

Cour des comptes



LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT

Clarifier leurs missions, adapter
leur organisation, leur faire confiance

Rapport public thématique

Conclusion générale

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.

Certes, le principe de déconcentration, mode d'action devenu théoriquement de droit commun pour l'administration d'État depuis 1992, a été conforté par la promulgation, en 2015, d'une nouvelle charte, qui a notamment acté la fin de l'uniformité de l'organisation de l'État en consacrant le principe de « modularité ».

Certes, le mouvement de réformes organiques engagé avec la RéATE en 2010 s'est poursuivi, puisque la réforme de la carte des régions en 2015 a entraîné une nouvelle étape de la réforme des services déconcentrés de l'État, même si ces réformes n'ont pas nécessairement été caractérisées par une continuité et une cohérence visibles.

Certes, les applications numériques se diffusent de manière rapide dans les différents services déconcentrés, qu'il s'agisse des applications métiers ou des applications facilitant le travail interne des administrations et leur décloisonnement. Dans les services traitant des données de masse, comme les préfectures ou les DDFiP, les gains de productivité potentiels générés par ces nouvelles technologies sont très élevés.

Pour autant, les effets de ces évolutions structurelles ne sont pas à la hauteur des objectifs attendus.

Les raisons sont plurielles mais tiennent, pour l'essentiel, à plusieurs considérations.

Une première réside dans l'exercice des compétences de l'État, demeuré trop confus. L'État décentralise de plus en plus d'attributions aux collectivités territoriales, mais sans en tirer l'intégralité des conséquences. Il lui faut mettre un terme à ces pratiques, génératrices de doublons, consommatrices de personnels et qui portent atteinte à la lisibilité de l'action publique pour les usagers et les partenaires du service public.

En dépit du « principe » de déconcentration, les administrations centrales tiennent à conserver l'essentiel du pouvoir et la défiance explique la réticence à toute délégation d'ampleur du pouvoir de recruter ou de

dépenser. En ce sens, la logique de la LOLF ne rejoint pas complètement celle de la déconcentration et les responsabilités qu'elle favorise sont davantage celle des programmes ministériels. La multiplication du nombre de ministères vient renforcer cette constatation, les ministres souhaitant porter une politique publique et conserver le « tuyau d'orgue » censé l'incarner ; il en résulte pléthore de commandes et de dispositifs qui sont adressés aux préfets et aux chefs de services déconcentrés, sans que la cohérence d'ensemble en soit véritablement assurée.

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. Il faut en effet assumer que le déploiement des nouvelles technologies de l'information comme la nécessité de disposer de services disposant de la taille critique suffisante peuvent conduire à des processus de recentralisation de certaines procédures ou décisions, ainsi qu'à une rationalisation des implantations, quitte à envisager de nouvelles formes de présence au plus près des usagers dans les territoires, présence à laquelle la population et les élus locaux sont attachés. Cet attachement ne doit pas aboutir, comme c'est souvent le cas, à une répartition géographique incohérente des moyens de l'État et à une insuffisante adaptation de celui-ci aux nouveaux enjeux. Des marges de manœuvre existent, car la France reste l'un des pays les plus densément dotés en collectivités territoriales et en services déconcentrés de l'État.

Enfin, la gestion des ressources humaines de l'État demeure très fortement rigide, centralisée et cloisonnée. Il s'agit d'une difficulté essentielle, illustrée par la gestion très déficiente des mobilités géographiques, fonctionnelles ou interministérielles, qui empêche de tirer tout le parti possible de la diffusion, inéluctable, de l'administration numérique comme des réformes organiques conduites depuis quelques années. Les directions dotées de réseaux territoriaux rencontrent la plus grande peine à les faire évoluer et le développement d'une approche interministérielle de la gestion des ressources humaines progresse de manière homéopathique : en dépit de la création de directions régionales ou départementales interministérielles, la gestion interministérielle de leurs effectifs demeure entravée.

Les travaux et les recommandations de la Cour s'inscrivent dans une double logique de clarification et de recherche d'efficacité. 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.

Pour cette raison, 34 des 49 recommandations de la Cour relèvent en priorité d'une approche qualitative de la performance et de l'efficacité des services déconcentrés. Si ces recommandations n'ont pas vocation à donner lieu à des estimations chiffrées d'économies attendues, aucune d'entre elle ne conduit à une augmentation de la dépense publique et leur mise en œuvre devrait contribuer à rendre possible des économies tout en maintenant ou en améliorant la qualité du service rendu.

Des progrès ne seront possibles qu'au prix de décisions structurantes, notamment en termes d'évolution des réseaux ou de gestion plus déconcentrée des ressources humaines. Pour être acceptées, comprises et pleinement efficaces, ces réformes doivent être concomitantes de celles proposées par la Cour dans le champ des collectivités territoriales.

Au terme de son enquête, la Cour a retenu quatre orientations structurantes :

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.

Cette orientation invite l'État à tirer toutes les conséquences des transferts de compétences vers les collectivités territoriales, à clarifier la répartition de ses propres missions et à exercer de manière plus effective ses attributions d'inspection et de contrôle. Elle suppose également une plus grande discipline dans le pilotage des administrations déconcentrées par les ministères et une évaluation mieux ciblée de leurs résultats.

15 recommandations correspondent à cette orientation générale.

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

Cette orientation vise à assumer de manière transparente les effets de la digitalisation des procédures sur le dimensionnement du réseau de l'État et sur les gains de productivité escomptés, et de renforcer l'interopérabilité des systèmes d'information des différents services déconcentrés de l'État. Cette orientation nécessite de renforcer le pilotage et la coordination des systèmes d'information dans les services déconcentrés, d'abord pour améliorer le fonctionnement quotidien des services pour les applications de bureautique facilitant le travail en interministériel et en multi-sites, ensuite pour améliorer la gestion et l'exploitation des données à l'échelon régional, notamment pour renforcer la capacité d'expertise de l'État, enfin en poursuivant les mutualisations sur l'ensemble du champ des fonctions support.

Quatre recommandations correspondent à cette orientation générale.

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

Alors que le modèle napoléonien reposait sur la répliation d'un « mini-État » dans chaque département, les évolutions et les contraintes de l'action publique supposent de plus en plus une organisation différenciée de l'État selon les missions et les territoires. Pour contrebalancer ce mouvement, les formes de présence et de contact alternatives (administration foraine, maisons du service public, etc.) sont appelées à se développer. Toutes les conséquences doivent par ailleurs être tirées de la dernière réforme régionale.

Cette orientation suppose, dans les nouvelles régions, de mener à son terme la rationalisation et le regroupement des directions régionales, en résorbant les découpages dérogatoires subsistants et en faisant évoluer la fonction de préfet pour les régions comportant plus de dix départements ; en second lieu dans les départements, de répondre aux difficultés des directions départementales n'atteignant pas la taille critique en faisant jouer le principe de modularité de l'organisation des services de l'État, en troisième lieu, pour l'échelon infra-départemental, de procéder à un redéploiement plus ambitieux des réseaux de l'État.

17 recommandations correspondent à cette orientation générale.

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

Cette orientation part du principe que si la gestion des ressources humaines de l'État demeure aussi cloisonnée, aussi centralisée et aussi rigide qu'elle l'est actuellement, les services déconcentrés de l'État ne parviendront qu'avec difficulté à s'adapter aux nouveaux enjeux des territoires, aux potentialités que représentent les nouvelles technologies et aux nécessités d'adapter l'exercice de ses missions aux évolutions de la société. Ce chantier, déjà engagé, est considérable et nécessitera, progressivement et dans le cadre d'expérimentations, de faire évoluer significativement les règles de mobilité des agents, de s'engager dans une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, de simplifier et d'harmoniser, tout en préservant la nécessaire technicité des métiers, les règles statutaires et indemnitaires, de déconcentrer le dialogue social. Il supposera également une plus forte déconcentration des moyens financiers et une adaptation de la LOLF aux exigences de la déconcentration, gage d'un État plus moderne et plus efficient.

13 recommandations correspondent à cette orientation générale.

Récapitulatif des orientations et des 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 ;
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 réglementation 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), DDCCS/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'efficacité 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, etc.) 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 ;
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 1^{er} 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 régaliennes 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 d'ici le 31 décembre 2018 des objectifs, assortis d'indicateurs de suivi, pour la mise en œuvre des schémas directeurs immobiliers régionaux ;

49. (SGG, SG des ministères) : fixer le 31 décembre 2018 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 ;
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).