

**CONCOURS D'ACCES AUX INSTITUTS REGIONAUX
D'ADMINISTRATION**

TROISIEME CONCOURS

SESSION 2015

Epreuve écrite du mardi 16 février 2016

15-DEC4-03644

L'épreuve écrite d'admissibilité consiste :

- **en une note de synthèse sur dossier sur un sujet d'ordre général portant sur la place des pouvoirs publics et leur rôle dans les grands domaines de l'intervention publique (société, économie, emploi, santé, culture, territoires, relations extérieures...) permettant d'évaluer l'ouverture au monde des candidats, leur aptitude à l'analyse et au questionnement ainsi que leur capacité à se projeter dans leur futur environnement professionnel ;**
- **à répondre à une ou deux questions qui peuvent être en rapport avec le dossier documentaire et permettant de vérifier les connaissances administratives générales du candidat et sa connaissance de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques.**

Durée : quatre heures - (coefficient 4 dont coefficient 1 pour la ou les questions)

Avant de commencer la lecture du dossier, il vous est recommandé d'en vérifier la composition et, le cas échéant, de signaler immédiatement aux surveillants toute anomalie (page manquante, document illisible...).

Sujet du troisième concours des IRA – Mardi 16 février 2016

I – Rédaction d'une note

Vous êtes affecté(e) au secrétariat général de la préfecture du département de

Le préfet vous demande d'établir une étude de faisabilité relative au projet de création d'un Pôle Juridique Interministériel départemental en préparation de sa rencontre avec les directeurs départementaux interministériels.

Vous rédigez, pour répondre à sa demande, une note rappelant le contexte de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat et des mutualisations envisagées.

Il vous est demandé d'expliquer les objectifs et les modalités de mise en œuvre de ce projet de mutualisation.

Documents joints (6 documents - 17 pages)

Document n° 1 : Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 26 février 2001 portant création des pôles juridiques de préfecture (8 pages)

Document n° 2 : Explication des sigles mentionnés dans le document n° 1 (1 page)

Document n° 3 : 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 départements modifié – Extraits (2 pages)

Document n° 4 : Projet de loi de finances pour 2011 : Administration générale et territoriale de l'Etat 18 novembre 2010 : Avis – Première lecture au Sénat – Extrait du rapport (1 page)

Document n° 5 : Projet de loi de finances pour 2015 : Administration générale et territoriale de l'Etat 20 novembre 2014 : Budget 2015 – Avis – Première lecture au Sénat – Extrait du rapport (3 pages)

Document n° 6 : Fiche de poste offert à la mobilité : Préfigurateur du pôle juridique interministériel (2 pages)

II – Question

1 – L'évaluation des fonctionnaires

Document 1 :

DIRECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION

DIRECTION DES LIBERTES PUBLIQUES
ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

26 FEVRIER 2001

Le ministre de l'intérieur

à

Mesdames les préfètes et messieurs les préfets
Monsieur le préfet de police

NOR/INT/D/01/00071/C

OBJET : Création de pôles juridiques en préfecture.

P.J.: (1)

Afin de répondre à la demande croissante d'une plus grande sécurité juridique de votre activité, il a été décidé de favoriser la création d'un pôle juridique dans chaque préfecture d'ici 2003.

La mission de cette structure inédite est le conseil juridique, tant en amont de la décision à prendre ou de l'action à entreprendre, que dans le suivi de l'exécution de cette décision ou de l'action, voire en aval, dans une éventuelle phase contentieuse.

La vocation de ce pôle juridique, structure légère et opérationnelle à installer auprès du secrétaire général de la préfecture, en réseau avec les autres préfectures et le cas échéant avec l'administration centrale et les services déconcentrés, est donc double : apporter une réponse ciblée et ponctuelle aux questions juridiques complexes qui auront fait l'objet d'un examen préalable par les services, tout en assurant une veille et une information juridiques étendues.

Vous trouverez ci-joint, comme cadre de votre réflexion, le cahier des charges correspondant, qui définit l'objet et les contours du pôle juridique en termes de profil d'agents, d'organisation, de tâches dévolues.

Vos propositions de création d'une telle structure, adressées sous le présent timbre en double exemplaire, l'un à la Direction Générale de l'Administration - direction de l'administration territoriale et des affaires politiques, sous-direction des affaires territoriales - l'autre à la Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques - sous-direction du conseil juridique et du contentieux - devront parvenir à l'administration centrale avant le 1^{er} mai prochain.

Elles donneront lieu à un examen attentif, qui sera mené en concertation avec vous.

Mon souhait est qu'un tiers au moins des préfectures soient dotées d'un pôle juridique d'ici la fin de l'année.

Le Directeur des Libertés Publiques
et des Affaires Juridiques

Le préfet, Directeur Général
de l'Administration

Jean-Marie DELARUE

Pierre-René LEMAS

POLES JURIDIQUES : CAHIER DES CHARGES

Le présent cahier des charges a pour objet de préciser les modalités de fonctionnement des pôles juridiques dans les préfetures, au regard des missions qui leur sont confiées.

1. - Objectifs poursuivis

- Un constat : l'insuffisance actuelle

La multiplication des règles de droit national et européen renforce, tout en la rendant plus complexe, l'exigence de clarté et de sécurité juridiques dans l'action administrative, qui doit faire face à des contestations fréquentes par les administrés des prérogatives de puissance publique et de leur exercice, à l'intrusion croissante du procès au cours même de l'exécution de la règle ainsi qu'à la mise en cause de la responsabilité des agents de l'Etat.

Au niveau territorial, le représentant de l'Etat et ses services ressentent la nécessité d'une capacité renforcée d'expertise juridique tant pour sécuriser leurs actes et leurs actions que dans leurs relations avec les partenaires locaux. Elle doit pouvoir se pérenniser au sein d'une structure efficace et spécifique.

- La sécurité juridique

Compte tenu de ce qui précède mais aussi de l'accroissement des prérogatives conférées au représentant de l'Etat et à ses services dans le cadre de la déconcentration, un besoin de sécurité juridique plus important est avéré.

La sécurité juridique est distincte du traditionnel respect du principe de légalité. Elle se distingue de toute appréciation en opportunité. C'est la règle de droit qui est strictement appliquée. La sécurité juridique d'un acte ou d'une action de l'administration signifie que l'analyse juridique préalable a été bien menée, que les risques auront été identifiés ; son corollaire est la diminution des risques de contestation de l'acte par l'administré et de sa sanction par le juge (administratif ou judiciaire).

Une réduction des erreurs signifie un meilleur cours de l'action administrative, une plus grande crédibilité, une moindre intrusion du juge et une réduction des coûts générés par une sécurité juridique insuffisante voire déficiente.

2. - Qui doit avoir des pôles juridiques ?

- Les préfetures

Le représentant de l'Etat (dans le département ou la région) est le dépositaire de l'autorité de l'Etat, il représente directement le premier ministre et chacun des ministres, il dirige sous leur autorité les services déconcentrés, il assure le contrôle administratif des communes, des départements, des régions, et de leurs établissements publics.

C'est donc au sein de la préfecture que le pôle juridique doit être implanté, dans la configuration envisagée ici.

- lesquelles ?

Logiquement, les premières préfectures à se doter d'un pôle juridique seront les préfectures de région et les grandes préfectures, mais pas exclusivement.

AINSI, TOUTE PREFECTURE QUI RESSSENT LE BESOIN DE SE DOTER RAPIDEMENT D'UN POLE JURIDIQUE DOIT POUVOIR LE FAIRE.

A TITRE INDICATIF, 20 A 30 PREFECTURES DEVRAIENT D'ICI FIN 2001 AVOIR CONSTITUE UN POLE JURIDIQUE. IL EST SOUHAITABLE QUE LE SPECTRE COUVERT SOIT LE PLUS LARGE POSSIBLE (CADRE GEOGRAPHIQUE REGIONAL OU INTERDEPARTEMENTAL OU DEPARTEMENTAL, PREFECTURES DE TAILLE VARIABLE), SACHANT QUE TOUTES LES PREFECTURES DEVRONT AVOIR MIS EN PLACE UN POLE JURIDIQUE D'ICI 2003.

- Et les autres administrations déconcentrées de l'Etat ?

Les préfectures, qui ont comme partenaires ou interlocuteurs quotidiens les services déconcentrés de l'Etat, ont une vision très étendue de ce que pourrait être un pôle juridique. De la même façon, les services déconcentrés pourraient se sentir exclus de cette nouvelle structure, et réagir en la concurrençant directement ou en l'ignorant. Cette question, qui n'est pas figée, doit tenir compte de deux facteurs.

Le premier est la qualité de l'expertise juridique, la plus-value que doit apporter rapidement le pôle juridique. Cette structure largement inédite, légère, doit d'abord asseoir son champ d'action et ses compétences, surmonter les résistances, convaincre en interne. Elle doit être perçue par l'ensemble des services de la préfecture comme l'interface en matière d'expertise juridique.

Le second facteur est la disparité qui existe d'un département à un autre quant au rôle tenu par certains services déconcentrés, et notamment ceux du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Donner comme objectif commun à chacune des préfectures la création, d'emblée, d'un pôle interministériel risque de déconcerter les préfectures qui n'en ressentent pas le besoin localement ou qui n'en ont pas les moyens.

CELA ETANT, LE PREFET POURRA ELARGIR, SI LES POSSIBILITES EXISTENT, LE POLE JURIDIQUE PREFECTORAL AUX SERVICES DECONCENTRES. LA MISSION DU POLE INTERMINISTERIEL SERA PLUS LOURDE, PLUS ENGAGEANTE AUPRES DES PARTENAIRES. AUSSI, AFIN DE FAVORISER LA SYNERGIE DES COMPETENCES ET DE LES CLARIFIER, CE POLE UNIQUE IMPLANTE A LA PREFECTURE POURRAIT ETRE COMPOSE D'UN OU DE PLUSIEURS AGENTS DU

POLE PREFECTORAL, « TETES DE RESEAU » QUI ASSURERAIENT L'ARTICULATION AU SEIN DU POLE ET LA COORDINATION DES DEMANDES A L'ECHELON TERRITORIAL, ET D'AGENTS DES SERVICES DECONCENTRES (TELS QUE LA DDE, LES SERVICES DU TPG, DE LA DDCCRF).

3. - Quelle organisation ?

Celle-ci doit être appréciée par rapport au corps préfectoral, aux services de la préfecture, au bureau du contrôle de légalité de la préfecture.

- Le positionnement par rapport au corps préfectoral

La légitimité et l'efficacité de cette structure dépendent aussi et avant tout de sa localisation. Compte tenu de ce qui précède, le pôle juridique devrait être placé **auprès du secrétaire général de la préfecture**.

- Le positionnement par rapport aux services

La mission du pôle juridique est de devenir la référence juridique de la préfecture. A ce titre, le pôle ne se substitue pas aux autres services ayant des compétences juridiques propres (comme la direction de la réglementation, le service du contentieux), il n'y supplée pas non plus. **Il est distinct des bureaux existants** et sa situation dans la préfecture auprès du secrétaire général l'affirme.

- La distinction entre pôle juridique et bureau du contrôle de légalité (en particulier)

La mission du pôle juridique est totalement distincte de la mission du bureau du contrôle de légalité, parce que la fonction d'expertise juridique est fondamentalement différente. En termes d'organisation, les structures existantes traitant du contrôle de légalité demeurent inchangées, mais à la demande du bureau du contrôle de légalité, des questions de droit pourront bien entendu être soumises au pôle.

4. - Quelles tâches ?

- De manière négative : ce que le pôle n'a pas à faire :

Il ne doit pas traiter tous les dossiers juridiques, ni dessaisir les bureaux compétents au fond, comme le bureau du contentieux, le bureau des affaires juridiques ou les autres bureaux dans l'exécution de leurs compétences contentieuses.

Ceux-ci devront continuer à pratiquer le droit, notamment le droit public, à affiner leur réflexion et étendre leurs connaissances juridiques et auront rapidement à se familiariser aux procédures d'urgence instaurées par la réforme du référé administratif qui sera mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2001 (surtout le bureau du contentieux).

- De manière positive : les tâches

En revanche, toutes les questions juridiques complexes, déjà étudiées par les services compétents au fond (et pas exclusivement contentieux) qui nécessitent une analyse approfondie, devraient être traitées par le pôle juridique. De même pour les questions urgentes, sensibles, qui appellent une sécurisation immédiate de l'action administrative, qu'elles émanent des services, du préfet ou de son cabinet.

Le pôle juridique saura consolider son analyse en interrogeant au besoin les services compétents des administrations centrales ou d'autres préfetures.

En outre, le pôle juridique développera le conseil juridique en amont à la demande, assurera une veille juridique de qualité : la diffusion de l'information juridique est en effet essentielle (nouvelles lois, nouveaux décrets, éclairage sur les circulaires afférentes, communication d'articles de doctrine, de jurisprudence importante, commentaires, fiches-types actualisées sur des sujets donnés...).

Pour remplir sa mission, le pôle sera doté d'une documentation appropriée, qui sera accessible à l'ensemble des services, lesquels possèdent par ailleurs un fonds de documentation propre.

La saisine du pôle pourra être effectuée « à la carte », ou selon un protocole, si l'importance, la fréquence des demandes et leur degré d'urgence le justifient. Il reviendra alors au préfet ou au secrétaire général d'en fixer les grandes lignes. C'est la situation locale qui déterminera le choix.

5. - Quels agents ?

- Les difficultés de la gestion actuelle

Elles sont doubles et complémentaires : un accroissement des effectifs n'est pas envisageable; il convient de raisonner à moyens constants, voire réduits ; en outre, les agents susceptibles de traiter de dossiers juridiques sont le plus souvent des généralistes, issus des concours de la fonction publique.

- les possibilités ouvertes

Afin de doter le pôle juridique dès le départ d'agents performants, il s'agira :

- . soit d'identifier un (ou plusieurs) attaché ou agent contractuel déjà en poste dans la préfecture ayant démontré au long de son expérience professionnelle récente une forte motivation pour la matière, une solide culture juridique et une aptitude à la réflexion juridique;

- . soit de placer un agent contractuel recruté à cet effet à la sortie d'une université de droit;

- . et ultérieurement, d'y associer un cadre d'autres services déconcentrés (comme la DDE ou les services du TPG),

- . tout en ouvrant à brève échéance la discussion sur la possibilité de recrutement dans les T.A et les C.A.A.

- Le profil de poste

- . un technicien du droit pourvu de quelques connaissances dans tous les domaines de l'action de l'Etat (par exemple dans le droit de l'environnement comme dans celui des étrangers), qui excèdent naturellement le seul domaine de la DLPAJ,

- . sachant que le droit civil et le droit pénal ne peuvent être ignorés ;

- . plus que l'étendue des connaissances cependant, ce sont les techniques juridiques et singulièrement l'aptitude au raisonnement qui doivent être privilégiées (la consultation des banques de données informatisées ne suffit pas à faire un bon juriste...);

. un sens développé du contact et une bonne maîtrise du travail en urgence seront également requis.

6. - La mise en réseau

Le rayonnement du pôle juridique sera assuré par la qualité de ses consultations et par l'efficacité de son « maillage ».

- Localement

. au-delà des relations qu'il développera avec les autres services de la préfecture, il se mettra en réseau avec les autres services de l'Etat, sous une forme à déterminer localement ;

. avec les autres acteurs locaux du droit (auxiliaires de justice, magistrats, universitaires);

. avec des pôles juridiques d'autres départements ; une préfecture qui a acquis une compétence reconnue dans un domaine particulier pourra en faire bénéficier d'autres préfectures, par une mise en réseau de l'information, et par des formations ciblées, à l'échelon interdépartemental ou régional, par exemple (ainsi pour le droit de la montagne, l'urbanisme, le droit des établissements classés, etc).

- Sur le plan national

La DLPAJ, en relation avec d'autres services du ministère selon les besoins, aura pour mission de conférer aux pôles une compétence juridique accrue. Les pôles juridiques devront pour ce faire être « labélisés » par la DLPAJ : la préfecture candidate à la création d'un tel pôle saisira la DLPAJ du projet, aux fins d'observations ou de validation de son contenu.

La DLPAJ aura également une mission d'animation et d'assistance.

Le niveau de la formation pourra être global, accessible à tous les agents traitant de questions juridiques dans les différents services de la préfecture, auquel pourra s'ajouter un niveau de formation restreint, qui concernera les juristes en charge du contentieux et les agents « polyvalents » des pôles juridiques (analyse juridique poussée en amont et aide au contentieux). Dans ce contexte, des formations interministérielles de haut niveau pourront être organisées par type de spécialité, qui accueilleront également les agents concernés des services déconcentrés.

La DLPAJ souhaite que la formation globale soit régionalisée.

Par ailleurs, des intervenants extérieurs pourront être sollicités lorsque le thème de formation le justifiera (conseillers de tribunaux administratifs, magistrats des chambres régionales des comptes, voire des avocats, s'agissant de la préparation à la procédure orale devant le juge administratif).

La DLPAJ fournira également de la documentation en réseau, par son site Intranet (qui contient notamment la revue « Intérieur-Droit », une rubrique d'actualité juridique, des questions de droit et la réglementation applicable dans un domaine donné, des guides...) et par la connexion de la sous-direction de Conseil juridique et du Contentieux, et plus singulièrement le Centre de documentation juridique qui s'y rattache, aux pôles juridiques, afin de les faire bénéficier d'un traitement approprié.

Cette assistance pourra être complétée par une saisine de cette sous-direction par les pôles juridiques sur des dossiers complexes, nécessitant une réflexion et une recherche plus poussées.

7. - Développements possibles

Le pôle juridique, tel que le structure le présent cahier des charges, devrait démarrer sur des bases solides, et voir affluer une demande démultipliée. Il peut sembler prématuré de réfléchir ici à son évolution, mais elle peut s'avérer rapide et nécessaire.

- Développer un service juridique local de l'Etat ?

Au-delà de chaque expérience propre des pôles, et des disparités fonctionnelles qui seront rencontrées (de régime, de rythme, de rayonnement) liées à la taille des préfetures, à leur emplacement géographique, à la particularité du contexte local, la réflexion peut d'ores et déjà être envisagée sur la seconde étape à laquelle peuvent tendre ces pôles dans l'optique de l'implantation locale **d'un véritable service de conseil juridique de l'Etat.**

La logique de proximité vis-à-vis des administrés, des élus, coïnciderait avec la logique d'harmonisation de la pratique du droit et de l'application de la norme, et d'une plus grande efficacité.

Le corollaire de ce nouveau degré de déconcentration dans un domaine opérationnel et sensible, le conseil juridique, serait une responsabilité accrue des « consultants » et des « décideurs ». Plus le conseil est déterminant en effet, plus il est engageant.

La qualité des pôles est donc essentielle, elle peut être obtenue par les moyens appropriés déjà listés ; mais c'est aussi le choix d'une politique à moyen terme qui déterminera leur évolution.

De la même façon, on pourrait également s'interroger sur les moyens de faciliter la déconcentration du contentieux et diminuer, de manière générale, le recours des préfetures aux administrations centrales.

- Dans cette optique, s'agirait-il de transformer les profils de recrutement des cadres A dans les concours ?

D'une manière générale, il semble désormais acquis que l'approfondissement du niveau des connaissances juridiques de ces agents et de leur aptitude au raisonnement juridique est nécessaire.

Plus particulièrement, on peut s'interroger sur l'opportunité, dans le même mouvement, de modifier le contenu des concours de recrutement de cadres A, en intégrant une dimension juridique plus affirmée et plus spécialisée, sachant que le « retour sur investissement » pourrait être rapidement perceptible pour l'Administration.

Document 2 : Explication des sigles mentionnés dans le document n° 1

DDE : Direction départementale de l'équipement

TPG : Trésorier payeur général

T.A : Tribunaux administratifs

C.A.A : Cours administratives d'appel

DLPAJ : Direction des libertés publiques et des affaires juridiques

Document 3 : 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 départements
modifié - Extraits

Article 23-1

En conformité avec les orientations nationales, le préfet de région dans la région, le préfet de département dans le département arrêtent un schéma organisant la mutualisation des moyens entre services de l'Etat, sous réserve des dispositions de l'article 33 et des dispositions des articles L. 1142-1 et R. 1142-1 du code de la défense.

Les dispositions du schéma départemental sont conformes aux orientations du schéma régional.

Article 24

Un service déconcentré d'une administration civile de l'Etat peut être chargé, par arrêté du ou des ministres dont il relève, de missions d'étude, d'expertise, d'appui technique à la maîtrise d'ouvrage, de prévention, d'alerte, de contrôle et d'inspection technique et de préparation d'actes administratifs relevant de l'Etat sous réserve des dispositions de l'article 7 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

Le responsable du service est placé sous l'autorité fonctionnelle de chaque préfet pour lequel il exerce ces missions. A ce titre, chaque préfet peut déléguer sa signature à ce responsable ainsi qu'à ses subordonnés dans les matières relevant de leurs attributions.

(...)

Article 26

Le préfet arrête l'organisation fonctionnelle et territoriale des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat placés sous son autorité, conformément aux orientations des ministres dont ils relèvent et après avoir recueilli l'avis des chefs des services intéressés, sous réserve des dispositions de l'article 9 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

Article 27

Lorsque plusieurs services ou parties de services déconcentrés dans le département ou la région concourent à la mise en oeuvre d'une même politique, le préfet peut désigner un chef de projet, chargé d'animer et de coordonner l'action de ces services ou parties de services, dans un domaine déterminé et pour une durée limitée.

Le préfet indique au chef de projet les objectifs poursuivis, la durée de sa mission, les services auxquels il peut faire appel, les moyens mis à sa disposition ainsi que les modalités d'évaluation de sa mission.

Des organismes assurant une mission de service public peuvent être associés au projet dans les conditions déterminées conjointement par le préfet et les responsables de ces organismes.

Article 28

Pour la conduite durable d'actions communes à plusieurs services déconcentrés de l'Etat dans la région ou le département, le préfet peut constituer un pôle de compétence dont il désigne le responsable.

Des organismes assurant une mission de service public peuvent être associés au pôle de compétence dans les conditions indiquées à l'article 27.

(...)

Article 33

I.-Les dispositions des articles 5, 15, 16, 17, 18 du II de l'article 21 ainsi que des articles 22, 23, 26, 36, 55, 56, 59 et 59-1 ne s'appliquent pas à l'exercice des missions relatives :

1° Au contenu et à l'organisation de l'action éducatrice ainsi qu'à la gestion des personnels et des établissements qui y concourent ;

2° Aux actions d'inspection de la législation du travail ;

3° Au paiement des dépenses publiques, à la détermination de l'assiette et du recouvrement des impôts et des recettes publiques, ainsi qu'aux évaluations domaniales et à la fixation des conditions financières des opérations de gestion et d'aliénation des biens de l'Etat, à la tenue des comptes publics et aux modalités d'établissement des statistiques ;

4° Aux attributions exercées par les agences régionales de santé au titre des articles L. 1431-1 et L. 1431-2 du code de la santé publique, sous réserve des dispositions de l'article L. 1435-1 du même code.

Les missions indiquées aux 1°, 2°, 3° et 4° sont remplies sans préjudice de la participation des services et établissements publics qui les exercent aux politiques interministérielles conduites sous l'autorité du préfet.

II.-L'exception mentionnée au 1° du I du présent article ne concerne pas les attributions du préfet relatives aux investissements des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat.

III.-Les dispositions des articles 20, 21 et 23 ne s'appliquent pas à l'exécution des décisions directement liées à l'assiette et au recouvrement des impôts et recettes publiques.

IV.-Les dispositions des articles 30 et 31 ne sont pas applicables aux fonctionnaires nommés en conseil des ministres.

(...)

Article 41

I. - Le collège des chefs de service est consulté sur les conditions de mise en œuvre des politiques de l'Etat dans le département et les conditions d'organisation et de fonctionnement des services de l'Etat, en vue de la réalisation d'actions communes et de la mutualisation de leurs moyens, sous réserve des dispositions de l'article 33.

II. - Le directeur départemental des finances publiques fait un compte rendu périodique de l'utilisation des crédits de l'Etat dans le département au collège des chefs de service.

Document 4 : Projet de loi de finances pour 2011 : Administration générale
et territoriale de l'État

18 novembre 2010 : Avis - Première lecture au Sénat – Extrait du rapport

Une mutualisation originale :

L'exemple du pôle juridique interministériel de la préfecture des Ardennes

Le pôle juridique interministériel a été créé au 1er janvier 2010 afin de centraliser le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire en préfecture et de mutualiser l'expertise juridique pour tous les services de l'État dans le département.

Il s'agit de la seule mutualisation actuellement existante dans ces domaines.

Le pôle juridique est constitué de trois cellules :

- centralisation du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire : les agents du pôle juridique effectuent le contrôle des actes et proposent, le cas échéant, une lettre d'observation aux sous-préfectures et à la direction des relations avec les collectivités locales ;
- mutualisation du contentieux : en liaison avec les services concernés, le pôle juridique interministériel assure la rédaction des mémoires en défense pour les directions de la préfecture (hormis les contentieux de la Direction de la réglementation et des libertés publiques), des directions départementales interministérielles et de la CAF, ainsi que de la représentation devant le tribunal administratif ;
- expertise et veille juridiques.

Document 5 : Projet de loi de finances pour 2015 : Administration générale
et territoriale de l'État
20 novembre 2014 : Budget 2015 - Avis - Première lecture au Sénat
Extrait du rapport

B. LA RÉFORME SOUS CONTRAINTE BUDGÉTAIRE : NECESSITÉS ET LIMITES DE L'EXERCICE

La réforme de l'administration territoriale dans un contexte de restriction budgétaire a appelé la mutualisation des moyens.

1. Mutualiser pour économiser

a) La mutualisation des services

La RéATE, en fusionnant un certain nombre de directions départementales et régionales, a initié le mouvement. Le regroupement de différents services permettant de mettre en commun matériels, locaux et ressources humaines a permis de faire les économies budgétaires imposées.

Ainsi, en 2011, conformément à l'article 23-1 du décret du 29 avril 2004 n° 2004-374 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, modifié par le décret n° 2010-146 du 16 février 2010, chaque préfet de région et de département a dû arrêter un schéma organisant la mutualisation des moyens entre services de l'État.

Les fonctions dites « support » sont particulièrement touchées par la mutualisation des moyens. La fonction achats a par exemple fait l'objet de la mise en place de missions régionales des achats de l'État. En fonction des opportunités locales, les différents schémas de mutualisation ont abouti, entre autres, à la mise en commun de moyens dans les domaines du traitement du courrier, des travaux d'impression ou encore des marchés publics de nettoyage des locaux.

Pour les moyens informatiques, la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC), créée en même temps que le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), a déployé sur le territoire, entre 2012 et 2014, les services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC). Placés sous l'autorité du secrétaire général de la préfecture et composés des agents des services informatiques des préfectures et des directions départementales interministérielles (DDI), ces services ont pour mission d'assurer le soutien informatique pour les agents des préfectures et des DDI, et fonctionnent sous la forme de centres de services partagés. L'objectif du déploiement des SIDSIC est de garantir une qualité de service homogène et une convergence des technologies au niveau local.

(...)

La mutualisation concerne également les missions mêmes de l'administration territoriale. Au-delà du regroupement des compétences des directions régionales et départementales placées sous l'autorité du préfet, la RéATE est aussi à l'origine de la centralisation du contrôle de légalité en préfecture. L'objet de cette centralisation était de concentrer l'expertise juridique en préfecture et d'harmoniser les pratiques de contrôle à l'échelle départementale.

(...)

2. Les limites de la mutualisation

Fortement souhaitée et portée par les administrations centrales, la logique de la mutualisation ne peut pourtant s'appliquer de manière indéfinie et uniforme à l'administration territoriale. Par ailleurs, la combinaison de cette logique et de la contrainte budgétaire contribue au développement d'une forte démotivation chez les agents des services déconcentrés.

a) Une logique de la mutualisation difficile à concilier avec l'organisation verticale de l'administration territoriale

De manière générale, votre rapporteur s'interroge sur la contradiction entre la construction budgétaire verticale imposée par la LOLF et la logique horizontale que suppose le développement de la mutualisation. Certes, le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » regroupe les crédits des dépenses de fonctionnement des DDI, des dépenses immobilières de la quasi-totalité des administrations déconcentrées et des emplois déconcentrés des services du Premier ministre. Mais en termes de ressources humaines, les agents continuent d'être répartis et gérés par ministère.

Cette logique rend les mobilités interministérielles très compliquées, chaque ministère devant respecter son plafond d'emploi par programme. Ainsi, depuis la création des directions départementales des territoires (DDT) en 2010, un programme de mobilité a été mis en place entre le ministère de l'agriculture et le ministère de l'écologie. Mais celui-ci, malgré l'inventivité des responsables, fonctionne avec difficulté, en raison du déséquilibre entre les demandes de mobilité vers le programme 21722, relevant du ministère de l'écologie, et le programme 21523, relevant lui du ministère de l'agriculture. Pour pallier cette difficulté, un système d'appariement a été mis en place : un agent relevant du ministère de l'agriculture ne peut être affecté à un programme relevant du ministère de l'écologie que si un collègue relevant de ce dernier fait la démarche inverse. Ainsi en 2013, sur 96 demandes de mobilités faites entre les programmes 215 et 217, seules 32 ont pu être validées. Les possibilités de mobilité élargies dans le cadre des services interministériels, qui pourraient constituer un facteur de motivation des agents, se transforment en réalité en facteur de frustration. La gestion des ressources humaines à un niveau interministériel pâtit donc de cette organisation ministérielle historique, dont les effectifs représentent une partie des moyens, et dont les syndicats nationaux reproduisent la structure.

Prenant en compte cette difficulté, la prochaine réforme de l'administration territoriale devrait renforcer les pouvoirs des préfets au niveau de la gestion interministérielle des crédits et des ressources humaines. On attend avec intérêt de savoir ce qu'il en sera.

Par ailleurs, on constate que les économies générées par les mutualisations servent de manière quasi systématique à réduire les dépenses de l'administration territoriale, et non à réattribuer des moyens là où cela serait nécessaire. Les efforts fournis par les services, en termes financier mais aussi de capacité d'adaptation, ne sont donc pas récompensés : la logique de la réduction des moyens et des effectifs prévaut sur celle d'une meilleure gestion.

Par ailleurs, la mutualisation n'est pas toujours possible, ne serait-ce lorsque les entités administratives sont trop petites. Au-dessous d'une certaine taille la mise en commun des moyens n'aboutit qu'à la désorganisation, pour générer des économies limitées.

Enfin, la logique de la mutualisation s'applique mal aux missions constituant la réelle plus-value de l'administration territoriale : l'ingénierie territoriale, la connaissance du terrain, les relations de proximité avec les collectivités territoriales.

Ces missions, essentielles et très appréciées des élus locaux, que leur nature intellectuelle rend difficile à comptabiliser, supposent une permanence de la relation peu compatible avec la mutualisation. Le résultat, c'est la réduction comme peau de chagrin des ETP effectivement affectés à la mission d'ingénierie territoriale tenue pourtant pour essentielle par les élus locaux.

Même constat s'agissant du contrôle de légalité, autre mission fondamentale de l'administration territoriale : la mutualisation des compétences en matière de contrôle de légalité s'est accompagnée d'une importante réduction des effectifs qui y sont affectés : de 1 173 ETP à 873 ETP entre 2009 et 2014, soit - 25 % en 5 ans. Difficile de croire que la qualité du contrôle en a été améliorée. Cela s'est surtout traduit par la mise en place d'une nouvelle stratégie d'impasse sur les actes des collectivités locales jugés non essentiels et de concentration des moyens sur ceux qui seraient « prioritaires » aux termes de la circulaire du 25 juin 2012. A se demander pourquoi les actes non prioritaires doivent continuer à être transmis ! Constatons en tout cas que même l'objectif de contrôler 100 % des actes prioritaires n'a pas encore été atteint (93% pour cette année). Celui-ci a été reporté à 2017...

b) Un facteur de démotivation des agents

La contrainte budgétaire et les mutualisations ont profondément modifié le fonctionnement quotidien des services de l'administration territoriale, affectant de plusieurs manières la motivation des agents.

Même les moyens et les effectifs des fonctions support des services déconcentrés, les plus concernés par la mutualisation, ne peuvent indéfiniment être regroupés, notamment dans les territoires ruraux. Ainsi, le sentiment des agents est celui de travailler dans une administration dont on continue à rogner les moyens malgré les efforts déjà consentis, avec une réelle interrogation sur la possibilité de continuer à remplir leurs missions dans ces conditions.

(...)

Enfin votre rapporteur a pu constater lors de son déplacement que les « chantiers de convergence ressources humaines » sont loin d'avancer comme ils le devraient. La création des DDI, consécutive à la RéATE, a abouti à la réunion au sein de mêmes services d'agents aux statuts et conditions de travail hétérogènes. Le sentiment d'inégalité né de ces situations complique la vie quotidienne des DDI, et constitue un facteur non négligeable de démotivation pour ces agents.

Cette difficulté, pourtant majeure, n'avait pas été anticipée dans le cadre de la RéATE. De manière tardive, en 2011, la direction des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre, qui assure l'animation des DDI au niveau national, s'est dotée d'une feuille de route concernant les chantiers de convergence en matière de ressources humaines. Ces derniers sont au nombre de 20. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, 7 sont clos (parmi lesquels ceux relatifs à l'harmonisation de l'organisation du temps de travail, des conditions d'évaluation, de la rémunération des astreintes), mais la majorité est toujours en cours, comme celui de la convergence indemnitaire ou de l'harmonisation des prestations de restauration. La perception des agents rencontrés sur le terrain par votre rapporteur le confirme : ils ont conscience que les administrations centrales travaillent sur le sujet, mais les résultats tardent.

Document 6 : Fiche de poste offert à la mobilité : Préfigurateur du pôle juridique interministériel

Intitulé du poste : Préfigurateur du pôle juridique interministériel

Catégorie statutaire / Corps : Catégorie A (attaché principal a minima ou équivalent- fonctionnaire uniquement)

Domaine(s) fonctionnel(s) – référence RIME : Affaires juridiques

Emploi(s) type – référence RIME : Cadre juridique – Consultant juridique

Localisation administrative et géographique / Affectation : Préfecture / Secrétariat Général

Vos activités principales

Le contexte : Le poste de préfigurateur du futur pôle juridique interministériel a vocation, à l'issue de la phase de préfiguration, à assurer les fonctions de chef du pôle juridique interministériel.

La mission de préfiguration : D'une durée de 3 mois au plus, elle consistera à jeter les bases du futur pôle juridique interministériel, en termes d'organisation, de positionnement, de périmètre, de compétences et de moyens humains et matériels puis à formaliser son organisation et son fonctionnement. Le préfigurateur devra poursuivre le chantier engagé avec les différents services de l'Etat dont le bureau du contentieux de la préfecture, en y associant le cas échéant d'autres services intéressés par la démarche de mutualisation.

Les fonctions de chef de pôle consistent à :

- Conduire, encadrer et animer l'activité d'expertise juridique, de conseils et de consultations juridiques à la demande des administrations adhérentes au pôle
- Organiser et assurer la défense contentieuse des décisions de l'Etat relevant de la compétence du préfet, devant le juge administratif voire devant les autres juridictions, selon le périmètre et les compétences du pôle arrêtés à l'issue de la phase de préfiguration
- Organiser la veille juridique et assurer la diffusion de la culture juridique, par la formation aux techniques et procédures juridiques
- Eclairer les décisions du préfet et des chefs de service déconcentrés, au regard de la régularité juridique et des risques encourus
- Evaluer les risques financiers liés aux contentieux
- Etre l'interlocuteur privilégié des professionnels du droit (juridictions, avocats, ...)

Vos compétences principales mises en œuvre

Connaissances techniques :

- Compétences juridiques solides attendues (cursus de formation initiale et continue, expérience professionnelle) dans les différents domaines du droit, notamment administratif, et leur évolution
- Rédaction de mémoires et de notes juridiques
- Structure et fonctionnement de l'administration
- Légistique et procédures de règlement des litiges

Pratique :

- Les différents outils budgétaire et juridique de mutualisation

Expertise :

- Aptitude à la conduite de projet dans la phase de préfiguration
- Capacité de proposition et de décision
- Animer une équipe et conduire une activité
- Capacité d'analyse et de rédaction
- Perception fine des enjeux

Savoir-être :

- Gérer la diversité des points de vue
- Soutenir la position de l'Etat
- Rigueur et réactivité
- Sens du contact et des relations humaines
- Capacité d'écoute

Votre environnement professionnel

• Activités du service :

Assurer l'expertise juridique au profit des administrations de l'Etat adhérentes au pôle, défendre leurs positions dans le cadre des procédures contentieuses afin de sécuriser les activités et de défendre les intérêts de l'Etat.

• Composition et effectifs du service :

Service à vocation interministérielle, l'effectif sera arrêté à l'issue de la phase de préfiguration.

• Liaisons hiérarchiques : le secrétaire général de la préfecture

• Liaisons fonctionnelles :

- L'ensemble des services déconcentrés adhérent au pôle
- Les services de la préfecture
- Les services juridiques des administrations centrales
- Les juridictions et autres professionnels du droit