

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

**Commission spéciale chargée  
d'examiner le projet de loi  
pour un État au service d'une  
société de confiance**

– Audition de M. Jean-Pierre Duport, ancien préfet ..... 2

Mercredi  
10 janvier 2018  
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 5

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence de  
Mme Sophie Errante,  
*Présidente***



*La séance est ouverte à neuf heures trente-cinq.*

**Mme la présidente Sophie Errante.** Avant de commencer nos auditions par celle de M. le préfet Dupont, je précise que plus de 270 amendements ont déjà été déposés ou sont en cours de conception, et que la date limite de dépôt est fixée à demain, 17 heures. Je relève par ailleurs que certains de ces amendements visent à prévoir de nouveaux cas d'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance. Or, le premier alinéa de l'article 38 de la Constitution réserve l'initiative de telles habilitations au Gouvernement pour l'application de son programme, comme l'a confirmé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 16 mars 2006 relative à la loi pour le retour à l'emploi. Je devrai donc prononcer l'irrecevabilité de ces amendements. Enfin, je rappelle que nos méthodes évoluent et que les amendements, conformément à la décision du Bureau de l'Assemblée, seront examinés sous forme dématérialisée, sans liasse papier.

Je vous remercie, monsieur le préfet, de vous être rendu disponible pour alimenter de votre expérience la réflexion de notre commission spéciale. Ancien délégué général à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, connaisseur des différents niveaux de l'administration centrale et déconcentrée de l'État, vous avez notamment animé en 2015 un groupe de travail dont le rapport était éloquentement intitulé « Accélérer les projets de construction, simplifier les procédures environnementales, moderniser la participation du public » ; cette démarche rejoint la nôtre. En 2016, dans un nouveau rapport prônant la création d'un permis environnemental, vous avez préconisé la généralisation des expérimentations d'autorisation unique et de certificat de projet. Votre attention à l'efficacité de l'administration, à la simplicité de ses procédures, à la rénovation de ses méthodes mais aussi à la démocratie participative rendent votre témoignage particulièrement éclairant pour notre commission.

**M. Stanislas Guerini, rapporteur.** Permettez-moi, monsieur le préfet, de commencer par vous demander votre avis sur la philosophie générale du projet de loi, dont l'approche se distingue de celle d'une loi de simplification. Quelles sont les dispositions qui vous semblent importantes parce qu'elles sont susceptibles de produire un changement concret dans les comportements de l'administration ? Quelles sont *a contrario* les mesures qui vous semblent manquer dans ce texte, sachant qu'il ne représente que l'une des briques de l'édifice du changement, et que la réorganisation des missions du service public est menée parallèlement dans le cadre du programme Action publique 2022 ?

Quelle approche pédagogique conseillez-vous d'adopter vis-à-vis de l'administration pour expliquer la réforme ? Au fil des auditions, nos interlocuteurs nous ont présenté des points de vue antagonistes, les uns prétendant qu'il s'agit d'un match joué contre l'administration, d'autres pensant plutôt le contraire.

Enfin, le texte prévoit de nombreuses expérimentations et habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnances sur plusieurs points. Que pensez-vous de cette méthode de réforme ? Vous semble-t-elle susceptible de se traduire par un changement concret ?

**M. Jean-Pierre Dupont.** J'ai plaisir à revenir à l'Assemblée nationale, que j'ai fréquentée pendant ma carrière administrative longue et variée, notamment lorsque je dirigeais ce qui s'appelait alors la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) – une période importante pour moi, dont je parle aujourd'hui parce que Jacques Chérèque est récemment décédé : il fut un grand ministre de l'aménagement du

territoire, mais aussi un homme franc et direct, deux qualités qui sont selon moi essentielles pour un responsable politique.

Permettez-moi quelques commentaires sur la philosophie générale du texte. Le développement du rescrit – c'est-à-dire l'obligation pour l'administration d'expliquer aux citoyens et entreprises qui sollicitent son intervention quelle règle doit s'appliquer – est très opportun. Le rescrit est couramment pratiqué dans le domaine fiscal et, dans une moindre mesure, dans celui de l'urbanisme – le certificat d'urbanisme peut être assimilé à un rescrit, en quelque sorte. Le certificat de projet reprend la même méthode. Ce n'est pas simple : les expérimentations conduites avant même les travaux que j'ai menés sur l'autorisation environnementale unique montrent que le certificat de projet a été la procédure la moins utilisée par les pétitionnaires, et pour cause : les porteurs de gros projets savent qu'ils sont tenus de discuter en amont, ce qu'ils font sans qu'il soit nécessaire d'obtenir un tel certificat, tandis que les porteurs de petits projets y voient un marteau pour écraser une mouche. Seule une tranche limitée de porteurs de projets peut donc être intéressée par le certificat de projet.

Ce certificat, qui sert à fixer une règle pendant une période déterminée, peut en outre présenter une difficulté liée à l'application des règles et directives européennes. C'est pourquoi j'ai suggéré, dans mon rapport de février 2016 que vous avez bien voulu citer, que l'application des nouvelles dispositions soit reportée au terme des projets en cours d'instruction, de sorte qu'il ne soit pas nécessaire de recommencer une instruction au motif qu'une règle nouvelle aurait été adoptée. L'inconvénient de cette proposition tient à la nécessité de renouveler cette exigence texte par texte, loi par loi, décret par décret, afin de s'assurer qu'une disposition susceptible de produire des changements substantiels ne s'applique immédiatement que si des motifs d'intérêt général l'exigent.

J'ai surtout porté mon examen sur le chapitre III du texte, intitulé « Une administration qui dialogue », car telle doit être, selon moi, la philosophie de l'administration. De ce point de vue, la notion de référent unique qui figure à l'article 15 et qui fait écho aux différents rapports que j'ai récemment commis me semble extrêmement importante. Dans la conclusion de mon rapport sur l'unification des procédures et la fusion des autorisations visant à aboutir à l'autorisation environnementale unique, instituée par une ordonnance de début 2017, j'écrivais que l'administration devait fonctionner en « mode projet », notion que j'associe à celle de référent unique. L'administration doit partir du principe qu'elle poursuit un projet et organiser son travail en conséquence dans des délais rapides, de telle sorte que toutes les administrations marchent d'un même pas en ce sens. Ce n'est pas simple : il faut pour cela que les préfets exercent leur autorité avec souplesse et rigueur. Avec souplesse, car il n'est pas nécessaire que tout chef de projet soit nécessairement membre du corps préfectoral, ce qui pourrait susciter une certaine démotivation dans l'administration. Avec rigueur aussi : que le chef de projet soit issu de la direction départementale des territoires, de la direction de la cohésion sociale, de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), des services de l'environnement ou de toute autre direction régionale, il doit disposer de toute l'autorité du préfet pour convoquer l'ensemble des autres administrations et, en cas de manquement à cette règle, il doit « pousser en mêlée », selon une expression couramment utilisée dans les pays de rugby comme le Sud-Ouest, que je connais bien pour en être originaire.

J'en viens à une autre mesure très importante, qui figure à l'article 33 : la simplification de la procédure d'enquête publique, dont je regrette qu'elle n'ait pas été mise en œuvre dès la remise à Ségolène Royal et à Sylvia Pinel de mon premier rapport, au printemps 2015. Je suis convaincu que la forme actuelle de l'enquête publique doit évoluer de

manière substantielle et que le débat doit se tenir en amont. Je prendrai pour exemple la question du barrage de Sivens, puisqu'elle est revenue dans l'actualité à l'occasion d'une décision de justice concernant les gendarmes impliqués dans la mort de Rémi Fraisse. Le débat public avec les citoyens ne doit pas avoir lieu lorsque le projet est déjà arrêté mais en amont. Pour assurer l'alimentation en eau des agriculteurs du Tarn, plusieurs options sont envisageables : la construction d'un grand barrage ou de plusieurs barrages moyens, ou encore la multiplication des retenues collinaires, fréquentes dans le bassin de l'Adour et de la Garonne – où elles sont été bâties sous la responsabilité de la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne. C'est à ce moment-là que la discussion doit avoir lieu, que toutes les personnes intéressées doivent manifester leur opinion et contester le cas échéant les conditions d'irrigation envisagées.

Or, le « garant » – appellation que j'avais choisie dans mon rapport et qui a ensuite été reprise dans les dispositions instituant cette fonction – chargé de mener le débat n'a pas forcément le même profil que le commissaire enquêteur traditionnel, lequel s'apparente davantage à un notaire ou à un greffier – étant entendu que je n'ai rien, cela va de soi, contre ces professions. Le garant, quand à lui, doit posséder une connaissance assez fine du sujet pour mener un débat de fond, et non pas seulement sur la forme. Le recrutement et la formation de garants sont en cours, dans des conditions très satisfaisantes. Ainsi, les ordonnances de l'été 2016 qui prévoient la tenue d'un débat en amont vont dans le bon sens.

J'avais néanmoins proposé dans mon rapport que dès lors que le débat public a eu lieu en amont, le débat public en aval, lorsque le projet est déjà figé, soit simplifié en s'inspirant de l'article L. 120-1 du code de l'environnement qui prévoit l'information du public tout au long de la mise au point d'un projet. Il va de soi, en effet, qu'une fois le projet arrêté par le maître d'ouvrage, il ne faut pas interrompre la discussion avec le public, mais elle peut être poursuivie sous la forme d'une information sans qu'il soit nécessaire de recommencer une procédure d'enquête publique en confiant la désignation d'un commissaire enquêteur au président du tribunal administratif et en ouvrant la possibilité – rarement exploitée – d'une remise en cause des conclusions de la commission d'enquête.

Je précise à cet égard, pour avoir auditionné les présidents de tribunaux administratifs, qu'ils confient souvent la présidence des commissions d'enquête à des agents de catégorie B ou C ; il ne faut pas croire qu'ils s'investissent dans tous les travaux et décisions desdites commissions. Gardons-nous donc de trop valoriser le rôle du président du tribunal administratif dans ce mécanisme.

Quoi qu'il en soit, ma proposition n'a pas été suivie, puisqu'il a été décidé de maintenir une procédure d'enquête publique, bien que la dématérialisation ait été – insuffisamment – développée. L'article 33 me semble donc aller dans le bon sens. Les commissaires enquêteurs trouveront leur rôle dans ce dispositif – outre le fait que bon nombre d'entre eux, comme je l'espère, deviendront garants. Il leur appartiendra de suivre la procédure et de veiller à la bonne information et à l'association du public. Quant à la dématérialisation de l'examen des amendements, c'est une forme de progrès.

La simplification que constitue la concertation en amont n'a de sens que si l'on simplifie la concertation en aval, sans quoi deux procédures coexisteraient en lieu et place d'une seule, chacun reconnaissant par ailleurs que l'efficacité de la procédure en aval est limitée. Il est vrai que ma proposition n'a pas suscité l'enthousiasme des commissaires enquêteurs ni de leur association, mais j'y vois une transformation de leur métier, et non la remise en cause de leur légitimité. Ces personnes, le plus souvent retraitées, ont un regard de

sage, et il est judicieux de leur confier un rôle de pivot à la commission nationale du débat public. Je suis convaincu – ce n’est pas toujours le cas de mes collègues préfets – de l’importance du débat public. Dans de précédentes fonctions, j’ai vécu l’épisode du passage de la ligne à grande vitesse Lyon-Marseille à travers les vignobles des Côtes-du-Rhône, qui a donné lieu à une circulaire prise par M. Bianco, et je sais qu’une concertation en amont sur l’itinéraire aurait permis de résoudre des problèmes, d’atténuer les tensions et d’éviter d’interminables discussions ultérieures concernant le tracé de la ligne.

Je ne m’attarderai pas sur les éoliennes, car la disposition les concernant n’est pas un élément central du texte, mais elle me semble, elle aussi, aller dans le bon sens.

Vous m’interrogez, monsieur le rapporteur, sur les mesures manquantes. Au risque de choquer certains d’entre vous même si, en vertu de la règle du non-cumul, il n’y a plus de maires parmi vous, je suis peiné du fait que l’on engage des travaux de simplification et que l’on demande à l’administration de se mobiliser – je pense au décret de juillet 2015 visant à ramener à cinq mois les délais d’octroi des permis de construire – alors que, dans le même temps, les collectivités locales imposent de nouvelles règles informelles sans base juridique qui ralentissent la procédure. De nombreux élus à qui je faisais cette remarque m’ont objecté que je réagissais en préfet, et qu’ils étaient maîtres chez eux. Ne faudrait-il pas encadrer les dispositions que les collectivités locales sont susceptibles d’ajouter aux procédures d’urbanisme et d’aménagement sur une base légale non fondée ? En effet, telle règle imposant des toits à deux pentes et telle autre des volets verts ou jaunes, parfois supprimées dans les plans locaux d’urbanisme, réapparaissent de manière informelle ; c’est problématique. Certes, il est difficile d’agir dans ce domaine : un maire dispose de tous les moyens nécessaires pour ralentir l’instruction d’une demande de permis de construire, dans le monde de la promotion comme dans celui de la construction sociale, si ses préférences ne sont pas respectées. Il faut donc conduire un travail collectif : à quoi sert que les parlementaires et l’administration s’échinent à proposer des mesures de simplification si, *in fine*, des procédures sont tout de même ajoutées ? C’est un sujet délicat.

Il n’y a pas selon moi d’autres mesures manquantes au texte. Je conclurai en disant ceci : il ne s’agit pas d’un « match pour ou contre » les élus ou les pétitionnaires, monsieur le rapporteur. L’administration est au service de l’intérêt général. Je pense à un projet situé à Lalinde, dont la demande d’autorisation environnementale unique était en phase d’instruction : dès lors qu’il a été jugé utile à l’aménagement du territoire local, il appartient à l’administration de s’assurer qu’il sera mis en œuvre dans de bonnes conditions. D’expérience, je sais que l’administration travaille dans cette logique du « pour ». Il arrive que certains aient une attitude différente, mais les préfets souhaitent le développement de leur territoire. À cet égard, je dirai qu’un bon préfet – j’en faisais un critère de désignation lorsque j’ai eu à prononcer un avis sur la nomination de préfets – doit posséder des qualités d’empathie avec les hommes et les femmes avec lesquels il doit travailler, mais aussi avec leur territoire. La première qualité d’un préfet est d’aimer son territoire ; en ce qui me concerne, j’ai aimé la Seine-Saint-Denis et les territoires où j’ai travaillé.

S’agissant de l’expérimentation, enfin, j’en suis un fervent partisan. Plusieurs dispositions ont visé à en étendre la possibilité dans le domaine de l’urbanisme et de la construction ; l’article 26, notamment, a trait à l’obligation de résultats et de moyens. Nous avons déjà tenté de prendre des initiatives similaires avec Paul Quilès et Pierre Méhaignerie ; j’étais alors directeur de l’urbanisme. Il faut être attentif à la question de l’assurance. L’administration est innovante, et moins sclérosée qu’on ne le croit parfois ; encore faut-il que l’assureur ne décide pas de n’assurer que si le projet respecte le document technique unifié

(DTU) et, dans le cas contraire, de ne pas assurer ou de le faire moyennant une surcote de la police d'assurance. L'expérimentation est opportune, mais il faudra veiller à négocier avec les compagnies d'assurance pour éviter tout frein, sans quoi les expérimentations seront moins nombreuses qu'on ne le souhaite. C'est un problème ancien qui concerne un document, le DTU, sans base réglementaire. Il faut travailler sur ces règles de l'art, en quelque sorte, afin que l'ensemble des acteurs en tiennent compte. Autrement, on se sera fait plaisir en adoptant des mesures législatives et réglementaires prévoyant l'expérimentation mais elles n'auront pas été concrètement traduites dans les faits.

**M. le rapporteur.** Le dernier article que vous évoquez traite d'habilitations à légiférer par ordonnances, et je crois que des amendements sont en préparation sur la question des assurances, qui est en effet essentielle.

En ce qui concerne le référent unique, le Conseil d'État a évoqué dans son avis la possibilité de lui donner un pouvoir de décision sur les administrations qu'il représente. Dans le texte, est en l'état prévu un pouvoir de coordination et de formation. Quel est votre avis sur un pouvoir de décision ?

Par ailleurs, quel est votre avis sur la liaison du référent unique avec les maisons de services au public (MSAP), qui ont été un peu vidées de leur substance par des réformes récentes ?

S'agissant de la sécurisation juridique des textes, vous avez évoqué différentes catégories de rescrit, notamment le rescrit juridictionnel. Je souhaite connaître votre avis sur ce que le Conseil d'État a appelé une « purge juridictionnelle » : la possibilité de vider les recours potentiels sur des projets complexes. De même, vous avez parlé du certificat de projet et le texte prévoit un certificat d'information pour les activités innovantes, avec cette différence qui consiste en la possibilité de figer le droit existant. Est-il pertinent selon vous de figer le droit par le biais d'un tel certificat d'information ?

Enfin, pour être sûr de comprendre votre point de vue, la consultation du public par voie électronique, dès lors qu'il y aura eu consultation préalable, vous paraît-elle pertinente ?

**M. Laurent Saint-Martin.** Vous avez parlé, monsieur le préfet, d'« administration pour » ; c'est, je trouve, une expression qui sied bien à ce texte. Je suis convaincu que nous ne réussissons cette réforme que si nous parvenons à impliquer la fonction publique dans ce changement de philosophie. Nous avons auditionné les syndicats de la fonction publique, et ce qui en ressort majoritairement, c'est une certaine prudence, voire une méfiance, et surtout un besoin de reconnaissance de ce qui est déjà fait, notamment sur ce que nous proposons autour du droit à l'erreur, et en même temps de sécurisation du rôle du fonctionnaire. Selon vous, ce texte va-t-il suffisamment loin dans les gages apportés à cet égard aux agents publics ?

Vous avez également parlé de « mode projet » ; cela implique une certaine agilité, une capacité d'adaptation aux besoins des usagers et des territoires. Comment envisagez-vous le référent unique, concrètement, dans les territoires ? Par exemple, puisque vous avez été préfet de Seine-Saint-Denis, pourrait-on imaginer autour des notions de quartiers prioritaires un rôle de référent unique un peu différent, prioritaire sur certains besoins des usagers, quand l'État est tout particulièrement distant ?

**Mme Sandrine Mörch.** On a souvent le sentiment d'un cloisonnement des services et d'une certaine cécité administrative produisant de l'inaction, de l'inefficacité, un manque

de suivi des personnes qui en ont le plus besoin, notamment les adolescents décrocheurs. Par exemple, les services sociaux du conseil général ferment à dix-sept heures trente et renvoient à la police ou aux pompiers la prise en charge des jeunes en détresse, ce qui est une aberration : les jeunes n'arrêtent pas leurs bêtises et ne sont pas moins en danger après dix-sept heures trente !

Je prends l'exemple d'une jeune fugueuse que j'ai dû littéralement « trimballer » de l'éducateur employé par le conseil général à la conseillère principale d'éducation, à l'infirmière du lycée, au psy de l'hôpital, à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), à la maison des adolescents, au Planning familial... Chacun de ceux qui avaient à traiter le problème de cette adolescente, chacun se renvoyait, si je puis dire, la « patate chaude », dans un cloisonnement absolu, et j'ai au fond été le seul fil conducteur pour lui maintenir la tête hors de l'eau, pendant plusieurs années. Le préfet ayant un rôle important de coordination des services, quel est votre sentiment sur cette problématique ?

J'ai connu une autre situation semblable avec un jeune vivant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), pour faire le lien entre sa scolarité, son assistante sociale, son juge, la PJJ, son apprentissage, l'orientation... C'est finalement chez moi qu'il a atterri des années plus tard pour se rendre à la police et, pendant ces années, il avait largement eu le temps de creuser le sillon de la délinquance. C'est pourquoi nous souhaiterions une expérimentation dans un quartier de politique de la ville, pour voir comment créer du lien.

**Mme Jeanine Dubié.** Ce texte a pour ambition d'introduire une nouvelle culture de l'action publique. Quels moyens mettre en œuvre à cette fin à l'intérieur de la fonction publique pour évoluer vers une organisation managériale ?

Dans de nombreux domaines, urbanismes, environnement..., la décision remonte au niveau régional : ne faudrait-il pas redonner, dans l'instruction des dossiers, du pouvoir au préfet de département, qui est au plus près des sujets ?

Enfin, vous avez, dans vos rapports, vous avez beaucoup travaillé sur les études d'impact. Vous souhaitez une étude d'impact unique par projet, qu'elle puisse tenir lieu d'évaluation environnementale... Ce texte répond-il aux objectifs que vous avez définis ?

**M. Yves Daniel.** Vous avez davantage développé la notion de simplification que celle de droit à l'erreur : j'aimerais que vous nous en disiez plus sur votre vision, en tant que préfet, du droit à l'erreur, qui est un point important de cette loi.

Il existe, me semble-t-il, une certaine contradiction entre, d'une part, les notions de simplification et de droit à l'erreur et, d'autre part, le fait que nos concitoyens sont de plus en plus procéduriers. Comment construire la confiance, dans cette contradiction que je constate au quotidien ? Il faut sans doute se poser la question des liens entre l'administration et le système judiciaire.

Enfin, vous avez évoqué un débat plus en amont, en prenant l'exemple de Sivens. En Loire-Atlantique, sur le dossier de Notre-Dame-des-Landes, nous avons bien eu le débat en amont. Ne devons-nous pas tirer les leçons de cette expérience pour éclairer cette question ?

**M. Jean-Pierre Duport.** Dès lors, monsieur le rapporteur, que le référent unique détient un mandat du préfet, rien, à mon avis, n'interdit à ce dernier de lui donner un pouvoir de décision. Les chefs des services de l'État tiennent leur pouvoir de décision du préfet –

d'une délégation de signature donnée par le préfet. Si ce n'est pas une délégation de signature du préfet, qui est le seul à posséder l'autorité interministérielle, cela risque, pour le référent unique, de poser des problèmes de rapports entre administrations.

La liaison avec les MSAP est indispensable. J'ai commis un rapport sur la modification de l'administration : leur développement comme celui du numérique étaient au cœur de nos préoccupations. Il y aurait beaucoup à dire sur le numérique : dès le début des années 1990, lorsque j'étais à la DATAR, je m'alarmais du retard que prenait notre pays en matière de télé médecine !

Je suis un fanatique de tout ce qui a été fait récemment en matière de purge juridictionnelle, et de façon générale pour obliger le magistrat à prendre position. Quand j'étais directeur de l'urbanisme, il y a très longtemps, j'ai essayé de lancer l'idée d'obliger le pétitionnaire à déposer tous les motifs de recours au même moment et le juge à trancher sur tous les motifs, car il n'y rien de plus énervant que le saut d'obstacles dans la relation avec le juge, quand une annulation pour motif de forme a évité à celui-ci de se prononcer sur le fond.

Parmi les mesures évoquées dans je ne sais plus quel projet de loi, la mesure prévoyant que les associations ayant déposé un recours n'ont pas le droit de transiger pour une indemnité financière me paraît saine, et même indispensable, pour lutter contre les recours abusifs. Je suis intervenu récemment sur une opération de rénovation d'un bâtiment à Boulogne-Billancourt, à la demande des ministres de la culture successives ; cela s'est réglé financièrement avec une association d'habitants d'un immeuble voisin, alors qu'il n'y avait pas de base juridique sérieuse au recours et que nous aurions à mon avis gagné au contentieux.

Je suis très prudent quant au fait de figer le droit. Le certificat d'information me paraît une bonne chose, s'il est accompagné de la mesure que j'ai évoquée prévoyant éventuellement de reporter l'application de textes législatifs ou réglementaires pour les projets en cours d'instruction, mais vous ne pouvez pas demander à tous les fonctionnaires de l'État d'être omniscients. Si le fonctionnaire qui a figé le droit s'est trompé, trois ou quatre ans plus tard la procédure peut être annulée par le juge administratif en raison de cette erreur. Figer le droit est un exercice compliqué quand une multiplicité de réglementations s'appliquent à un même projet. Ce n'est pas le cas pour le certificat d'urbanisme, car le maire et ses services connaissent leur plan local d'urbanisme (PLU), mais l'autorisation environnementale unique, par exemple, regroupe dix-sept ou dix-huit autorisations différentes.

Je pense que la consultation électronique est un élément de modernisation. Il faudra réfléchir à la façon dont elle est utilisée, à la technologie mise en œuvre, pour ceux qui seraient moins agiles dans ce genre d'utilisation.

S'agissant de la sécurisation du rôle des fonctionnaires, monsieur Saint-Martin, un élément essentiel est la formation, initiale et continue, ainsi que l'organisation des carrières. Il faut en outre que les fonctionnaires soient confortés dans leur prise de risque, dans le fait d'assumer des responsabilités. Un de mes sous-préfets me disait, à propos d'interventions que je faisais sur le terrain, que je prenais trop de risques. Je lui ai répondu que, si je ne prenais pas de risques, je ne serais pas dans mon rôle de préfet. La contrepartie, c'est qu'il faut que le préfet soit évalué en fonction de sa prise de risque et qu'on ne le sanctionne pas pour en avoir pris. D'anciens présidents de la République se sont exprimés dans le même sens, mais la façon dont certains préfets ont été sanctionnés n'est assurément pas une récompense de la prise de risque.

Je me suis beaucoup battu, aux côtés du directeur général de l'administration de l'époque, Christian Frémont, malheureusement décédé depuis, pour mettre en place des dispositifs d'évaluation du corps préfectoral. Pendant longtemps, l'évaluation des préfets, c'était seulement le petit billet que le député transmettait au ministre de l'intérieur le mardi ou le mercredi à l'Assemblée pour se plaindre de son sous-préfet. Ce n'est pas un élément de sécurisation ! Durant toute ma carrière, je me suis toujours méfié des commentaires négatifs d'hommes politiques visant des préfets, car cela voulait peut-être tout simplement dire qu'ils avaient pris des initiatives et des risques, tout comme d'ailleurs des commentaires dithyrambiques des mêmes auteurs, car cela pouvait signifier, inversement, que le fonctionnaire en question leur avait « ciré les pompes », ce n'est qui pas non plus, pour moi, un gage de qualité...

Le mode projet nécessite, c'est vrai, de l'agilité. Dans les réunions de service au sein de la préfectorale, il faut cette agilité. En Seine-Saint-Denis, avant que j'arrive avaient commencé à être développés les partenariats entre la police, la justice et l'éducation nationale. Le mode projet est concomitant du développement d'une fonction publique plus agile.

Madame Mörch, j'ai vécu ce que vous décrivez. J'ai été confronté en Seine-Saint-Denis au problème de savoir que faire lorsque j'étais sollicité pour accorder le concours de la force publique à l'expulsion de son logement d'une personne condamnée par un tribunal. Les services sociaux départementaux ont toujours refusé de collaborer sur le sujet, alors que j'avais besoin de connaître la situation des familles pour prendre des décisions intelligentes. Pour moi, l'assistante sociale, c'était donc les services de police, car ils connaissaient la situation des familles, pour les raisons que vous avez évoquées, à savoir que la police intervient le soir, pour régler les problèmes de voisinage ou autre.

Il faut sortir des cloisonnements, y compris entre services territoriaux et services de l'État. À cet égard, j'étais directeur de cabinet de Jean-Pierre Chevènement quand a été mise en place par Lionel Jospin la police de proximité, à la suite du colloque de Villepinte. Je suis un fanatique de la police de proximité et de la police de sécurité au quotidien. Sans vouloir paraphraser la maxime de Mao sur le parti communiste, il faut que la police soit dans la population « comme un poisson dans l'eau », car on connaît les difficultés d'une intervention de services de police dans un territoire que les agents ne connaissent pas. Au-delà de cet exemple, il ne peut y avoir de bon travail dans la fonction publique si le fonctionnaire ne sort pas de son bureau, ne va pas sur le terrain. C'est une ligne de conduite que je me suis toujours efforcé de suivre, et je n'ai jamais été aussi heureux dans mon métier que lorsque j'ai vu un gamin de quinze ans, de Saint-Ouen, à un match entre le Red Star et l'Olympique de Marseille, alors en deuxième division, s'exclamer en me voyant : « C'est le préfet ! »

Oui, madame Dubié, il faut que la culture managériale soit présente dans l'administration. Cela ne signifie pas que l'administration doit fonctionner comme une entreprise, mais les fonctionnaires doivent être formés pour acquérir des qualités de manager.

Les mesures qui ont renforcé le pouvoir de coordination du préfet de région, sur l'ensemble d'une région, me paraissent indispensables. Le problème est un peu différent dans certaines grandes régions, comme le Grand-Est ou la Nouvelle-Aquitaine, mais il n'est pas interdit à un préfet de région de travailler avec les préfets de département. Tout décideur a une capacité physique limitée de prendre des décisions ; il faut que le préfet de région délègue, dans le cadre de discussions collectives. Ces discussions doivent être adaptées à la situation géographique, aussi parce qu'un Basque ne se traite pas comme un Limousin – ni même comme un Béarnais... (*Sourires.*)

Je suis également un fanatique des études d'impact. J'ai commis un rapport sur le sujet au Conseil d'État. L'étude d'impact sur ce projet me semble d'ailleurs plutôt de bonne qualité. Beaucoup de défaillances dans le fonctionnement de l'administration proviennent du fait qu'une bonne étude d'impact n'a pas été réalisée. Je me souviens d'une mesure prise sous le Gouvernement précédent qui voulait remplacer la taxation de l'impôt sur les sociétés par la taxation de l'excédent brut d'exploitation ; il n'y avait pas eu d'étude d'impact sérieuse et cela pénalisait dramatiquement les entreprises qui investissaient. C'était absurde. On s'en est aperçu assez vite et le projet a été retiré, mais c'est un bon exemple de ce que peuvent être les conséquences quand il manque une bonne étude d'impact.

Le droit à l'erreur, monsieur Daniel, est une bonne chose à condition que l'on puisse vérifier la bonne foi. Vous avez dit que nos concitoyens pouvaient être procéduriers ; ils peuvent aussi être habiles, au sens péjoratif du terme. C'est pourquoi j'ai dit que je trouvais très positive la mesure consistant à ne pas permettre aux associations de transiger dès lors qu'elles ont engagé une procédure.

Enfin, sur Notre-Dame-des-Landes, je sors mon « joker ». J'attends la décision du Premier ministre la semaine prochaine. Ce que j'ai dit de la concertation en amont ne marche pas à tous les coups : parfois, cela ne suffit pas à régler un problème.

**M. le rapporteur.** Merci pour vos propos très précis, techniques, mais aussi pleins d'humanité, qui rappellent que le changement sera dans le texte mais aussi, pour beaucoup, dans les têtes.

**Mme la présidente Sophie Errante.** Je retiens vos idées sur le rescrit juridictionnel, car de grands projets mettent aujourd'hui bien trop longtemps à se réaliser, ainsi que sur le fait d'exclure qu'un pétitionnaire prétende à des dédommagements tant qu'une action en cours n'est pas close.

*L'audition s'achève à dix heures cinquante-cinq.*

**Membres présents ou excusés**

**Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance**

Réunion du mercredi 10 janvier 2018 à 9 h 30

*Présents.* – Mme Sophie Beaudouin-Hubiere, M. Ugo Bernalicis, Mme Anne-Laure Cattelot, M. Yves Daniel, M. Dominique Da Silva, Mme Jeanine Dubié, Mme Sophie Errante, M. Stanislas Guerini, Mme Véronique Hammerer, Mme Élodie Jacquier-Laforge, M. Mohamed Laqhila, Mme Florence Lasserre-David, M. Gaël Le Bohec, M. Emmanuel Maquet, M. Stéphane Mazars, Mme Monica Michel, M. Bruno Millienne, Mme Sandrine Mörch, Mme Cendra Motin, M. Benoit Potterie, Mme Valérie Rabault, M. Cédric Roussel, M. Laurent Saint-Martin, M. Éric Straumann, M. Stéphane Trompille, M. Arnaud Viala

*Excusés.* – M. Julien Aubert, M. Philippe Gosselin, Mme Marietta Karamanli, Mme Nicole Le Peih, Mme Monique Limon, Mme Sereine Mauborgne, M. Bruno Questel, M. Frédéric Reiss, M. Olivier Serva, Mme Alice Thourot

*Assistait également à la réunion.* – Mme Danièle Hérin