Cour des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT

Clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance

Rapport public thématique

Synthèse

Décembre 2017

AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

La réponse du Premier ministre figure à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction 5

1 L'État doit recentrer ses services déconcentrés sur ses missions prioritaires 9

2 L'organisation des services déconcentrés de l'État doit s'adapter aux enjeux nouveaux des territoires 15

3 Une gestion fortement rénovée des moyens des services déconcentrés de l'État est nécessaire 21

Conclusion 29

Orientations et recommandations 31

Glossaire 37

Introduction

Alors que l'organisation territoriale de l'État est restée remarquablement stable durant plus de deux siècles, elle a connu depuis les années 1960 de nombreuses réformes :

- la création en 1956 d'un échelon régional, avec « 21 régions de programme », érigées en établissement public régional en 1972 puis en collectivité territoriale en 1982 ;

- la déconcentration, amorcée dès 1964 et renforcée avec la réforme de 1992 par laquelle le département est consacré comme échelon de droit commun de l'intervention de l'État ;

- la décentralisation, qui se caractérise notamment à partir de 1982 par le transfert important de compétences aux collectivités locales et par une émancipation de la tutelle de l'État.

Selon le principe posé par l'article premier de la loi 92-125 du 6 février 1992 : « L'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'État ».

L'administration de l'État doit s'adapter à plusieurs mutations qui affectent les territoires :

- la concentration des populations et des richesses vers les grandes métropoles (la moitié des 1,9 millions d'emplois créés entre 1999 et 2011 sont situés dans 30 zones d'emploi) qui agrandit le fossé entre territoires urbains riches et dynamiques et territoires ruraux et péri-urbains ;

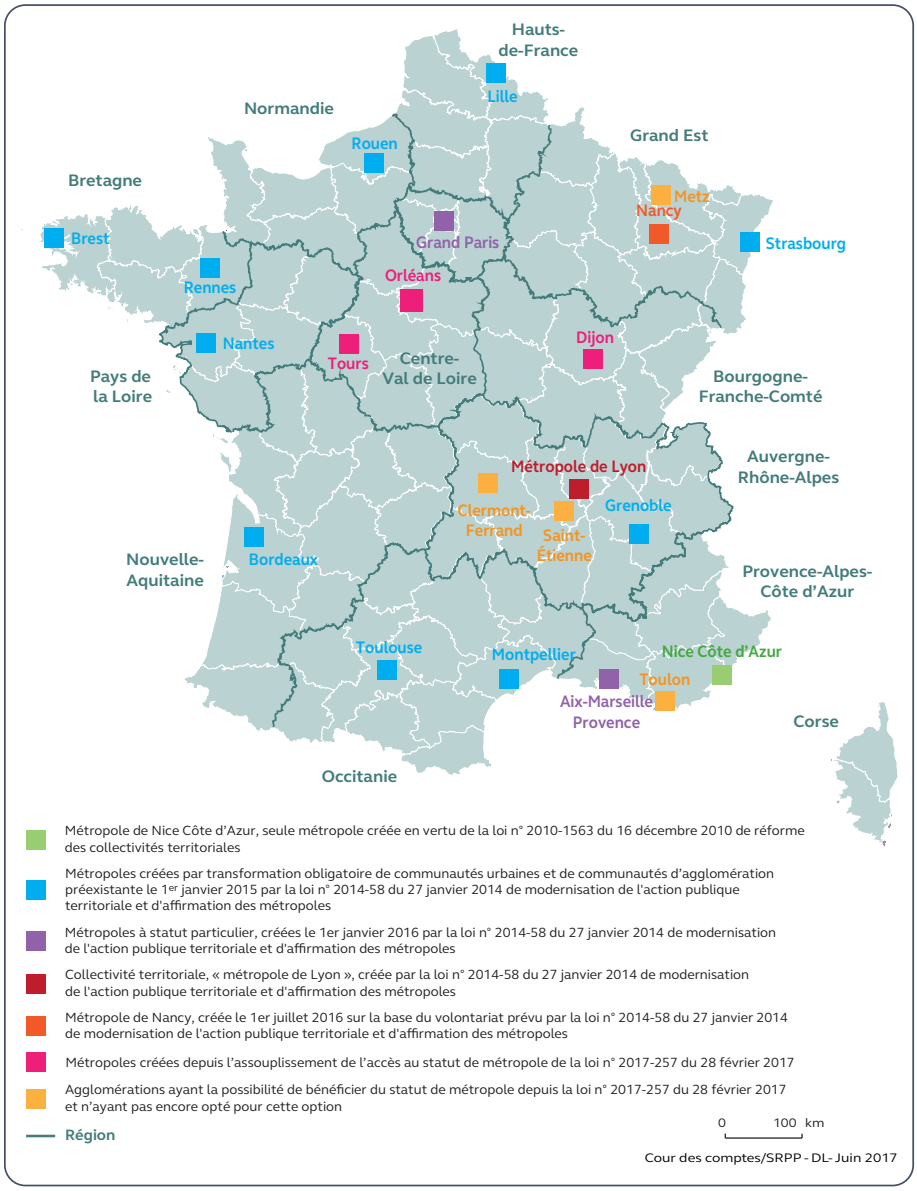
- la reconnaissance des métropoles par la loi ;

- le renforcement des compétences des intercommunalités et des régions ;

- la réduction du nombre de collectivités : au 1er janvier 2017, la France comptait 1 266 intercommunalités à fiscalité propre, contre 2 016 un an auparavant et le nombre de régions métropolitaines a diminué de 22 à 13 au 1er janvier 2016.

Introduction

Les métropoles au 31 mars 2017



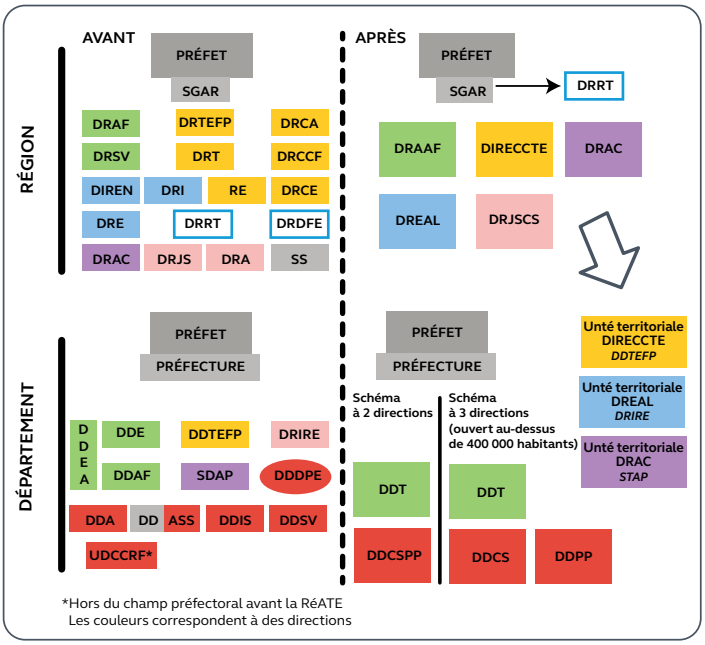
Introduction

L'administration territoriale de l'État a fait parallèlement l'objet de réformes importantes. La déconcentration a été renforcée au point de devenir le mode de droit commun de l'action de l'État.

Cependant, l'État hésite encore entre une déconcentration territoriale, reposant sur l'intervention de ses services déconcentrés et une déconcentration fonctionnelle, caractérisée par la création d'agences ou d'opérateurs nationaux toujours plus nombreux. En outre, dans les territoires, l'unité de commandement de l'État est loin d'être assurée : si les préfets, représentant du Gouvernement, ont autorité sur l'administration territoriale de l'État et assurent une place prééminente de représentation, nombre d'administrations civiles échappent à leur autorité, notamment celles relevant des ministères chargés de l'Éducation nationale et des Finances, sans compter les services locaux de ces agences ou opérateurs.

Les services territoriaux de l'État eux-mêmes donnent l'image à la fois d'un certain immobilisme, à l'instar de la carte des sous-préfectures presque inchangée depuis 1926 (réforme Poincaré-Sarraut), et d'une forte capacité d'innovation et d'adaptation, dont témoignent des dispositifs innovants tels la création de zones d'éducation prioritaire (ZEP) ou de zones franches urbaines (ZFU) ou la réforme profonde (dénommée RéATE) des directions régionales et départementales en 2009 et 2010.

Les services déconcentrés avant et après la RéATE



Source : Cour des comptes

Ces services ont contribué de manière inégale à la réduction des effectifs de l'État. Certains ont vu leurs effectifs baisser de manière significative : les services déconcentrés des finances publiques et les administrations sous l'autorité des Préfets (de l'ordre de – 10 %) et, à un degré moindre, les services régionaux des Douanes et des directions interdépartementales des routes. Les personnels enseignants diminuent plus faiblement et progressent à nouveau en fin de période et les forces de sécurité progressent légèrement.

Évolution des effectifs des services déconcentrés entre 2011 et 2015 en équivalent temps plein (ETP)

en équivalent temps plein (ETP)	2011	2015	Évolution 2011-2015
Périmètre hors RéATE			
Éducation nationale	879 171	874 984	- 0,48 %
dont Enseignants	*859 294*	*855 028*	*- 0,50 %*
dont rectorats/DSDEN	*19 877*	*19 956*	*0,40 %*
Police et gendarmerie	240 298	241 476	0,49 %
DDFiP/DRFiP	102 970	91 848	- 10,80 %
Douanes (services régionaux)	14 767	13 931	- 5,66 %
DIR	8 597	8 246	- 4,08 %
Total périmètre hors RéATE	**1 245 803**	**1 230 485**	**- 1,23 %**
Périmètre RéATE			
DRAC	2 237	2 187	- 2,24 %
DIRECCTE	10 461	9 744	- 6,85 %
DRJSCS	2 192	2 127	- 2,97 %
DDCSPP	9 550	9 072	- 5,01 %
DRAAF	2 313	2 142	- 7,39 %
DREAL	9 903	9 615	- 2,91 %
DDTM (agents MAAF+MEEM)	23 387	17 050	- 27,10 %
Préfectures	27 530	26 011	- 5,52 %
SGAR	1 030	983	- 4,49 %
Total RéATE	**88 603**	**78 931**	**- 10,92 %**
Total	**1 334 406**	**1 309 416**	**- 1,87 %**

Source : Cour des comptes

⁂

Au terme de ses investigations portant sur l'organisation et le fonctionnement des services déconcentrés de l'État, la Cour estime que l'amélioration de l'efficience de l'action de l'État dans les territoires suppose :

- un recentrage sur les missions prioritaires ;
- une évolution plus radicale de son organisation ;
- une gestion beaucoup plus déconcentrée et décloisonnée de ses moyens, notamment humains.

1 L'État doit recentrer ses services déconcentrés sur ses missions prioritaires

Les missions de l'État et de ses services déconcentrés restent toujours nombreuses mais leurs moyens se sont affaiblis

Depuis 2014, l'État a transféré des compétences aux collectivités locales (la formation professionnelle et des compétences planificatrices ont par exemple été transférées aux régions). Il a en outre renoncé à l'assistance technique qu'il accordait aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), fonction correspondant à un effectif de près de 1 400 postes équivalent temps plein (ETP). Mais ces transferts de compétence n'ont pas toujours été préalablement évalués en termes d'efficience et d'impact sur l'ensemble des finances publiques.

En sens inverse, les services déconcentrés de l'État ont dû se renforcer sur plusieurs missions au cours de cette période : pour les préfectures, lutte contre le terrorisme et prévention de la radicalisation, réforme du droit d'asile, contrôle des armes ; pour les services en charge de la cohésion sociale, montée en charge du service civique, par exemple.

Les missions de l'État demeurent insuffisamment hiérarchisées. Un effort de formalisation et de coordination des priorités de l'État a été mené avec l'instauration des directives nationales d'orientation par la circulaire du Premier ministre du 28 octobre 2014. Cependant, la Cour a constaté qu'au-delà des priorités, qui demeurent foisonnantes, fixées par les administrations centrales ou l'autorité préfectorale, les arbitrages se font surtout en fonction des moyens disponibles localement.

Les missions de l'État exercées au plan déconcentré sont insuffisamment évaluées. Si le renseignement de tableaux de bord et d'indicateurs est devenu une charge de travail considérable pour les services déconcentrés, ce sont le plus souvent des indicateurs de moyens et non de résultats. Le recours à des procédures de certification demeure minoritaire et la mesure de la satisfaction des usagers est embryonnaire.

Enfin, de nombreuses missions de l'État s'avèrent en tension ou en risque. La Cour a constaté plusieurs exemples de missions délaissées ou incomplètement exercées : allongement des délais d'instruction en matière d'installations classées (Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)) ou des demandes d'aide pour les agriculteurs au titre de la politique agricole commune (Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM)). Dans le champ de la cohésion sociale, l'exercice de certaines compétences par les directions départementales ne repose que sur un ou deux agents.

L'État doit recentrer ses services déconcentrés sur ses missions prioritaires

Les missions régaliennes de contrôle sont également affectées par un affaiblissement : les moyens affectés aux contrôles des accueils collectifs de mineurs par les directions départementales de la cohésion sociale / de la protection de population (DDCS/PP) ont baissé de 10 % entre 2011 et 2014 et le taux de contrôles s'est élevé à 9,8 % en 2015, en-deçà des objectifs fixés par les instructions ministérielles, pourtant eux-mêmes revus à la baisse en 2014. Par ailleurs, la Cour a constaté que la répartition des effectifs pour l'inspection des installations classées dans ces services était très hétérogène.

L'État est traditionnellement le premier acteur dans la gestion des crises. Or, les contrôles de la Cour ont mis en exergue des interrogations sur la capacité de certains services à faire face aux crises sanitaires de grande ampleur. Il en va de même des services chargés de la prévention des risques naturels et technologiques.

Les missions de l'État sont de plus en plus affectées par le déploiement des outils numériques

La transition numérique est globalement en voie de diffusion dans tous les services déconcentrés.

Le premier enjeu du déploiement des outils numériques dans ces services déconcentrés concerne l'efficience. Le recours aux nouvelles technologies doit permettre d'absorber les baisses d'effectifs de l'État et d'obtenir de nouveaux gains de productivité.

C'est sans doute dans les administrations déconcentrées de la DGFiP, dont l'objectif est de devenir « l'administration numérique de référence », que le développement des applications numériques a eu le plus fort impact, tout en disposant encore du potentiel le plus élevé. Les applications déployées depuis 2013 ont affecté quasiment l'ensemble des missions et services. Les gains de productivité liés à la dématérialisation des procédures ont été estimés à hauteur de 3 383 ETP entre 2011 et 2016 dans les directions départementales des finances publiques (DDFiP). Ce mouvement est appelé à s'amplifier. La généralisation de la déclaration en ligne devrait, selon la Direction générale des finances publiques (DGFIP), générer un gain de productivité de 640 ETP en 2020 et une économie budgétaire de l'ordre de 2 M€ à cette échéance.

En ce qui concerne les préfectures, le plan « préfectures nouvelle génération » annoncé en 2015 ambitionne de dématérialiser les processus de délivrance de certains titres (titres d'identité, permis de conduire), qui seront à terme instruits dans 47 plates-formes spécialisées. Le ministère de l'intérieur a chiffré à 2 241 ETP les gains de productivité attendus du plan sur les 4 000 emplois affectés à ces tâches. L'objectif du plan est de supprimer *in fine* 1 300 ETP dans les préfectures et d'en redéployer progressivement un millier d'autres vers d'autres missions prioritaires.

Le deuxième enjeu de la transition numérique pour les services déconcentrés porte sur le décloisonnement des systèmes d'information. La convergence, ou l'interopérabilité, entre des outils informatiques utilisés dans les différents périmètres ministériels progresse, mais encore trop lentement. Les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation,

du travail, et de l'emploi (DIRECCTE) sont par exemple pénalisées par la coexistence de systèmes d'information distincts entre les ministères sociaux et le ministère de l'économie et des finances. Les applications numériques ministérielles pourraient être rassemblées sur des plates-formes.

Ces progrès ne doivent pas concerner que les services de l'État : ainsi la communication, à ce jour inexistante, entre les logiciels d'instruction des autorisations d'urbanisme dans les collectivités locales et l'application utilisée dans les directions départementales des territoires et de la mer (DDT(M)) pour traiter la fiscalité de ces autorisations (taxe d'aménagement) permettrait d'éviter les ressaisies systématiques d'informations déjà renseignées dans les services instructeurs.

La Cour a relevé de fortes disparités et des marges de progression non négligeables. En particulier, la dématérialisation de la saisine par voie électronique, obligation légale depuis 2015 pour les services déconcentrés, est encore loin d'être généralisée. Certaines applications rencontrent des difficultés, la plus emblématique étant sans doute le logiciel OSIRIS, pour la gestion du deuxième pilier de la politique agricole commune, dont les lenteurs et l'incapacité à s'adapter provoquent des pertes de temps à répétition depuis plusieurs années dans les DDT(M).

Pour tirer le meilleur parti de la diffusion des nouvelles technologies dans les services déconcentrés, quatre critères doivent être remplis :

- une meilleure gestion des ressources humaines afin d'assurer un bon niveau de compétences techniques, notamment de maîtrise d'ouvrage, dans les services déconcentrés, qui appelle à un effort sans précédent de formation, d'adaptation, de mobilité et sans doute de repyramidage et de reconversion des fonctionnaires et agents publics ;

- un redimensionnement progressif du réseau territorial de l'État, notamment des services disposant d'implantations locales, comme le réseau des centres des finances publiques. Ces évolutions sont indispensables pour tirer tous les fruits, en termes d'efficience, des nouvelles technologies, et appellent l'État à bâtir avec les usagers une nouvelle gestion de la proximité ;

- la prise en considération des zones mal desservies et l'accompagnement des populations qui n'ont pas accès à ces techniques, dans le cadre des politiques de solidarités sociales et territoriales, notamment à travers l'élaboration, par les conseils départementaux et l'État, du schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) prévu en application de l'article 98 de la loi NOTRé du 7 août 2015 ;

- une meilleure mesure et analyse de l'impact prévisionnel des nouvelles technologies en termes d'économies d'emplois et d'évolution des compétences des agents. Seul le ministère de l'intérieur, dans le cadre du plan « préfectures nouvelle génération », assume clairement que le recours aux nouvelles technologies va diminuer le nombre d'emplois affectés à une partie de ses missions et en a évalué le nombre avec précision.

L'État doit recentrer ses services déconcentrés sur ses missions prioritaires

L'exercice des missions des services déconcentrés de l'État peut être rationalisé

Certaines missions, notamment en raison de leur contenu très technique, gagnent à **être exercées à un niveau national**. Ainsi, le pôle national localisé à Metz instruit pour le compte de l'ensemble des DREAL les demandes de transferts transfrontaliers de déchets. Au sein des académies, un certain nombre de missions des services départementaux (DASEN), notamment les plus petits d'entre eux, pourrait être assumé par le rectorat. Enfin, la Cour propose de recentraliser, au moins en partie, vers la direction générale des collectivités locales la gestion des dotations calculées au niveau central et versées aux collectivités locales, à commencer par le processus de notification.

Le développement de **l'exercice interdépartemental des missions** constitue également un levier pour en améliorer l'efficience. Le ministère de l'intérieur est ainsi invité à poursuivre la mise en place d'une organisation de certaines missions des préfectures en pôle interdépartementaux (guichet unique asile, naturalisations,…).

Des missions, actuellement éclatées entre plusieurs services déconcentrés, gagneraient à être rationalisées en vue d'une plus grande efficacité et d'une meilleure lisibilité. Par exemple, alors que les politiques sont largement décentralisées et reposent sur l'intervention de bailleurs sociaux et d'associations, le nombre d'administrations déconcentrées de l'État (préfectures, DREAL, DRJSCS, DDTM, DDCSPP, ARS) intervenant dans le domaine du logement et de l'hébergement apparaît trop élevé et contrarie l'ambition affichée d'une gestion intégrée entre les réseaux ministériels et les niveaux régional et départemental. La Cour constate un même enchevêtrement des compétences et des responsabilités entre les services déconcentrés de l'État en matière routière (entre DREAL et DIR) ou encore dans le champ du développement économique et de l'emploi, où l'État déconcentré, à travers les DIRECCTE, est concurrencé par les régions et par Pôle Emploi. L'État doit regrouper ses forces en y intégrant au niveau régional ses services financiers et se positionner prioritairement sur la connaissance du tissu économique et des filières, ainsi que sur l'accompagnement des entreprises en difficulté ou en reconversion.

L'organisation déconcentrée de la fonction d'inspection et de contrôle peut être mieux organisée, en confortant l'échelon régional, niveau approprié de programmation des priorités de contrôle et d'analyse des risques, d'harmonisation des procédures et des pratiques et de mutualisation des moyens. La Cour recommande l'élargissement de l'exercice interdépartemental des fonctions de contrôle, amorcé notamment dans le domaine des contrôles phytosanitaires ou des installations agricoles classées pour la protection de l'environnement.

Une autre piste permettant d'améliorer l'intensité et l'efficience de la fonction de contrôle est **le recours accru à des délégations et à des certifications.** Cette voie est ouverte dans le cadre de la réglementation communautaire

dans les services déconcentrés des ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement[1]. Les DREAL ont délégué depuis 2005 les contrôles des transports des matières dangereuses et les contrôles techniques des poids lourds à des organismes agréés. Le développement de ces délégations doit respecter différents préalables juridiques, organisationnels et techniques.

L'abandon ou le transfert de plusieurs missions de l'État doit être envisagé

L'État peine à **tirer toutes les conséquences de la décentralisation** de certaines compétences et persiste à vouloir conserver une présence et un rôle dans ces domaines, en engageant des moyens qui seraient davantage utiles à l'exercice de missions régaliennes ou prioritaires. Il en va par exemple ainsi du rôle des DIRECCTE en matière de tourisme. Le législateur lui-même n'est pas toujours allé au bout de la logique des blocs de compétence, en laissant subsister des attributions partagées, ou en organisant des « partenariats » entre l'État et une, voire plusieurs, collectivités territoriales.

Par ailleurs, l**a propension des services de l'État à assurer dans certains secteurs une fonction de coordination ou d'ensemblier mal définie contribue à figer les situations**, alors même que les collectivités territoriales interviennent davantage. Dans le champ social par exemple, alors que l'action sociale et les politiques de solidarité relèvent des départements depuis 1986, l'État a adopté en 2013 un plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale que les préfets sont chargés de mettre en œuvre. Ce plan entend rationaliser les multiples schémas départementaux (schéma de la domiciliation, schéma des services aux familles, PRS…), sans que la Cour y ait décelé une plus-value décisive. De tels chevauchements sont encore à l'œuvre dans bien d'autres domaines (équipement, crédits européens, formation et orientation, vie associative et jeunesse).

La Cour préconise une clarification dans la dévolution des compétences entre l'État déconcentré et les collectivités territoriales, en évitant tout partage d'attributions, et en utilisant davantage la possibilité pour l'État de déléguer ses compétences à une collectivité territoriale[2].

[1] Ainsi une ordonnance du 22 juillet 2011 et un décret du 30 juin 2012 organisent une délégation à des organismes à vocation sanitaire.

[2] Article L 1111-8-1 du CGCT, issu de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014. L'État a ainsi usé de cette possibilité avec la région Bretagne dans les domaines du livre, du cinéma, de l'audiovisuel et du patrimoine culturel immatériel.

L'État doit recentrer ses services déconcentrés sur ses missions prioritaires

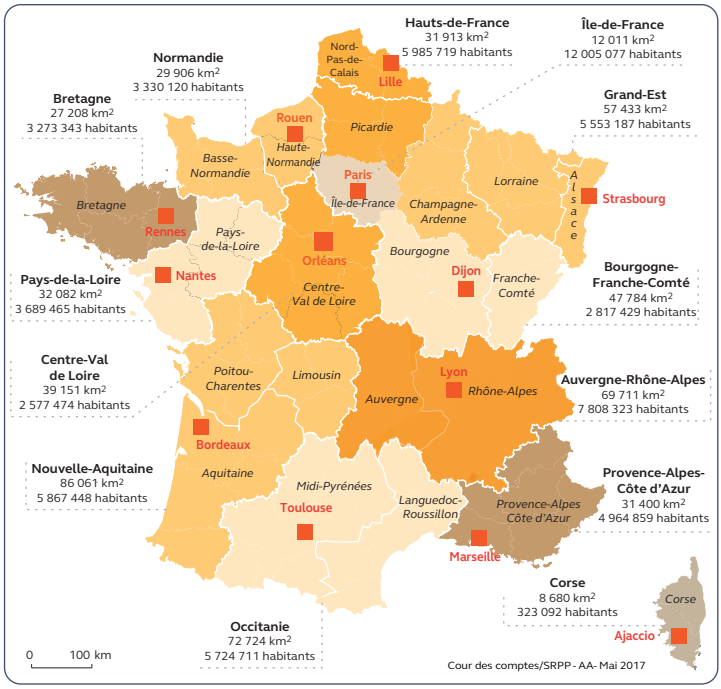
Enfin, la Cour propose de transférer certaines missions aujourd'hui exercées par des services déconcentrés de l'État à des organismes dont les compétences leur permettraient de les assumer de manière plus efficiente et de façon plus lisible pour les usagers. L'instruction des dossiers d'exonération dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) et dans les zones de redynamisation urbaine (ZRU) d'homologation des accords sur l'épargne salariale par les DIRECCTE pourrait par exemple être transférée vers les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF.)

2 L'organisation des services déconcentrés de l'État doit s'adapter aux nouveaux enjeux des territoires

L'État n'a pas tiré toutes les conséquences de la réforme régionale pour ses services déconcentrés

Après une phase de préfiguration, les organisations et la localisation des nouveaux services régionaux (Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR), directions régionales, préfectures de région) ont été arrêtées dans des délais rapides, de manière à être opérationnelles dès le 1er janvier 2016. Dans les sept régions issues de la fusion, 144 services régionaux de l'État ont été regroupés en 63 nouvelles entités. La nouvelle carte des 13 circonscriptions régionales a entraîné la suppression de neuf postes de préfets de région et directeurs généraux d'ARS ainsi que de 63 postes de directeurs régionaux des services de l'État.

les régions de France au 1er janvier 2016



L'organisation des services déconcentrés de l'État doit s'adapter aux nouveaux enjeux des territoires

Les options retenues présentent toutefois des inconvénients non négligeables. D'une part, de nombreuses directions régionales n'ont pas vu leur siège fixé au chef-lieu de région. Ce choix contrarie l'objectif rappelé par les pouvoirs publics de constituer un « état-major régional » autour du préfet de région. D'autre part, le choix des implantations ne permet pas d'assurer de manière systématique toutes les synergies possibles entre les services de l'État (par exemple, le service régional de l'alimentation de la Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation, et de la forêt (DRAAF) au même endroit que le pôle « consommation » (C) de la DIRECCTE).

Enfin, la mise en œuvre de la réforme territoriale n'a pas cherché à intégrer une modification du partage de compétences entre les niveaux régional et départemental. Pourtant, des marges de progrès existent, notamment dans le rapprochement des directions régionales et départementales implantées dans la même ville, qui permettrait de réaliser des mutualisations immobilières et de gestion et de développer l'interministérialité. Cette voie a été explorée par l'administration territoriale chargée de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, mais dans seulement huit des treize régions de France métropolitaine.

La réforme a été caractérisée par la double volonté de maintenir des implantations dans les anciens chefs-lieux des régions fusionnées et de n'imposer aucune mutation géographique aux agents publics, en raison de la forte réticence des personnels et des syndicats de fonctionnaires, mais également des élus des chefs-lieux de région perdant ce statut. Seuls les SGAR ont été, dans les régions fusionnées, regroupés sur un site unique.

La Cour a en outre constaté que, dans plusieurs directions régionales, le principe de spécialisation fonctionnelle des différents sites, prévu par les instructions gouvernementales, n'a pas été respecté. Dans les DRAAF des régions fusionnées par exemple, la quasi-totalité des chefs de service et leurs seconds doivent gérer des équipes réparties entre plusieurs sites éloignés de 100 à 300 km et comptant souvent moins d'une dizaine de personnes dans chaque site.

Les implantations multi-sites entraînent des difficultés d'ordre managérial, surtout dans les nouvelles grandes régions, et une augmentation des coûts de fonctionnement, notamment de déplacement, malgré le développement des outils de communication. Les services déconcentrés de l'État accusent en effet un sérieux retard en matière de recours aux outils numériques et collaboratifs, notamment aux outils nomades à distance permettant aux agents de se connecter à leur dossier.

Au total, la Cour souligne que les sièges des organisations autrefois situés sur un site unique sont devenus multi-sites. Les choix effectués sont porteurs de risques managériaux et budgétaires et ne sauraient être que transitoires.

L'organisation des services déconcentrés de l'État doit s'adapter aux nouveaux enjeux des territoires

Dans les nouvelles grandes régions, les fonctions de préfet et de secrétaire général pour les affaires régionales sont appelées à évoluer. Parmi les nouvelles régions, quatre (Auvergne-Rhône-Alpes ; Grand Est ; Nouvelle-Aquitaine et Occitanie) comptent plus de 10 départements et posent des défis nouveaux en termes de fonctionnement du Comité de l'administration régionale (CAR), de distance géographique et de management pour les préfets de région. C'est pourquoi la Cour préconise, dans ces quatre régions, la création d'un poste de préfet délégué au département chef-lieu, incluant l'ordre public, gagée par la suppression d'un nombre équivalent de préfets en mission de service public.

Le regroupement des régions n'a pas empêché la persistance de découpages dérogatoires. Dans l'Éducation nationale, la création de recteurs de régions académiques a été préférée à la fusion des rectorats, laissant subsister la carte des 30 académies existantes. Ces nouvelles régions académiques ne disposent ni d'autorité hiérarchique, ni de missions d'allocation des moyens. Par ailleurs, la réforme de la carte judiciaire demeure nécessaire : même si la réforme engagée en 2007 a permis de ramener de 1 190 à 863 le nombre total des juridictions du premier degré, celui des 37 cours d'appel est resté identique.

De même, les contours des neuf directions interrégionales de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse ont été révisés mais n'épousent pas complètement les limites des nouvelles régions.

Effectifs départementaux	2011	2015	Évolution 2011-2013
Affaires sociales et santé	5 649	4 618	- 18,25 %
Agriculture, Agroalimentaire et forêt	9 643	9 055	- 6,10 %
Économie et finances	113 059	93 621	- 17,19 %
Éducation nationale (DASEN)	7 608	7 384	- 2,94 %
Environnement, énergie et mer	23 013	14 192	- 38,33 %
Intérieur	27 765	26 652	- 4,33 %
Services du Premier ministre	484	515	6,40 %

Effectifs régionaux	2011	2015	Évolution 2011-2013
Affaires sociales et santé	2 622	2 143	- 18,27 %
Agriculture, Agroalimentaire et forêt	2 321	2 147	- 7,50 %
Culture et communication	2 381	2 390	0,38 %
Économie et finances	19 669	19 125	- 2,77 %
Éducation nationale (rectorats)	12 269	12 572	2,47 %
Environnement, énergie et mer	20 118	19 952	- 0,83 %
Intérieur	665	656	- 1,35 %
Services du Premier ministre	1 396	1 363	- 2,36 %
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social	9 099	8 450	- 7,13 %

Effectifs en administration centrale	2011	2015	Évolution 2011-2013
Affaires sociales et santé	3 641	3 453	- 5,16 %
Agriculture, Agroalimentaire et forêt	2 127	1 950	- 8,32 %
Aménagement du territoire, ruralité et collectivités territoriales	133	289	117,29 %
Culture et communication	1 887	1 759	- 6,78 %
Économie et finances	13 359	12 228	- 8,47 %
Éducation nationale	3 175	3 132	- 1,35 %
Environnement, énergie et mer	15 756	14 640	- 7,08 %
Intérieur	14 019	12 812	- 8,61 %
Services du Premier ministre	4 736	5 190	9,59 %
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social	882	1 132	28,34 %

L'organisation des services déconcentrés de l'État doit s'adapter aux nouveaux enjeux des territoires

L'organisation de l'État dans les départements est appelée à évoluer

L'échelon départemental a été particulièrement affecté par la réduction des effectifs. Cela est également vrai pour les directions régionales dotées d'unités départementales et pour les DDFIP. Les effectifs des personnels de l'éducation nationale, stables entre 2011 et 2015, ont évolué au bénéfice des rectorats, où les effectifs ont augmenté de 2,5 % alors qu'ils ont diminué de 2,9 % à l'échelon départemental.

Une inflexion de tendance a été annoncée dans une communication en conseil des ministres du 31 juillet 2015 : en raison de la fusion de services régionaux, la réduction des effectifs dans les services déconcentrés devrait désormais être supportée à hauteur des deux tiers par les services régionaux et d'un tiers par les services départementaux.

Mais cet objectif se heurte à des marges de manœuvre limitées sur le terrain. La mutualisation des métiers demeure insuffisamment et inégalement développée dans les directions regroupées par la RéATE : si le résultat est positif pour les DDT(M), caractérisées par une réelle synergie des métiers (agriculture, équipement, environnement), il demeure inégal dans les directions départementales de la cohésions sociale (DDCS) et plus limité dans les DDCS/PP, où les différents pôles continuent de fonctionner, dans l'ensemble, de manière assez cloisonnée.

Au niveau infra-départemental, l'État demeure fortement présent, contrairement aux idées reçues, et l'inertie des réseaux territoriaux constitue souvent un frein à l'efficacité et à l'efficience des services publics concernés.

Le réseau infra-départemental de l'État est dense et évolue lentement

Le réseau infra-départemental des services de l'État doit permettre une meilleure adéquation aux besoins. Selon l'Insee, la France compte aujourd'hui environ 1 700 « bassins de vie[3] ». Le périmètre des intercommunalités (1 266 au 1er janvier 2017) tend à se rapprocher de celui des bassins de vie.

Concernant la carte administrative des services de l'État, les limites de 229 arrondissements (sur 335) ont été ajustées le 1er janvier 2017 afin de permettre une mise en cohérence avec les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). **Mais plusieurs sous-préfectures n'atteignent plus la taille critique : en novembre 2016, 60 comptaient moins de 10 agents**. L'exercice de certaines compétences se heurte à des effets de seuil, alors que l'activité de délivrance de titres se réduit. Début 2015, seulement 98 sous-préfectures délivraient des permis de conduire et 59 (soit un quart d'entre elles) des titres de séjour. La diminution, souhaitable, du nombre de sous-préfectures n'est envisageable que si elle est accompagnée de la clarification du rôle du sous-préfet, notamment en matière de sécurité publique.

[3] Source Insee : les bassins de vie sont définis comme les plus petits territoires au sein desquels les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants.

L'organisation des services déconcentrés de l'État doit s'adapter aux nouveaux enjeux des territoires

Une plus grande inertie est constatée concernant le réseau des services locaux des impôts, qui est pour l'essentiel un réseau infra-départemental (en 2015, sur un total de 82 844 ETP en poste dans les DRFiP/DDFiP, 75 % travaillaient dans les implantations infra-départementales). Dans 90% des DDFiP, le nombre des services des impôts des particuliers et des services des impôts des entreprises n'a pas évolué entre 2011 et 2015.

Concernant les trésoreries locales, le nombre de postes comptant moins de cinq agents a diminué, mais leur nombre demeure élevé : 631 unités en 2015 (soit 25,7 % des postes comptables) contre 698 en 2011 (26,4 %).

Alors que seulement sept DDFIP ont décidé d'une diminution du nombre de leurs services locaux des impôts, onze d'entre elles ont même accru le nombre de ces implantations, parfois assez fortement comme en Gironde qui enregistre une hausse de 14 % de 2011 à 2015.

La relative inertie du réseau tranche avec le déploiement rapide des nouvelles technologies, empêchant de tirer pleinement partie des gains de productivité qui en sont escomptés. À la révolution des procédures parait s'opposer le statu quo des implantations. La Cour déplore l'absence d'une carte cible des implantations territoriales de la DGFiP.

La Cour a également constaté que la possibilité prévue par les textes d'adapter en fonction des territoires (notamment des caractéristiques des bassins d'emploi) les périmètres des unités territoriales des DIRECCTE n'a guère été utilisée. Cet inconvénient pourrait s'aggraver en raison de l'éloignement des services régionaux dans les régions regroupées.

Le réseau territorial de la Douane devrait également être resserré, ainsi que la Cour l'a déjà recommandé, pour en accroître l'efficacité face à de nouveaux défis et dans un contexte de déploiement des outils numériques. Certaines brigades n'ont plus aujourd'hui la taille nécessaire pour accomplir leurs missions : en 2013, 90 brigades sur un total de 214 comprenaient moins de 19 agents.

L'implantation territoriale de l'Éducation nationale repose sur les 1 248 circonscriptions du 1er degré placées sous la responsabilité d'un inspecteur de l'éducation nationale (IEN). Cette organisation infra-départementale est notamment justifiée par l'existence d'un réseau exceptionnellement dense de plus de 52 000 écoles maternelles et primaires, 5 300 collèges et 2 500 lycées.

Les découpages des circonscriptions de l'Éducation nationale semblent parfois peu pertinents, voire incohérents : ils ne correspondent ni aux bassins de recrutement des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE), ni aux nouveaux territoires de l'intercommunalité. L'attribution de la compétence scolaire (et périscolaire) aux EPCI au titre de leurs compétences obligatoires devrait faciliter la poursuite du regroupement des écoles, gage d'une allocation plus juste et plus efficiente des moyens.

3 Une gestion fortement rénovée des moyens des services déconcentrés de l'État est nécessaire

Une gestion rigide et inadaptée des ressources humaines

La déconcentration de la gestion des ressources humaines reste balbutiante

Le développement de l'interministérialité, consécutif aux regroupements organiques opérés au cours des dernières années, la diffusion des nouvelles technologies et, plus récemment, la création des nouvelles régions et l'émergence de missions à caractère interdépartemental exigent une forte adaptation des services de l'État, nécessitant une mobilité géographique et fonctionnelle renforcée des agents des services déconcentrés.

L'exercice de compétences de proximité en matière de gestion des ressources humaines (recruter, évaluer, primer, sanctionner) est particulièrement nécessaire à l'efficacité des services déconcentrés. Or, les pratiques constatées sont bien différentes.

Depuis 2011, alors que le principe de déconcentration a été renforcé avec l'intervention du décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, les administrations territoriales (hors personnel enseignant) ont subi, en termes relatifs, davantage de pertes d'effectifs que les administrations centrales disposant de services déconcentrés.

La plupart des ministères conservent un schéma de gestion des ressources humaines très centralisé. S'agissant des actes de gestion, le mouvement de déconcentration a régressé dans plusieurs domaines depuis 2003. De nombreux actes intéressant la carrière des agents de l'État déconcentré restent centralisés, même lorsqu'existe la possibilité de mettre en place des commissions administratives paritaires (CAP) locales.

La déconcentration est en outre très variable selon les ministères. La gestion des personnels enseignants apparaît la plus largement déconcentrée, notamment ceux du 1er degré (nomination, notation, avancement, pouvoir disciplinaire). En sens inverse, trois ministères (agriculture, finances, culture) ne déconcentrent quasiment aucun acte de gestion.

Le très faible degré de déconcentration en matière de gestion des ressources humaines a des incidences managériales. D'une part, dans les directions issues de fusion et où sont censées exister des « communautés de travail interministérielles », la cohabitation d'agents originaires de ministères différents induit des inégalités : les agents dont la gestion est maîtrisée au niveau local voient souvent leurs dossiers traités et mis à jour dans des délais inférieurs à ceux dont la

gestion est centralisée. D'autre part, les directeurs des administrations déconcentrées n'ont, le plus souvent, que peu de prise sur les actes relatifs à la situation individuelle des agents placés sous leur autorité, notamment l'affectation, l'avancement ou la répartition des primes, ce qui limite leur capacité de management et de motivation des agents placés sous leur autorité. Il a fallu attendre l'intervention d'un arrêté interministériel du 29 décembre 2016, portant sur la déconcentration managériale, pour que soit imposé le recueil systématique de l'avis préalable du chef de service sur certains actes relatifs à la situation individuelle des agents placés sous son autorité, notamment l'affectation, l'avancement et les sanctions disciplinaires.

La centralisation des circuits de paie des agents, à l'œuvre depuis plusieurs années dans les ministères, contraint souvent les services à des doubles saisies. Les limites de cette organisation sont apparues lors de l'échec de l'installation de l'opérateur national de paye[4]. Pour certains corps, notamment de catégorie B, la déconcentration a induit une disjonction entre les niveaux compétents pour la gestion administrative et pour la paie.

À la faible déconcentration de la gestion des ressources humaines s'ajoutent de nombreux obstacles à la mobilité des agents

La mise en place de la réforme de l'administration territoriale (RéATE), entrée en vigueur le 1er janvier 2010, impliquait d'organiser et de faciliter la mobilité des agents, afin de permettre un management fluide, harmonisé et mutualisé des directions régionales et des DDI. Une charte spécifique de gestion des ressources humaines dans les directions départementales interministérielles, diffusée en janvier 2010, avait identifié les grands chantiers à mener, assortis d'un calendrier ambitieux. Aujourd'hui, en dépit d'une volonté de relance de ces réformes par les comités interministériels pour la modernisation de l'action publique des 12 avril et 17 juillet 2013, la situation n'a progressé que marginalement.

Les redéploiements d'effectifs au sein d'un même programme budgétaire ou entre programmes ne sont pas à la main des responsables déconcentrés et ceux-ci ne disposent que de possibilités très limitées, en interne, pour affecter des moyens sur une politique prioritaire localement. L'ensemble de ces rigidités explique que puissent coexister, dans nombre de directions dans le champ de l'administration territoriale de l'État, des missions en tension et des sureffectifs.

Le maintien d'une grande diversité des statuts et des régimes indemnitaires constitue un autre frein important à une gestion optimisée des effectifs. dans les territoires. Cette situation est aggravée lorsque les directions concernées relèvent de plusieurs programmes budgétaires supports.

[4] Créé par décret le 15 mai 2007, l'opérateur national de paye prévoyait d'être un service à compétence nationale et à caractère interministériel destiné à centraliser le système de paye de l'ensemble des agents de l'État. Suite aux difficultés rencontrées, il a été arrêté en 2014..

Une gestion fortement rénovée des moyens des services déconcentrés de l'État est nécessaire

L'administration française est caractérisée par un grand nombre de dispositifs indemnitaires (environ 1 700 textes pour la seule fonction publique d'État et 5 440 règles de paye « indemnitaires »), aussi disparates dans leur champ d'application que dans leur mode de calcul ou leur montant. Cette diversité pose notamment des difficultés lorsque des agents relevant de ministères différents et donc de régimes indemnitaires distincts travaillent au sein d'une même direction régionale ou départementale sur des domaines d'activité comparables.

Ainsi, les agents travaillant dans les directions regroupées à l'occasion de la RéATE sont toujours soumis à des statuts variés, et leurs rémunérations sont fondées sur des grilles indiciaires et des régimes de primes différents. *A contrario*, la fusion de l'ancienne direction générale de la comptabilité publique et de la direction générale des impôts a pu être menée à son terme en large part grâce à la fusion du statut des agents, qui relèvent depuis le 1er septembre 2011 de corps unifiés.

Le principal obstacle à l'harmonisation des régimes indemnitaires est d'ordre budgétaire, l'alignement se faisant le plus souvent par le haut : c'est le cas des services de la DGFiP où, entre 2008 et 2015, les mesures catégorielles accordées aux agents pour harmoniser les régimes indemnitaires et éviter aux agents toute perte de rémunération ont représenté un total de 195,9 M€. Dans les DDI, depuis 2013, une réflexion a été engagée autour de la convergence indemnitaire entre agents exerçant des fonctions comparables. La piste de l'alignement « par le haut » a alors été évaluée à environ 10 M€ par an. Il a alors été décidé d'y renoncer et de créer une indemnité différentielle temporaire (IDT), qui a été servie à plus de 5 000 agents pour un montant total cumulé de 7,1 M€. Si cette indemnité a permis de répondre à des situations inéquitables, elle n'était pas exempte de critiques, liées notamment à sa complexité et à son caractère parfois désincitatif. Ce dispositif n'a pas été reconduit au-delà du 1er janvier 2017.

Il est indispensable que la mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), entré en vigueur le 1er janvier 2017 et visant à instaurer à terme un mécanisme inter-filières et inter-corps, exclusif de tout autre régime indemnitaire ministériel, soit l'occasion, pour l'ensemble des corps concernés (administratifs et techniques), de réaliser progressivement la convergence indemnitaire en respectant le cadrage budgétaire fixé par les pouvoirs publics. Or, bien que le manque de crédits soit souvent invoqué comme obstacle à la convergence indemnitaire, la Cour a constaté que les enveloppes catégorielles indemnitaires, parfois importantes, allouées ces dernières années, n'ont que très partiellement été utilisées à cette fin. L'harmonisation indemnitaire doit passer non par une augmentation globale des crédits catégoriels, mais par un meilleur fléchage de ceux-ci.

La Cour invite à davantage déconcentrer et fluidifier la gestion des ressources humaines

Les progrès récents dans le sens d'une gestion déconcentrée et décloisonnée des ressources humaines demeurent d'une portée limitée et d'une efficacité incertaine et ne sont pas à la hauteur

des enjeux d'un État déconcentré plus réactif et efficient :

- si des corps interministériels à gestion ministérielle ont été créés depuis 2011, leur périmètre demeure très circonscrit et les procédures de mobilité interministérielle en leur sein s'avèrent encore trop rigides ;
- l'harmonisation des calendriers de mutations n'a commencé à voir le jour qu'à compter de 2016 pour les DDI et doit être progressivement généralisée à l'ensemble des corps d'appartenance des agents travaillant en DDI ;
- une réserve régionale d'emploi a été instaurée le 1er janvier 2015 : malgré son niveau limité, il s'agit d'un dispositif utile qui mériterait d'être développé et surtout facilité, en allégeant sa mise en œuvre afin de permettre de disposer rapidement de personnel pour une mission urgente.

Lorsque la déconcentration n'est pas pertinente faute d'emplois suffisants à pourvoir dans l'ensemble des régions, le recours aux concours nationaux à affectation régionale permet de préserver un vivier national tout en traitant spécifiquement, et en toute transparence vis-à-vis des candidats, des difficultés de recrutement dans certains territoires. Ce dispositif aujourd'hui utilisé pour pourvoir certains emplois en Outre-mer ou en Île-de-France pourrait être étendu à d'autres régions souffrant de problématiques d'attractivité.

Des marges de progrès en matière de déconcentration existent également pour les activités de gestion administrative et de paie, notamment pour les corps ayant des effectifs en nombre important. Si une des conséquences serait de répartir différemment les effectifs consacrés à ces missions entre l'administration centrale et les services déconcentrés (notamment les directions régionales), la taille critique acquise par ces dernières dans le cadre de la mise en place de la nouvelle carte régionale leur permettrait de développer et maintenir les compétences requises sur place, au plus près des agents. Cela constituerait en outre des débouchés attractifs et valorisants pour des agents administratifs de catégories C et B.

Mais, au-delà, c'est l'élaboration d'un plan d'ensemble et de forte ambition que la Cour appelle de ses vœux. **La Cour invite le Gouvernement à s'engager dans une démarche déterminée mais progressive, sur la base d'expérimentations et d'évaluations, en choisissant des régions tests**. Le plan doit consister en un fort accroissement des marges de manœuvre des responsables régionaux de l'État en matière de ressources humaines, le niveau régional apparaissant comme le plus pertinent car il concilie à la fois une logique d'économies d'échelle – rendue nécessaire par les diminutions d'effectifs - et la gestion de proximité.

La Cour ne sous-estime pas les obstacles qui se dressent dans cette voie : le respect des schémas d'emplois et des plafonds de masse salariale, qui plaident pour un pilotage national des recrutements et des mutations ; les diversités des situations statutaires et indemnitaires dont la convergence doit se réaliser, dans le cadre du RIFSEEP, à coût faible ou nul, la nécessité de ne pas diluer les approches métiers et la diversité des parcours professionnels qu'elles supposent dans des filières trop rigides.

Il pourrait ainsi être expérimenté, au moins pour les agents de catégories B et C, une gestion collective au niveau régional, les ministères restant responsables de la définition du cadrage général. La poursuite de la déconcentration des recrutements dans les corps de catégorie B et de catégorie C permettrait d'attirer et fidéliser de nouveaux profils. Cette expérimentation pourrait être menée dans une ou plusieurs des nouvelles grandes régions fusionnées pour disposer d'effectifs suffisants.

Pourrait également être expérimentée la déconcentration des mutations au niveau régional pour des corps dotés d'effectifs suffisants et dont les missions peuvent intéresser plusieurs services de l'État au niveau d'un même bassin d'emplois, afin de rapprocher les viviers de candidats des besoins des postes et garantir la continuité du service sur l'ensemble des territoires. Le niveau régional publierait ses besoins et traiterait les demandes venant des autres régions, ce qui faciliterait les mobilités entre ministères. Il serait souhaitable que cette expérimentation concerne tous les ministères, y compris celui de l'éducation nationale, afin d'élargir au maximum les possibilités de recrutement et de mobilité dans une région. Les approches en matière de mobilité répondent à des contextes différents et la notion de bassin d'emploi prend une dimension importante, notamment pour les catégories B et C.

L'approfondissement souhaitable de la déconcentration de la gestion des ressources humaines rendra à terme nécessaire une déconcentration, au niveau régional, du dialogue social et donc des instances paritaires.

La déconcentration des moyens financiers demeure partielle

Le principe de déconcentration de la gestion des moyens financiers doit être renforcé par la poursuite de la simplification des procédures de déconcentration budgétaire : entre 2007 et 2013, le nombre de BOP déconcentrés a été réduit de 58 % alors que celui des BOP centraux a augmenté de 6 %.

Le périmètre du programme 333, qui regroupe depuis 2011 des moyens mutualisés des DDI pour renforcer l'autonomie des gestionnaires locaux, a été élargi. Il représente désormais plus de 630 M€ d'autorisation d'engagement, hors dépenses de personnel, dans l'objectif de donner aux préfets de région des leviers supplémentaires pour mener les projets de mutualisation ou d'optimisation des fonctions support au niveau local. L'élargissement de ce programme s'est cependant réalisé sans qu'une cohérence d'ensemble s'en dégage : les dépenses de fonctionnement des préfectures sont ainsi restées en-dehors du périmètre de mutualisation.

De son côté, le programme d'interventions territoriales de l'État (PITE), créé en 2006, est censé constituer la forme la plus aboutie d'une mutualisation de ressources au service d'un objectif donné de politique publique. En dérogation à l'article 7 de la LOLF, le PITE permet en effet de mettre à disposition des préfets une enveloppe unique de crédits d'intervention prélevés sur différents programmes relevant de plusieurs ministères, fongibles entre eux. Le montant du PITE était de 30 M€ en autorisation d'engagement et 46 M€ en crédits de paiement en 2015, avec de surcroît des taux de consommation faibles.

Une gestion fortement rénovée des moyens des services déconcentrés de l'État est nécessaire

Le volume des crédits déconcentrés demeure faible et surtout contrasté. L'assiette des crédits déconcentrés est limitée par les dépenses de personnel, largement gérées de manière centralisée. Concernant les crédits apparemment déconcentrés, leur part véritablement « à la main » des gestionnaires locaux est très contrastée, du fait du montant des dépenses inéluctables (45% des dépenses de fonctionnement des DDFiP et DRFiP) ou obligatoires.

En matière d'investissement et de dépenses d'intervention, le principe de déconcentration a été contourné ces dernières années par le développement des procédures d'appel à projets et d'appels à manifestation d'intérêt. En particulier, les actions engagées au titre des programmes d'investissements d'avenir ont largement ignoré les services déconcentrés.

La conduite du dialogue de gestion, même réformé, constitue un processus lourd et consommateur de temps tant pour l'administration centrale que pour les services déconcentrés. La Cour recommande de privilégier un dialogue distinguant une phase stratégique de portée pluriannuelle et des phases annuelles pour des ajustements techniques. Cette évolution permettrait de réduire le temps consacré à l'exercice et de donner de la visibilité aux services déconcentrés sur l'évolution des moyens disponibles, en leur offrant des marges de manœuvre supplémentaires, tout en respectant le principe d'annualité budgétaire. La pratique d'un dialogue stratégique pluriannuel faciliterait également l'articulation avec les orientations nationales.

La gestion déconcentrée des moyens financiers de l'État nécessite de dissiper les tensions subsistantes entre déconcentration territoriale et LOLF. La LOLF repose sur le principe de programmes sectoriels sous la responsabilité d'un responsable de programme, avec la mise en œuvre de politiques nationales pilotées par des indicateurs de performance et s'appuyant sur les moyens inscrits dans les programmes considérés. Cette architecture prévue par l'article 7 de la LOLF présente des contraintes pour la mise en œuvre de la déconcentration des crédits budgétaires dans une optique territoriale.

La Cour recommande que la création d'un BOP régional unique des fonctions supports des services de l'État soit expérimentée. Les dépenses affectées à ce BOP régional unique concerneraient les seules fonctions « support » détachables des compétences « métiers » des différents services déconcentrés.

Le périmètre de ce budget opérationel de programme (BOP) régional unique serait plus large que celui des services déconcentrés du Premier ministre et des directions régionales mises en place lors de la RéATE. Ce BOP régional unique inclurait également les agents et les moyens des fonctions support des préfectures, ceux de la DGFiP ainsi que ceux du rectorat. Il comprendrait des crédits des dépenses de rémunération, disposant ainsi d'une masse critique suffisante permettant une fluidité sur une partie des mobilités « naturelles » entre métiers de fonctions support de différents ministères.

Une gestion fortement rénovée des moyens des services déconcentrés de l'État est nécessaire

Les progrès de la mutualisation des fonctions support de l'administration doivent être capitalisés.

Les mutualisations des fonctions sont le plus souvent associées à une amélioration de la qualité du service rendu, à une professionnalisation des agents et une sécurisation des politiques de gestion. Mais leur objectif majeur demeure la maîtrise des dépenses et la rationalisation des coûts. Aux échelons déconcentrés, l'État s'est engagé depuis plusieurs années dans cette voie, principalement dans le champ des fonctions support (budgétaires, ressources humaines, achats, immobilier, informatique…). La Cour a constaté la forte hétérogénéité des solutions adoptées, la lenteur à mettre en œuvre un pilotage performant et l'absence de mesure standardisée des résultats obtenus.

Dans le domaine immobilier, la régionalisation des travaux de « propriétaire » concernant les bâtiments domaniaux des directions déconcentrées, initiée en 2010, a été achevée en 2013 avec l'extension aux administrations économiques et financières, et concerne dorénavant l'ensemble des services déconcentrés, à l'exception de ceux du ministère de la Défense. Bien que tardive (2015), la décision de demander aux préfets de région d'élaborer un schéma directeur immobilier régional (SDIR) doit permettre de disposer d'une vision plus globale et de rationaliser les actions à mettre en œuvre.

Concernant les achats, les missions régionales « achat » (MRA), créées en 2010, avaient jusqu'en 2016 compétence sur les achats liés à l'entretien immobilier en région : sur un volume total annuel de dépenses estimé à 875 M€, les MRA ont conclu des marchés mutualisés d'un montant de 260 M€, soit environ 30 % du périmètre pertinent. Ces missions sont devenues des plateformes régionales des achats de l'État (PFRA) à l'occasion de l'élargissement de leur périmètre d'intervention.

Dans le champ des systèmes d'information, les services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC) ont été créés en 2011 par la réunion des équipes informatiques des préfectures et des DDI sous l'autorité des secrétaires généraux des préfectures et leur utilité est généralement appréciée par les services bénéficiaires (cas notamment des DDCS/PP. En revanche, la rationalisation du pilotage de cette fonction est encore inaboutie, tant pour la maintenance de proximité que pour la convergence et l'interopérabilité des outils informatiques des services déconcentrés.

De nombreuses opérations de mutualisation résultent de fusions organiques, notamment suite à la réforme régionale de 2016. Le secrétariat général du Gouvernement entend promouvoir la fusion des secrétariats généraux des DDI dans plusieurs départements, expérimentation qui mérite d'être poursuivie et élargie aux DDFIP. La Cour invite également le ministère de l'Éducation nationale à généraliser l'intégration des services support des directions des services départementaux de l'Éducation nationale (DSDEN) des départements chefs-lieux et des rectorats.

Enfin, les mutualisations ne font généralement l'objet ni d'objectifs chiffrés et calendaires ni de suivi. Seuls les gains dégagés par la mutualisation des achats en région ont fait l'objet d'un suivi systématique, qui permet de constater que, sur la période 2013-2015, les 22 missions régionales d'achat ont atteint 86,7 % de l'objectif qui leur avait été fixé et qu'en 2015, les gains obtenus par la mutualisation ont pu être estimés à 16 M€. Il s'agit d'un enjeu majeur, d'autant que les effectifs consacrés aux fonctions support sont nombreux : en 2015, ils représentaient 14,5 % des effectifs des DDT(M) alors que le ministre de l'environnement de l'énergie et de la mer (MEEM) et le ministre de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) ont respectivement une cible de 7,5 %.

Conclusion

Au terme de ses investigations, la Cour constate que les services déconcentrés de l'État peinent à assumer toutes leurs missions et à rationaliser l'utilisation de leurs ressources, confirmant dans une large mesure les observations qu'elle avait formulées dans son rapport de juillet 2013. Malgré le mouvement de déconcentration et de décentralisation bien engagé, et en dépit de la diffusion encourageante des applications numériques, les effets attendus de ces évolutions au sein des services déconcentrés de l'État ne sont pas à la hauteur des attentes.

L'exercice des compétences de l'État est demeuré trop confus, et ne tire pas toutes les conséquences de la décentralisation de plus en plus d'attributions aux collectivités territoriales. Par ailleurs, les enjeux soulevés par la diffusion dans les services déconcentrés de la transition numérique des administrations, davantage conçue dans une logique « métiers » que dans une logique transversale, sont insuffisamment maîtrisés. Enfin, la gestion des ressources humaines de l'État demeure très fortement rigide, centralisée et cloisonnée.

Les travaux et les recommandations de la Cour s'inscrivent dans une double logique de clarification et de recherche d'efficience. L'enjeu, renforcé en période de crise des finances publiques, est de pouvoir allouer des moyens aux missions prioritaires de l'État qui sont de plus en plus sollicitées, que ce soit, par exemple, dans le champ régalien ou dans le domaine éducatif.

Les quatre orientations structurantes retenues par la Cour sont de :

- recentrer les services déconcentrés sur les missions prioritaires de l'État et répartir de manière plus efficace l'exercice de celles-ci entre ces services.
- faire des services publics numériques un levier de transformation des services déconcentrés de l'État.
- accélérer l'adaptation de l'organisation territoriale des services de l'État.
- faire davantage confiance aux services déconcentrés dans la gestion mutualisée et décloisonnée de leurs moyens.

Orientations et recommandations

Orientation générale n° 1 : recentrer les services déconcentrés sur les missions prioritaires de l'État et répartir de manière plus efficace l'exercice de celles-ci entre ces services

Orientation : améliorer le pilotage et le suivi des missions

1. (SGG) dresser un bilan d'application du test dit ATE d'ici le 31 décembre 2018 pour en envisager l'extension aux normes d'origine européenne négociées et adoptées par les institutions de l'Union européenne et les autorités françaises ;

2. (SGG, SG des ministères) d'ici le 31 décembre 2019, alléger les indicateurs mesurant les moyens des services déconcentrés et les réorienter vers des indicateurs mesurant les résultats et le service rendu.

Orientation : recentrer et optimiser l'exercice des compétences

5. (SGG, SG des ministères) poursuivre les mutualisations des missions inter académiques ; transférer d'ici le 31 décembre 2019 l'exercice de missions au niveau régional (les missions forestières des DDT(M) ; l'instruction des postes FONJEP, l'exercice de la tarification des mandataires judiciaires à la protection des majeurs), voire national (la gestion des dotations aux collectivités territoriales) ;

6. (SGG, SGG des ministères, DGFiP) transférer d'ici le 31 décembre 2019 l'exercice de certaines missions au niveau interdépartemental, notamment dans les services de l'Éducation nationale, des finances publiques et de l'administration préfectorale ;

7. (SG des ministères environnement, logement et affaires sociales) réduire le nombre de services de l'État compétents en matière de logement et d'hébergement d'urgence d'ici le 31 décembre 2018 ;

8. (SG ministère de l'environnement) d'ici le 31 décembre 2019, regrouper les compétences de l'État en matière routière dans les DIR ;

10. (SGG, SG des ministères) en matière d'inspection / contrôle, d'ici le 31 décembre 2018, conforter le rôle de pilotage de l'échelon régional et développer, par la mutualisation des compétences spécialisées, les contrôles organisés à l'échelon interdépartemental ;

11. (SGG et SG des ministères) engager d'ici le 31 décembre 2018 un travail transversal pour déterminer à l'échelon interministériel les conditions et la faisabilité du développement des délégations en matière d'inspection / contrôle et des certifications ;

12. (SGG, SG des ministères) restaurer d'ici le 31 décembre 2018 la fonction d'expertise :

- en renforçant les fonctions d'observation et d'expertise sous l'autorité des préfets de région ;

- en rendant obligatoire la transmission aux préfets de région des données statistiques détenues par des tiers (collectivités territoriales et organismes de protection sociale) utiles à leur mission d'observation et d'expertise ou nécessaires à leur participation aux instances partenariales créées par la loi.

Orientations et recommandations

13. (SGG, SG des ministères) supprimer d'ici le 31 décembre 2018 les missions ponctuelles non utiles identifiées (autorisation d'exploitation des exploitations agricoles ; délivrance de la licence d'entrepreneur de spectacle, rôle des DIRECCTE en matière de tourisme, participation des agents des DDT(M) aux visites de sécurité) et poursuivre l'identification de missions qui seraient devenues inutiles au sein des administrations déconcentrées de l'État ;

14. (SGG, SG des ministères concernés) poursuivre le transfert de missions vers des organismes tiers dès lors que ce transfert permet des économies d'échelle et/ou une plus grande lisibilité pour les usagers ; transférer notamment d'ici le 31 décembre 2019 le secrétariat des comités médicaux et des commissions de réforme pour les agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière des DDCS/PP aux organismes relevant de ce secteur ; l'instruction des aides FEAGA des DDT(M) vers l'ASP ; la délivrance du titre de maître restaurateur des préfets aux CCI ; la délivrance du titre de maître artisan des DIRECCTE aux chambres des métiers (ou des commissions professionnelles) ; l'instruction des dossiers d'exonération dans les zones ZRR et ZRU et d'homologation des accords sur l'épargne salariale des DIRECCTE aux URSSAF ;

15. (SGG, SGG des ministères concernés) en matière de sport, de jeunesse, de vie associative de tourisme et d'action sociale, limiter d'ici le 31 décembre 2018 la compétence de l'État à l'application de la règlementation et à la cohésion des territoires ;

16. (SGG éducation et affaires sociales) transférer aux régions d'ici le 31 décembre 2018 les compétences résiduelles de l'État en matière de formation et d'orientation, notamment le réseau « information- jeunesse », les CIO ainsi que les formations dans les domaines social, paramédical et sportif, à l'exception de la collation des grades ;

17. (SGG, SG des ministères concernés) dans les champs couverts par les SRADDET, procéder d'ici le 31 décembre 2018 à une évaluation des emplois intervenant en doublon avec les collectivités régionales et les réaffecter à des missions régaliennes ;

18. (SGG, SG des ministères concernés) abroger d'ici le 31 décembre 2018 les dispositions prévoyant le développement des fonctions d'ingénierie territoriale (PPNG, DDT(M), DDCS/PP, DRAC, etc.) et réaffecter les personnels concernés sur des missions régaliennes.

Orientation générale n° 2 : faire des services publics numériques un levier de transformation des services déconcentrés de l'État

3. (SGG, SG des ministères, DGFiP), par le recours systématique, à compter du 1er janvier 2018, à la méthode MAREVA pour tous les nouveaux projets numériques, élaborer d'ici le 31 décembre 2018 un tableau de bord du suivi des effets des projets portant sur l'administration numérique et le déploiement d'outils numériques :

- sur l'efficience des réseaux des services déconcentrés et les réorganisations en résultant en termes de front office et back office ;

- sur la mesure des gains de productivité attendus et effectivement réalisés et leurs conséquences sur les effectifs des services déconcentrés.

4. (SGG) faciliter le financement interministériel des dépenses destinées à assurer l'homogénéité des outils informatiques interministériels et l'interopérabilité des systèmes d'information ;

21. (SGG, SG des ministères) accélérer d'ici le 31 décembre 2018 le déploiement des outils de communication entre les services déconcentrés de l'État et les ARS (visio-conférences, web-conférences, messageries, outils nomades…) et accroître les débits de transfert des données ;

47. (SGG, SG des ministères) améliorer le pilotage et la coordination des systèmes d'information dans les services déconcentrés d'ici le 31 décembre 2018.

Orientation générale n° 3 : accélérer l'adaptation de l'organisation territoriale des services de l'État

Orientation : tirer le meilleur parti de l'échelon régional

9. (SGG, SG des ministères affaires sociales, économie et finances, DGFiP) regrouper d'ici le 31 décembre 2018 l'ensemble des moyens de l'État, notamment au niveau régional, dédiés au développement économique. Renforcer le rôle et la collaboration avec les DRFIP dans ce domaine ;

19. (SGG) assurer d'ici le 31 décembre 2018 la mesure standardisée des frais de déplacement engendrés, dans les services déconcentrés de l'État, par la fusion des régions ;

20. (SGG, SG des ministères) fixer d'ici le 31 décembre 2018 le siège des directions régionales au siège de la préfecture de région et se donner pour objectif, d'ici le 31 décembre 2020, de fixer un site unique pour les directions régionales ;

22. (SGG, SG du ministère de l'intérieur) d'ici le 31 décembre 2018, créer auprès du préfet de région un poste de préfet délégué chargé du département chef-lieu, dans les quatre régions comportant plus de dix départements (Occitanie, Auvergne Rhône Alpes, Nouvelle-Aquitaine, Grand Est). Gager la création de ces postes par la suppression d'un nombre équivalent de postes de préfets en mission de service public ;

Orientations et recommandations

23. (SGG, SG du ministère de l'intérieur) assigner d'ici le 31 décembre 2018 aux préfets de région des objectifs dans le cadre d'une lettre de mission et/ou d'un contrat d'objectifs et leur attribuer des mandats d'une durée de quatre ans ;

24. (SGG, SG du ministère de l'intérieur) doter, d'ici le 31 décembre 2018, les SGAR d'un schéma d'emplois communs aux programmes 333 et 307 ;

25. (SG du MENESR) réviser d'ici le 31 décembre 2019 la carte des rectorats en supprimant les rectorats de petite taille.

Orientation : rationaliser les réseaux de l'État dans les territoires

26. (SG du MENESR) revoir d'ici le 31 décembre 2019 la carte des circonscriptions du 1er degré de l'Éducation nationale en fonction des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale ;

27. (SG intérieur) élaborer d'ici le 31 décembre 2018 un plan de rationalisation de la carte des arrondissements étayé par des critères pertinents tels le volume d'activités de guichet ou la définition d'un effectif minimum assurant la taille critique de la sous-préfecture pour des missions déterminées ; accompagner la révision de la carte des arrondissements d'une clarification des fonctions de sous-préfet en département, en dissociant l'incarnation territoriale de la présence de l'État par le sous-préfet de la fonction de sous-préfet d'arrondissement en sous-préfecture ;

28. (SG du MENESR et SG intérieur) favoriser d'ici le 31 décembre 2020 les regroupements pédagogiques intercommunaux dits concentrés ;

29. (DGFiP) rationaliser d'ici le 31 décembre 2020 le réseau infra-départemental des finances publiques, notamment les trésoreries et les services des impôts ;

30. (DGDDI) rationaliser le réseau territorial de la Douane d'ici le 31 décembre 2020 ;

31. (SG MEEM) planifier la fermeture, dans un délai maximal de cinq ans, des antennes et des délégations infra-départementales des DDT(M) et réaffecter les agents concernés sur des missions de nature régalienne et, en toute hypothèse, autres que de conseil aux territoires.

Orientation : approfondir les mutualisations des fonctions support

45. (SG MENESR) généraliser d'ici le 31 décembre 2018 l'intégration des services support des DSDEN des départements chefs-lieux et des rectorats ;

46. (SGG, SG des ministères concernés) fusionner d'ici le 31 décembre 2019 les secrétariats généraux des DDI ; expérimenter l'extension de cette fusion aux services chargés des fonctions support dans les DDFIP ;

48. (SGG, SG des ministères économie et finances) fixer des objectifs, assortis d'indicateurs de suivi, pour la mise en œuvre des schémas directeurs immobiliers régionaux ;

49. (SGG, SG des ministères) fixer des objectifs, assortis d'indicateurs de suivi, pour la mise en œuvre des fonctions support autres que les achats et les dépenses immobilières.

Orientation générale n° 4 : faire davantage confiance aux services déconcentrés dans la gestion mutualisée et décloisonnée de leurs moyens

Orientation : déconcentrer et fluidifier la gestion des ressources humaines

32. (DGFiP) engager d'ici le 31 décembre 2019 une refonte profonde des règles d'affectation et de mutation des personnels dans les services déconcentrés des finances publiques ;

33. (SGG, DGAFP, SG des ministères, DGFiP) harmoniser d'ici le 31 décembre 2019 la déconcentration des actes de gestion de tous les ministères, notamment ceux de l'agriculture, des finances et de la culture ;

34. (DGAFP, DB) poursuivre d'ici le 31 décembre 2019 la diminution du nombre de corps exerçant dans les services relevant de l'administration territoriale de l'État (ATE), assouplir la gestion des corps interministériels à gestion ministérielle et en créer de nouveaux ;

35. (DGAFP, DB) créer, d'ici le 31 décembre 2019 dans le statut de la fonction publique d'État, une filière administrative interministérielle ;

36. (SG des ministères, DGAFP, DB) dans le cadre de la mise en œuvre du RIFSEEP, veiller à l'harmonisation progressive sur cinq ans des régimes indemnitaires applicables à des fonctions comparables, en donnant priorité aux corps administratifs ;

37. (SG des ministères, DGAFP, DB) assortir d'ici le 31 décembre 2019 les revalorisations indemnitaires de contreparties en termes de mobilité géographique et fonctionnelle des agents ;

38. (DGAFP, SG des ministères) généraliser d'ici le 31 décembre 2019 à l'ensemble des corps d'appartenance des agents travaillant en DDI la convergence des calendriers de gestion ;

39. (SGG, DGAFP, DB) expérimenter d'ici le 31 décembre 2019, pour les agents de catégories B et C des services déconcentrés régionaux et départementaux, une gestion collective au niveau régional, incluant les agents des ministères des finances et de l'éducation nationale ;

40. (SGG, DGAFP, DB) renforcer d'ici le 31 décembre 2019 la fonction RH auprès des préfets de région ou du DRFiP, ainsi que les moyens logistiques et informatiques correspondants.

Orientation : déconcentrer la gestion budgétaire et financière

41. (DB, SG des ministères) poursuivre d'ici le 31 décembre 2019 la déconcentration de la gestion des crédits budgétaires afin que les gestionnaires locaux disposent de marges de manœuvres réelles et accrues sur leurs moyens, notamment en poursuivant la simplification de la cartographie budgétaire, en réduisant les crédits fléchés et en accroissant la fongibilité des crédits à l'intérieur des BOP ;

Orientations et recommandations

42. (SGG, SG des ministères) associer d'ici le 31 décembre 2018 les préfets de région et les services déconcentrés compétents, soit en les informant soit en recueillant obligatoirement leur avis, dans l'instruction des appels à projets nationaux ayant un impact significatif sur leur territoire ;

43. (DB, SG des ministères) réformer d'ici le 31 décembre 2018 le dialogue de gestion en instaurant une phase stratégique, triennale, associant les RPROG et les préfets de région et permettant une meilleure articulation du dialogue de gestion et des DNO. Conserver le principe d'un dialogue de gestion annuel pour les ajustements techniques et assurer le respect du principe de l'annualité budgétaire, en particulier pour la conformité au plafond d'emplois ;

44. (SGG, SG des ministères, DB, DGFiP) expérimenter d'ici le 31 décembre 2019 dans deux régions la mise en place d'un BOP régional unique sur lequel s'imputerait l'ensemble des dépenses se rattachant aux fonctions support de l'État, en incluant les dépenses de personnel et en incluant des services déconcentrés de l'État qui ne sont pas placés sous l'autorité directe du préfet de région (dépenses de support des services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale ou du réseau des finances publiques).

Glossaire

ASP : Agence de services et de paiement

ATE : Administration territoriale de l'État

ATESAT : Assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire

BOP : Budget opérationnel de programme

CAP : Commission administrative paritaire

CAR : Comité de l'administration régionale

CCI : Chambre de commerce et d'industrie

CIO : Centre d'information et d'orientation

DASEN : Directeur académique des services de l'éducation nationale

DB : Direction du budget

DDCS : Direction départementale de la cohésion sociale

DDCS/PP : Direction départementale de la cohésion sociale / de la protection de la population

DDFiP : Direction départementale des finances publiques

DDI : Direction départementale interministérielle

DDT(M) : Direction départementale des territoires (et de la mer)

DGAFP : Direction générale de l'administration et de la fonction publique

DGDDI : Direction générale des douanes et des droits indirects

DGFiP : Direction générale des finances publiques

DIR : Direction interdépartementale des routes

DIRECCTE : Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

DNO : Directive nationale d'orientation

DRAAF : Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt

DRAC : Direction régionale des affaires culturelles

DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DRFiP : Direction régionale des finances publiques

DRJSCS : Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

DSDEN : Direction des services départementaux de l'éducation nationale

ETP : Équivalent temps plein

FEAGA : Fonds européen agricole de garantie

FONJEP : Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire

Glossaire

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances

MAAF : Ministère de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt

MAPTAM : (Loi de) modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

MAREVA : Méthode d'analyse et de remontée de la valeur

MEEM : Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer

MENESR : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

MRA : Missions régionales « achat »

NOTRé : Nouvelle organisation du territoire de la République

PPNG : Plan préfectures nouvelle génération

RéATE : Réforme de l'administration territoriale

RIFSEEP : Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

RPROG : Responsable de programme

SGAR : Secrétariat général pour les affaires régionales

SGG : Secrétariat général du gouvernement

SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

URSSAF : Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

ZEP : Zone d'éducation prioritaire

ZFU : Zone franche urbaine

ZRR : Zone de revitalisation rurale

ZRU : Zone de redynamisation urbaine