemple de la Corrèze, département où se sont illustrés plusieurs présidents de la République. Elle bénéficie d'une trésorerie par communauté de communes. On ne peut que s'en réjouir.

Bernard Lalande, les élus sont responsables, certes, mais les territoires sont inégaux et les moyens différents, de sorte que l'État doit planifier et agir pour favoriser une certaine homogénéité. Je ne suis pas spécialement jacobin, mais à un moment, seul l'État peut faire en sorte qu'il y ait une harmonisation.

Vous parlez de travail d'équipe entre l'État et les collectivités ? Très bien, mais à condition que certains joueurs ne tirent pas contre leur camp. Des paradoxes existent comme pour les SDIS auxquels l'État fournit des implantations, alors que les départements et les collectivités les financent.

Patrice Joly, la disparition du personnel assurant les services publics est une saignée humaine et financière. Je le sais bien, comme élu de l'Ardèche, mais aussi comme percepteur rural. L'État donne l'impression d'être répressif, avec la police de l'eau ou l'urbanisme par exemple. Les services de l'État ne semblent plus avoir pour vocation d'aider les gens.

Michel Canévet, le rôle du préfet est important. Je suis très partisan du département. Cependant, les qualités du préfet sont aussi liées à celles de l'homme ou de la femme qui occupe la fonction.

Réduire les effectifs, est-ce le bon moyen de réduire les frais ? En 2012, pour 103 agences, on avait un budget de 70 milliards d'euros et 135 000 emplois à temps plein. Pour réduire le coût de fonctionnement de l'État, il faudrait répartir ses représentants dans tout le territoire. Quant à la concertation de la DGFIP, j'espère qu'elle sera l'occasion d'un véritable dialogue mais j'ai malheureusement des doutes.

Vincent Capo-Canellas, les zones périurbaines connaissent les mêmes problèmes qu'ailleurs. L'arrondissement que l'on peut agrandir démesurément est un bel exemple d'une mauvaise manière d'administrer les territoires. Il faut redéployer les fonctionnaires sur le terrain. L'élargissement récent du cadre des sous-préfets va dans le bon sens en favorisant la diversité.

Le président de la République réfléchit tout haut à une réforme de l'École nationale d'administration (ENA). Je suis partisan d'une réforme du recrutement, qui imposerait à tout candidat d'avoir travaillé deux ou trois ans dans des services publics ou privés, qui ne soient pas des postes de cabinet ou de collaborateur parlementaire.

Jean-François Husson, le problème de la fiscalité locale ne date pas d'hier. Plusieurs majorités ont voté des réformes. Cependant, sur le terrain, l'État prend souvent des décisions sans véritablement nous consulter. Parfois, cela fonctionne correctement sur le plan technique comme pour les services de délivrance des cartes d'identité et de passeports. Parfois cela ne

fonctionne pas du tout comme pour le service des cartes grises qui est une catastrophe.

Alain Houpert, les ABF ont leur rôle à jouer, mais reconnaissons qu'ils sont bien souvent des empêcheurs de tourner en rond.

Yannick Botrel, j'avais proposé au Sénat une proposition de loi pour développer la construction en milieu rural, dont certains éléments ont été repris dans la loi Montagne. Un agriculteur ne peut pas vivre dans un désert, ni dans un territoire où toutes les terres seraient rachetées progressivement. Ce débat mérite effectivement d'être prolongé.

M. Charles Guené, président. – Merci à Jacques Genest pour cette communication très importante.

La commission a autorisé la publication de la communication de M. Jacques Genest, rapporteur spécial, sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'intérieur - Direction de la Modernisation et de l'Administration Territoriale

- M. Alain ESPINASSE, Secrétaire général adjoint, Directeur de la modernisation et de l'administration territoriale ;
- M. Laurent BUCHAILLAT, Sous-directeur de l'administration territoriale ;
- Colonel Hubert CHARVET, Sous-directeur de l'organisation et des effectifs DSF pour la DGGN ;
- Mme Charlotte CRÉPON, Conseillère territoriale pour la DGPN ;
- Mme Christine TORRES, Conseillère budgétaire représentant la DGPN.

Direction Générale des Finances Publiques

- Mme Isabelle ROUX-TRESCASES, Directrice du projet Nouveau Réseau de Proximité.

Direction Interministérielle de la Transformation Publique

- M. Thierry LAMBERT, Délégué interministériel à la transformation publique ;
- M. Axel RAHOLA, Chef de service.

Institut National de la Statistique et des Études Économiques

- M. Michel DUÉE, Chef du département de l'action régionale ;
- M. David LÉVY, Référent scientifique.

Commissariat Général à l'Égalité des Territoires

- M. Yves LE BRETON, Commissaire général à l'égalité des territoires.

Assemblée des Communautés de France

- M. Nicolas PORTIER, Délégué général ;
- Mme Montaine BLONSARD, Chargée des relations avec le Parlement.

Association des Maires de France

- Mme Rachel PAILLARD, Vice-présidente.

Association nationale des élus de montagne

- Mme Annie GENEVARD, Présidente ;
- Mme Jeanine DUBIÉ, Secrétaire générale ;
- Mme Dorothée COLLET, Chargée de mission ;
- M. Pierre BRETEL, Délégué général.

Association des Maires Ruraux de France

- M. John BILLARD, Vice-président chargé du numérique.