



**HAL**  
open science

# La réforme de l'Etat territorial vue à travers le prisme de la circulaire du 13 décembre 2010, ou l'influence des enjeux économiques sur l'organisation du territoire

Tatiana Gründler

## ► To cite this version:

Tatiana Gründler. La réforme de l'Etat territorial vue à travers le prisme de la circulaire du 13 décembre 2010, ou l'influence des enjeux économiques sur l'organisation du territoire. *G&FP - Gestion & finances publiques: la revue*, 2011, 11, pp.800-803. hal-01674394

**HAL Id: hal-01674394**

**<https://hal.parisnanterre.fr/hal-01674394v1>**

Submitted on 2 Jan 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## La réforme de l'Etat territorial vue à travers le prisme de la circulaire du 13 décembre 2010, ou l'influence des enjeux économiques sur l'organisation du territoire

Tatiana GRÜNDLER  
Maître de conférences en droit public  
Université Paris Ouest - Nanterre La Défense  
CREDOF

« Compagne inséparable, parfois dictatoriale, mais combien rassurante de l'administrateur »<sup>1</sup>, la circulaire est un objet qui interpelle le juriste s'intéressant un tant soit peu à l'effectivité de la règle de droit. En effet, par les « commentaire des lois et règlements, interprétation du droit positif et description des procédures administratives »<sup>2</sup> qu'elles offrent, les circulaires sont le vecteur administratif de la traduction de la norme juridique en actes. Ainsi, la circulaire en date du 13 décembre 2010<sup>3</sup> portant application du décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements<sup>4</sup> que le Premier ministre adresse aux ministres, aux préfets de région et aux préfets de département s'inscrit dans la chaîne administrative<sup>5</sup>. Précisant à ces acteurs les conditions de mise en œuvre du décret considéré, elle trouvera des prolongements dans des notes d'information que ne manqueront pas d'adopter les différentes autorités hiérarchiques concernées<sup>6</sup>. Ce texte parachève la réforme de l'administration territoriale de l'Etat au moment même où le Conseil constitutionnel validait l'autre grande réforme de l'organisation

---

<sup>1</sup> Yves GAUDEMET, « Remarques à propos des circulaires administratives », in *Problèmes de droit public contemporain. Mélanges en l'honneur de Michel Stassinopoulos*, LGDJ, Paris, 1974, p. 561.

<sup>2</sup> Geneviève KOUBI, « Application des lois et règlements et circulaires administratives en droit administratif français », [http://koubi.fr/IMG/pdf/Circulaires\\_d\\_application\\_des\\_lois\\_et\\_des\\_reglements.pdf](http://koubi.fr/IMG/pdf/Circulaires_d_application_des_lois_et_des_reglements.pdf), p. 1et s.

<sup>3</sup> Circulaire du Premier ministre du 13 décembre 2010 portant application du décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements, n°5506/SG, [http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2010/12/cir\\_32236.pdf](http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2010/12/cir_32236.pdf).

<sup>4</sup> Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements, *JO* 17 février 2010.

<sup>5</sup> Soulignons ici le paradoxe juridique évoqué par Johanne SAISON-DEMARS tenant au fait que « la réforme territoriale de l'Etat » a été, « dans un premier temps, mise en œuvre sur la base de simples circulaires » dont celle de juillet 2008. Depuis lors, les textes normatifs sont intervenus, remplaçant les circulaires, en particulier celle de décembre 2010, dans leur rôle d'interprète des textes (Johanne SAISON-DEMARS, « La nouvelle répartition des pouvoirs au sein de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat », *Lamy des collectivités territoriales*, n° 58, juin 2010, p. 45-48).

<sup>6</sup> Voir par exemple la note du directeur chargé des Archives de France, à l'adresse des directeurs des services départementaux d'archives, leur délivrant « une présentation synthétique de la circulaire ». (Note d'information DGP/SIAF/2011/001 relative à la circulaire du Premier ministre en date du 13 décembre 2010, 24 janvier 2011). Voir également Geneviève KOUBI, « Vers la mutualisation des services des Archives départementales » Note d'inf. Archives de France, 24 janv. 2011, sur circ. 13 déc. 2010, <http://koubi.fr/spip.php/dist/IMG/jpg/dist/ecrire/spip.php?article494>

territoriale, dans sa dimension décentralisatrice, celle relative aux collectivités territoriales<sup>7</sup>. Le lien entre cette réforme de la déconcentration engagée depuis 2007 et celle parallèlement menée de la décentralisation apparaît d'ailleurs dans l'exposé des motifs de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales qui présente cette dernière comme « la deuxième étape de la modernisation des structures administratives locales de la France (...) après celle de l'Etat territorial ».

Au-delà de sa structure quelque peu statique autour des cinq points qualifiés d'« orientations essentielles de la réforme » que sont la régionalisation du cadre d'action de l'Etat, le renouvellement du management des services déconcentrés, le renforcement de l'unité de l'Etat territorial, l'approfondissement de la déconcentration des interventions financières de l'Etat et le développement des mutualisations interministérielles locales, la présente circulaire opère *in fine* une hiérarchisation des objectifs mettant davantage en relief que ne le faisait le décret le dessein du gouvernement. S'il paraît utile de se pencher sur ce texte, c'est donc précisément parce qu'il révèle les véritables orientations et priorités du gouvernement dans cette tâche réformatrice, à savoir à la fois le renforcement de l'unité de l'Etat et la réalisation d'économies. A ce titre, les références, dès les premières lignes du texte, à la révision générale des politiques publiques (RGPP) d'une part et à l'unité de l'Etat d'autre part nous semblent significatives. Pour atteindre ces objectifs, les deux voies empruntées sur lesquelles le présent texte apporte son concours, sont la régionalisation (I) et la modernisation (II) de l'Etat territorial.

## **I. Poursuivre la régionalisation de l'Etat territorial**

Dans le décret que transcrit la circulaire, la déconcentration se trouve clairement réorganisée autour de l'échelon régional. La minoration incidente du rôle du département en tant que circonscription administrative fait nécessairement écho à la nouvelle phase de décentralisation, dans la perspective de laquelle la disparition du département en tant que collectivité territoriale a pu être envisagée<sup>8</sup>. L'enjeu d'une telle restructuration - que certains qualifieront de re-concentration<sup>9</sup> -, ressort distinctement de la circulaire qui évoque dans sa partie introductive, au titre des ambitions de la réforme, « l'unité de la parole de l'Etat dans le territoire »<sup>10</sup>. Cette finalité se traduit concrètement par l'établissement de la région comme cadre privilégié de la déconcentration (A) et, consécutivement, par la promotion du rôle du préfet de région (B).

### **A. La revalorisation de l'échelon administratif régional**

La région devient le niveau de droit commun de pilotage des politiques publiques. L'enjeu que constituait le gain attendu en termes d'efficacité<sup>11</sup> a permis d'entériner une

---

<sup>7</sup> Conseil constitutionnel 9 décembre 2010, n° 2010-618DC, Loi de réforme des collectivités territoriales.

<sup>8</sup> Voir le rapport établi en 2008 par la Commission présidée par Jacques Attali, selon lequel il était urgent d'en finir avec « ces institutions sédimentées et fossilisées » qui paralysent le pays et de « faire disparaître en dix ans l'échelon départemental », *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, Proposition 260.

<sup>9</sup> Geneviève KOUBI « Commentaires cursifs et prospectifs quant aux pouvoirs des préfets. A propos de la circulaire du 13 décembre 2010 », *La semaine juridique Administrations et collectivités territoriales*, n° 4, 2011, p. 2039.

<sup>10</sup> Circulaire, *op. cit.*, p. 1.

<sup>11</sup> Comme a eu l'occasion de l'exprimer l'ancien responsable de la Mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale (MIRATE), il va « être beaucoup plus efficace, pour le niveau national, de discuter avec 22 interlocuteurs renforcés qu'avec 100 petites unités cloisonnées. L'affirmation du pilotage régional est aussi une manière de permettre au niveau central de s'alléger de tâches de gestion et de concentrer son action sur des arbitrages vraiment stratégiques. » (Yves COLCOMBET, *Lettre « Bercy-Colloc »*, n° 55, 31 août 2009).

évolution de la déconcentration, depuis longtemps engagée, en faveur du niveau régional. C'est ce qu'expriment les propos tenus par le Premier ministre au sujet du décret de 2010 dont l'ambition est de concrétiser une volonté politique, déjà relayée dans un certain nombre de textes, à savoir le renforcement du rôle de la région<sup>12</sup>. La présente circulaire, en consacrant sa première partie à la régionalisation du cadre d'action de l'Etat territorial, prend acte de cette priorité.

Les textes de 1992 portaient en effet en germe la place de l'échelon régional, place qui est aujourd'hui la sienne. Après avoir défini les trois niveaux des services déconcentrés de l'Etat, la région, le département et l'arrondissement, la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République<sup>13</sup> renvoyait au décret<sup>14</sup> le soin de déterminer les missions de chacun d'eux. Or, au regard des fonctions attribuées, la région apparaissait déjà comme la principale bénéficiaire de la répartition. Il lui revenait en effet de mettre en œuvre les politiques nationale et communautaire en matière de développement économique social et d'aménagement du territoire, de coordonner et d'animer les politiques de l'Etat dans le domaine de la culture, de l'environnement, de la ville et de l'espace rural et, enfin, de coordonner les actions intéressant plusieurs départements.

En outre, au-delà des textes, le dessein politique exprimé par le Premier ministre à l'automne 2009 dans un discours de présentation de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat s'est construit lors des différents Conseils de modernisation des politiques publiques, tenus entre 2007 et 2008. Leurs travaux ont manifestement influencé la réforme. La circulaire affirme au demeurant que le décret de 2010 « donne corps aux conclusions des conseils de modernisation des politiques publiques des 12 décembre 2007, 4 avril et 11 juin 2008 »<sup>15</sup>. Ce rapide rappel souligne donc une forme de continuité dans la volonté réformatrice en cours.

Pour autant l'apport de la circulaire n'est pas négligeable. La régionalisation du cadre d'action de l'Etat territorial y apparaît au détour des rôles reconnus aux deux préfets. Rappelant la répartition des missions établies par le décret, la circulaire de 2010 formalise la dualité des rôles du préfet de région et du préfet de département en énonçant que le premier est « responsable du pilotage des politiques publiques », tandis que le second est « chargé de leur mise en œuvre »<sup>16</sup>. Une telle différenciation se situe dans le cadre défini dès 2008 par le Premier ministre en ces termes : « si le niveau régional, niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques, s'inscrit dans un schéma reposant sur les grands découpages ministériels, l'organisation départementale obéit à une logique différente. Il s'agit de répondre aux besoins des citoyens sur le territoire »<sup>17</sup>. Cette présentation générale des fonctions respectives des deux préfets est, du reste, déclinée par la circulaire pour le cas particulier de la stratégie immobilière de l'Etat dans la région<sup>18</sup>.

Ainsi ne faisant que parachever des évolutions antérieures, le décret comme la circulaire se révèlent concis sur la nouvelle répartition. Davantage tournés vers les acteurs que

---

<sup>12</sup> Discours de François FILLON, « La réforme de l'administration territoriale de l'Etat : l'Etat en mouvement », 16 novembre 2009,

[http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/interventions/11.16\\_La\\_reforme\\_de\\_ladministration\\_territoriale\\_de\\_lEtat.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/interventions/11.16_La_reforme_de_ladministration_territoriale_de_lEtat.pdf)

<sup>13</sup> Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

<sup>14</sup> Décret n° 92-604 du 1<sup>er</sup> juillet 1992 portant charte de la déconcentration. Voir en particulier son article 3.

<sup>15</sup> Circulaire du 13 décembre 2010, *op. cit.*, p. 1.

<sup>16</sup> Circulaire du 13 décembre 2010, *op. cit.*, p. 3. Nous soulignons.

<sup>17</sup> Circulaire du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'Etat, JO 9 juillet 2008.

<sup>18</sup> Le préfet est responsable de la stratégie immobilière de l'Etat dans la région et se voit pour cela reconnaître un certain nombre de compétences précisées par la circulaire de 2010. Le préfet de département, pour sa part, met en œuvre la stratégie arrêtée par le préfet de région. Nous soulignons encore.

vers les missions, ces textes se préoccupent surtout des moyens de la valorisation de l'échelon régional et donc particulièrement du préfet de région.

## B. Le renforcement du préfet de région

Pour assurer la mission de pilotage qui incombe à la région, le préfet de région voit son autorité renforcée. L'article 2-I du décret dispose qu'il a en principe « autorité sur les préfets de département »<sup>19</sup>. Si cette expression n'est pas dénuée de toute incertitude quant à sa portée, l'autorité conférée se situant quelque part entre « l'ascendant fonctionnel » et la supériorité hiérarchique »<sup>20</sup>, elle n'en constitue pas moins une évolution remarquable, le préfet de région ayant longtemps été considéré comme simplement territorialement au-dessus de son homologue départemental<sup>21</sup>. La reconnaissance d'une telle autorité prolonge la différenciation des fonctions du préfet de région et du préfet de département, tout en maintenant leur appartenance à un même corps<sup>22</sup>.

Trois domaines échappent toutefois à la nouvelle autorité : la police administrative, étendue depuis 2009 à la sécurité nationale, le contrôle administratif des actes des collectivités territoriales et, enfin, le droit des étrangers (entrée et séjour des étrangers, droit d'asile). En dehors de ces domaines énumérés par le décret et rappelés par la circulaire, le préfet de région dispose de deux pouvoirs, d'instruction et d'évocation, dont l'analyse permet de prendre la mesure de l'autorité dont est titulaire le préfet de région.

Si le pouvoir d'instruction est clairement destiné à « assurer la cohérence de l'action de l'Etat dans la région », son champ d'application est moins précisément déterminé par la circulaire qui se contente de relever qu'il « peut recouvrir des domaines variables selon les priorités gouvernementales, les spécificités territoriales et les nécessités du moment ». Ce manque de précision confère une importante latitude au préfet de région dans l'exercice de ce pouvoir<sup>23</sup>.

La circulaire se montre en revanche plus diserte concernant le pouvoir d'évocation, moins d'ailleurs sur le fond – beaucoup d'éléments étant déjà contenus dans le texte réglementaire – que sur un plan symbolique en soulignant les limites. Consistant à faire remonter une compétence, l'évocation permet au préfet de région de dessaisir les préfets de département d'une compétence, en dehors toujours des domaines réservés, et d'agir en lieu et place de ceux-ci, pour une durée limitée, afin, souligne à deux reprises la circulaire<sup>24</sup>, d'assurer la coordination régionale. Notons que le texte prend soin de distinguer un tel procédé du pouvoir d'évocation reconnu à l'autorité hiérarchique puisque celui-là ne permet pas, à l'inverse de celui-ci, d'annuler ou de réformer les actes du subordonné. L'ensemble de ces précisions est mu à l'évidence par le souci de rassurer les préfets de département face à la nouvelle autorité du préfet de région, le dessaisissement permis par l'évocation paraissant plus menaçant que le procédé d'instruction. Au-delà de leurs contours, les pouvoirs accordés au

---

<sup>19</sup> Article 2-I du décret du 16 février 2010. L'innovation est toutefois relative. En effet, le décret du 29 avril 2004 établissait déjà dans son article 3 une forme de rapport hiérarchique en prévoyant que les orientations fixées par les préfets de région, dans le cadre de leurs compétences propres, devaient être notifiées aux préfets de département qui devaient alors s'y conformer dans leurs décisions et en rendre compte aux préfets de région. Pour le reste, ils conservaient leur rôle classique d'animation et de coordination à l'égard de l'action des préfets de département.

<sup>20</sup> Henri OBERDORFF, *Les institutions administratives*, Dalloz, 6<sup>e</sup> éd, 2010, p. 160.

<sup>21</sup> Jean-Marie PONTIER, « Le nouveau préfet », *AJDA*, 2010, p. 819.

<sup>22</sup> Voir Mylène LE ROUX, « La réforme de l'administration territoriale de l'Etat », *Droit administratif*, janvier 2011, p. 15-21.

<sup>23</sup> La doctrine s'est émue d'une telle latitude, soulignant que ces incertitudes font courir le « risque d'ajuster l'unité recherchée aux confins de l'arbitraire » (Geneviève KOUBI, *op. cit.*).

<sup>24</sup> Voir circulaire, *op. cit.*, p. 4.

préfet de région concourent tous deux à garantir l'unité de l'Etat au niveau des territoires. Devenu un acteur central de l'Etat territorial, le préfet dispose-t-il des moyens de jouer son rôle ? La question mérite d'être posée, alors même qu'une dimension essentielle de la révision générale des politiques publiques est la rationalisation, envisagée afin de réduire le coût des services déconcentrés<sup>25</sup>.

## II. Accompagner la modernisation de l'Etat territorial

L'Etat servant l'intérêt général, il doit constamment se réformer, autrement dit « se moderniser » pour reprendre la terminologie contemporaine, afin de toujours répondre aux besoins des administrés. La RGPP, lancée au lendemain de l'élection présidentielle de 2007, a constitué « le cadre structurant de la nouvelle politique de réforme de l'Etat »<sup>26</sup>. Elle a justifié une réorganisation des ministères qui s'est logiquement prolongée par une réforme de l'Etat territorial. Visant à réduire les dépenses de l'Etat tout en améliorant l'efficacité des politiques publiques, la RGPP devait nécessairement avoir des effets sur l'organisation déconcentrée de l'Etat. Le lien entre la RGPP et la réforme de l'administration territoriale est d'ailleurs établi dès les premiers mots de la circulaire du 13 décembre 2010<sup>27</sup>. La modernisation n'apparaît en revanche pas en tant que telle dans le texte. Pour autant, on ne peut que constater son implicite présence, la circulaire étant tournée vers l'objectif général de rationalité économique (A) et détaillant à cette fin les instruments permettant une mutualisation des moyens au sein des services déconcentrés de l'Etat (B).

### A. La rationalisation économique comme objectif

L'objectif de rationalisation n'apparaît pas explicitement dans le texte du Premier ministre. Il est pourtant au cœur de la circulaire de deux façons. La finalité économique est d'abord révélée par la référence aux trois Conseils de modernisation des politiques publiques, au début de la circulaire, ensuite par l'usage de concepts économiques tels que « l'optimisation », à propos du projet d'action stratégique de l'Etat, ou « l'économie de moyens » quand est envisagée la mutualisation. Le texte n'offre d'ailleurs pas sur ce point une cohérence parfaite des objectifs poursuivis, semblant hésiter entre l'amélioration de la qualité et la diminution des coûts.

Ce qui préside à cette réforme d'ampleur de l'Etat, notamment dans sa déclinaison territoriale, est en fait la recherche d'une certaine efficience de l'action publique. Une telle intrusion du raisonnement économique dans les affaires publiques n'est certes pas un phénomène nouveau, mais elle est ici au cœur de la réforme comme en témoignent les conclusions des trois Conseils de modernisation des politiques publiques référencés. Le premier, de 2007, partait d'un double postulat : l'exigence d'adaptation de l'Etat aux besoins et attentes des usagers d'une part et la nécessité de remédier à des structures locales de l'Etat trop nombreuses et donc trop coûteuses d'autre part<sup>28</sup>. D'un tel constat découlait

---

<sup>25</sup> Nicolas KADA a eu l'occasion de souligner le risque résultant d'une contradiction interne de la réforme : « la régionalisation des préfets tend (...) à renforcer leur rôle administratif, mais la révision générale des politiques publiques contribue à réduire leurs moyens dans ce domaine » (Nicolas KADA, « Les préfets en première ligne. Entretien avec Jean-Baptiste de MONTVALON », *Le Monde* 13 octobre 2009, p. 8).

<sup>26</sup> Henri OBERDORFF, *op. cit.*, p. 249.

<sup>27</sup> « Mise en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010 sur l'ensemble du territoire métropolitain, la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (...) est une action emblématique de la révision générale des politiques publiques » (Circulaire, *op. cit.*, p. 1).

<sup>28</sup> Conseil de modernisation des politiques publiques, 12 décembre 2007, « V. La modernisation de l'organisation locale de l'Etat », [http://www.minefe.gouv.fr/fonds\\_documentaire/archives/dossiersdeprende/cmpp071212/som\\_cmpp.php](http://www.minefe.gouv.fr/fonds_documentaire/archives/dossiersdeprende/cmpp071212/som_cmpp.php), p. 63.

inévitablement une exigence de réorganisation afin de disposer d'un Etat « plus efficace, plus cohérent, plus économe et plus concentré sur les missions que les citoyens attendent de lui »<sup>29</sup>. Et le Conseil de se faire plus précis : le niveau régional doit pour cela devenir le niveau de droit commun de la déconcentration, augurant ainsi ce qui sera consacré par le décret et repris par la circulaire. En 2008, le deuxième Conseil de modernisation des politiques publiques s'est recentré sur l'objectif d'une « plus grande économie en moyens et en emplois grâce à des synergies »<sup>30</sup>. Ces travaux ont abouti, lors de la tenue du troisième Conseil, à la formulation des lignes directrices de la réforme devant conduire au nouvel Etat territorial, reprises dans le décret du 16 février 2010. Il ressort de l'ensemble des travaux menés, en particulier du deuxième Conseil, que la finalité économique - pour ne pas dire économe - se situe au cœur la problématique réformatrice de l'Etat territorial.

Si la logique économique sous-tend donc l'ensemble de la réforme, elle apparaît plus nettement dans le texte considéré à propos du projet d'action stratégique de l'Etat (PASE). Dans la logique de régionalisation qui prévaut désormais, le projet doit devenir unique au niveau de la région, alors qu'auparavant coexistaient les projets d'action stratégique de l'Etat dans la région (PASER) et dans le département (PASED). Après avoir énoncé les conditions de son adoption<sup>31</sup>, la circulaire s'attache à son objet, à savoir, « déterminer un nombre limité d'orientations, qui se traduisent par un programme d'action resserré, dans des domaines ayant une dimension interministérielle ou recouvrant un enjeu territorial fort ». Se faisant plus précis, le Premier ministre ajoute de façon significative que « l'une des orientations retenues concernera la modernisation de l'Etat »<sup>32</sup>. Trois actions sont alors visées : l'accompagnement et la mise en œuvre des décisions issues de la RGPP d'abord, l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers et la simplification des procédures ensuite, l'optimisation des dépenses de l'Etat enfin. Plus que l'optimisation qui est une méthode consistant à rechercher la solution la meilleure parmi toutes les solutions possibles, c'est certainement l'idée d'efficacité, autre notion économique, qui semble recherchée. L'*optimum* de Pareto désigne en effet un état d'efficacité correspondant à un état de non gaspillage des ressources, en l'occurrence des dépenses. Autrement dit pour un coût donné, l'*optimum* est atteint lorsque la plus grande efficacité est obtenue, ce qui peut recouvrir ici la qualité du service rendu aux administrés.

Néanmoins, si l'efficacité est compatible avec un objectif qualitatif le texte du Premier ministre ne semble pas faire de celui-ci une absolue nécessité. En effet, les mutualisations interministérielles, conçues comme une orientation essentielle de la réforme, doivent être envisagées dès lors qu'elles sont susceptibles de générer soit des économies de moyens soit une meilleure qualité de service<sup>33</sup>. L'alternative traduit le passage d'une démarche d'optimisation à une démarche du moindre coût.

## **B. La mutualisation comme instrument**

Dans la perspective de rationalisation économique aujourd'hui à l'œuvre, les idées de fusion, synergie, mutualisation sont développées. Aussi la circulaire du 13 décembre 2010 prévoit-elle que des schémas organisant la mutualisation des moyens entre services de l'Etat soient arrêtés après consultation du Comité de l'administration régionale<sup>34</sup>, aux niveaux

---

<sup>29</sup> Conseil de modernisation des politiques publiques *op. cit.* p. 64.

<sup>30</sup> Conseil de modernisation des politiques publiques, 4 avril 2008, <http://rgpp.modernisation.gouv.fr/uploads/media/cmpp2.pdf>, p. 162.

<sup>31</sup> Validé par le Comité d'action régionale (CAR), le PASE est ensuite transmis à diverses instances dont le Secrétariat général du gouvernement, avant d'être arrêté par le préfet de région (Voir circulaire, *op. cit.*, p. 7).

<sup>32</sup> Voir circulaire, *op. cit.*, p. 7.

<sup>33</sup> Circulaire *op. cit.*, p. 14, point 5.

<sup>34</sup> Sur le CAR, voir circulaire p. 5.

régional et départemental (art 23-I du décret) afin d'en optimiser l'emploi<sup>35</sup>. Si les moyens matériels et humains sont indistinctement visés, on peut relever une attention particulière portée à ces derniers. La primauté ainsi accordée aux ressources humaines transparaît dans plusieurs dispositions de la circulaire. Elle ressort en premier lieu de la référence à la directive du Secrétariat général du gouvernement du 30 juillet 2010 qui faisait déjà de la mutualisation en matière de gestion des ressources humaines (recrutement et formation) une orientation essentielle<sup>36</sup>. Elle se manifeste en second lieu par la procédure spécifique mise en place pour les projets ayant un impact en termes de ressources humaines. Pour de tels projets, en effet, la simple consultation de l'instance nationale interministérielle de suivi des projets de mutualisations est remplacée par un examen.

Une première illustration de la réception par les services déconcentrés de l'Etat de l'objectif de mutualisation est donnée par les Archives nationales<sup>37</sup>. Le directeur des Archives de France a en effet demandé aux directeurs des services départementaux d'archives de proposer des projets de mutualisation pour la gestion des archives courantes et intermédiaires de l'Etat considérant que « la gestion des archives [est] clairement incluse dans les domaines de mutualisation possible »<sup>38</sup>. Outre le rappel de la procédure à suivre et l'insistance sur la légitimité des destinataires pour élaborer de tels projets l'auteur de la note invite à privilégier ceux qui « génèrent une meilleure qualité de service »<sup>39</sup>. La démarche de mutualisation peut donc être interprétée dans un esprit plus large que la seule réalisation d'économies. C'est d'ailleurs cet aspect qui était mis en avant par Yves Colcombet quand il décrivait le cercle vertueux attendu de la mutualisation envisagée : « mutualiser au *maximum* des fonctions de support pour pouvoir consacrer en priorité les moyens de l'Etat au service opérationnel. Lorsque les fonctions support sont regroupées elles sont exercées avec beaucoup plus de professionnalisme et de performance, pour le plus grand bénéfice des agents, des administrés et du contribuable »<sup>40</sup>.

La mutualisation est donc virtuellement compatible avec une démarche tournée vers la qualité du service. Elle est toutefois nettement sous tendue par l'objectif économique, y compris lorsqu'elle est à l'œuvre dans l'autre volet de la réforme territoriale, celui de la décentralisation. Un des éléments de cette réforme des collectivités territoriales tient au caractère désormais obligatoire de l'intercommunalité dont les bienfaits sont ainsi explicités : « La rationalisation de l'intercommunalité, c'est la mutualisation des moyens, ce sont les économies d'échelle, c'est une action de proximité plus efficace. Ce sont tout simplement des dépenses publiques mieux maîtrisées »<sup>41</sup>.

Le caractère séduisant, sur le plan de la logique, d'un objectif puis d'une entreprise de rationalisation ne doit donc pas faire oublier le risque que les « mutualisations (...), insérées dans la dynamique de re-concentration, conduisent peu à peu au démantèlement des services publics et à une désertification administrative des territoires »<sup>42</sup>, rendant alors illusoire l'autre objectif poursuivi, celui de la régionalisation.

---

<sup>35</sup> Circulaire, *op. cit.*, p. 15.

<sup>36</sup> Directive sur la mutualisation des moyens entre services déconcentrés, n° 1062/10/SG.

<sup>37</sup> Note d'information DGP/SIAF/2011/001 relative à la circulaire du Premier ministre en date du 13 décembre 2010, 24 janvier 2011.

<sup>38</sup> Note, *op. cit.*, p. 4.

<sup>39</sup> Note, *op. cit.*

<sup>40</sup> Interview de Yves COLCOMBET, *Service public*, n°143, juin 2009, p. 21.

<sup>41</sup> <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/discours-du-premier-ministre-aux-prefets>.

<sup>42</sup> Geneviève KOUBI, « Vers la mutualisation des services des Archives départementales » Note d'inf. Archives de France, 24 janv. 2011, sur circ. 13 déc. 2010, *op. cit.*