

...le rapport d'information

À la recherche de l'État dans les territoires

De Mme Agnès CANAYER, Sénateur de la Seine-Maritime (apparentée *Les Républicains*) et M. Éric KERROUCHE, Sénateur des Landes (*SER, Socialiste, Écologiste et Républicain*).

Décentralisation, services déconcentrés, État territorial... autant de notions récentes en comparaison de la longue évolution de l'administration de nos territoires, et qui renvoient aux enjeux de l'organisation de proximité de l'État. La loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (dite « loi ATR ») précise ainsi en son article 1^{er} que « **l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'État** ». Apparaît dès lors le lien indéfectible, au travers de l'État territorial, entre l'État et ses services déconcentrés, d'une part, et les collectivités territoriales, d'autre part.

Pour cerner la nature et le contenu de ce lien aujourd'hui, Agnès CANAYER et Éric KERROUCHE ont souhaité prendre le pouls des élus locaux, au travers d'une large consultation conduite *via* la plateforme du Sénat, mais aussi des agents de l'État, par un questionnaire adressé aux préfets et sous-préfets. De ces enquêtes se dégagent nombre de points de convergence entre les différents acteurs de l'État territorial. Confrontés à une succession de réformes depuis une quinzaine d'années (révision générale des politiques publiques - RGPP -, modernisation de l'action publique - MAP -, « Action publique 2022 ») et à une accélération de leur enchaînement, les collectivités territoriales, comme les services préfectoraux et déconcentrés, ont le sentiment de **subir les changements plutôt que d'y être associés**. Par ailleurs, aucune évaluation rigoureuse et exhaustive de la réforme précédente ne détermine la réforme suivante. Au final, l'offre d'État répond mal, voire pas du tout, aux besoins des collectivités territoriales.

Pour **repenser l'État territorial**, l'inspiration est à rechercher autour de la mise en œuvre de quelques grands principes au cœur de l'action publique : la subsidiarité, la différenciation territoriale, la contractualisation, une meilleure représentation des élus locaux dans la gouvernance des opérateurs de l'État... Les voies existent pour fluidifier et rendre plus efficace la relation entre un État recentré sur ses missions régaliennes et des collectivités territoriales librement administrées, dédiées au développement harmonieux de leurs territoires et au service de leurs habitants.

1. LE DIAGNOSTIC : UN ETAT A LA PEINE FACE AUX ATTENTES DES ELUS LOCAUX

A. LE BILAN DES RÉFORMES SUCCESSIVES : MÉTHODE ET RÉSULTATS

- Des élus locaux faiblement concertés à l'occasion des réformes successives : **plus de quatre élus locaux sur cinq estiment ne pas avoir été suffisamment associés aux différentes réformes des services déconcentrés de l'État**. Le même regret est également manifesté par les préfets et les sous-préfets qui ont le sentiment à 43 % de n'avoir pas été associé aux réformes.
- Si chaque réforme de l'État déconcentré a été portée par l'ambition d'améliorer le fonctionnement de ces services et de répondre au mieux à la demande d'État dans les territoires, la réalité

constatée est celle d'une **baisse des moyens de l'État dans les territoires**. Par exemple, en 2011 les effectifs physiques des DDI s'élevaient à 39 796 agents, mais ces directions ne comptaient plus que 25 474 agents en 2020, soit une chute de 36 %.

B. LES MISSIONS RÉGALIENNES DE L'ÉTAT

- Près d'un maire sur deux de commune de moins de 1 000 habitants estime que **l'offre de services publics sur son territoire est défailante** ;
- Afin de mieux répartir les compétences d'État dans les territoires, deux principes doivent guider l'action publique : la **subsidiarité** et la **différenciation** territoriale ;
- **La contractualisation** présente des éléments de souplesse intéressants dans le cadre de la relation entre les services de l'État et les collectivités territoriales. Elle permet notamment de sortir de la logique d'appel à projets qui impose aux collectivités de rentrer dans des cases prédéfinies, bride leur initiative et requière - pour candidater - un niveau d'expertise hors de portée de beaucoup des plus petites d'entre elles ;
- La crise sanitaire a prouvé le renouveau et la nécessité d'une bonne relation entre les maires et les préfets de département : elle a en particulier permis de mettre en avant **la pertinence de ce circuit décisionnel court**, même s'il est exceptionnel.

C. L'ACCOMPAGNEMENT DES ÉLUS LOCAUX

- De nouvelles tendances émergent en matière d'**ingénierie territoriale**. Les communes les moins peuplées se tournent ainsi avant tout vers le département et l'intercommunalité lors desancements de projets complexes. Les plus grandes font davantage appel aux prestataires privés (28,8 %), à l'État ou ses opérateurs (19 %), ainsi qu'aux ressources propres dont elles disposent (17 %). En poussant la logique du repli étatique jusqu'à son terme, on peut s'interroger sur le rôle que l'État sera encore capable de tenir demain dans cette ingénierie.
- En matière de **contrôle de légalité**, l'objectif de contrôle systématique d'actes dits « prioritaires » n'a jamais été satisfait ces dernières années, le taux de contrôle oscillant aux alentours de 90 %. L'affirmation d'une véritable fonction de conseil juridique de la part du préfet et de ses services apparaît comme une orientation désormais indispensable.

D. L'UNICITÉ DE LA PAROLE DE L'ÉTAT

- **Des pans très importants de l'action de l'État échappent** (en dehors des périodes de crise durant lesquelles des réquisitions peuvent intervenir), **en totalité ou en partie, au préfet**. Par exemple, les Agences régionales de santé (ARS), le réseau des finances publiques et le Rectorat d'académie. Cette situation n'est pas sans conséquences sur la présence de l'État dans les territoires, l'unicité des positions qu'il est censé affirmer et, au final, sa relation avec les élus locaux.
- Une large majorité des élus ayant répondu au questionnaire des rapporteurs (64,7 %) considère que « **les agences de l'État sont trop nombreuses** ». Cette appréciation est partagée par les préfets et les sous-préfets dans une proportion encore plus conséquente (80 %). Les conséquences en termes de pertes de temps, de projets à l'arrêt faute d'orientation claire ou de décisions tardives venant mettre à mal des mois et des mois de travail, imposent d'imaginer un autre modèle d'organisation afin de remettre de la cohérence dans le champ de l'État et de ses agences.

E. L'AVENIR DES SOUS-PRÉFECTURES

- L'accès au préfet est facilité pour les représentants des collectivités d'une certaine taille : l'importance des enjeux traités ou le poids politique au niveau national, dans le département ou la région, ouvrent plus facilement les portes de la préfecture. Par contre, **les élus des « petites »**

communes, a fortiori isolées en milieu rural, ne disposent généralement ni de la même visibilité ni des mêmes réseaux de connaissances. Aussi, se tournent-ils plus spontanément vers le sous-préfet et les services déconcentrés pour traiter les difficultés auxquelles ils sont confrontés dans l'exercice de leur mandat.

- Face à la dématérialisation des services publics, les sous-préfectures ont un rôle à jouer en **soutien aux populations en situation de fragilité et en butte à l'illectronisme ou aux difficultés d'accès aux procédures dématérialisées**.

2. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

A. ANCRER LE PRÉFET AU CŒUR DE L'ÉTAT TERRITORIAL

- Rendre effectif l'échelon départemental comme périmètre de mise en œuvre des politiques publiques ;
- Instaurer une durée minimum d'affectation des préfets d'au moins quatre ans, avec une feuille de route sur cette période ;
- Placer le préfet sous l'autorité directe du Premier ministre ;
- Assurer de manière effective l'autorité du Préfet sur l'ensemble des directions régionales et départementales ;
- En période de crise, placer l'ensemble des services de l'État sous l'autorité du préfet ;
- Nommer le préfet comme délégué territorial de toutes les agences de l'État et faire du sous-préfet leur représentant au plus près des territoires.

B. INSTAURER UNE RELATION DE CONFIANCE AVEC LES ÉLUS LOCAUX

- Rendre impérative une concertation nationale avec les associations d'élus en amont du lancement d'une politique ministérielle se chevauchant avec des compétences décentralisées ;
- Rendre effective l'obligation d'information des élus locaux en amont de toute évolution des services de l'État dans leur territoire ;
- Instaurer plus de transparence dans l'attribution des subventions de l'État (dotation d'équipement des territoires ruraux - DETR -, dotation de soutien à l'investissement local - DSIL -) pour les projets des collectivités territoriales et abaisser à 20 000 euros le montant des projets soumis à l'avis de la commission ;
- Procéder à une évaluation régulière des préfets par les maires, les présidents d'intercommunalité et les présidents des conseils départementaux ;
- Passer d'une logique de contrôle de légalité à celle de conseil aux collectivités territoriales ;
- Expérimenter l'auto contrôle de légalité pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) les plus peuplés.

C. GARANTIR LES MOYENS DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES

- Adapter la répartition des effectifs en fonction des réalités territoriales ;
- Sortir de la logique systématique des appels à projet ;
- Fixer des critères d'évaluation de l'offre d'ingénierie ;

- Mettre les ressources du CEREMA en phase avec les objectifs qui lui sont assignés en matière d'appui aux collectivités territoriales ;
- Augmenter les capacités de redéploiement des fonctionnaires de l'État par le préfet (au-delà de 3 %), sans doublonnage au sein de l'État.

D. ASSURER UNE PRÉSENCE TERRITORIALE ADAPTÉE

- Repenser les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public pour assurer un objectif d'équilibre territorial. Élargir le périmètre des acteurs concernés pour leur élaboration ;
- Transformer l'organisation du corps préfectoral sur certains postes en expérimentant :
 - a) le dédoublement des fonctions de préfet de région et de département ou, alternativement, expérimenter la transformation du secrétaire général de la préfecture de région en préfet du département chef-lieu avec ajout d'un sous-préfet chargé de l'arrondissement centre ;
 - b) le dédoublement des fonctions de secrétaire général de préfecture et de sous-préfet d'arrondissement ;
- Proscrire les fermetures simultanées de services déconcentrés sur le territoire d'une même commune, d'un même EPCI, voire d'un département (pour ceux de moins de 250 000 habitants) ;
- Évaluer et encadrer le développement des procédures dématérialisées. Maintenir un espace d'accompagnement à l'accès aux services dématérialisés de l'État dans les préfectures et les sous-préfectures ;
- Encourager l'attribution de fonctions thématiques au sous-préfet d'arrondissement et renforcer son rôle de conseil ;
- En maintenant les sous-préfectures, faire évoluer la carte des arrondissements pour tenir compte des transformations récentes de périmètres (notamment des intercommunalités) ;
- Assurer des moyens suffisants de fonctionnement pour chaque sous-préfecture.

LES RAPPORTEURS

	
<p><u>Agnès Canayer</u> Sénateur de la Seine-Maritime (apparentée Les Républicains)</p>	<p><u>Eric Kerrouche</u> Sénateur des Landes (SER, Socialiste, Écologiste et Républicain)</p>
<p>Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : http://www.senat.fr/commission/decentralisation/index.html Lien vers le rapport : http://www.senat.fr/notice-rapport/2021/r21-909-notice.html</p>	