



**Rémy Thuau**

## **Modes d'action de l'État dans les régions et les départements et recomposition de l'État local**

Patrick Le Galès : Dans la recomposition des pouvoirs et des rôles, certains « bouts » de l'État ont plus de mal que d'autres à se positionner. Rémi Thuau va nous parler de son expérience de l'État au niveau local et sur sa capacité à diriger des politiques publiques.

Rémi Thuau

J'ai suivi la formation de l'Ihedate l'an dernier et je suis heureux de me retrouver ici, aujourd'hui, en tant qu'intervenant. Je ne suis pas conférencier, mais praticien de terrain au niveau départemental. Depuis ma sortie de l'ENA, j'ai occupé de nombreuses fonctions préfectorales.

On est aujourd'hui en train de vivre une révolution silencieuse que personne n'observe réellement, qui est peu médiatisée parce qu'elle concerne des mécanismes administratifs. Mais il s'agit bien d'une révolution dans l'organisation des structures et des missions de l'État, qui s'accompagne du déplacement des frontières entre l'État et les collectivités locales.

Pourquoi cette évolution ?

On peut mettre l'accent sur quelques grands moments, qui traduisent des tendances générales.

Première tendance : la décentralisation avec, dans un premier temps, la loi de décentralisation de 1982, puis, deuxième grande phase dans ce mouvement de décentralisation, la loi d'août 2004, la loi sur le RMI et la loi sur le handicap. La constitution a été modifiée pour dire que désormais, l'organisation de la République est décentralisée. Cela constitue un changement total par rapport à deux siècles d'histoire de l'État.

Deuxième grande tendance : celle de la nécessité d'une réorganisation de l'État, d'un allègement de son fonctionnement.

Troisième tendance lourde : l'apparition du concept d'évaluation des politiques publiques, encore récent dans le paysage administratif français. Je me souviens d'avoir vu cette notion pour la première fois en France vers 1995 – 96. Les choses ont changé avec l'apport majeur de l'Union européenne, qui a imposé aux États membres l'obligation d'évaluer leurs politiques publiques. On le voit, par exemple, dans la LOLF, puisque, depuis 2001, il faut justifier annuellement des crédits reçus.

La dernière tendance lourde est celle de l'émergence de nouvelles technologies et de nouveaux services aux usagers qui se sont délocalisés et massifiés.

Comment se transforme l'État territorial ?

L'État territorial a beaucoup évolué depuis vingt-cinq ans, avec une accélération ces trois ou quatre dernières années.

L'un des principaux changements concerne l'État départemental, dont le format s'est réduit. En revanche, les préfetures ne sont pas très touchées par ce phénomène. Les services les plus fortement affectés sont les services déconcentrés de l'État relevant des directions techniques. Ainsi la DDE, avec la perte de contrôle des routes nationales, comptera 250 employés en moins en 2007. De même, une Maison des handicaps a été créée dans tous les départements et une partie des effectifs de la DDASS y sera transférée. Au niveau de l'Éducation nationale, il est prévu depuis 2004 que les TOS soient transférés aux départements. La vocation des services change donc.

Le deuxième élément important de cette reconfiguration est le renforcement volontaire du niveau régional de l'État. Un préfet de région travaille avec un comité d'organisation en région, avec un staff avec lequel il définit l'action de l'État au niveau de la région. Un certain nombre de responsabilités départementales sont transférées au niveau régional, avec les effectifs correspondants. Ainsi, la direction de la concurrence et de la répression des fraudes disparaît progressivement au niveau départemental au profit d'une direction régionale. Tout cela conduit à une modification des poids respectifs des services de l'État au niveau départemental et régional. Autre exemple parlant : celui de la LOLF, qui sera traité en détail demain. Désormais, le niveau important du budget est le budget opérationnel de programme (BOP). Il en existe cinq au niveau départemental et vingt-quatre au niveau régional.

Le troisième élément important de la reconfiguration de l'État est la mise en place d'une organisation de plus en plus multiforme, où les cadres existants sont souvent doublés par d'autres cadres. En interne, l'organisation départementale de l'État peut être différente d'un territoire à l'autre, ce qui est une nouveauté. On admet maintenant que l'on peut avoir des configurations variables selon la taille et la spécificité du territoire. L'option la plus radicale est actuellement expérimentée dans le Lot, où les services de la préfeture sont regroupés en trois grandes directions générales : territoire, population et sécurité. Le projet a fait l'objet d'une concertation interne et il a rencontré l'adhésion de l'ensemble des services. Il sera sûrement observé avec attention par des ministères comme celui de l'Intérieur, qui ont peut-être l'impression qu'on phagocyte leurs directions.

L'idée de la fusion DDA – DDE pose un problème de fond : quelle visibilité a une DDA fusionnée à une DDE pour les interlocuteurs du monde agricole ? Il existe huit expérimentations dans ce domaine, sur lesquelles l'évaluation n'a pas encore été faite.

La tendance générale dans la réorganisation dans les préfetures est plutôt à la création de missions inter-services. On ne change pas les services eux-mêmes, mais on les fait travailler ensemble sur des thématiques précises. Par exemple, dans mon département, on a créé des missions inter-services sur l'eau, la sécurité alimentaire, l'aménagement et l'urbanisme, et l'ingénierie publique.

Dernier élément du changement : le développement des agences, qui remet en cause l'organisation classique des ministères au niveau national. Cela pose la question de l'articulation entre les agences et l'action de l'État dans le département. Ainsi, l'Agence régionale d'hospitalisation (ARH) voit peu à peu son champ de compétence s'élargir à l'offre de soins au-delà des établissements. Mais les DDASS continuent à fonctionner, ce qui pose le problème d'une double mission et de l'articulation des compétences respectives de ces instances. En revanche, une autre agence créée récemment, l'Agence nationale de rénovation urbaine, a une organisation assez simple, avec une architecture bien articulée par rapport au département. Avec ces agences se met en place tout un système en marge des ministères et de leurs représentations régionales et locales, qui peut poser des difficultés.

On peut considérer que l'ANPE est une exception, puisqu'elle est depuis longtemps dans le paysage, mais jusqu'à quel point ses missions relèvent-elles du service public, puisqu'elle est en concurrence avec des agences privées ?

Avec ces réorganisations, les routes sont maintenant gérées non plus par la DDE, mais par les directions interdépartementales des routes en fonction des itinéraires. Quelle sera l'articulation de ces directions avec le niveau départemental en cas de crise, par exemple si des épisodes de neige paralysent la circulation ? Qui décidera de quoi ?

Le dernier exemple de ces changements est celui des dispositifs hybrides de délégation de compétences (et non de transfert de compétences), que l'on a vu notamment avec la loi de 2004 en matière de logement. À partir du moment où cette délégation de compétences est accordée, quelle est la marge de pouvoir et de reprise du pouvoir ? À la longue, comment se distingue-t-elle vraiment d'un transfert de compétences. La Maison du handicap, qui est un groupement d'intérêt public, est un exemple de délégation de compétences. Quelle sera la part respective de ses trois composantes dans l'exercice de ses missions vis-à-vis de la population ?

#### L'évolution des méthodes de travail

Depuis deux ou trois ans, l'administration départementale de l'État vit l'introduction forte du principe de performance, avec la mise en place d'indicateurs d'objectifs et de contrôle de gestion. Ce phénomène de fond, en train de démarrer, fait déjà partie du paysage de certaines administrations, notamment les préfetures et les sous-préfetures. Mais ce n'est pas le cas dans les autres services déconcentrés de l'État, sauf pour les services financiers, en avance par rapport aux autres.

Apparaissent aussi les notions d'assurance qualité et de certification. Cela se comprend bien dans des services comme la DRIRE, mais cela n'allait pas de soi dans une préfeture.

Ces évolutions sont peu perçues par le citoyen. Elles secouent les administrations surtout en interne. On est dans un système où, face à la judiciarisation croissante de la société, les services administratifs ont de plus en plus tendance à prendre la position la plus rigide dans l'application de la loi en se fondant sur l'assurance qualité. Cela vide de son sens la notion d'adaptation à la situation locale et d'appréciation des cas particuliers. C'est un phénomène qui devient difficile à gérer.

Au final, la mission de l'administration départementale est avant tout d'assurer les fonctions régaliennes de l'État, sécurité routière, publique, sanitaire et civile. Deuxième grand volet de son action : une mission d'explication des politiques gouvernementales, car le pouvoir d'exécution ne suffit plus. Enfin, l'administration territoriale doit continuer de former l'ensemble de ses interlocuteurs à l'expertise sur différents dossiers, urbanisme, gestion de crise...

Il reste à mener une réflexion sur l'articulation entre services publics et communautés locales, notamment intercommunalités et interdépartementalités.

Patrick Le Galès : je vous remercie d'avoir présenté cette révolution silencieuse, dont on a du mal à donner une vision d'ensemble.

Q : quelle est l'adhésion réelle du corps préfectoral et des personnels concernés à ces évolutions ?

RT : il y a une certaine circonspection vis-à-vis d'instances exogènes, notamment les agences. Elles se mettent en place les unes après les autres et on se demande comment articuler ces différents

services et outils. J'ai cité l'exemple de l'ARH. On commence maintenant à parler d'une agence régionale de santé, regroupant tous les services de santé au niveau de la région. Mais il faudrait savoir si elle se fera ou non. En tant que préfet, je dois m'assurer qu'il existe une garde médicale, une permanence de soins dans mon département, ce qui ne peut pas fonctionner sans établissements hospitaliers. Ma responsabilité de préfet rend nécessaire le travail avec l'ARH, dont dépendent les établissements hospitaliers.

En ce qui concerne l'adhésion des personnels, les pertes de compétences ne sont pas toujours bien vécues. Le fait que les ponts et chaussées ne fassent plus partie de la DDE n'est pas facile à vivre par son personnel. Il faut définir de nouvelles missions, retrouver une légitimité sur l'expertise.

En revanche, l'introduction de l'évaluation et d'objectifs de contrôle de gestion est bien acceptée par les personnels des préfectures. Toute la hiérarchie perçoit l'intérêt d'un fonctionnement efficace et tous se sentent impliqués dans ces changements de méthode, qui donnent des résultats en termes d'efficacité.

Pascal Roumeguère : vous avez fait de l'ingénierie publique un des objets des missions inter-services. Pourriez-vous être plus précis sur la stratégie suivie dans ce domaine et sur l'articulation avec l'ingénierie privée et le code des marchés publics ?

RT : le premier objectif de la mission inter-services sur l'ingénierie publique était de clarifier les missions de la DDA et de la DDE. Le deuxième objectif était de mener une réflexion sur les champs dans lesquels les services de l'État doivent continuer à apporter des services d'ingénierie publique aux collectivités. Il y a des arbitrages à rendre au niveau de ce que fait la DDE et au regard de la réduction des effectifs. Le troisième objectif est de redéfinir les missions d'aménagement et d'urbanisme. La politique d'ingénierie publique de la DDE doit se focaliser sur les territoires où le besoin de conseil aux collectivités, en matière d'urbanisme, est manifeste, en laissant ceux qui ont les moyens de se débrouiller seuls ou dont les enjeux sont moins importants.

Q : on est à un moment où le système de l'ARH, créé il y a dix ans, est à bout de souffle. Il faut rappeler que l'ARH n'est pas un service de l'État : son directeur représente l'État, mais il dirige un groupement d'intérêt public regroupant des services publics et les services de l'assurance maladie. Le Gip a simplement mis en commun ces compétences et le directeur joue un rôle d'arbitre. L'agence régionale est un dispositif hybride : ce n'est pas une autorité de régulation, mais son rôle est de réguler l'offre de soins. On a retiré cette compétence au préfet pour la donner à l'ARH. Or, dans certains cas, le préfet et l'ARH ont des compétences concurrentes.

RT : c'est exact. C'est par exemple le cas en matière de sécurité sanitaire.

Q : parce que la situation est peu claire et qu'il y a concurrence, beaucoup de choses reposent en fin de compte sur les équations personnelles entre les différents responsables. Ça se passe donc plus ou moins bien selon les personnes concernées.