

GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX EN FRANCE

Un équilibre entre régionalisation et déconcentration

1. LE POUVOIR REGLEMENTAIRE

La France offre l'image souvent prise comme référence d'un Etat centralisé. Pourtant, depuis 1945, un renforcement de la démocratie locale est en marche. De nombreuses compétences ont été transférées à des responsables élus. Mais certaines données fondamentales, comme la concentration du pouvoir réglementaire entre les mains du gouvernement, n'ont pas été fondamentalement remises en cause.

Qui détient un pouvoir réglementaire ?

Définition: Le pouvoir réglementaire est défini comme le pouvoir dont disposent les autorités exécutives et administratives de prendre unilatéralement (c'est-à-dire sans l'accord des destinataires) des actes exécutoires comportant des dispositions générales et impersonnelles. Le pouvoir réglementaire a connu en 1958 une évolution importante. En effet, contrairement à ce qui existait auparavant, les normes réglementaires ne sont plus seulement des textes d'application des lois. Aux termes de l'article 37 de la Constitution du 4 octobre 1958, il existe un pouvoir réglementaire autonome, intervenant dans des domaines où la loi n'a pas sa place.

A la tête de l'exécutif, le partage du pouvoir réglementaire est la règle. Sous la IIIe République, le pouvoir réglementaire était entièrement détenu par le Président de la République. Au contraire, sous la IVe République, seul le Président du Conseil détenait ce pouvoir. Aujourd'hui, **le président de la République** ne détient le pouvoir réglementaire que pour les textes les plus importants, c'est-à-dire les décrets délibérés en Conseil des ministres (art. 13 de la Constitution). **Le Premier ministre** dispose du pouvoir réglementaire de droit commun : « Sous réserve des dispositions de l'article 13, [le Premier ministre] exerce le pouvoir réglementaire » (article 21 de la Constitution). En revanche, les ministres ne disposent pas du pouvoir réglementaire en vertu du texte constitutionnel. Il est toutefois possible au Premier ministre ou au législateur de déléguer le pouvoir réglementaire aux ministres. Par ailleurs, le juge administratif a depuis longtemps admis que le ministre disposait d'un pouvoir réglementaire pour organiser ses services (arrêt Jamart du Conseil d'Etat, 1936).

Par ailleurs, **les autorités administratives indépendantes (AAI)** disposent également d'un pouvoir réglementaire afin de mener à bien leur mission. C'est le cas par exemple de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ou du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

Enfin, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a reconnu que **les collectivités territoriales** disposent d'un « pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences » (art. 72, alinéa 3).

Le pouvoir réglementaire des collectivités ¹

Le principe de la **libre administration des collectivités territoriales** est posé par la constitution (révision de 2003, article 72). La voie de la décentralisation est néanmoins étroite, dans la mesure où le législateur a été soucieux de préserver la conception française de l'État unitaire. Ce principe ne peut donc avoir une portée générale et absolue.

Les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences

Si le principe de libre administration a valeur constitutionnelle, il ne saurait aboutir à ce que l'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépende de décisions des collectivités territoriales, et qu'ainsi elle ne soit pas la même sur l'ensemble du territoire (décisions du Conseil Constitutionnel).

¹ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/appfondissements/libre-administration-collectivites-territoriales-principes-limites.html>

Le commentaire du Sénat sur le projet de loi sur l'expérimentation² insiste sur la prééminence préservée du pouvoir réglementaire national. S'il est désormais reconnu, le pouvoir réglementaire local n'en demeure pas moins résiduel et subordonné.

Il reste **résiduel** car la fixation des modalités d'exercice des compétences des collectivités territoriales relève du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire national.

Ressortit au domaine de la loi la plupart des règles ayant trait à la libre administration des collectivités territoriales, qu'il s'agisse de la répartition de leurs compétences, des obligations qui leur sont imposées ou encore de la détermination des principes fondamentaux de la tutelle administrative et du contrôle administratif.

En outre, les mesures réglementaires d'application des lois relèvent en premier lieu de la compétence du pouvoir réglementaire national et, à titre subsidiaire, de la décision des autorités locales. Lorsque la loi est insuffisamment précise mais nécessite un décret d'application, le pouvoir réglementaire d'une collectivité locale est exclu tant que ce décret n'a pas été pris. En l'absence de mesure nationale d'application d'une loi, la collectivité locale ne peut exercer son pouvoir réglementaire que si le décret n'était ni prévu par la loi considérée ni nécessaire.

Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales est par ailleurs **subordonné** dans la mesure où, d'une part, il doit s'exercer dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur. D'autre part, il n'est jamais exclusif du pouvoir réglementaire général du Premier ministre.

Dans sa décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 sur la loi relative à la Corse, le Conseil constitutionnel a ainsi considéré que : « *le pouvoir réglementaire dont dispose une collectivité territoriale dans le respect des lois et des règlements ne peut s'exercer en dehors du cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi ; qu'elles [les dispositions de la loi du 22 janvier 2002] n'ont ni pour objet ni pour effet de mettre en cause le pouvoir réglementaire d'exécution des lois que l'article 21 de la Constitution attribue au Premier ministre sous réserve des pouvoirs reconnus au Président de la République par l'article 13 de la Constitution.* » Il a également pris soin de relever que la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 excluait toute possibilité d'adaptation des dispositions réglementaires nationales de nature à mettre en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental.

La reconnaissance du pouvoir réglementaire local revêt cependant une grande valeur symbolique et devrait inciter les autorités nationales à cesser d'édicter des normes si détaillées qu'elles deviennent bien souvent inapplicables et sources d'inégalités. Par ailleurs, en ouvrant aux collectivités territoriales la possibilité de déroger, à titre expérimental, aux dispositions réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a créé les instruments permettant de mesurer tout l'intérêt de laisser une plus grande latitude au pouvoir réglementaire local.

2. LE CONTROLE DE LEGALITE

La loi du 2 mars 1982 institue un contrôle de légalité a posteriori des actes des collectivités locales et de leurs établissements publics, dont l'exercice est confié, sous l'autorité du gouvernement, aux préfets.

Ce contrôle de légalité a posteriori qui succède au régime antérieur d'approbation préalable est fondé uniquement sur l'examen de la légalité des actes et non sur leur opportunité. Il revient désormais au juge administratif saisi par le préfet de sanctionner le défaut de respect.

Le contrôle de légalité est fondé sur trois principes :

- une énumération limitative des actes soumis au contrôle,
- un contrôle a posteriori portant sur la seule légalité des actes,
- l'intervention du représentant de l'Etat et, le cas échéant, du juge administratif.

Le contrôle de légalité se substitue ainsi au contrôle de tutelle a priori. En effet, l'acte est exécutoire de plein droit dès sa publication ou sa notification, selon qu'il s'agit d'un acte de portée générale ou

² <http://www.senat.fr/rap/102-408/102-4085.html> (2003)

individuelle, et sa transmission au représentant de l'Etat. Ce dernier peut alors saisir le tribunal administratif par voie de déféré afin qu'il en apprécie la légalité au contentieux. Le contrôle administratif de légalité peut donc se transformer, le cas échéant, en contrôle juridictionnel.

3. LA DECENTRALISATION

Vue générale ³

Si elle concerne au premier chef les collectivités locales, la politique de décentralisation (processus consistant pour l'Etat à transférer au profit des collectivités territoriales certaines compétences et les ressources correspondantes), peut aussi s'analyser comme une politique publique impulsée et conduite par le sommet de l'Etat : "en matière de décentralisation, le pouvoir politique gouverne de façon centralisée" (Jean-Claude Thoenig, 1992).

Les deux grands moments de la décentralisation se sont concrétisés par l'adoption de lois élaborées par le gouvernement: ce sont les lois Defferre en 1982-1983, puis la réforme constitutionnelle en 2003.

Ces lois marquent la volonté politique d'opérer une redistribution des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales avec comme objectifs une meilleure efficacité de l'action publique et le développement d'une démocratie de proximité.

"Aux régions, les compétences d'orientation et de programmation. Aux départements, les politiques de solidarité et la gestion des infrastructures de proximité. Aux communes les politiques de proximité."⁴

La définition des compétences décentralisées

Suite à la réforme constitutionnelle de 2003, la loi relative aux **libertés et responsabilités locales du 13 août 2004** énumère l'ensemble des **nouvelles compétences transférées** par l'Etat aux collectivités locales. Elle définit les principes permettant la compensation financière des différents transferts de compétences et elle organise les modalités de transferts des personnels de l'Etat vers les collectivités ainsi que les garanties apportées aux fonctionnaires transférés.

Les compétences transférées concernent, notamment, les secteurs suivants :

- le développement économique : renforcement du rôle de coordination de la Région
- la formation professionnelle : la Région doit désormais définir et mettre en œuvre la politique d'apprentissage et de formation professionnelle des adultes en recherche d'emploi.
- les transports : entre autres, certaines parties des routes nationales sont transférées aux départements, les collectivités territoriales (ou leurs groupements) peuvent prendre en charge la création et la gestion des aéroports (à l'exception de certains aéroports d'intérêt national ou international), ...
- l'action sociale : les départements se voient attribuer un rôle de « chef de file » en matière d'action sociale en prenant à sa charge l'ensemble des prestations d'aide sociale
- le logement social : la loi prévoit le transfert aux collectivités locales des responsabilités relatives aux politiques de l'habitat, ne conservant à l'Etat qu'un rôle de « garant de la solidarité nationale ». L'essentiel des responsabilités doit être transféré aux départements ou aux groupements intercommunaux.
- l'éducation et la culture : les personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des lycées et collèges doivent être recrutés et gérés par la collectivité dont ils relèvent (département pour les collèges, région pour les lycées). La propriété des immeubles protégés au titre des « monuments historiques » appartenant à l'Etat peut être transférée aux collectivités territoriales le demandant.

³ <http://diffusion.vie-publique.fr/politiques-publiques/decentralisation/index/>

⁴ <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/decentralisation.asp>

De nombreuses évaluations ont été menées afin de dresser un bilan de la politique de décentralisation dans son « Acte I » et dans son « Acte II ». Deux thèmes sont récurrents dans tous les travaux et seront analysés dans cet article : la répartition des compétences et la compensation financière des transferts. On s'attardera aussi sur un aspect particulier de la décentralisation, celui de l'action sociale.

Commentaire: la répartition des compétences entre collectivités ⁵

Un des objectifs poursuivis par les réformes de décentralisation consiste en l'attribution de compétences propres aux collectivités territoriales et distinctes de celles de l'Etat. Les compétences jusque-là exercées par le représentant de l'Etat – le préfet – sont transférées à des pouvoirs élus sans qu'il y ait de tutelle d'une collectivité sur une autre.

Les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 de répartition des compétences étaient initialement fondées sur le principe du transfert des compétences par matière ou « blocs de compétences ». L'article 3, notamment, de la loi du 7 janvier 1983 précise : « la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions ». Mais la loi **attribue une clause générale de compétence à chaque collectivité** sans donner une définition précise des affaires communales, départementales ou régionales : « les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence ».

De fait, après les lois de 1983 et de 2004, la répartition des compétences entre collectivités concentre les critiques. En effet, certaines compétences sont bien associées à un échelon territorial précis : par exemple, la formation professionnelle à la région et l'action sociale au département. Mais, le plus souvent, des domaines de compétences sont des domaines partagés. C'est le cas notamment des transports, de l'éducation ou de l'action économique. De plus, **au nom de la clause générale de compétence, les collectivités peuvent intervenir en toute matière qu'elles jugent être d'intérêt local**. L'introduction par la révision constitutionnelle de 2003 du principe du chef de file entre collectivités (rôle de chef de file accordé aux régions en matière d'aide économique et aux départements en matière d'action sociale) n'a pas permis de clarifier davantage la répartition des compétences.

Ainsi, dans son rapport thématique sur la conduite de la décentralisation, la Cour des comptes dénonce la persistance de responsabilités partagées et l'échec profond d'une refonte de la répartition des compétences. La clarification des compétences des collectivités est le cœur même du rapport de la mission présidée par Jean-Luc Warsmann qui met en évidence l'unanimité autour de « l'enchevêtrement des compétences ». Le rapport du Comité pour la réforme des collectivités territoriales présidé par Edouard Balladur va dans le même sens et met en cause le principe même de clause générale de compétence. Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales présenté au Conseil des ministres du 20 octobre 2009 retient d'ailleurs le principe de spécialisation des compétences pour les départements et les régions. Dans cette absence de répartition claire des compétences, l'Etat est également mis en cause. L'Etat, en effet, reste en droit compétent dans tous les domaines et, comme le note le rapport de la Cour des comptes, « [des] cas montrent une réelle difficulté de l'administration de l'Etat à tirer les conséquences de la décentralisation ».

4. L'INTERCOMMUNALITE ⁶

L'expression intercommunalité désigne les différentes formes de coopération existant entre les communes. L'intercommunalité permet aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

La coopération intercommunale est apparue voici plus de cent dix ans (loi du 22 mars 1890) avec la création d'un syndicat intercommunal à vocation unique. Les lois du 6 février 1992 et du 12 juillet 1999

⁵ <http://diffusion.vie-publique.fr/politiques-publiques/decentralisation/decentralisation-faits/>

⁶ <http://diffusion.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite/qu-est-ce-que-intercommunalite.html>

l'ont renforcé puis simplifier. Enfin, certaines dispositions de la loi du 13 août 2004 visent à améliorer son fonctionnement.

L'intercommunalité permet aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public, (EP), soit pour assurer certaines prestations (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transports urbains...), soit pour élaborer de véritables projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme. Depuis la loi de 1999, les communes ne peuvent pas adhérer à plus d'un établissement de coopération intercommunale.

À la différence des collectivités territoriales, **les structures intercommunales n'ont que des compétences limitées (principe de spécialité)**.

Les communes leur transfèrent les attributions nécessaires à l'exercice de leurs missions et elles se trouvent investies, à leur place, des pouvoirs de décision et exécutif (principe d'exclusivité). Cependant, la loi du 13 août 2004 accorde aux EP de coopération intercommunale à fiscalité propre qui en font la demande le droit d'exercer certaines compétences attribuées aux régions et aux départements, sous réserve d'approbation par ces derniers.

On distingue **deux types d'intercommunalité** :

- la forme souple ou associative (dite sans fiscalité propre), financée par les contributions des communes qui en sont membres. Elle leur permet de gérer ensemble des activités ou des services publics ;
- la forme approfondie ou fédérative (dite à fiscalité propre), caractérisée par l'existence de compétences obligatoires et par une fiscalité propre.

Les différentes structures intercommunales sont les suivantes :	
SANS FISCALITÉ PROPRE	AVEC FISCALITÉ PROPRE
Syndicats de communes Syndicats mixtes	Communautés urbaines Communautés de communes Communautés d'agglomération Syndicats d'agglomération nouvelle Districts (supprimés au 1er janvier 2002) Communautés de ville (supprimés au 1 ^{er} janvier 2002) Métropole (prévues par la réforme de 2009) (art. 1).

5. LA DECONCENTRATION

Article "Déconcentration : la révision générale des politiques publiques remodèle la présence territoriale de l'Etat" (25.05.2010) ⁷

L'organisation des services de l'Etat dans les régions et les départements a été redéfinie par la révision générale des politiques publiques engagée fin 2007. La présence territoriale de l'Etat est recentrée autour de deux axes : le **pilotage** et la **mise en oeuvre** des politiques publiques.

Le renforcement de l'échelon régional

Conformément à la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et au décret du 1er juillet 1992 portant **charte de la déconcentration**, les services déconcentrés ont en charge d'appliquer au plan local les politiques conçues au niveau central. L'action des administrations centrales de l'Etat doit quant à elle se limiter aux missions de conception, d'évaluation et de contrôle.

⁷ <http://diffusion.vie-publique.fr/actualite/dossier/etat-deconcentration-region-departement/deconcentration-revision-generale-politiques-publiques-remodele-presence-territoriale-etat.html>

La plupart des ministères se sont dotés de services déconcentrés, présents au niveau départemental et/ou régional. L'échelon départemental a longtemps été le cadre de référence de la déconcentration, mais cette tendance est aujourd'hui inversée.

Dès 2004, les pouvoirs du préfet de région sont nettement accrus. Le décret du 29 avril 2004 indique notamment que le préfet de région "anime et coordonne l'action des préfets de département". Plus récemment, la réforme arrêtée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) lors du premier conseil de modernisation des politiques publiques (12 décembre 2007) renforce encore l'autorité des préfets de région sur les préfets de département.

Cette réforme a été présentée par le président de la République lors de son discours prononcé à Cahors le 8 avril 2008. La région devient le niveau de pilotage des politiques publiques. Le département est chargé de la mise en œuvre de ces politiques, au plus près des besoins des administrés.

A cet effet, le décret du 16 février 2010 redéfinit les compétences des préfets de région et de département.

Désormais, le préfet de région a autorité sur les préfets de département dans le cadre de sa mission de pilotage des politiques publiques. Les préfets de département continuent cependant d'exercer une compétence générale dans certains domaines, notamment la sécurité, l'ordre public et le droit des étrangers.

Les schémas de réorganisation

Afin de permettre la mutualisation des fonctions support des différents services déconcentrés (réduction des coûts), de nouveaux schémas d'organisation des services territoriaux de l'Etat sont définis.

Echelon régional

La circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008 indique que la nouvelle organisation type pour chaque région, qui sera adaptée dans des régions spécifiques comme l'Île-de-France, la Corse et les régions d'outre-mer, se compose de **huit structures** :

- la direction régionale des finances publiques (trésorerie générale et services fiscaux),
- la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF),
- la direction régionale de la culture (DRAC),
- la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL),
- la direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE),
- la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS),
- le rectorat d'académie,
- et l'agence régionale de santé (ARS).

Outre ces directions régionales, le préfet de région s'appuie sur le Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR), dont le rôle est renforcé, en ce qui concerne notamment la coordination de la réforme de l'immobilier de l'Etat.

Départements. A l'exception des situations particulières de l'Île-de-France, de la Corse et de l'outre-mer, l'administration départementale de l'Etat comprend :

- la préfecture,
- la direction départementale de la population et de la cohésion sociale (DDPCS),
- la direction départementale des territoires (DDT),
- l'inspection d'académie,
- la direction départementale des finances publiques,
- les services chargés de la sécurité intérieure.

Ces directions sont placées sous l'autorité directe du préfet de département, à l'exception de celles concernant les finances, l'éducation et l'inspection du travail. L'agencement des services dans les départements permet une certaine modularité pour organiser les directions et affecter les crédits déconcentrés.

La mise en œuvre de la réforme

L'ensemble des mesures dictées par la RGPP est inscrit dans la loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

Le 3ème rapport d'étape de la RGPP, présenté le 16 février 2010 en conseil des ministres par le ministre du budget, dresse un état des lieux de la mise en place des nouvelles directions régionales et précise les contours des nouvelles directions départementales interministérielles créées par le décret du 3 décembre 2009.

A l'échelon régional, le déploiement de l'ensemble des services sous l'autorité du préfet de région doit s'achever en 2011, avec la mise en place des dernières DREAL. A l'échelon départemental, près de deux ans auront été nécessaires pour aboutir à la « préfiguration » et au détail des organigrammes. Le 1er janvier 2010, le gouvernement a nommé par arrêté 208 directeurs de services départementaux déconcentrés.

Les quelque 50 000 agents affectés en directions départementales relèvent de 5 ministères différents et d'environ 70 corps. Afin de fixer les grands principes de gestion des agents dans les nouvelles directions départementales

interministérielles, une charte de gestion des directions départementales interministérielles a été transmise par le Premier ministre aux préfets de région et de département le 5 janvier 2010.

Cette charte, préparée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et la mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'État (MIRATE), pose les règles applicables au 1er janvier 2010 et fixe les objectifs d'harmonisation et de convergence sur la période 2010-2012. Des schémas pluriannuels de stratégie immobilière prévoient quant à eux un vaste plan de regroupement des directions départementales : le ratio d'occupation doit passer de 18,4 à 15,8 mètres carrés par agent et les acquisitions devront être couvertes par les cessions.

Comment s'organisent les services déconcentrés? (26.04.2010) ⁸

Les services déconcentrés de l'État sont **les services qui assurent le relais, sur le plan local, des décisions prises par l'administration centrale**. L'expression « service déconcentré » est apparue dans la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République. Auparavant, on parlait de « services extérieurs ». Mais, cette expression parut malheureuse au moment où la loi souhaitait renforcer le rôle de ces services en soulignant leur importance, pour les citoyens, en tant que lien privilégié avec les ministères.

La plupart des ministères ont des services déconcentrés répartis entre plusieurs niveaux géographiques. Ainsi, au ministère du Travail, il existe une direction départementale et une direction régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle.

Les services déconcentrés sont généralement sous l'autorité d'un préfet. Les directions départementales sont dirigées par le préfet de département. Les directions régionales sont sous la l'autorité du préfet de région, qui est le préfet du département dans lequel se situe le chef-lieu de la région.

La révision générale des politiques publiques (RGPP), en cours depuis juillet 2007, est en train d'apporter d'importantes modifications à l'organisation de ces services en les rationalisant.

Les circonscriptions administratives où opèrent les services déconcentrés (4.02.2008) ⁹

Il existe des circonscriptions de droit commun et des circonscriptions spéciales.

Les circonscriptions de droit commun sont au nombre de trois : la circonscription régionale, départementale et d'arrondissement. Les ministères ne disposent pas obligatoirement de services à chacun de ces échelons. Si le corps préfectoral, responsable des services déconcentrés, dispose d'un représentant dans chaque circonscription (préfet de région, de département, sous-préfet implanté dans l'arrondissement), pour certains ministères, les services déconcentrés n'existent qu'à un seul niveau (ex : le secrétariat d'État chargé du Commerce extérieur n'a que des directions régionales). Par ailleurs, il convient de rappeler que les départements et les régions sont, par ailleurs, également le cadre de collectivités territoriales.

À côté de ces circonscriptions de droit commun, on compte également des circonscriptions spéciales. Elles sont souvent le résultat de l'histoire et, plutôt que de bouleverser des habitudes acquises permettant un bon fonctionnement des administrations concernées, il a été décidé de les maintenir.

Ces circonscriptions sont soit :

- interdépartementales, sans être régionales, comme par exemple les académies de l'Éducation nationale. Certaines sont des subdivisions de la région qui ne correspondent pas à un département. Ainsi la région Île-de-France comporte trois académies : Paris, Créteil et Versailles ;
- infradépartementales, sans correspondre aux arrondissements, comme par exemple la commune, le canton ou le pays.

La loi du 6 février 1992 confirme l'existence de ces circonscriptions spéciales. Cependant, elles doivent nécessairement faire l'objet d'une loi ou d'un décret en Conseil d'État afin d'éviter leur multiplication.

RGPP: La réforme de l'organisation territoriale de l'Etat (11/06/2008)

⁸ <http://diffusion.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/organisation/etat/deconcentree/comment-s-organise-services-deconcentres.html>

⁹ <http://diffusion.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/organisation/etat/deconcentree/quelles-circonscriptions-administratives-s-inserent-services-deconcentres.html>

L'Etat se réorganise pour donner au niveau local les leviers de pilotage des politiques publiques et concentrer ses efforts sur ses missions prioritaires. Il renforcera sa capacité de dialogue avec les collectivités territoriales, grâce à des services mieux intégrés. **Le niveau régional devient le niveau de droit commun pour mettre en œuvre les politiques publiques et piloter leur adaptation aux territoires.**

- Améliorer les services pour les citoyens et les entreprises: Afin de traiter de leur développement, de leurs questions d'emploi ou de droit social, les entreprises auront une direction générale pour interlocuteur unique. Par ailleurs, les directions départementales seront organisées en fonction des politiques conduites sur le terrain, et non plus selon le découpage des ministères. Avec la publication au Journal officiel du 14 février 2010 des arrêtés de nomination de seize nouveaux **directeurs régionaux des entreprises**, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, 16 nouvelles DIRECCTE ont été officiellement mises en place.

Avec ces créations, qui s'ajoutent aux cinq déjà intervenues au 1er janvier 2010, sont officiellement créées toutes les DIRECCTE métropolitaines régies par le décret du 10 novembre 2009, à l'exception de celle de la région Ile-de-France, dont la préfiguration est en cours et qui fera l'objet d'un texte spécifique à la mi-2010.

La mise en place des DIRECCTE, désormais interlocutrices uniques au niveau régional pour les entreprises, les salariés et les consommateurs, doit permettre de mieux coordonner l'action de l'Etat dans tous les domaines touchant à l'activité économique, au travail et à l'emploi.

- Moderniser et simplifier l'Etat dans son organisation et son processus: Le **préfet de région**, qui exercera une autorité directe sur les directions, sera le pilote et le garant de la cohésion de l'action interministérielle de l'Etat.

- La nouvelle architecture territoriale de l'Etat sera simplifiée et clarifiée : à l'échelon régional, le nombre de structures passera d'une trentaine à huit et, au niveau départemental, d'une vingtaine à moins de cinq.

- Valoriser le travail et le parcours des agents: plates-formes de ressources humaines communes à l'échelle régionale

- Responsabiliser par la culture du résultat: La déconcentration du pilotage des politiques publiques donnera tout son sens à la LOLF

- mutualisation des fonctions support, en particulier au niveau départemental.

DISCUSSION EN COURS 2010

La situation actuelle: une répartition des pouvoirs pas encore assez claire

À l'initiative du Président Jean-Luc Warsmann, la commission des lois de l'Assemblée nationale a décidé la création d'une mission d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, composée de députés de la majorité et de l'opposition. Le rapport d'information présenté en octobre 2008 <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1153.asp> constate l'alourdissement de l'organisation territoriale depuis plus de 25 ans. La multiplication des niveaux d'administration territoriale, combinée avec l'enchevêtrement croissant de leurs compétences, diminue l'efficacité de la décentralisation et éloigne le citoyen de la démocratie locale. Les acteurs sont mal identifiés, les cofinancements dispersent les responsabilités, la technicité des décisions s'accroît, les structures de coordination prolifèrent. La mission d'information s'est efforcée de repenser l'architecture des responsabilités locales pour renouer avec l'objectif d'une décentralisation intelligible et ordonnée.

Le Parlement examine actuellement un projet de loi de réforme des collectivités territoriales visant à renouveler l'architecture institutionnelle locale. Il s'agit notamment de remédier aux défauts de l'organisation territoriale résultant d'une évolution décentralisatrice plus axée sur les transferts de compétences que sur les modifications de structures. Le but est de simplifier et clarifier le paysage institutionnel afin d'ancrer durablement la décentralisation, prendre en compte la spécificité institutionnelle des grandes agglomérations

Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales (2010)

Mardi 25 mai 2010, Brice HORTEFEUX, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi relatif à la réforme des collectivités territoriales.

Pour Brice Hortefeux, « *notre organisation territoriale doit aujourd'hui relever trois grands défis* » :

- **le défi de la simplification** : face à la **fragmentation excessive de notre paysage institutionnel**, l'enchevêtrement des compétences et les excès de la pratique des financements croisés, le gouvernement a un triple souci : souci d'économies pour le contribuable, souci de lisibilité pour le citoyen, souci de simplification et d'efficacité pour l'utilisateur ;
- **le défi de la performance de nos territoires** : cela suppose de combler notre retard en matière de métropoles dans l'intérêt de la compétitivité et de l'attractivité de notre pays, mais aussi d'assurer une meilleure articulation entre les interventions des départements et des régions ;
- **le défi d'une plus grande maîtrise de la dépense locale** : il s'agit, avec responsabilité et mesure, de demander aux collectivités territoriales de prendre leur part dans l'effort collectif de redressement de nos finances publiques, aux côtés de l'Etat et des administrations de sécurité sociale.

Pour relever ces trois défis, Brice HORTEFEUX a exposé à la représentation nationale les trois piliers du projet de loi relatif à la réforme des collectivités territoriales :

1er pilier : faire émerger un pôle départements-régions avec notamment deux dispositions majeures :

- * l'institution d'un nouvel élu local, le conseiller territorial, qui siègera demain à la fois au sein du conseil régional et au sein du conseil général de son département d'élection ;
- * la **suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions**, sauf en matière de sports et de culture.

2ème pilier : renforcer le pôle communes-intercommunalités avec quatre objectifs :

- * la démocratisation de nos intercommunalités ;
- * l'achèvement de la couverture intercommunale intégrale du pays ;
- * la recherche d'une meilleure cohérence des périmètres dans un souci de simplification, d'efficacité et de meilleure solidarité ;
- * enfin, le renforcement des compétences exercées par les intercommunalités et de la mutualisation de leurs moyens avec les communes.

3ème pilier : favoriser l'émergence d'un réseau de métropoles avec sur la base du volontariat :

* l'instauration d'un statut de métropole : s'inspirant du succès de l'intercommunalité, le Gouvernement propose un nouveau statut intercommunal pour les agglomérations de plus de 450 000 habitants avec des compétences renforcées, entre autres, dans le domaine économique, de l'urbanisme, des transports ou du logement. « *Les métropoles ne doivent pas se construire en opposition aux départements et aux régions mais bien dans une logique de complémentarité* » a bien insisté le ministre ;

* l'instauration d'une formule plus souple : celle du fait métropolitain, afin de permettre à plusieurs agglomérations de porter un projet de métropole en développant des coopérations renforcées dans des domaines jugés stratégiques et d'intérêt commun.

Le volet institutionnel de la réforme s'appuie sur quatre projets de loi :

- [projet de loi de réforme des collectivités territoriales](#),
- [projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale](#),
- [projet de loi organique relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale](#),
- [projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux](#).

Ces différents textes ont été présentés au [Conseil des ministres le 21 octobre 2009](#). La loi relative à la réforme des collectivités territoriales a été adoptée au [Sénat](#) le 5 février 2010. La discussion du texte

par [Assemblée nationale](#) en séance publique aura lieu à partir du mardi 25 mai 2010.

Viendra ensuite, dans un deuxième temps, le chantier majeur de la clarification des compétences. Le projet de loi relatif à la réforme des collectivités territoriales prévoit, en effet, que dans un délai d'un an à compter de la promulgation de cette première loi institutionnelle une seconde loi traitera de la question des compétences, en précisant celles des départements et des régions. Cette réflexion, prenant la forme de groupes thématiques et transversaux et associant parlementaires et associations nationales d'élus, se tiendra au premier semestre 2010 pour un bilan d'étape à l'été 2010.

Cette démarche rejoindra enfin celle sur les finances des collectivités territoriales. Plusieurs « [clauses de revoiyure](#) » sont, à cet égard, prévues par la loi de finances pour 2010, afin d'ajuster la réforme de la taxe professionnelle et la répartition du nouveau panier de ressources des collectivités territoriales, au vu des simulations complémentaires qui seront effectuées.

Pour la première fois, en 2010, **une triple réflexion sera ainsi menée sur les institutions, les compétences et les finances locales** afin de garantir la cohérence de la réforme.

Les trois principaux objectifs de la réforme

Pour plus d'efficacité et plus de démocratie locale, la réforme institutionnelle des collectivités territoriales doit répondre à une triple ambition : simplifier, démocratiser, adapter.

1. Simplifier et alléger l'architecture territoriale

• Face à l'empilement des structures, le Gouvernement propose de regrouper les collectivités territoriales autour de deux pôles :

-> **un pôle départements-région** : A partir de 2014, les mêmes élus siègeront à la fois au conseil général et au conseil régional ; [les conseillers territoriaux](#), au nombre d'environ 3000 - contre 6000 conseillers généraux et régionaux aujourd'hui - faciliteront la cohérence et la complémentarité des politiques régionales et départementales et permettront aux responsables locaux - élus, tissu associatif, société civile - d'avoir pour ces deux catégories de collectivités un interlocuteur unique.

Le projet de loi présenté par le gouvernement prévoit que les conseillers territoriaux seront élus selon un scrutin mixte : 80 % des conseillers territoriaux seront élus au scrutin majoritaire uninominal à un tour dans des cantons redessinés et agrandis ; 20% des sièges feront l'objet d'une répartition au scrutin proportionnel au niveau départemental. Ce scrutin permettra de conserver le lien entre l'élu et le territoire et de favoriser une représentation pluraliste des sensibilités politiques au sein de ces conseils. Il a le mérite de la simplicité : l'électeur émet un seul vote, le même jour, et il sait que sa voix peut toujours compter. Toutefois, le mode de scrutin à retenir fait l'objet d'une réflexion à l'initiative du Premier Ministre.

-> **un pôle communes-intercommunalité**: Le Gouvernement se fixe comme objectifs, d'ici le 1er janvier 2014, d'achever la couverture intercommunale du territoire national et de renforcer la cohérence des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

A cet effet :

- un schéma départemental de coopération intercommunale sera élaboré par le préfet avant fin 2011, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI). La composition de la CDCI sera adaptée pour tenir compte du développement de l'intercommunalité, et son rôle sera renforcé, puisqu'elle disposera, à la majorité qualifiée, d'un pouvoir d'amendement sur le projet présenté par le préfet ;
- sur la base de ce schéma, des pouvoirs temporaires jusque fin 2013 seront accordés aux préfets pour créer, étendre ou fusionner des EPCI à fiscalité propre ainsi que pour dissoudre ou fusionner des syndicats, après avis de la CDCI qui verra à nouveau ses attributions renforcées ;
- en dehors de ce dispositif temporaire, le droit commun relatif aux fusions et aux dissolutions d'EPCI sera modernisé.

Par ailleurs, la possibilité de créer des « pays », qui ont eu tendance à devenir un échelon administratif supplémentaire, sera supprimée, et le rapprochement des pays existants avec les EPCI à fiscalité propre sera recherché.

- Le regroupement de collectivités territoriales, sur la base du volontariat, sera également facilité :
 - en substituant au régime actuel de fusion des communes issu de la loi Marcellin du 16 juillet 1971 un nouveau dispositif plus souple permettant de constituer des « communes nouvelles » ;
 - en créant une procédure de regroupement volontaire de départements dont les modalités seront reprises en matière de regroupement de régions et dont la mise en œuvre reposera exclusivement sur l'initiative des collectivités territoriales concernées.
- Le chantier de la clarification des compétences des collectivités territoriales et de l'encadrement des cofinancements sera lancé sur la base des principes posés par la loi.

La clause générale de compétences des communes ne sera pas remise en cause. La répartition des compétences des régions et des départements sera organisée autour de principes clairement fixés :

- le législateur confiera aux régions et aux départements des compétences qui sont en principe des compétences exclusives ; ainsi, lorsque le législateur attribuera une compétence à la région ou au département, l'autre collectivité ne pourra l'exercer à sa place ;
- si certaines compétences restent partagées, une collectivité pourra être désignée chef de file et organiser l'exercice coordonné de cette compétence ;
- le département et la région conserveront une capacité d'initiative dans les domaines où la législation est inexistante et si un intérêt local le justifie ;
- la pratique des financements croisés entre les collectivités territoriales sera encadrée afin de répartir l'intervention publique en fonction de l'envergure des projets ou la capacité du maître d'ouvrage à y participer. Le rôle du département dans le soutien aux communes rurales sera confirmé.

2. Renforcer la démocratie locale

- Les responsabilités désormais exercées au niveau intercommunal nécessitent de renforcer l'assise démocratique des EPCI à fiscalité propre. Le Gouvernement a donc fait le choix que les représentants des communes y soient désignés au suffrage universel direct dans le cadre des élections municipales, en privilégiant le système du fléchage (mode de scrutin Paris-Lyon-Marseille). Tout autre choix, par exemple celui d'une élection distincte, aurait contribué à constituer une légitimité concurrente de celle des communes.

L'élection au suffrage universel direct implique que la répartition des sièges entre les communes soit déterminée par la loi, sur des bases essentiellement démographiques assurant l'égalité du suffrage. Ainsi, la loi fixe la possibilité de recourir soit à un accord à l'amiable, soit à un système de tableau pour déterminer le nombre de sièges de délégués communautaires et leur répartition. Chaque commune dispose d'au moins un délégué et aucune d'entre elles ne possède plus de 50% des sièges au sein de l'organe délibérant.

- L'extension du scrutin de liste aux communes de plus de 500 habitants et l'élection par fléchage des délégués communautaires permettront de renforcer la parité homme-femme.
- Le statut de l'élu local sera modernisé. Le droit à la formation sera renforcé. L'allocation de fin de mandat sera étendue à tous les maires. Le congé électif sera étendu aux candidats des communes de 500 à 3500 habitants.

3. Adapter notre organisation territoriale aux défis de notre temps

- Pour mieux prendre en compte le « fait urbain » et pour renforcer la compétitivité des grandes agglomérations françaises au plan international, un nouveau cadre institutionnel – dénommé « [métropole](#) » - sera proposé. La métropole aura le statut d'EPCI dans lequel l'intégration des compétences et du cadre financier sera renforcée. Elle devra constituer un ensemble d'un seul tenant de plus de 450 000 habitants. Sa création reposera sur une démarche volontaire des communes et leur permettra de porter un véritable projet d'aménagement et de développement économique,

écologique, éducatif, social et culturel sur leurs territoires. Pour cela, les communes concernées pourront bénéficier de transferts de compétences des départements et des régions intéressés qui seront systématiquement consultés.

Des EPCI à fiscalité propre pourront se constituer en « pôles métropolitains ». Ces pôles métropolitains, soumis au régime des syndicats mixtes, fédèreront des actions d'intérêt commun menées sur un large périmètre, afin d'améliorer la compétitivité et l'attractivité du territoire concerné. Est ainsi ouverte la perspective de « métropoles multipolaires ».

AMENAGEMENTS

1. lois à vocation territoriale

En 2002, une proposition de loi constitutionnelle fut déposée pour, à titre principal, reconnaître dans la Constitution, à côté des lois organiques et des lois ordinaires, une nouvelle catégorie de loi, les **lois à vocation territoriale**. Adoptées selon la procédure de l'article 46 de la Constitution, applicable aux lois organiques, les lois à vocation territoriale seraient exécutées par les conseils régionaux, lesquels se verraient reconnaître à cette fin un pouvoir réglementaire spécifique.

2. L'expérimentation

Loi organique **du 1er août 2003** relative à l'**expérimentation** par les collectivités territoriales ¹⁰

Principe prévu par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République : dérogations, à titre expérimental, à des dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Ce **droit** est quadruplement **encadré** : les conditions générales des expérimentations seront définies par la loi organique ; les collectivités et groupements désireux de participer à l'expérimentation devront solliciter une habilitation préalable, délivrée par la voie réglementaire ; l'expérimentation devra avoir un objet et une durée limités ; enfin, l'habilitation ne pourra intervenir lorsque seront en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

- durée maximale de l'expérimentation ne pourra être supérieure à cinq ans, renouvelables pour une durée maximale de trois ans.
- l'ensemble des actes réglementaires pris par les collectivités territoriales dans le cadre de l'expérimentation seront publiés au Journal Officiel.
- contrôle de légalité renforcé du préfet qui pourra assortir son recours d'une demande de suspension qui sera alors automatique.
- prolongation sujette aux résultats d'une évaluation

COMPARAISONS INTERNATIONALES ¹¹

Le pouvoir normatif des collectivités territoriales dans les États régionalisés

¹⁰ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/pouvoirs/qu-est-ce-que-expérimentation-locale.html>

¹¹ <http://www.senat.fr/rap/102-408/102-4082.html>

Les Etats dits « régionalisés » reconnaissent également un large pouvoir normatif à certaines collectivités territoriales.

La **Constitution italienne** du 22 décembre 1947 affirme, dans son article 5, que la République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales, réalise dans les services qui dépendent de l'Etat la plus large décentralisation administrative, et adapte les principes et méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation.

Il est précisé, à l'article 114, que la République se compose des communes, des provinces, des villes métropolitaines, des régions et de l'Etat. Les communes, les provinces, les villes métropolitaines et les régions sont des entités autonomes ayant un statut, des pouvoirs et des fonctions propres, conformément aux principes établis par la Constitution.

Aux termes de l'article 117, le **pouvoir législatif** est exercé par l'Etat et les régions, dans le respect de la Constitution aussi bien que des contraintes découlant de la réglementation communautaire et des obligations internationales. Il est dévolu aux régions dans toutes les matières qui ne sont pas expressément réservées à la législation de l'Etat.

L'Etat exerce le **pouvoir réglementaire** dans les matières de législation exclusive mais peut le déléguer aux régions. Ces dernières le détiennent dans toutes les autres matières. Les communes, les provinces et les villes métropolitaines disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'organisation et l'exécution des fonctions qui leur sont dévolues.

La **Constitution du Royaume d'Espagne** du 27 décembre 1978 prévoit, dans son article 137, que l'Etat s'organise territorialement en communes, provinces et communautés autonomes. Elle dispose que toutes ces entités jouissent de l'autonomie pour gérer leurs intérêts propres.

Aux termes de l'article 150, les Cortès générales, dans les matières dont la compétence appartient à l'Etat, peuvent attribuer à toutes les **communautés autonomes** ou à certaines d'entre elles la **faculté d'édicter**, pour elles-mêmes, **des normes législatives** dans le cadre des principes, bases et directives fixés par les lois de l'Etat. Sans préjudice de la compétence des tribunaux, chaque loi cadre fixe les modalités du contrôle des Cortès générales sur ces normes.

L'Etat peut édicter des lois pour énoncer les principes nécessaires à l'harmonisation des dispositions normatives des communautés autonomes, même, quand l'intérêt général l'exige, dans leurs domaines de compétences réservées. L'appréciation de cette nécessité incombe aux Cortès générales, à la majorité absolue de chaque chambre.

ANNEXE:

Déconcentration : les choix de l'Etat en région pour 2005-2006 (27.04.2005) ¹²

Les services déconcentrés de l'Etat mettent en œuvre au plan local les politiques conçues au niveau central. Ces services représentent aujourd'hui 96% des 2 millions d'agents de l'Etat et gèrent plus des 2/3 des crédits inscrits au budget de l'Etat. En 2004, la déconcentration de moyens et de pouvoirs de décision de l'administration centrale aux services extérieurs de l'Etat s'est poursuivie. Quelle est la nouvelle organisation de l'Etat au niveau local et quelles sont les priorités régionales définies pour les années 2005-2006 ?

La nouvelle organisation de l'Etat en région

Face au mouvement continu de décentralisation, l'administration de l'Etat au niveau local s'est adaptée. Plusieurs innovations ont été définies en 2004, par décrets et circulaires.

En particulier, le **caractère stratégique de l'échelon régional** a été renforcé. A ce titre, les **compétences du préfet de région** ont été **élargies** à de nouveaux domaines. Les services de l'Etat sont désormais rassemblés en 8 pôles régionaux autour de grandes politiques publiques. Ces pôles sont : éducation et formation ; gestion publique et développement économique ; transport, logement et aménagement ; santé publique et cohésion sociale ; économie agricole et monde rural ; environnement et développement ; développement de l'emploi et insertion professionnelle ; culture.

Un **rôle de coordination et de mise en cohérence** de l'action de l'Etat a été confié par ailleurs au préfet de région. Celui-ci fixe des orientations générales pour la région ; il anime et coordonne l'action des préfets de départements, sans pour autant disposer d'un pouvoir de subordination sur ces derniers. Prenant le relais des projets territoriaux de l'Etat (expérimentés à partir de 2000), le projet d'action stratégique de l'Etat (PASE) matérialise ce travail de coordination et de mise en cohérence de l'action de l'Etat. Le PASE doit être compatible à la fois avec les orientations nationales de l'**administration** centrale, définies dans les directives nationales d'orientation, et les besoins locaux, émanant des caractéristiques du territoire local et des attentes des usagers.

Les PASE déterminent depuis le début de l'année 2005 jusqu'en 2006 la **stratégie de l'Etat dans chaque région et chaque département** (PASER et PASED). Ils se caractérisent notamment par quatre à cinq grandes orientations, déclinées en objectifs et indicateurs de performance. L'esprit d'évaluation de l'action publique issu de la loi relative aux lois de finances () est donc ici présent et c'est l'affichage d'une "feuille de route" qui rend une évaluation de l'action de l'Etat possible.

Les priorités de l'Etat en région

Pour chaque région, des orientations essentiellement à dimension interministérielle ont été définies dans les PASER. Le **développement durable**, la **cohésion sociale** et la **sécurité** sont les trois grandes préoccupations qui apparaissent communes aux 26 régions françaises, selon la synthèse des 26 PASER réalisée par le ministère de l'intérieur.

Par exemple, l'Etat en région **Aquitaine** privilégie un **développement durable** reposant sur l'essor des différents modes de transport. Située dans une zone de passage pour les échanges européens avec la péninsule ibérique, l'Aquitaine entend financer des infrastructures de transports (TGV Sud Europe Atlantique, contournement autoroutier de Bordeaux, plate-forme aéroportuaire de Bordeaux Mérignac...) et généraliser l'accès ou l'utilisation des réseaux de communication.

Quant au thème de la **cohésion sociale**, il apparaît clairement dans le projet stratégique de la région **Provence-Alpes-Côte d'azur** (PACA). Partant du constat que la région PACA est une terre d'inégalités sociales, l'Etat propose notamment de renforcer la cohésion sociale : en améliorant l'accès à l'emploi en priorité des jeunes qui représentent 13,3% des demandeurs d'emploi, en luttant contre l'immigration clandestine et l'économie souterraine, en travaillant sur l'accueil et l'intégration de la personne immigrée.

Plusieurs PASER évoquent enfin les enjeux de la sécurité au sens large : sécurité des personnes, sécurité alimentaire et sanitaire, sécurité civile, sécurité routière, même si cette thématique se retrouve davantage dans les projets départementaux (PASED).

Quelle capacité a l'Etat à prendre en compte la diversité des territoires ?

Si des priorités communes aux 26 régions françaises ont émergé, les PASER semblent témoigner également de la **diversité des territoires** et de leurs besoins, rompant ainsi avec la tradition centralisatrice de l'Etat français. D'une part, le projet stratégique s'appuie sur un diagnostic de territoires (atouts et faiblesses), une identification des attentes des usagers et des partenaires de l'Etat, une appréciation des forces et faiblesses de l'organisation interne de l'Etat. La

¹² <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/etat-region-2005-2006/deconcentration-choix-etat-region-pour-2005-2006.html>

procédure d'élaboration et d'adoption des PASER a été d'autre part « résolument déconcentrée », explique le ministère de l'intérieur dans sa synthèse des projets stratégiques, garantie supplémentaire d'une territorialisation de l'action de l'Etat.

A titre d'illustrations, l'action de l'Etat en Auvergne ou à La Réunion prend ainsi en compte les spécificités locales. Face au déclin démographique que rencontre la région **Auvergne**, l'Etat territorial a choisi de porter ses efforts sur la protection et la mise en valeur du patrimoine de la région (notamment l'eau). Pour accroître l'attractivité du territoire, l'Etat opte par ailleurs pour l'ouverture de l'Auvergne aux activités de pointe (constitution du cancéropôle Lyon Rhône-Alpes Auvergne) et aux autres territoires (réduction du temps de parcours en train Clermont-Ferrand/Lyon).

Quant à **La Réunion**, le faible développement économique de cette région conduit l'Etat à se fixer l'objectif de créer des emplois dans le secteur marchand, d'adapter la filière canne à sucre, d'assurer l'approvisionnement d'électricité de l'île, de structurer le marché des produits de la pêche et de l'aquaculture.

Alors que le territoire rétroagit sur l'administration déconcentrée, l'enjeu à venir portera sur les capacités de suivi et d'évaluation des politiques mises en œuvre par l'Etat.

La réforme de l'administration territoriale de l'Etat¹³

Pour prendre en compte les évolutions liées à la décentralisation, la déconcentration et l'application de la LOLF, une vaste réforme de l'administration territoriale de l'Etat a été engagée en 2004.

Elle renforce le rôle des préfets de région, remanie l'organisation des services déconcentrés et fait évoluer les modes d'action de l'Etat territorial dans le sens d'une plus grande efficacité de ses interventions et d'une mutualisation accrue de ses moyens. Ce dispositif entend développer une conception stratégique et managériale de l'action territoriale de l'Etat.

La région devient l'échelon majeur de l'organisation territoriale.

Décentralisation, déconcentration, réforme budgétaire : les nouveaux défis de l'administration territoriale de l'Etat

Après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi du 13 août 2004, qui ont notamment transféré une partie des compétences et des services de l'Etat aux collectivités territoriales et privilégié l'échelon régional pour la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires, l'Etat devait adapter ses services déconcentrés à cette nouvelle organisation décentralisée. Il devait également reconsidérer le rôle du préfet de région, d'autant plus que la mise en œuvre de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) l'a placé « au cœur de la réforme financière de l'Etat ». C'est pour répondre à ces défis qu'a été entreprise une profonde réforme de l'administration territoriale de l'Etat qui poursuit quatre objectifs : accroissement de la capacité d'action du préfet de région ; renforcement de la cohérence de l'action territoriale de l'Etat, dont le préfet est le garant ; définition de nouveaux modes d'action locaux dans les domaines financier et budgétaire ; simplification et clarification du cadre juridique de l'action territoriale de l'Etat (décret du 29 avril 2004).

La réforme de l'administration régionale de l'Etat

Première étape de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, la région devient l'échelon majeur de l'organisation territoriale de l'Etat, dédié à la stratégie et à la mise en cohérence des politiques de l'Etat et des interventions des collectivités territoriales.

Un état-major resserré est constitué autour du préfet de région et l'échelon régional est conforté dans l'animation et la coordination des politiques de l'Etat (décret du 29 avril 2004 et circulaire du 19 octobre 2004).

Les services régionaux de l'Etat sont réaménagés en huit pôles (éducation et formation ; gestion publique et développement économique ; transport, logement, aménagement ; santé publique et cohésion sociale ; économie agricole et monde rural ; environnement et développement durable ; développement de l'emploi et insertion professionnelle ; culture) qui regroupent les services déconcentrés mais aussi des organismes qui ne sont pas au sens strict des services déconcentrés de l'Etat comme la banque de France ou l'INSEE (décret du 5 octobre 2004).

Les pôles sont animés par un chef de pôle (le recteur d'académie pour le pôle « éducation et formation », le TPG (trésorier-payeur général) pour le pôle gestion publique et développement économique » par exemple. L'objectif est de renforcer l'action de l'Etat en rationalisant l'utilisation des moyens existants. Le chef de pôle « anime et coordonne, sous l'autorité du préfet de région, l'action des chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat dans la limite des compétences du pôle régional ».

Le comité d'action régionale (CAR), qui se substitue à la conférence administrative régionale, joue le rôle de conseil d'administration de l'Etat en région. Composé principalement des préfets de

¹³ <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/seformer/concours/fiche-synthese/reforme-administration-territoriale-a.shtml>

département et des chefs de pôle, il constitue une sorte d'état-major qui se prononce sur les orientations stratégiques et s'assure de leur application.

Les missions transversales du préfet de région sont renouvelées et renforcées : coordination entre pôles et cohérence de l'action des échelons régionaux et départementaux, mise en œuvre territoriale de la LOLF, évaluation et suivi des politiques publiques.

Le préfet de région voit donc ses pouvoirs augmentés puisqu'il anime et coordonne l'action des préfets de département, qui « se conforment » à ses décisions et lui « rendent compte ». Mais le préfet de département conserve ses prérogatives puisque l'échelon départemental demeure le cadre d'action de droit commun des politiques de l'Etat. Par ailleurs, le préfet de région ne dispose pas d'un pouvoir hiérarchique sur les préfets de département, afin de ne pas diluer les responsabilités et alourdir les processus de décision.

La réforme de l'administration départementale de l'Etat

Second chantier de mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, la réorganisation de l'administration départementale a pour objectifs de renforcer l'unité d'action de l'Etat, de rendre son organisation plus lisible pour l'usager et de rationaliser son fonctionnement. Initiée en 2004, cette réforme ne repose pas sur un schéma uniforme mais s'appuie sur les propositions établies par chaque préfet.

Une première circulaire du 28 juillet 2005 met en œuvre celles qui sont applicables immédiatement :

- les préfets peuvent constituer des pôles de compétence pour la conduite durable d'actions communes à plusieurs services déconcentrés,
- des guichets uniques doivent être développés, notamment en matière d'ingénierie publique (DDAF (Direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt) -DDE (Direction départementale de l'Equipement),
- les formules simples de mutualisation de moyens sont encouragées, par exemple les mises en commun de compétences techniques et l'organisation conjointe de concours et de formations communs,
- le recours à des missions interservices (MIS) est également recommandé pour la mise en œuvre de politiques transversales exigeant une coopération technique entre services (politique de l'eau, sécurité sanitaire des aliments, sécurité routière, etc.),
- enfin, la formule plus intégratrice de la délégation interservices (DIS), qui mobilise pour une action circonscrite des compétences ou des éléments de services préalablement identifiés sous l'autorité fonctionnelle d'un chef de service désigné par le préfet, peut être expérimentée par les préfets, mais sans ordonnancement secondaire.

Une deuxième série de mesures est mise en œuvre dans l'administration départementale de l'Etat par une circulaire du 2 janvier 2006, dans trois domaines : les réorganisations de services, les ressources humaines, les mutualisations.

S'agissant des réorganisations, une fusion des DDE et des DDAF va être opérée dans huit départements et un rapprochement des inspections du travail du régime général et de l'agriculture sera engagé dans deux départements. Une réorganisation des services va être expérimentée dans le Lot, en vue de rattacher l'ensemble des services déconcentrés placés sous l'autorité du préfet et certaines directions de la préfecture à trois directions générales opérationnelles et à une direction générale de soutien.

Dans le domaine des ressources humaines, « un chantier national d'envergure pour mieux gérer la carrière des fonctionnaires » est lancé afin de favoriser des parcours professionnels diversifiés entre les différents services départementaux ainsi que des mutualisations en matière de recrutement et de mobilité, de formation professionnelle, de politique sociale.

Pour ce qui est des mutualisations des moyens des services départementaux de l'Etat, elles seront testées dans le domaine de l'immobilier, de l'achat et de l'approvisionnement, de la logistique. La « délégation de gestion », par laquelle un service de l'Etat gère pour d'autres une fonction de soutien pourra être mise en œuvre (décret du 14 octobre 2004).

La réforme des moyens d'action : de nouveaux outils de management

D'autres outils de plus grande envergure permettent une mutualisation et une coordination accrues de l'action des services déconcentrés de l'Etat.

D'une part, des projets d'action stratégique de l'Etat (PASE) fixent pour trois ans la stratégie de mise en œuvre des politiques gouvernementales dans chaque région (PASER) et département (PASED). D'autre part, dans le cadre de la LOLF est créé un programme des interventions territoriales de l'Etat (PITE) : pour les grands projets d'intérêt régional ou interrégional, les crédits de plusieurs ministères sont fongibles dans une même enveloppe budgétaire placée sous l'autorité d'un seul ordonnateur, le

préfet de région.

Enfin, une place centrale revient au préfet dans le dialogue de gestion entre administrations centrales et déconcentrées pour l'application de la LOLF, en particulier pour la négociation et le suivi des budgets opérationnels de programme (BOP).

En conclusion, une nouvelle conception de l'Etat territorial se dessine, où prévalent la détermination de stratégies et un pilotage managérial de l'action territoriale. Un rééquilibrage entre échelons départemental et régional est opéré au profit du dernier, même si le cadre départemental demeure essentiel pour la mise en œuvre des politiques de proximité, notamment la sécurité.

Régulation et réglementation: exemple de la réglementation de l'audiovisuel

Si la régulation est confiée à une autorité administrative indépendante (conseil supérieur de l'audiovisuel), la réglementation est du ressort exclusif de l'Etat. Ce sont les ministres de la culture et de la communication qui sont en charge des dossiers relatifs à l'audiovisuel et qui définissent la cadre et les obligations des différents acteurs.

Le coeur de la régulation réside dans le contrôle du respect des règles déontologiques : respect de la dignité humaine et de l'ordre public, pluralisme et honnêteté de l'information, protection de l'enfance et de l'adolescence, défense et illustration de la langue française. C'est le CSA qui vérifie, par l'enregistrement systématique de tous les programmes des chaînes nationales (et par sondage pour les chaînes locales, du câble ou du satellite), que les opérateurs respectent bien les engagements définis par la loi. Ce contrôle s'exerce toujours lors de la diffusion et non pas avant, le Conseil ne disposant en conséquence d'aucun pouvoir de censure.

La Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre a pour objectif de définir des normes européennes communes pour garantir les droits des collectivités locales.

Pays et agglomérations: site DATAR:

http://www.datar.gouv.fr/fr_1/actualites_50/kiosque_publications_54/toutes_nos_publications_16/brochures_768/vers_une_1082.html

Catalunia: <http://www.oecd.org/dataoecd/16/44/44981362.pdf>

Piemonte: <http://www.oecd.org/dataoecd/17/29/44981652.pdf>