

Cour des comptes



LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT

Clarifier leurs missions, adapter
leur organisation, leur faire confiance

Rapport public thématique

Sommaire

| | |
|--|----|
| Délibéré | 7 |
| Introduction | 9 |
| I - L'administration territoriale de l'État est aujourd'hui confrontée à des mutations majeures | 13 |
| A - La première mutation est géographique et sociodémographique..... | 13 |
| B - La deuxième mutation est juridique et institutionnelle | 18 |
| II - L'administration territoriale de l'État a fait l'objet de réformes importantes..... | 24 |
| A - La déconcentration juridiquement consacrée..... | 24 |
| B - Des effectifs en baisse inégale | 26 |
| III - Les objectifs poursuivis et la méthode suivie par la Cour | 27 |
| Chapitre I L'État doit recentrer ses services déconcentrés sur les missions prioritaires | 29 |
| I - Des missions toujours multiples et parfois difficilement assurées | 30 |
| A - Des missions en permanente évolution..... | 30 |
| B - Des missions insuffisamment hiérarchisées et évaluées | 34 |
| C - De nombreuses missions en tension ou en risque | 42 |
| II - Des missions de plus en plus affectées par le déploiement des outils numériques | 45 |
| A - Les enjeux en termes d'efficience | 48 |
| B - Les enjeux en terme d'interministérialité..... | 51 |
| C - Les conditions d'un déploiement plus efficace des outils numériques dans les services déconcentrés | 53 |
| III - Des missions dont l'exercice peut être rationalisé | 56 |
| A - Le transfert de missions au niveau régional, voire suprarégional | 57 |
| B - L'exercice de missions dans un cadre interdépartemental | 59 |
| C - L'optimisation de la répartition de certaines missions | 61 |
| D - La nécessaire évolution des missions de contrôle..... | 67 |
| E - Le renforcement des missions en matière d'observation et d'expertise | 71 |
| IV - Des missions dont l'abandon ou le transfert doit être envisagé..... | 73 |
| A - La suppression de certaines missions | 73 |
| B - Le transfert de missions à des organismes tiers | 74 |
| C - L'abandon ou le transfert de certaines missions partagées avec les collectivités territoriales..... | 75 |
| D - La fin souhaitable des missions d'ingénierie et d'accompagnement des collectivités territoriales par l'État..... | 81 |

| | |
|--|------------|
| Chapitre II L'organisation des services déconcentrés de l'État doit s'adapter aux enjeux nouveaux des territoires | 87 |
| I - L'État n'a pas tiré toutes les conséquences de la réforme régionale pour ses services déconcentrés..... | 87 |
| A - La mise en œuvre de la réforme régionale pour les services de l'État présente des risques | 88 |
| B - La nécessaire évolution de la fonction de préfet dans les nouvelles grandes régions et de secrétaire général pour les affaires régionales | 96 |
| C - La persistance de découpages dérogatoires..... | 101 |
| II - L'organisation de l'État dans les départements est appelée à évoluer | 105 |
| A - L'échelon départemental a été particulièrement affecté par la réduction des effectifs..... | 106 |
| B - Le réseau infra-départemental de l'État doit être adapté..... | 108 |
| Chapitre III Une gestion fortement renouvelée des moyens des services déconcentrés de l'État est nécessaire..... | 123 |
| I - Une gestion rigide et inadaptée des ressources humaines | 123 |
| A - Une répartition territoriale des effectifs mal adaptée aux besoins | 124 |
| B - Une déconcentration balbutiante de la gestion des ressources humaines | 128 |
| C - De nombreux obstacles à la mobilité des agents | 136 |
| II - La déconcentration des moyens financiers demeure partielle | 153 |
| A - Le renforcement affiché du principe de la déconcentration de la gestion des moyens financiers | 153 |
| B - Le volume des crédits déconcentrés demeure faible | 160 |
| C - La recentralisation des dépenses d'intervention de l'État par les procédures d'appel à projets et d'appels à manifestation d'intérêt | 162 |
| D - Un dialogue de gestion toujours lourd | 163 |
| E - La gestion déconcentrée des moyens financiers de l'État nécessite de dissiper les tensions subsistantes entre déconcentration territoriale et LOLF | 165 |
| III - Les progrès de la mutualisation des fonctions support de l'administration déconcentrée doivent être capitalisés..... | 169 |
| A - Les mutualisations résultant de fusions organiques | 169 |
| B - Les mutualisations propres à chaque ministère..... | 170 |
| C - Les mutualisations interministérielles..... | 173 |
| D - Des améliorations sont possibles et nécessaires | 175 |
| Conclusion générale | 183 |
| Récapitulatif des orientations et des recommandations | 187 |
| Glossaire | 195 |
| Annexes | 201 |
| Réponse du Premier ministre..... | 263 |

Les rapports publics de la Cour des comptes

- Élaboration et publication -

La Cour des comptes publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du Premier président, du Procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr

Ils sont diffusés par *La Documentation Française*.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport intitulé *Les services déconcentrés de l'État, clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable au Premier ministre et de sa réponse adressée en retour à la Cour.

La réponse est publiée à la suite du rapport. Elle engage la seule responsabilité de son auteur.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Briet, Vachia, Paul, Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, présidents de chambre, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lefas, présidents de chambre maintenus en activité, Mme Morell, MM. Barbé, Courtois, Vivet, Maistre, Ténier, Lair, Hayez, Mme Podeur, MM. de Gaulle, Zerah, Le Mer, Rosenau, Rabaté, Cabourdin, Chatelain, Mme Soussia, MM. Basset, Fulachier, Mmes Faugère, Mattei, Latournarie-Willems, Girardin, Riou-Canals, M. Levionnois, Mme Thibault, conseillers maîtres, MM. Galliard de Lavernée, Blanchard-Dignac, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Vachia, président de la formation chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Paul, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. d'Haussonville, conseiller référendaire, rapporteur devant la formation chargée de le préparer, et de M. Jamet, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de M. Barichard, avocat général.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 5 décembre 2017.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 19 juillet 2017, par la formation interchambres, présidée par M. Vachia, président de chambre, et composée de MM. Barbé, Martin, Antoine, Chouvet, Jamet, Lallement, Jau et Mmes Malgorn et Esparre, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, MM. Castex, conseiller maître, d'Haussonville, conseiller référendaire et Mme Audouin-Galmard, vérificatrice, et, en tant que contre-rapporteur, M. Jamet, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 26 septembre 2017, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrelman, Briet, Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, présidents de chambre, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

La réforme de l'administration territoriale de l'État est une question ancienne et est devenue un chantier récurrent.

Il s'agit d'une question ancienne car la tradition centralisatrice de notre État, resté unitaire, a conduit à une organisation territoriale remarquablement stable durant plus de deux siècles, avec la création du département par le décret de l'Assemblée constituante du 22 décembre 1789 et celle de l'administration déconcentrée à l'échelon départemental, avec l'institution préfectorale, représentante unique du gouvernement, par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800). La constitution du 27 octobre 1946 a conféré une reconnaissance de niveau constitutionnel au préfet, représentant du gouvernement. Cette reconnaissance figure à l'article 72 de la constitution de la V^{ème} République, modifié par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ». Par ailleurs, dans le paysage local, les communes, héritières des paroisses de l'Ancien régime, ont également connu une grande stabilité, tant dans leur nombre que dans leurs compétences, notamment depuis la loi du 5 avril 1884.

Cette situation a cependant évolué dans les dernières décennies.

En effet, si l'État demeure le garant de l'unité nationale, l'État centralisateur n'en est plus la condition. Le général de Gaulle constate que « l'effort multiséculaire de centralisation administrative ne s'impose plus pour assurer la cohésion nationale » (discours du 25 mars 1968). « La France a besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire », déclare le président François Mitterrand lors du conseil des ministres du 15 juillet 1981.

L'État centralisateur n'apporte plus non plus la certitude d'une gestion publique efficace et efficiente. Le diagnostic du président Georges Pompidou est sévère : « Pour l'organisation territoriale, pour les liens entre les ministères et l'administration locale, pour la fonction publique – il faut bâtir une doctrine. (...) La commune, le canton, l'arrondissement, le département, tels qu'ils existent, ce sont des structures sclérosées, des institutions amorties. Il faut trouver autre chose »¹.

¹ Dans, Peyrefitte, Alain. *Le Mal Français*, chapitre 48, Fayard, 1976.

Des réformes successives, certaines solennelles, d'autres plus techniques, ont aménagé depuis l'organisation et le fonctionnement de l'administration territoriale de l'État sous trois angles au moins :

- la création d'un échelon régional, avec la création de « 21 régions de programme » en 1956 dans le cadre de la planification, érigées en établissements publics régionaux en 1972 puis en collectivités territoriales 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 adoptée par le législateur qui en 1982 se caractérise par le transfert important de compétences aux collectivités locales et par une dimension politique forte du fait de l'émancipation de la tutelle de l'État ; le principe de l'organisation décentralisée de la République est inscrit dans la Constitution lors de la réforme de 2003 dite « acte II de la décentralisation ».

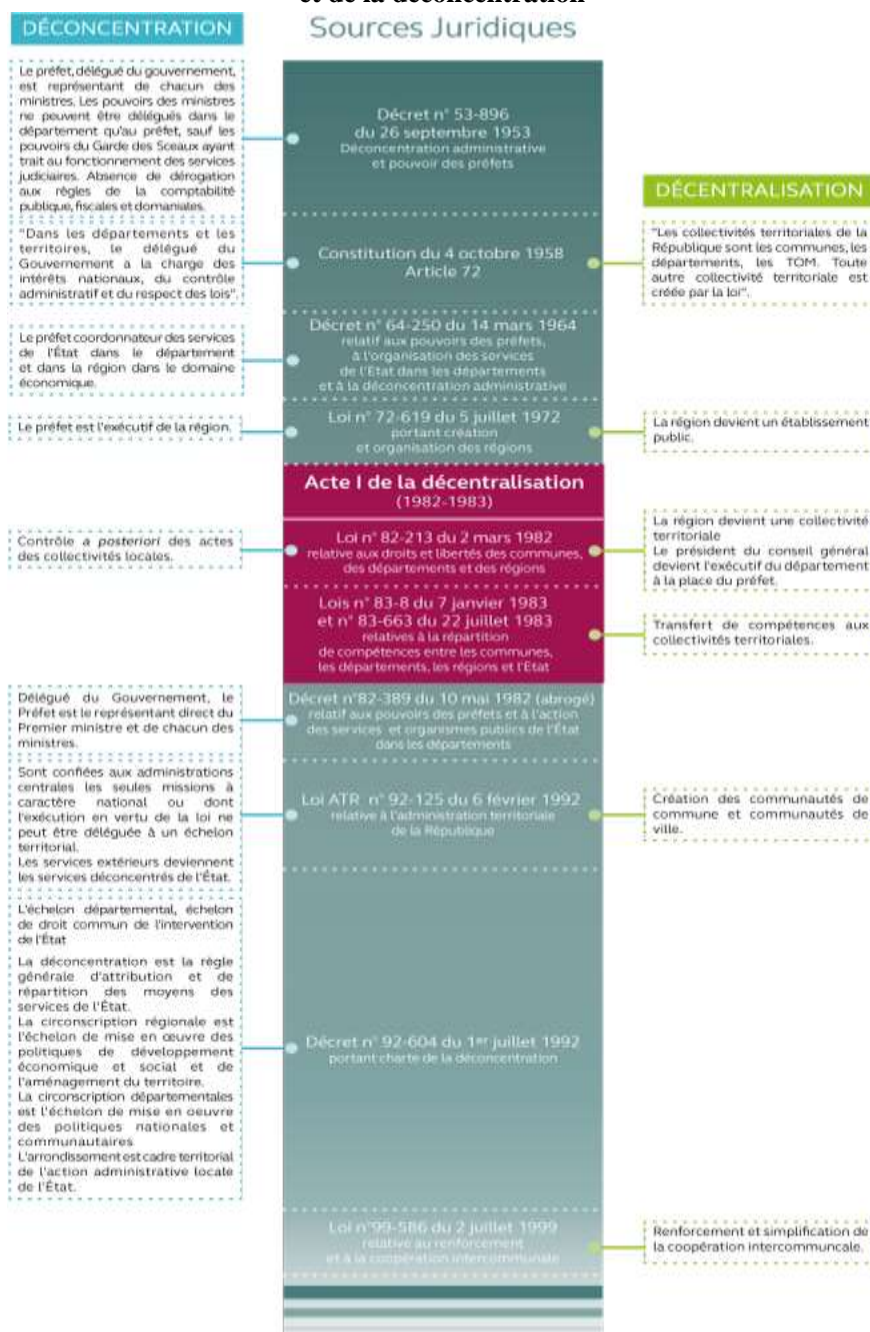
Si la déconcentration de l'organisation et du fonctionnement de l'État a précédé la décentralisation, déconcentration et décentralisation ont ensuite été présentées comme des réformes visant à assurer une articulation cohérente entre les services de l'État et les compétences transférées aux collectivités territoriales. Ce principe est posé par l'article premier de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR) : « L'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'État ».

Sous la V^{ème} République, l'action et l'organisation des services déconcentrés de l'État ont également été influencées par deux mouvements de fond. D'une part, l'accroissement des effectifs de la fonction publique et l'augmentation des dépenses publiques ont été en eux-mêmes des facteurs de la déconcentration de l'État. D'autre part, les engagements européens de la France et la part importante des normes d'origine européenne dans la mise en œuvre des politiques publiques ont fait des préfets et des services déconcentrés de l'État des acteurs éminents de la mise en œuvre et du respect du droit et des politiques de l'Union européenne en France. Cette évolution est traduite dans les textes². Elle se marque également dans les pratiques, dont témoignent les situations d'infraction au droit européen en certains points du territoire national dont la résolution a exigé, avec le concours actif des services déconcentrés de l'État, des engagements concrets des autorités françaises envers la Commission européenne³.

² L'article 1^{er} du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements dispose que le préfet de région est « responsable de l'exécution des politiques communautaires qui relèvent de la compétence de l'État ».

³ Par exemple le contentieux des nitrates de Bretagne, la conformité à la directive eaux résiduaires urbaines, le contentieux Marais poitevin, etc.

Schéma n° 1 : les grandes étapes de la décentralisation et de la déconcentration



Sources Juridiques



I - L'administration territoriale de l'État est aujourd'hui confrontée à des mutations majeures

A - La première mutation est géographique et sociodémographique

La France est diverse dans ses territoires. La distribution spatiale de la population française est hétérogène. Les 41 grandes aires urbaines⁴ françaises concentrent 82 % de la population en 2011 et ont participé pour 86 % à la croissance démographique entre 1999 et 2011. À l'échelle nationale, on estime qu'environ 65 % de la population vit dans des pôles urbains et 30 % dans des espaces périurbains. Sans même évoquer les territoires ultra-marins, qui ne font pas partie du champ de la présente enquête, cette diversité géographique et sociodémographique a connu une accentuation remarquable ces dernières années, notamment illustrée par deux tendances lourdes :

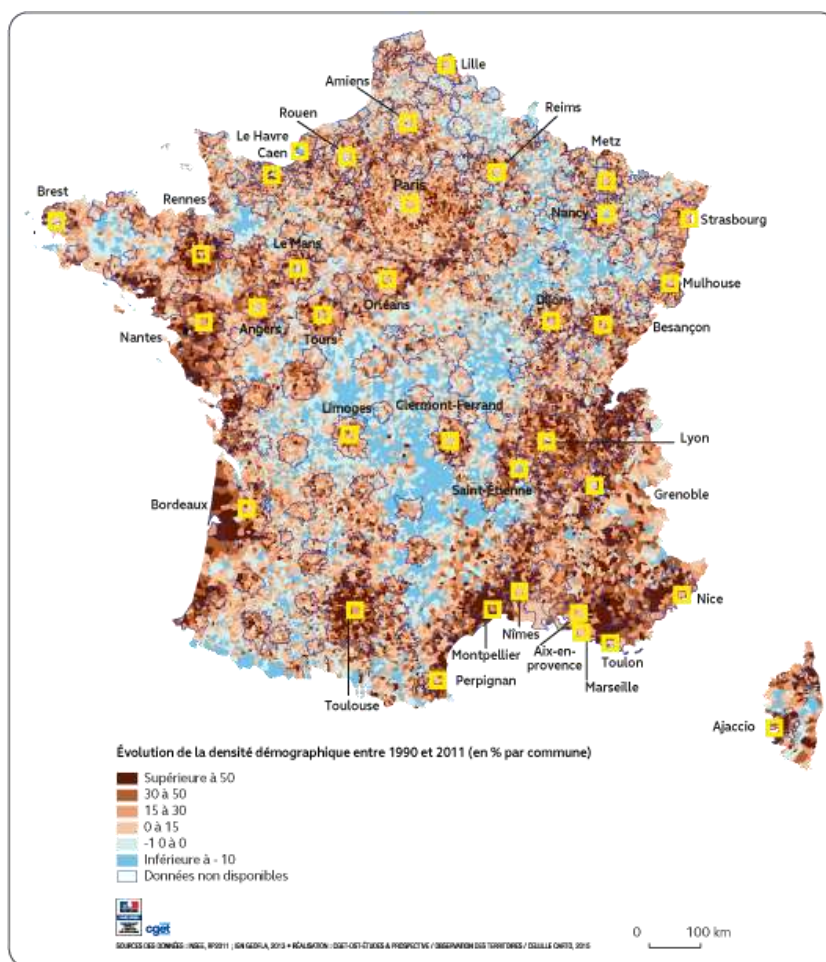
- **une affirmation du fait métropolitain** : entre 1982 et 2011, le nombre total d'emplois a augmenté de plus de 20 % en France métropolitaine, plus rapidement que la population (+16 %)⁵. Pour autant, la moitié des 1,9 million d'emplois créés entre 1999 et 2011 se trouve concentrée dans 30 zones d'emploi, celles des grandes villes et des métropoles. Le tissu productif se concentre autour des métropoles. En conséquence, les écarts entre PIB régionaux par habitant ont augmenté de 28 % entre 2006 et 2011. L'Île-de-France contribue à hauteur de 29 % au PIB national en 2011, le Limousin à hauteur de 1 %.
- **des territoires exposés à un risque de relégation sociodémographique** du fait de leurs caractéristiques physiques (comme les zones de montagne), démographiques (vieillesse des départements ruraux sujets à un phénomène de désertification : la démographie médicale est défavorable aux territoires ruraux avec

⁴ Source Insee : Une aire urbaine ou « grande aire urbaine » est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

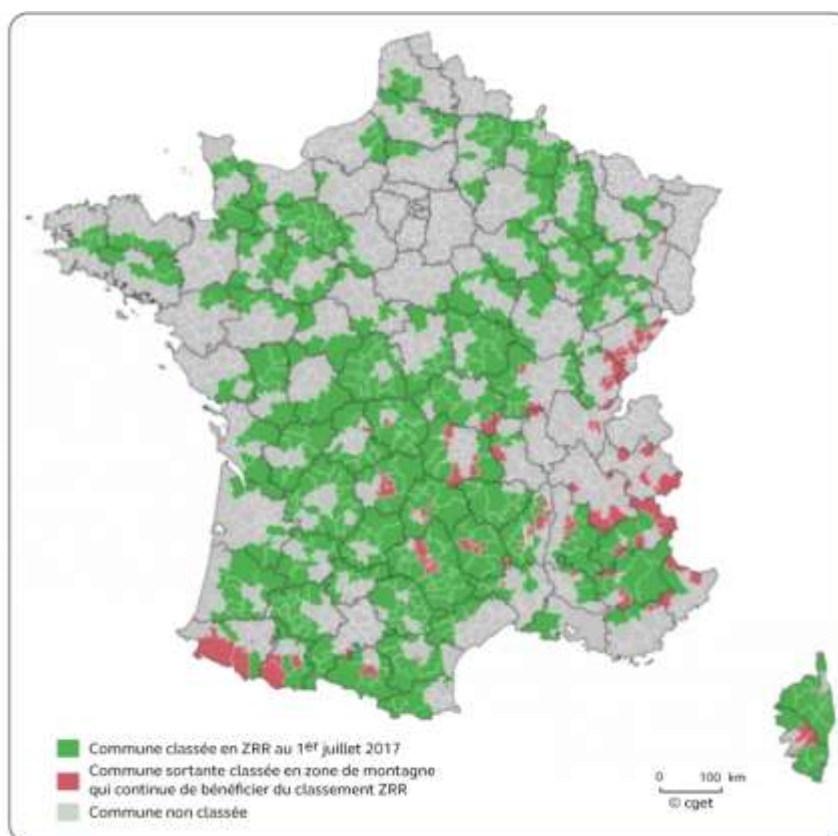
⁵ CGET. *Pour une République au service de l'égalité et du développement des territoires*, juillet 2015.

4 médecins pour 1000 habitants en Île-de-France contre 2,6 en Picardie) ou socio-économiques (le taux de pauvreté peut ainsi atteindre 36 % dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville).

Carte n° 1 : évolution de la densité démographique entre 1990 et 2011



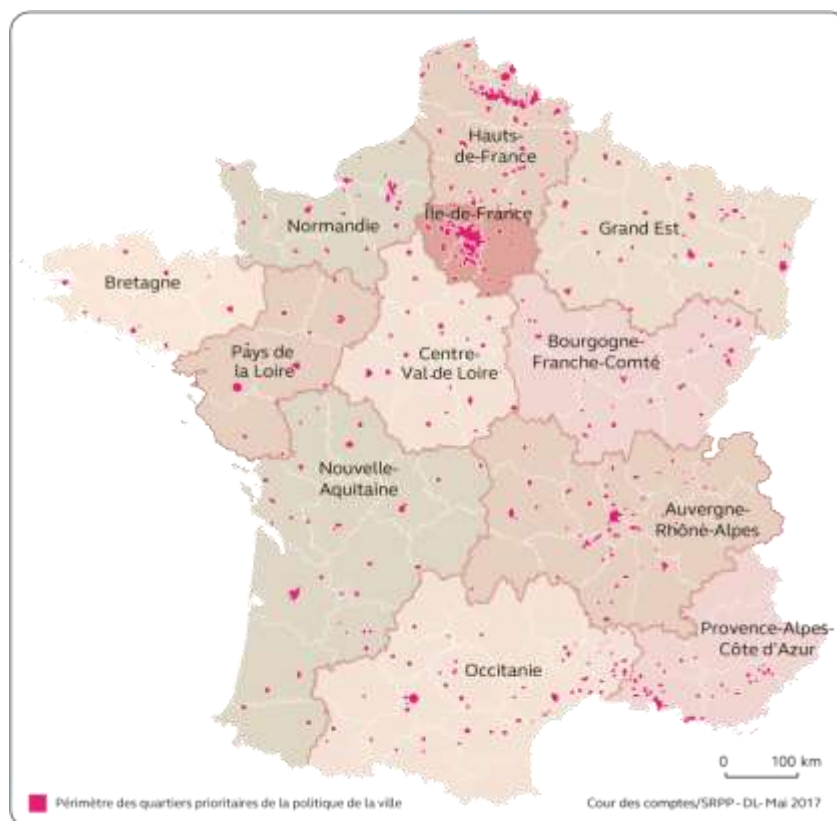
Source : CGET

Carte n° 2 : zones de revitalisation rurale au 1^{er} juillet 2017

Source : Observatoire des territoires

Les zones de revitalisation rurale (ZRR) sont définies par l'article 1465 A du Code général des impôts, introduit par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 et modifié par la loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005. Elles regroupent des territoires ruraux qui rencontrent des difficultés particulières : faible densité démographique et handicap structurel sur le plan socio-économique.

**Carte n° 4 : les quartiers prioritaires de la politique de la ville
au 15 septembre 2015⁶**



Source : ministère chargé de la politique de la ville

⁶ Périmètre des quartiers prioritaires fixé par le décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville en métropole, rectifié par le décret n° 2015-1138 du 14 septembre 2015.

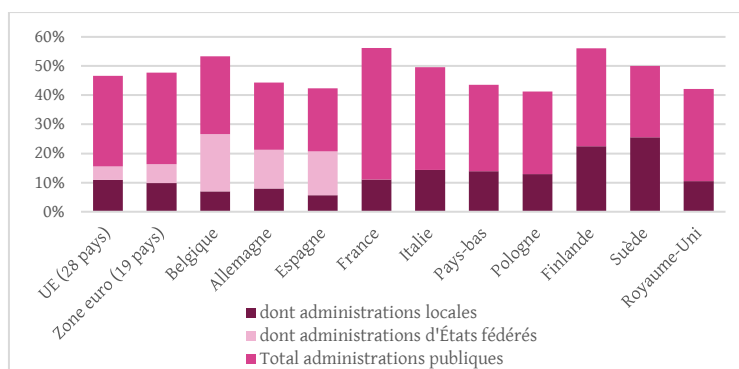
B - La deuxième mutation est juridique et institutionnelle

1 - Les avancées de la décentralisation dans un État unitaire

Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, l'organisation de la République est, en vertu de l'article 1^{er} de la Constitution, décentralisée. Cette disposition témoigne des progrès continus de la décentralisation, caractérisée par des transferts de compétences toujours plus nombreux de l'État vers des collectivités territoriales dont la libre administration par des conseils élus est garantie par la Constitution. Même si les transferts de compétence ne sont pas les seuls facteurs à l'origine de cette hausse, les dépenses des administrations publiques locales⁷ ont vu leur part, par rapport au PIB passer de 8,6 % en 1983 à 11,4 % en 2015⁸.

Cependant, en dépit de cette progression, la France demeure, parmi les principaux pays de l'Union européenne, celui où la part des dépenses publiques locales est la plus faible rapportée au PIB. Elle est deux à trois fois plus élevée en Allemagne, en Espagne, en Belgique et en Suède.

Graphique n° 1 : part des dépenses publiques locales dans les dépenses publiques en 2016



Source : Eurostat (Eurostat distingue les administrations locales et les administrations d'États fédérés).

⁷ En comptabilité nationale, les APUL comprennent les collectivités locales et des organismes divers d'administration locale (ODAL). L'agrégat des collectivités locales est constitué des comptes des budgets principaux et des budgets annexes des collectivités territoriales (communes, départements, régions) et de leurs groupements.

⁸ Source Insee, base 2010.

De même, la décentralisation n'a juridiquement pas porté atteinte au caractère unitaire de la République. Les transferts de compétences au bénéfice des collectivités territoriales n'ont pas altéré la permanence du rôle du représentant territorial de l'État. Si celui-ci n'est plus depuis 1982 l'exécutif des collectivités territoriales, il conserve « la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois », en application de l'article 72 de la Constitution.

2 - La montée en puissance des régions, des métropoles et des intercommunalités dans un paysage institutionnel complexe

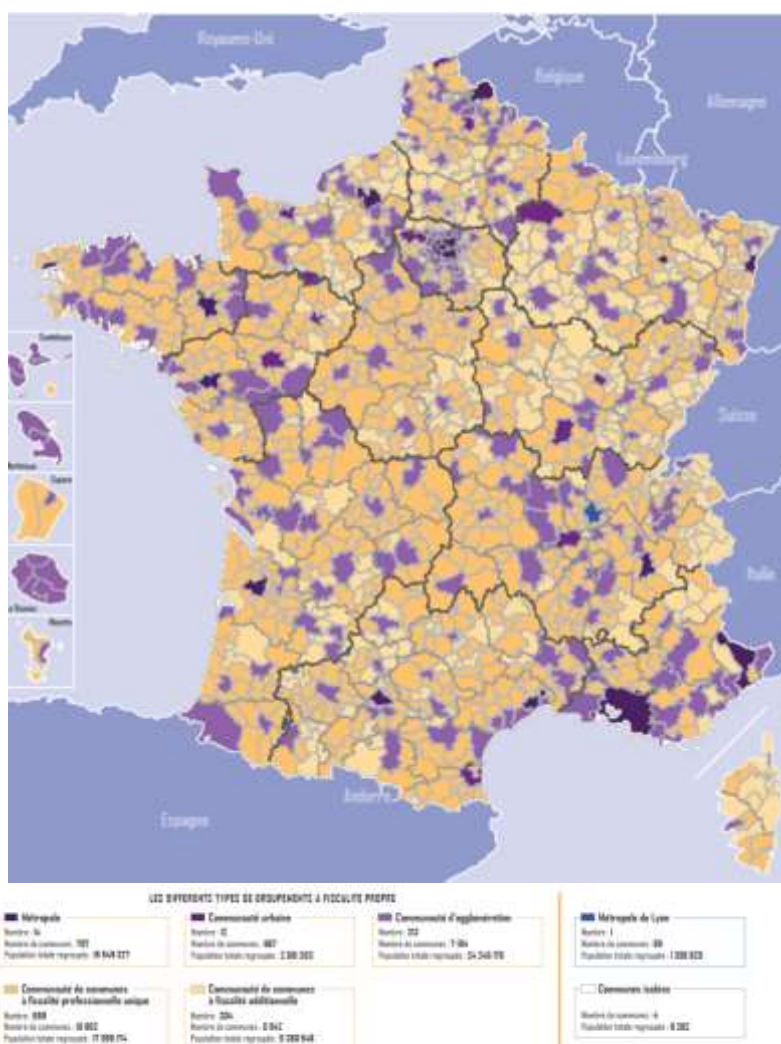
Trois tendances se dégagent des interventions des législateurs, toutes majorités politiques confondues, au cours de la période récente :

- En premier lieu, **le renforcement des compétences des intercommunalités**, au détriment de celles des communes, **et de celles des régions**, au détriment de l'État et des départements. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 a de ce point de vue constitué une rupture en ce que, au-delà de transférer vers les régions des compétences de l'État, prolongeant en cela un mouvement engagé par les lois du printemps 1982, elle a redistribué au profit des régions des attributions jusqu'alors exercées par le bloc communal et surtout par les départements ;
- En deuxième lieu, **la réduction du nombre -et donc l'accroissement du périmètre- des intercommunalités et des régions**. S'agissant des intercommunalités, cette évolution s'est accélérée au cours de la période récente dans le cadre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDSI)⁹, souvent à l'instigation des représentants de l'État dotés à cet effet par le législateur de pouvoirs coercitifs. Au 1^{er} janvier 2017, la France comptait 1 266 EPCI à fiscalité propre, contre 2 016 un an auparavant. La loi du 16 janvier 2015 a par ailleurs diminué de 22 à 13 le nombre de régions métropolitaines. Les nouvelles régions ont été installées à l'issue de l'élection, en décembre 2015, de leurs nouvelles assemblées délibérantes. Sans se prononcer sur la pertinence des périmètres des nouvelles régions, la Cour constate que cette réforme n'a guère eu pour effet de diminuer les disparités entre elles : leurs superficies sont très variables, certaines couvrant un territoire très vaste (Nouvelle Aquitaine : 84 064 km², Occitanie :

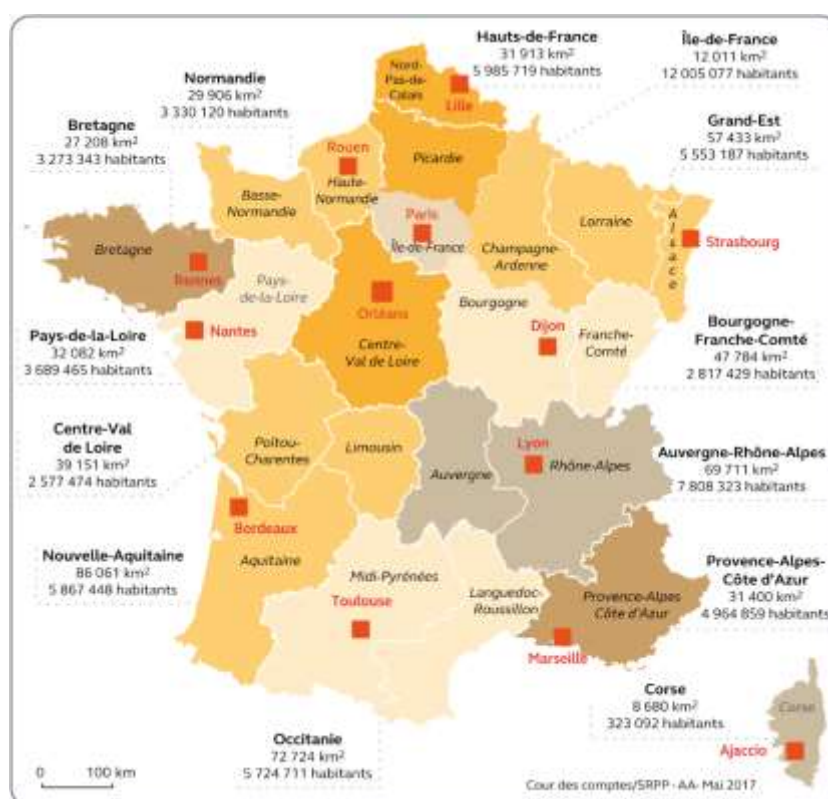
⁹ La loi NOTRe a porté le seuil des intercommunalités à 15 000 habitants sauf exceptions.

72 724 km²). Quatre des treize régions comptent plus de 10 départements. Cinq régions comprennent deux métropoles, trois n'en comprennent aucune. Les situations économiques sont très contrastées suivant les régions, avec une sensibilité plus ou moins marquée à l'emploi public.

Carte n° 5 : les EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017 tels que définis dans les Schémas départementaux de coopération intercommunale arrêtés au 31 mars 2016



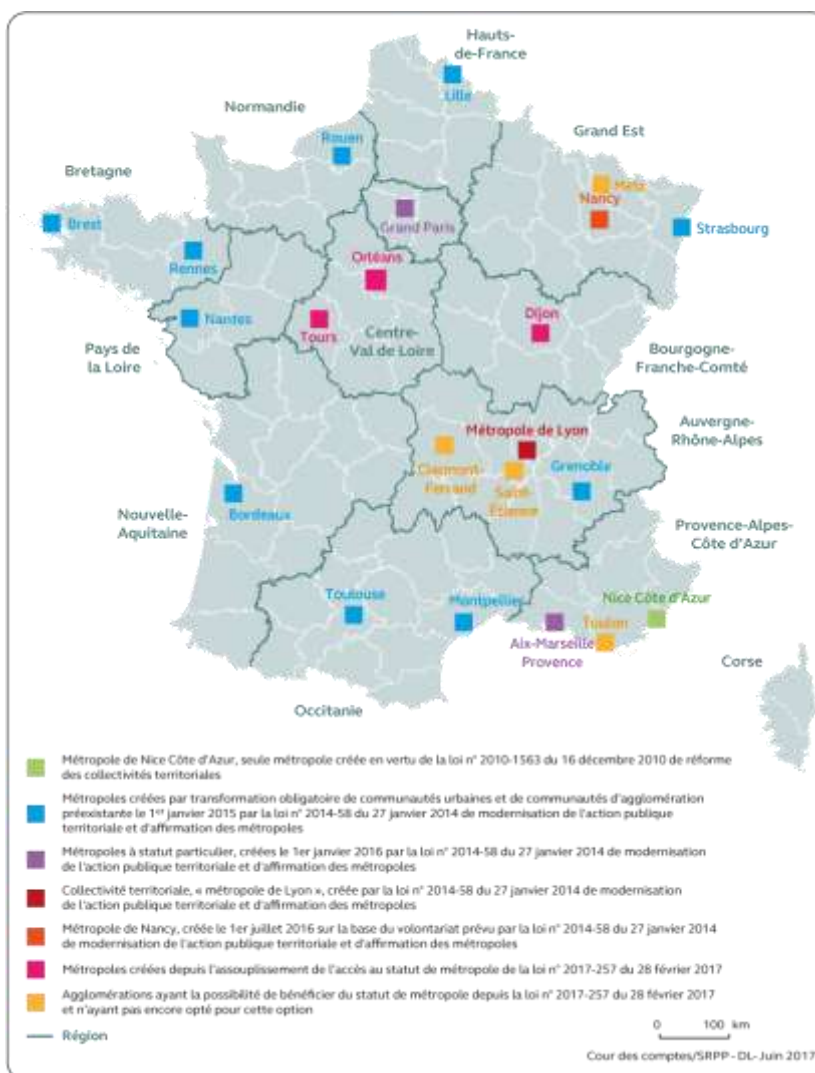
Source : Direction générale des collectivités locales, ministère de l'Intérieur / Insee

Carte n° 6 : les régions en France au 1^{er} janvier 2016

- Enfin, la reconnaissance par la loi des métropoles n'a cessé de s'affirmer depuis une loi du 31 décembre 1966 créant les premières communautés urbaines. Dans la période récente, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) donne un statut juridique hétérogène à cette évolution, en distinguant 12 métropoles de droit commun (EPCI de plus de 400 000 habitants : Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse), deux métropoles à statut particulier (Paris et Aix – Marseille) et une nouvelle collectivité territoriale à statut particulier (la métropole de Lyon). Sept autres agglomérations se voient attribuer par la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain la possibilité de bénéficier du statut de métropole : Dijon, Orléans, Saint-Etienne, Toulon, Clermont-

Ferrand, Tours et Metz. La France pourrait ainsi compter 22 métropoles en 2018.

Carte n° 7 : les métropoles au 31 mars 2017



Source : Gouvernement.fr

Dans le même temps, le paysage institutionnel local est devenu de plus en plus complexe, illustrant un phénomène de sédimentation largement décrit par ailleurs. Les intercommunalités sont encouragées, mais les communes demeurent¹⁰. Les départements, régulièrement mis en question, ont survécu aux réformes successives, y compris la plus récente, pourtant d'inspiration clairement régionaliste.

Le millefeuille, loin de se réduire, s'est trouvé consolidé avec l'apparition et le développement de l'intercommunalité. Les EPCI à fiscalité propre comprennent eux-mêmes un nombre croissant de catégories : communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles, alors que les syndicats intercommunaux nés dans les années 1960 existent toujours, même si leur nombre décroît. La Cour a appelé à une réduction du nombre des syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) et à vocation multiple (SIVOM), compte tenu du développement des EPCI à fiscalité propre¹¹.

Cette complexité se trouve paradoxalement aggravée par la volonté de l'adapter aux spécificités des territoires, comme le démontrent, dans un passé récent, la création de la métropole de Lyon, ou les organisations mises en place pour structurer le Grand Paris¹².

À ce paysage composite répond une répartition des compétences entre collectivités dont la clarification, régulièrement souhaitée, ne s'impose qu'avec lenteur et difficulté, comme l'ont montré plusieurs rapports des juridictions financières dénonçant la confusion des attributions à l'intérieur du bloc communal ou les récents avatars de l'abrogation de la clause dite de compétence générale des régions et des départements, ainsi que les exceptions dont elle a été assortie.

¹⁰ À noter cependant l'incontestable succès des communes nouvelles, créées par l'article 21 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 dont l'essor a été fortement encouragé par l'effet de la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015. Au 31 décembre 2016, on dénombrait 477 communes nouvelles issues de la fusion de 1639 communes et regroupant près de 1,7 million d'habitants au total.

¹¹ Cour des comptes. *La carte des syndicats intercommunaux, une rationalisation à poursuivre*. Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, juin 2016, 117 p., disponible sur www.ccomptes.fr. Au 1^{er} janvier 2016, on dénombrait 7 992 SIVU, 1 149 SIVOM et 2 046 syndicats mixtes fermés (SMF).

¹² Dont la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain a constitué la dernière étape.

II - L'administration territoriale de l'État a fait l'objet de réformes importantes

A - La déconcentration juridiquement consacrée

Souvent présentée comme un corollaire de la décentralisation, la déconcentration a été renforcée au point de devenir, en droit, le mode de droit commun de l'action de l'État, depuis la loi ATR du 6 février 1992 et le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration. Une nouvelle version de cette charte, adoptée par un décret du 7 mai 2015, est venue en étendre encore la portée.

Deux tempéraments à caractère institutionnel atténuent cependant cette évolution :

- d'une part, l'État hésite parfois 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 nombreux¹³, dont certains sont dotés d'une représentation territoriale, à l'instar de Pôle Emploi ou de l'Agence française pour la biodiversité. La cohérence de la déconcentration de l'action de l'État, par le truchement d'agences *ad hoc* ou par les services déconcentrés de l'État, n'est pas assurée spontanément¹⁴ ;
- d'autre part, dans les territoires, l'unité de commandement de l'État est loin d'être assurée : si les préfets, représentant du Gouvernement et de chacun des ministres, ont autorité sur l'administration territoriale de l'État (ATE) et assurent une place prééminente de représentation, nombre d'administrations civiles échappent, pour l'essentiel de leurs missions, à leur autorité, notamment, les agences régionales de santé (ARS), celles relevant du ministère chargé de l'Éducation nationale et de celui chargé des Finances.

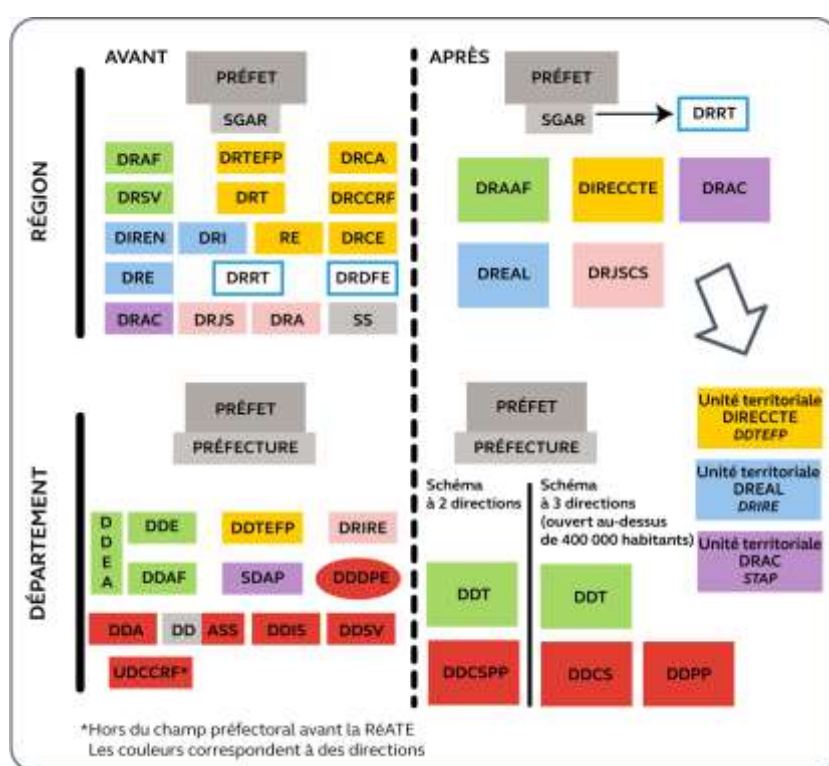
¹³ Conseil d'État : les agences, une nouvelle gestion publique, étude annuelle 2012.

¹⁴ Le décret portant charte de déconcentration du 7 mai 2015 tente d'apporter une réponse réglementaire en prévoyant de faire du préfet le délégué territorial de l'établissement public d'État ayant une représentation territoriale et en rappelant que ces établissements concourent à la mise en œuvre des politiques publiques au niveau territorial, sous la coordination du préfet, en cohérence avec celle des services déconcentrés des administrations civiles de l'État.

D'importantes réformes organisationnelles

L'organisation de l'État dans les territoires donne à la fois l'image d'un certain immobilisme, à l'image de la carte de ses sous-préfectures, de ses établissements d'enseignement, de ses trésoreries rurales, de son réseau postal ou des agences pour l'emploi, et d'une volonté de s'adapter et de se réformer.

Schéma n° 2 : les services déconcentrés avant et après la RéATE



Source : Cour des comptes – rapport public thématique 2013

Cette volonté de réforme se traduit par la diffusion, inégale mais réelle, des outils numériques, qui affecte ses relations de proximité avec les usagers, le recours à des dispositifs innovants pour mieux gérer des spécificités territoriales ou sociétales, par exemple la création des zones d'éducation prioritaire (ZEP), des zones franches urbaines (ZFU) en 1996, des sous-préfets ville en 1992 et des préfets délégués à l'égalité des chances en 2005, ou encore la réforme profonde de certaines de ses directions

régionales et départementales en 2009-2010, ainsi que celle ayant résulté pour ses propres services de la réforme régionale de 2015¹⁵.

B - Des effectifs en baisse inégale

Enfin, les services déconcentrés de l'État ont contribué à la réduction des effectifs de l'État, liée à la fois aux transferts de compétences qui ont, pour certains, entraîné des transferts d'effectifs, et à la volonté de maîtriser le déficit budgétaire de l'État¹⁶.

Tableau n° 1 : évolution des effectifs des services déconcentrés entre 2011 et 2015

| en ETP | 2011 | 2015 | Evolution 2011-2015 |
|-----------------------------------|------------------|------------------|---------------------|
| Périmètre hors RéATE | | | |
| Education nationale | 879 171 | 874 984 | -0,48 % |
| <i>dont Enseignants</i> | <i>859 294</i> | <i>855 028</i> | <i>-0,50 %</i> |
| <i>dont rectorats/DSDEN</i> | <i>19 877</i> | <i>19 956</i> | <i>0,40 %</i> |
| 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 % |
| DDCS/PP | 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, à partir des contrôles sur place - effectifs présents

¹⁵ Le rapport IGA-IGF-IGAS « Bilan de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État » de septembre 2012 recommandait une « période de stabilité » pour les organisations affectées par la RGPP. Cette stabilisation était particulièrement conseillée pour les services déconcentrés, dans l'attente d'une précision de la stratégie interministérielle de la présence de l'État sur les territoires. Mais cet appel n'a pas été suivi d'effet du fait de la volonté du législateur de regrouper plusieurs collectivités régionales, réduisant le nombre de régions en métropole de 22 à 13 à compter du 1^{er} janvier 2016 en application de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

¹⁶ La Réate constituait l'un des éléments de la révision générale des politiques publiques (RGPP) dont l'un des objectifs affichés était de réaliser des économies.

Ainsi, au cours de la période de 2011 à 2015, les effectifs de l'État affectés dans les services territoriaux ont subi une diminution globale bien que variable selon les services :

- certains services ont vu leurs effectifs baisser de manière significative : il s'agit des directions départementales et régionales des finances publiques (DDFiP/DRFiP) et des administrations entrant dans le champ de l'administration territoriale de l'État (de l'ordre de - 10 %) et, à un degré moindre, des services régionaux des Douanes et des directions interdépartementales des routes ;
- les personnels enseignants diminuent plus faiblement et progressent à nouveau en fin de période¹⁷ et les forces de sécurité progressent légèrement¹⁸.

*

**

Compte tenu des enjeux, de l'ampleur des réformes en cours et des moyens mobilisés, la Cour a souhaité évoquer à nouveau l'organisation et le fonctionnement de l'administration territoriale de l'État après son rapport public de juillet 2013 consacré à ce sujet. Ce sont dans les services déconcentrés de l'État que se trouvent affectés la majorité des agents de l'État. C'est par la proximité et l'accessibilité des services déconcentrés que nos concitoyens perçoivent la qualité du service public. Ce sont dans les services déconcentrés que se réalise, pour l'essentiel, la mise en œuvre des politiques publiques conçues par les administrations centrales.

III - Les objectifs poursuivis et la méthode suivie par la Cour

L'enquête de la Cour poursuit les objectifs suivants :

- assurer le suivi et l'actualisation des constats et des recommandations formulées par la Cour dans le rapport public thématique de juillet 2013 qui a dressé un premier bilan de la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) ;
- élargir les investigations de la Cour à d'autres services déconcentrés de l'État, hors RéATE, au moins pour certains aspects de leur gestion et de leur organisation ; les services entrant dans le champ de la RéATE ont des effectifs totaux de 77 909 emplois en 2015 alors que

¹⁷ Et augmentent à nouveau en 2016 et 2017.

¹⁸ La croissance s'accroît en 2016 et 2017.

les autres services déconcentrés de l'État, en incluant l'Éducation nationale et les forces de police et de gendarmerie, représentent 1,2 M d'emplois (cf. annexe n° 27) ;

- procéder à un premier bilan de l'impact du déploiement des nouvelles technologies numériques sur l'efficacité des services déconcentrés de l'État ;
- procéder à une analyse de la réforme régionale de 2015 – 2016 dont il est prématuré de dresser une évaluation *a posteriori* mais dont la mise en place dès le 1^{er} janvier 2016 permet d'identifier les zones de risques qu'elle présente ;
- apprécier la capacité d'adaptation de l'administration territoriale de l'État à son environnement, dans l'exercice de ses missions et l'évolution de son organisation et de ses modes de fonctionnement.

L'angle d'approche choisi par la Cour est celui de l'efficacité : les missions conduites par l'État au plan déconcentré apportent-elles une plus-value réelle par rapport à celles qui ont été transférées aux collectivités territoriales ? Les exerce-t-il au niveau territorial le plus approprié, par le service le plus pertinent et suivant les modalités les mieux adaptées ? Les moyens humains et financiers dont il dispose sont-ils alloués et gérés de manière efficace pour accomplir ses missions ? Les choix organisationnels en vigueur au plan territorial permettent-ils de répondre de manière optimale à l'évolution des besoins et des moyens dont il dispose, comme de tirer le meilleur parti du déploiement des outils numériques ? L'État se donne-t-il les moyens de s'adapter à son environnement territorial en profonde mutation ?

L'optimisation des ressources, des missions et des organisations constitue en effet le défi essentiel qui se pose aujourd'hui aux services déconcentrés de l'État, confrontés à la fois à une diminution de leurs moyens et à un accroissement des compétences décentralisées. C'est à cet objectif d'optimisation que le présent rapport entend apporter sa contribution.

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'efficacité de l'action de l'État dans les territoires suppose :

- un recentrage et une réallocation plus performante de ses missions (1^{ère} partie) ;
- une évolution plus radicale de son organisation (2^{ème} partie) ;
- une gestion beaucoup plus déconcentrée et décloisonnée de ses moyens, notamment humains (3^{ème} partie).

Chapitre I

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

Les missions des services déconcentrés de l'État ne sont rien d'autre que la mise en œuvre des politiques publiques définies nationalement. L'objet du présent rapport n'est pas de porter une appréciation sur le contenu de ces politiques publiques. Il consiste à apprécier si, au plan déconcentré, elles sont mises en œuvre de manière efficiente.

Les investigations de la Cour montrent que d'importantes marges de progrès existent. En dépit de l'approfondissement de la décentralisation, les compétences de l'État demeurent importantes, en évolution constante et parfois assurées avec difficulté et leur mise en œuvre est de plus en plus affectée par les nouvelles technologies. Pour gagner en efficacité, l'État doit rationaliser l'exercice d'un certain nombre de ses missions conduites au plan déconcentré et renoncer à disperser ses moyens dans des attributions où sa plus-value est marginale, notamment vis-à-vis des collectivités décentralisées.

I - Des missions toujours multiples et parfois difficilement assurées

A - Des missions en permanente évolution

1 - Des compétences transférées

Un certain nombre d'évolutions de nature législative ou réglementaire ont affecté le contenu des compétences exercées par les services déconcentrés de l'État au cours de la période sous revue. La Cour constate que si elles n'ont pas revêtu l'ampleur de celles intervenues au cours de la période antérieure marquées par un renforcement de la décentralisation et si la « revue des missions », engagée par l'État en 2014-2015 a produit des résultats marginaux¹⁹, les évolutions n'ont cependant pas été négligeables :

- des compétences ont été transférées aux régions : la formation professionnelle (loi du 5 mars 2014) ; les actions d'accompagnement et de conseil/reprise d'entreprise par les personnes sans emploi ou en difficulté d'insertion, support du dispositif dit NACRE²⁰ ; la gestion des aides européennes (FEDER, puis FEADER) par la loi MAPTAM²¹ ; une part croissante (35 %) du FSE ; des compétences planificatrices jusqu'alors partagées ou exercées par l'État par les lois MAPTAM, ALUR et NOTRe ;

¹⁹ Cet exercice a pourtant, selon les documents du SGMAP, été très mobilisateur : 150 réunions de concertation se sont déroulées entre novembre 2014 et janvier 2015 dans 14 régions et départements, qui ont permis d'engager une réflexion sur la place et le rôle de l'État dans les territoires et ont abouti à une communication du conseil des ministres du 22 juillet 2015, annonçant 45 mesures. Mais ces mesures étaient davantage des simplifications administratives que des allègements ou des rationalisations des missions des services déconcentrés de l'État.

²⁰ Dispositif « Nouvel accompagnement pour la création ou la reprise d'entreprise ». Une partie de la gestion de ce dispositif avait été préalablement externalisée à des organismes d'appui technique régionaux (OATR) rémunérés à cet effet.

²¹ Même si les DDT ont conservé des attributions, correspondant à 67 ETP en 2015.

- des compétences ont été transférées aux départements : le secrétariat du Comité départemental des retraités et personnes âgées, précédemment assuré par les DDCS/PP²², fondu dans le conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie (CDCA) par la loi du 28 décembre 2015 ; la délivrance de la carte mobilité inclusion, créée par la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, qui se substitue aux cartes d'invalidité, de priorité et de stationnement, jusqu'alors instruites et réalisées par les DDCS/PP ;
- des compétences ont été transférées au bloc communal : l'instruction des autorisations en matière de droit du sol [ADS] (loi ALUR du 24 mars 2014²³), ainsi qu'une partie de la procédure de délivrance des cartes nationales d'identité²⁴ ;
- des missions ponctuelles ont été transférées vers des établissements publics ou des organismes professionnels, telles que : la politique en faveur des harkis, transférée des DDCS/PP à l'Office national des anciens combattants en 2015 ; l'immatriculation des véhicules neufs, mission incombant précédemment aux préfetures, transférée aux professionnels du secteur, rémunérés par les usagers ; les radiations prononcées à l'issue du contrôle²⁵ de la recherche d'emploi, transférées des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) à Pôle Emploi²⁶ ; la validation des contrats d'apprentissage et l'enregistrement des contrats de

²² Les DDCS/PP sont des directions départementales interministérielles (DDI) établies par le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009. Elles regroupent d'anciennes directions départementales en une direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) et une direction départementale de la protection de la population (DDPP). Ces deux directions forment une seule direction départementale de la cohésion sociale et de la protection de la population (DDCS/PP) dans les départements de moins de 400 000 habitants. Ces directions sont placées sous l'autorité directe du préfet de département.

²³ L'article 134 de la loi ALUR a réservé la mise à disposition des moyens de l'État pour l'application du droit des sols aux seules communes compétentes appartenant à des EPCI qui comptent moins de 10 000 habitants ou, s'ils en ont la compétence, aux EPCI de moins de 10 000 habitants. Les autres communes et EPCI ont, depuis le 1^{er} juillet 2015, pris en charge l'instruction des autorisations d'urbanisme. Le transfert de la compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme aux communes dotées d'une carte communale a été, par ailleurs, réalisé au plus tard le 1^{er} janvier 2017.

²⁴ Décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016 et arrêté du ministre de l'intérieur du 9 février 2017.

²⁵ Et à l'AGEFIPH pour les travailleurs handicapés.

²⁶ L'État conserve la responsabilité de prononcer les sanctions de réduction et de suppression du revenu de remplacement.

professionnalisation transférés aux chambres consulaires en 2015 ; les missions d'expérimentation phytosanitaire transférées des directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF) aux organismes professionnels depuis 2012 dans le cadre du plan dit « *Ecophyto* » ; l'organisation des examens de taxis et la délivrance du certificat de capacité professionnelle de conducteur de taxi, transférées de la compétence préfectorale vers celle des chambres de métiers (décret n° 2017-483 du 6 avril 2017)²⁷.

L'État a par ailleurs renoncé à l'assistance technique qu'il accordait aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire [ATESAT] en vertu de la loi de finances pour 2014, fonction correspondant à près de 1 400 ETP, essentiellement dans les directions départementales des territoires et de la mer (DDT(M)).

La Cour rappelle que tout transfert de compétence doit être préalablement évalué en termes d'efficience et d'impact sur l'ensemble des finances publiques. Ainsi, dans la période récente, le transfert de l'instruction des autorisations du droit du sol (notamment des permis de construire) par le ministère chargé de l'environnement va incontestablement générer (à terme) des économies pour ce ministère et donc pour l'État mais a conduit à la création d'emplois dans les communes et les EPCI, dont on ignore le nombre exact. S'il est *in fine* supérieur à celui que l'État consacrait à cette même fonction, le gain pour les finances publiques sera négatif. De même, les nouvelles procédures de délivrance des passeports (2010) et des cartes d'identité (2017) dans le cadre du « plan préfetures nouvelle génération » (PPNG) vont libérer des emplois dans les préfetures mais en créera vraisemblablement dans les communes, dans leur fonction d'interface avec les usagers, même si en l'espèce, il est possible d'escompter un gain net au total.

Quant à l'abandon de l'ATESAT, le bilan global pourrait être encore plus défavorable, puisque d'une part les collectivités territoriales ont dû se doter progressivement de moyens pour y remédier et que, de leur côté, les DDT(M), faute de pouvoir assurer la mobilité géographique et fonctionnelle des agents concernés, les ont occupés à des missions ne présentant souvent aucun caractère stratégique.

²⁷ Mesure n° 4 de la revue des missions du 22 juillet 2015.

2 - Des missions nouvelles ou renforcées

En sens inverse, les services déconcentrés de l'État ont exercé au cours de la période sous revue des compétences nouvelles ou renforcées :

- pour les DDT(M) : examen des agendas d'accessibilité programmée (ADAP) et instruction des dossiers de dérogations ; cartographie systématique des cours d'eau (2015) ;
- pour les préfetures et les sous-préfetures : lutte contre le terrorisme et prévention de la radicalisation ; réforme du droit d'asile ; loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSSI 2) instituant les procédures d'immobilisation et de mise en fourrière administrative des véhicules ; loi du 6 mars 2012 renforçant le contrôle des armes ;
- pour les préfetures et les DDSCS/PP : loi ALUR du 24 mars 2014 accroissant les compétences dans la gestion de la prévention des expulsions locatives et du droit au logement opposable ; montée en charge de l'accueil des migrants en fin de période sous revue ;
- pour les DIRECCTE : nouvelles missions confiées par l'ordonnance du 7 avril 2016 relative à l'inspection du travail ; pour les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et les DDSCS/PP, montée en charge du service civique depuis 2015 (hausse des recrutements de 74 % par rapport à 2014, et croissance du même ordre en 2016), sans moyens humains nouveaux jusqu'en 2017²⁸ ;
- pour les DDFiP : réforme, par la loi de finances pour 2015, de la gestion de la taxe de séjour : les DDFiP sont désormais chargées de la publication en ligne des délibérations prises par les collectivités territoriales en la matière et doivent collecter en amont, *via* l'application OCSITAN, les données nécessaires.

²⁸ 50 ETPT supplémentaires ont été inscrits en loi de finances initiale 2017 pour les services déconcentrés.

B - Des missions insuffisamment hiérarchisées et évaluées

1 - Les administrations centrales peinent à hiérarchiser leurs priorités

a) Des progrès ont été constatés depuis la précédente enquête de la Cour

Le nombre de circulaires adressées aux services déconcentrés a diminué

La circulaire du Premier ministre du 25 février 2011 relative aux circulaires adressées aux services déconcentrés invite les membres du Gouvernement à un triple effort de « maîtrise du volume des circulaires, de hiérarchisation et de rationalisation du dispositif d'émission et de diffusion des circulaires ».

De fait, le nombre de circulaires signées par les ministres, de portée stratégique ou essentielles au fonctionnement du service public, dénommées « *instructions du Gouvernement* »²⁹, a enregistré une inflexion à la baisse depuis 2014 (256 en 2015 contre 482 en 2011). La diffusion des circulaires est assurée, dans chaque ministère, à partir d'un point unique placé sous le contrôle du secrétaire général du ministère, et est adressée à la boîte électronique fonctionnelle de chaque préfecture. Cette procédure est globalement respectée.

Les orientations adressées aux services déconcentrés ont été simplifiées

La circulaire du Premier ministre du 28 octobre 2014 hiérarchise les documents stratégiques en trois catégories : les directives nationales d'orientation (DNO), les stratégies de l'État en région (SER) et les documents de priorité départementale (DPD).

²⁹ Elles doivent être lues par les préfets et se distinguent des autres circulaires, relevant de la signature des directeurs d'administration centrale.

Tableau n° 2 : les documents stratégiques des services déconcentrés

| | Directives nationales d'orientation | Stratégies de l'État en région | Documents de priorité départementale |
|-----------------------------|--|--|---|
| Signataires | Ministre/secrétaire général | Arrêté du préfet de région | Arrêté du préfet de département |
| Validation | Cabinet du Premier ministre | Cabinet du Premier ministre après consultation CAR | Consultation CAR ³⁰ |
| Destinataires | Administration centrale /préfets/direction régionale/direction départementale interministérielle | | |
| Échelon géographique | National | Régional | Départemental |
| Portée | Triennale | Triennale | Annuelle |
| Périmètre | Ministériel/interministériel | | |
| Nombre (métropole) | | 13 | 96 |

Les DNO³¹ doivent définir des priorités en nombre limité, avoir une portée triennale, cohérente avec la loi de programmation des finances publiques et être validées en réunion interministérielle afin d'assurer la cohérence d'ensemble. Elles peuvent être de nature interministérielle³² ou ministérielle.

³⁰ Comité de l'action régionale

³¹ Qui ont remplacé, pour les DDI, les documents annuels de priorité (DAP).

³² Cas, depuis 2015, de la DNO interministérielle unique, pilotée par la DGP, adressée aux DIRECCTE.

Les SER déclinent pour chaque région, pour une même période triennale, les priorités affirmées par les DNO. Proposées par les préfets de région, soumis au CAR, les SER sont validées par le cabinet du Premier ministre avant de faire l'objet d'un arrêté du préfet de région³³.

Les DPD, de portée annuelle, sont arrêtés par le préfet de département, après avis du CAR, pour en assurer la compatibilité avec les SER.

Les DNO traduisent un effort louable de formalisation des priorités de l'État et des politiques publiques. Les DNO présentent l'avantage d'être partagées par le préfet et les directions déconcentrées, régionale et départementale, à la différence des DAP destinées aux DDI. Le fait que la DNO soit adressée indistinctement aux préfets de région et de départements constitue une dérogation au principe d'organisation de la RéATE qui assigne au niveau régional le statut de correspondant de premier niveau de l'administration centrale.

Le pilotage interministériel s'est également amélioré.

La montée en charge de la RéATE et la création de directions déconcentrées interministérielles ont en effet suscité un besoin renouvelé de coordination des administrations centrales pour assurer la cohérence et la qualité du pilotage des services déconcentrés. Une nouvelle instance de coordination transversale a été mise en place en 2010 avec le « comité des quarante » réunissant les secrétaires généraux des ministères et les préfets de région.

Ce comité des quarante a reçu une base juridique avec l'instauration auprès du Premier ministre de la conférence nationale de l'administration territoriale de l'État (CNATE) par les articles 17 et 18 du décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

Sa composition est élargie. Présidée par le secrétaire général du Gouvernement, elle réunit les préfets de région et les secrétaires généraux des ministères, ainsi qu'un recteur d'académie, un directeur régional des finances publiques et un directeur général d'agence régionale de santé³⁴. Cette évolution a été facilitée par la réduction de 22 à 13 du nombre de préfets de région.

³³ Les SER proposent également un cadre pour les relations de l'État avec les collectivités territoriales.

³⁴ Elle comprend également deux représentants du Premier ministre, un représentant du ministre de l'intérieur, un représentant du ministre chargé du budget, un représentant du ministre chargé de la fonction publique, un représentant du ministre chargé de la réforme de l'État, un représentant du ministre chargé des collectivités territoriales et un représentant du ministre chargé des outre-mer.

La vocation de cette conférence nationale est de veiller à la bonne articulation des relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés et au respect des principes de la déconcentration. Elle s'assure de la cohérence des directives nationales d'orientation entre elles. Elle est consultée sur les propositions d'expérimentation formulées par les préfets et sur les propositions de regroupements de programmes budgétaires dont l'exécution est en tout ou partie déconcentrée.

La multiplicité des donneurs d'ordre des DIRECCTE, qui relèvent de deux secrétariats généraux ministériels différents, a par ailleurs rendu nécessaire la création en 2010 d'une délégation générale au pilotage (DGP). La DGP anime un schéma de gouvernance complexe organisé autour d'un comité exécutif associant les secrétaires généraux et les directions d'administration centrale concernées (DGT, DGE, DGEFP, DGCCRF) et relayé par un collège des directeurs régionaux. Le format de la DGP a été réduit en 2014, redonnant davantage de poids au pilotage par les secrétariats généraux et les directions métiers, ce qui n'a pas favorisé la mise en œuvre de transversalités, notamment sur le plan des systèmes d'information. Depuis 2015, la DGP coordonne l'élaboration d'une DNO devenue unique, ce qui marque un progrès dans l'unité de la gouvernance.

b) Plusieurs améliorations sont encore possibles

Le contrôle du nombre et de la diffusion des circulaires soulève en soi des difficultés de définition et de méthodologie. Un rapport sénatorial de 2013³⁵ a ainsi recensé qu'environ 80 000 pages de circulaires étaient adressées aux préfetures chaque année. L'objectif affiché de maîtriser le flux des circulaires a été contourné par un report sur des instructions et des notes, voire de simples courriels ayant valeur d'orientation ou d'interprétation, envoyés par l'administration centrale aux autorités déconcentrées. Selon le bilan 2015 dressé par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) des instructions données par le Premier ministre³⁶ en vue de réduire de 30 % la charge de travail des administrations déconcentrées, cet objectif n'est que partiellement atteint, notamment en raison des demandes redondantes en matière de ressources humaines pesant sur les DDI de la part des différents commanditaires (ministères, Direction générale de l'administration et de la fonction publique – DGAFP et Secrétariat général pour les affaires régionales – SGAR).

³⁵ ANDRÉ, Michèle. *Les préfetures à l'heure de la réorganisation territoriale de l'État*, rapport d'information au nom de la commission des finances, 16 octobre 2013.

³⁶ Circulaire du 28 octobre 2014.

Les directives et instructions données par l'échelon régional à l'échelon départemental ne sont par ailleurs pas recensées, alors que les DDI sont susceptibles d'en recevoir de plusieurs directions régionales.

Les DNO 2016-2018 se caractérisent par une grande hétérogénéité formelle et peuvent être très générales ou, au contraire, très détaillées. Elles n'embrassent pas l'ensemble des priorités de l'État ou peinent souvent à les hiérarchiser. Elles présentent des orientations, mais sans fixer toujours explicitement des priorités d'action.

Les DNO peuvent témoigner des ambivalences subsistantes des priorités de l'État et de leur chaîne de diffusion. En effet, elles ne se substituent pas à d'autres documents d'orientation transmis aux services, en particulier ceux concernant le dialogue de gestion.

Au ministère de l'agriculture, le projet de DNO, transmis au SGMAP en début d'année 2015 n'a pas été validé formellement et la première DNO a été celle relative à l'année 2016. D'autres documents permettent aux services déconcentrés de connaître les priorités d'action du ministère : les protocoles de gestion publiés pour préparer le dialogue de gestion annuel pour les missions dont les effectifs relèvent du programme 215 (conduite et pilotage des politiques de l'agriculture) ; une « déclaration de politique générale » portant sur le triennal 2015-2017 diffusée le 31 octobre 2014 pour les missions dont les effectifs relèvent du programme 206 (sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation), déclinée annuellement par une note de service relative aux « orientations générales et priorités pour l'organisme DGAL (Direction générale de l'alimentation) ». Un projet stratégique ministériel, dans le cadre duquel l'action des DRAAF doit s'inscrire, a été publié début 2013 et chaque directeur régional reçoit une lettre de mission au moment de sa nomination.

L'identification des missions des préfetures et des priorités assignées à ces dernières font l'objet, dans la DNO « préfetures » et dans le plan préfetures nouvelle génération (PPNG) de présentations qui ne se recoupent qu'imparfaitement.

Utile pour transmettre des priorités politiques et de portée générale, les DNO ne sont pas exclusives d'un pilotage plus précis de l'activité dans une logique « métier ». S'agissant des DREAL³⁷, les directions d'administration centrale ont des pratiques très hétérogènes. La direction générale de l'énergie et du climat diffuse tous les ans une note d'objectifs de l'activité véhicules et, depuis 2015, une note technique annuelle relative

³⁷ Avant que les DNO ne deviennent obligatoires, les DREAL recevaient une lettre de mission de leur ministère.

aux actualités et orientations en matière d'énergies renouvelables. La direction générale de la prévention des risques diffuse une instruction définissant les priorités annuelles de l'inspection des installations classées. Pour les risques naturels et hydrauliques, les thèmes prioritaires sont fixés pour une période de deux ans : 2012-2013, 2014-2015 et 2016-2017. Les autres directions centrales ne produisent pas de document périodique de fixation des priorités en dehors de ce qui ressortit à la procédure de dialogue de gestion. L'adaptation des priorités nationales aux spécificités de la région se fait par la voie du dialogue de gestion.

Jusqu'en 2015, les DNO des ministères chargés de la cohésion sociale fixaient des priorités par réseau selon un plan par « budget opérationnel de programme », soit dans le corps de la circulaire, soit en annexe. À partir de l'exercice 2015, un document unique, élaboré sous l'égide du Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS) et signé par l'ensemble des ministres du champ considéré, est structuré autour de cinq grands objectifs stratégiques pour 2015 et 2016³⁸ et donne une vision plus interministérielle de l'action des services.

Il serait en conséquence souhaitable que la CNATE devienne l'instance d'arbitrage, et plus seulement de coordination, des priorités des DNO.

Par ailleurs, la Cour a relevé une insuffisante articulation des priorités régionales et départementales, les feuilles de route départementales étant préparées sans travail approfondi avec l'échelon régional quant aux modalités opérationnelles de déclinaison du document stratégique régional (DSR) au niveau départemental (cas notamment dans le champ de la cohésion sociale).

Enfin, la consultation de responsables des services déconcentrés préalablement à l'adoption d'instructions de portée nationale, gagnerait à être améliorée et systématisée. Les études d'impact territorial³⁹, prévues par la circulaire précitée du 28 octobre 2014, puis par la charte de déconcentration de 2015⁴⁰, qui visent à anticiper les conséquences d'une réforme sur les missions ou l'organisation des services déconcentrés aux niveaux régional et départemental, ne sont que rarement conduites. Les préfets de région considèrent qu'ils sont insuffisamment sollicités en amont.

³⁸ Conforter le rôle de l'État comme garant de la cohésion sociale et territoriale (coordination interministérielle et articulation au plan local des différents plans (jeunesse, pauvreté, vie étudiante, handicap, etc.) ; Contribuer au développement et au maintien de l'emploi et des qualifications ; Prévenir les ruptures sociales et accompagner les publics fragiles et les jeunes ; Garantir la sécurité de nos concitoyens ; Valoriser et optimiser l'action des services du réseau jeunesse, sports et cohésion sociale.

³⁹ Dites test ATE (administration territoriale de l'État).

⁴⁰ Article 8.

La Cour recommande que le test dit ATE, en application du décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, soit mis en œuvre en pratique et qu'un bilan d'application soit dressé d'ici le 31 décembre 2018, à l'issue duquel des mesures de correction ou d'amélioration devront être proposées. Il conviendrait en particulier de systématiser cette approche en amont de la négociation de la législation de l'Union européenne, dans la mesure où l'ensemble des services de l'État voient leurs missions dictées, conditionnées ou mises en cause par l'évolution des politiques et de la réglementation européenne. Cette extension revêt un caractère crucial dans le domaine de la législation environnementale, qui requiert une coordination fine des échelons régionaux et départementaux.

Parallèlement, les administrations centrales ont toujours le besoin d'être irriguées par le terrain, même si elles ne disposent plus de réseau propre à l'échelon territorial. La DGE a fait du renforcement des échanges entre son administration centrale et les DIRECCTE une priorité de son plan « Cap compétitivité ». À ce titre, elle a lancé l'expérience du « bureau étendu », structure fonctionnelle associant des membres de la DGE et d'un référent par DIRECCTE.

Au total, 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.

2 - Des missions insuffisamment évaluées

L'impact de l'exercice effectif des missions de l'État dans les territoires est insuffisamment évalué et mal connu par l'État lui-même.

Certes, les tableaux de bord et indicateurs en tous genres ne manquent pas, notamment au titre du suivi de l'activité et de la mesure de la performance dans le cadre de la LOLF. Leur renseignement représente souvent une charge de travail importante pour les services.

Les principaux sont les suivants :

- dans les DDT(M) et les DRAAF, le système d'information NOMADE pour assurer le suivi des indicateurs de performance; SALSA, outil de saisie de l'activité des DRAAF et des DREAL servant à l'application VALSE (Valorisation des Suivis d'Activité) ;
- dans les DDCS/PP, les outils de remontée d'information sont trop nombreux : COMDALO – SYPLO – EAPLOC et SNE en matière d'hébergement ; enquêtes annuelles ou infra-annuelles dans le domaine de l'accès au droit, applications métiers du champ jeunesse

et sport (ORASSAMIS – GAM – EAPS – RNA – BAFA/BAFD – ELISA, OSCAR), de l'agriculture (SIGAL – RESYTAL), tableau de bord SORA pour les activités CCRF ;

- dans les préfetures, utilisation de l'outil INDIGO (indicateurs de gestion et de performance), dont les indicateurs sont validés par l'outil PILOT 4 ;
- les DRAC utilisent l'outil OPUS pour assurer le suivi de la performance.

Mais, le plus souvent, il s'agit davantage d'indicateurs de moyens et non de résultats. Ces outils, bien qu'ils couvrent un champ d'indicateurs variés et nombreux, ne permettent pas d'avoir une vision précise de la manière dont les missions des services sont effectivement exercées, ni de la mesure de leur impact et du service rendu.

Ainsi, la Cour avait déjà relevé, dans son contrôle sur l'inspection du travail⁴¹, que les activités et les résultats de cette mission étaient mesurées, dans le programme 111, de manière insuffisamment précise. De même, les pôles 3E des DIRECCTE n'ont été dotés que d'indicateurs de moyens – par exemple, le nombre de visites d'entreprises par an –, alors que des indicateurs de résultats seraient plus appropriés.

Ces indicateurs sont parfois partiels : ainsi, l'outil OPUS utilisé par les DRAC présente plusieurs limites : certains indicateurs sont difficiles à collecter et certaines données sont mal renseignées, en raison de convention de saisies parfois imprécises.

Nombre d'entre eux sont insuffisamment utilisés, que ce soit dans le cadre du dialogue de gestion, pour le pilotage des services déconcentrés ou l'allocation de leurs moyens, comme dans les DREAL et dans les DIRECCTE (pôle 3E), alors que leur renseignement nécessite des procédures lourdes au regard des enseignements qui en sont tirés.

Le recours aux procédures de certification ou assimilées permettant de disposer d'une vue plus globale sur l'impact des missions exercées demeure minoritaire : la plupart des DREAL ont ainsi mis en place un système de management par la qualité et sont certifiées ISO 9001, elles constituent notamment un recueil de la satisfaction des usagers ; les préfetures ont recours, concernant l'accueil des usagers et la qualité du service, aux labellisations MARIANNE ou QUA-LIPREF, généralisées depuis 2013, même si les référentiels « qualité » apparaissent aujourd'hui dépassés,

⁴¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome 1. L'inspection du travail, une modernisation nécessaire, p. 367-383. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr

notamment en raison du déploiement en cours du plan « Préfectures nouvelle génération » (PPNG).

Au total, les constatations dressées en 2013 par le rapport REBIERE / WEISS⁴², suivant lesquelles « il est difficile de connaître le niveau de satisfaction des particuliers bénéficiaires du service territorial de l'État (...) parce qu'il ne fait pas expressément l'objet de mesures », demeurent d'actualité.

Comme la Cour l'a déjà fait, notamment dans le cadre des notes d'exécution budgétaires (NEB), elle recommande de disposer d'indicateurs moins nombreux, priorisés et davantage axés sur l'exercice effectif des missions et leurs résultats.

C - De nombreuses missions en tension ou en risque

À l'occasion de ses contrôles sur place, la Cour a constaté plusieurs exemples de missions délaissées ou incomplètement exercées : allongement des délais d'instruction en matière d'installations classées (DREAL), des demandes d'aide pour les agriculteurs au titre de la PAC (DDTM) ; réduction *a minima* du suivi des associations syndicales autorisées, du secrétariat de la commission départementale des taxis et de la commission de conciliation des baux commerciaux (Préfecture de Gironde). Les recteurs ont délaissé leur mission stratégique de coordination des enseignements supérieurs avec les autres ordres d'enseignement. Le contrôle sur les DIR a permis de constater une dégradation de l'état du réseau routier national non concédé⁴³.

Dans le champ « cohésion sociale » (DDCS ou pôle cohésion sociale des DDCS/PP), 79 directions départementales comptaient moins de 40 ETP en 2016 et 44 moins de 25 ETP. Dans de nombreux cas, eu égard à la diversité des activités, l'exercice de certaines compétences ne repose, comme l'a constaté la Cour, que sur un ou deux agents.

Les fonctions régaliennes de contrôle exercées par les services déconcentrés de l'État ont également été affectées par cet affaiblissement, qu'il s'agisse des contrôles au titre de la police de l'eau conduits par les DDT(M) (division par deux entre 2011 et 2015) ou l'Agence française pour la biodiversité qui a repris les missions de l'ONEMA, des contrôles de sécurité et de protection des consommateurs conduites par les agents de la CCRF dans les DDCS/PP (baisse de 6 % des effectifs entre 2011 et 2015 et de 23 % des établissements contrôlés sur la même période), du contrôle des

⁴² REBIERE, Jean-Marc, WEISS, Jean-Pierre. *La stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'État*, rapport au Premier ministre, juillet 2013.

⁴³ En dépit de l'accroissement, en fin de période sous revue, des crédits consacrés à cette mission.

transports terrestres par les DREAL, ou encore du contrôle des auto-écoles et des centres de sensibilisation à la sécurité routière par les DDT(M).

La Cour a par ailleurs constaté que la répartition des effectifs affectés à l'inspection des installations classées dans les DDCS/PP est très hétérogène, certaines régions concentrant des effectifs élevés (comme l'ouest), avec parfois plusieurs dizaines d'inspecteurs dans une DDCS/PP en Bretagne (soit des effectifs plus élevés que ceux des unités départementales de la DREAL de cette région), alors que d'autres régions fonctionnent avec peu d'effectifs (parfois moins d' 1 ETP, réparti sur un ou deux agents par département). Dans ces départements, la situation est fragile.

Dans une insertion dans son rapport public 2016⁴⁴, la Cour avait constaté l'affaiblissement du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire par les préfetures, caractérisé par une baisse de 73 ETPT affectés à cette mission entre 2011 et 2015⁴⁵ (sur un total de 1148 ETP), des compétences mal adaptées aux enjeux⁴⁶, des contrôles d'intensité variable, un respect inégal des priorités fixées par l'administration centrale et une dématérialisation décevante⁴⁷. Si depuis certaines mesures de renforcement ont été prises à l'occasion du « plan préfetures nouvelle génération », l'essentiel des recommandations émises par la Cour en 2016 demeure d'actualité.

Les contrôles sur les établissements de métiers de bouche et de restauration par les DDCS/PP ont été particulièrement affectés : le délai moyen entre deux inspections s'élève, en 2016, à 7,8 ans pour les premiers et à 14 ans pour les seconds, avec des disparités très significatives selon les départements. Cette situation est d'autant plus préoccupante que la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014 prévoit que, désormais, les résultats de ces contrôles sont rendus publics.

⁴⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome 1. Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État, p. 329-356. La documentation française, février 2016, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁴⁵ Après une baisse de 306 ETP entre 2009 et 2011.

⁴⁶ 18 % de catégorie A, 50 % de catégorie B, et 32 % de catégorie C affectés à ces missions, alors que la dématérialisation progressive des actes a permis de réduire les tâches matérielles et que les priorités de contrôle nécessitent des compétences techniques accrues.

⁴⁷ L'application ACTES, développée en 2007-2008 pour assurer la transmission des actes administratifs des collectivités territoriales sous format dématérialisé aux services chargés du contrôle de légalité était, lors du contrôle de la Cour, sous-utilisée en raison du volontariat insuffisant des collectivités et parce que ses fonctionnalités ne permettent pas de faciliter la réalisation des contrôles. L'application ACTES budgétaires, développé à compter de 2011 pour le contrôle budgétaire, était insuffisamment déployée et manquait de fiabilité. Le nombre d'actes télétransmis a cependant progressé en 2015 et 2016.

Les moyens affectés aux contrôles des accueils collectifs de mineurs (ACM) par les DDCS/PP ont également baissé de 10 % entre 2011 et 2014 et le taux de contrôle 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, même si ce secteur a été caractérisé par la très forte augmentation du nombre d'accueils de loisirs périscolaire dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires⁴⁸.

Si les effectifs affectés en DDCS/PP et en DRJSCS au contrôle des éducateurs et des établissements d'activités physiques et sportives (EAPS) ont augmenté entre 2010 et 2014⁴⁹, les activités à contrôler ont également crû et l'exercice des contrôles montre de fortes disparités. Cette mission souffre en outre d'une culture du résultat quantitatif au profit du résultat qualitatif et d'un manque évident de pilotage. Une majorité des contrôles et des inspections demeure dictée par l'urgence.

La Cour a cependant relevé deux exceptions :

- les missions de contrôle des services vétérinaires exercées en DDCS/PP, après avoir connu un repli entre 2011 et 2014 suite à la contraction des ETP du programme 206, se sont stabilisées puis ont à nouveau augmenté depuis 2015 sur fond d'exigences européennes. Ce renforcement a surtout bénéficié aux contrôles dans les abattoirs, notamment de volailles (+ 34 ETP en 2015 et + 26 ETP en 2016) ;
- les effectifs de contrôle de l'inspection du travail (pôles T des DIRECCTE) ont été renforcés (2 246 ETP au 31/12/2015 contre 2 397 au 31/12/2016), dans le cadre de la mise en œuvre des réformes importantes du système d'inspection du travail au cours de la période récente : plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT 2006-2010), fusion des quatre services d'inspection du travail (2009), plan ministère fort (2012).

L'État est traditionnellement le premier acteur dans la gestion des crises. L'intensification et la diversification de ces dernières (migrants, terrorisme, risques naturels ou technologiques, sinistres industriels, crises sanitaires et alimentaires, etc.) supposent que l'État conserve une connaissance et une capacité d'action fortes et donc une organisation adaptée et acquiert des nouveaux savoir-faire, adaptés aux territoires et à leurs nouveaux enjeux : risques technologiques (centrales, établissements SEVESO+, etc.), grands nœuds de transports, risques naturels (montagne, littoral, inondations, etc.), surveillance des frontières (ex. Calais, Vintimille), zones urbaines sensibles, etc.

⁴⁸ Alors que, par ailleurs, les séjours avec hébergement diminuent de manière régulière.

⁴⁹ Avec 187 ETPT en 2014, l'inspection-contrôle des établissements d'activités physiques et sportives a été renforcée entre 2011 et 2014, gagnant au total 33 ETPT ; c'est la mission qui mobilise le plus les services chargés de la jeunesse et des sports au sein des DDCS/PP.

Or, les contrôles de la Cour ont mis en exergue des interrogations sur la capacité de certains services interministériels de défense et de protection civile (SIDPC) à faire face aux crises et sur celles des DDCS/PP à faire face aux crises sanitaires de grande ampleur. Il en va de même dans les services chargés de la prévention des risques naturels et technologiques. Une enquête récente de la Cour sur le rôle du ministère chargé de l'environnement dans la politique de prévention des inondations⁵⁰ a ainsi mis en évidence des risques de pertes de compétences dans les services déconcentrés de ce ministère, malgré le renforcement relatif des effectifs et la centralisation au niveau des DREAL des services de prévision des crues et du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques. La ressource d'ingénierie utile à la politique de prévention des inondations s'est centralisée : gérée jusqu'en 2014 dans les huit centres d'études techniques de l'équipement (CETE), rattachés aux préfets de région en tant que services déconcentrés, cette ressource a été absorbée depuis lors dans un établissement public national⁵¹ dont les préfets de région ne sont pas délégués territoriaux. Les opérateurs d'ingénierie ont ainsi échappé à leur contrôle opérationnel et l'efficacité des politiques de prévention des inondations menées localement s'en est trouvée affectée.

II - Des missions de plus en plus affectées par le déploiement des outils numériques

Le recours aux technologies numériques représente, pour l'État en général et pour les services déconcentrés de l'État en particulier, un enjeu majeur. En effet, il affecte fortement l'exercice des missions dans les territoires et est présenté comme devant permettre de réaliser des économies de moyens sans porter atteinte à la qualité du service public.

⁵⁰ 7^{ème} chambre, Observations définitives, *Le rôle du MEEM dans la politique de prévention des inondations*, 20 décembre 2016.

⁵¹ Le CEREMA.

Vers une généralisation des services publics numériques

Dans sa communication au Parlement de janvier 2016⁵², la Cour relevait que les services publics numériques ne jouent pas le rôle moteur de modernisation de l'État et de sa relation avec les usagers qu'ils devraient exercer, en dépit de l'investissement ancien et affirmé de l'administration française dans la modernisation technologique. Si l'offre de services numériques aux particuliers est correcte⁵³, l'usage qu'en font leurs destinataires potentiels est limité, la France se caractérisant par un taux de recours peu élevé au regard de l'ancienneté des services proposés et des fonctionnalités accompagnant ces derniers. La Cour constatait également que l'administration n'avait tiré ni toutes les leçons ni tous les bénéfices du développement des services en ligne. Le développement des services publics numériques n'était pas encore utilisé comme un véritable levier de modernisation de l'État, tant pour l'organisation de ses réseaux territoriaux que pour la valorisation de la grande quantité de données désormais disponibles pour l'administration. Des évolutions sont cependant en cours (comme indiqué plus loin).

La Cour préconise de faire des services publics numériques un levier de transformation de l'État. Il s'agit en premier lieu de faire du numérique le mode d'accès de droit commun aux démarches administratives. Une première étape concerne les démarches déjà entièrement accessibles en ligne, comme la déclaration et le paiement de l'impôt sur le revenu. Une deuxième étape est d'adapter le cadre législatif et de lever les freins réglementaires qui entravent le développement des services publics numériques, telle la simplification de l'identification électronique des usagers en application du règlement eIDAS de juillet 2014⁵⁴ (avec la mise en service pour les usagers du compte unique certifié en 2015 *via* FranceConnect). Une troisième étape est de surmonter le fonctionnement en

⁵² Cour des comptes, *Relations aux usagers et modernisation de l'État : vers une généralisation des services publics numériques*, communication au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée Nationale, janvier 2016, 129 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁵³ Globalement, en matière de l'e-administration, la France se classe parmi les premiers États au sein de l'Union européenne : 48 % des utilisateurs d'internet interagissent en ligne avec les autorités publiques en envoyant leur formulaire remplis (soit au 7^{ème} rang, alors que la moyenne européenne n'est que de 32 %). De plus, la France se distingue de la moyenne par une utilisation des technologies centrée sur l'utilisateur et par la transparence des données publiques.

⁵⁴ Règlement (UE) n ° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE.

silos des systèmes d'information avec le déploiement de l'État-plateforme. L'État-plateforme vise en effet à offrir un accès universel à toutes les administrations en ligne, en mobilisant des écosystèmes variés. En d'autres mots, l'État-plateforme inclut la création d'un portail unique comme service-public.fr mais au-delà étendra aux administrations publiques les outils de l'économie collaborative.

Il résulte des contrôles de la Cour que la transition numérique est globalement en voie de diffusion dans tous les services déconcentrés, avec des impacts différents.

La plupart des directions régionales ont adopté un schéma directeur des systèmes d'information 2016-2018. Les chantiers de développement des télé-procédures et de la dématérialisation de l'information et des démarches administratives sont globalement partout à l'œuvre, ainsi que la création de nouveaux services électroniques ou de nouvelles plate-formes numériques⁵⁵. La Cour a constaté, lors de ses contrôles sur place, que les transformations numériques les plus porteuses ne résultent pas seulement d'applications ou de schémas directeurs nationaux réalisés sur la base d'une expression de besoins centralisée et figée, mais peuvent naître d'initiatives locales, conduites de façon itérative⁵⁶. Elle a également 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 PAC, dont les lenteurs et l'incapacité à s'adapter provoquent des pertes de temps à répétition depuis plusieurs années dans les DDT(M). L'adaptation de la culture papier à la culture « data system » ne va pas non plus de soi, comme l'a montré, dans de nombreuses DDFiP, le passage à l'application TéléActes, qui a sans doute été trop rapide et sans accompagnement suffisant.

Les enjeux sont considérables pour les services déconcentrés.

⁵⁵ Certains services ont pu mener des chantiers numériques par des méthodes dites agiles, évolution prometteuse dans la conduite de la transition digitale de l'administration.

⁵⁶ Les deux appels à projet récemment lancés au titre du PIA constituent à cet égard une initiative qui doit permettre l'émergence et la maturation de projets de transformation issus des administrations déconcentrées.

A - Les enjeux en termes d'efficience

Le premier enjeu concerne l'efficience. Sans qu'il soit possible d'en évaluer précisément l'impact, le recours aux nouvelles technologies a contribué à absorber les baisses d'effectifs de l'État dans plusieurs services déconcentrés au cours de la période sous revue⁵⁷ et doit permettre d'obtenir de nouveaux gains de productivité.

1 - Dans le réseau de la DGFIP⁵⁸

C'est sans doute dans les administrations déconcentrées de la DGFIP que le développement des applications numériques a eu le plus fort impact, tout en disposant encore du potentiel le plus élevé. Celui-ci s'appuie sur les avancées déjà réalisées par l'administration en la matière, en particulier grâce au projet Copernic (projet de modernisation du système d'informations de l'administration fiscale française de 2001 à 2012), puis au programme Hélios, portant sur le secteur public local. Désormais, tous les métiers de la DGFIP sont concernés. Les applications déployées depuis 2013 ont affecté quasiment l'ensemble des missions et services⁵⁹.

Les impacts ont été significatifs : selon la méthode d'allocation généralisée des emplois du réseau des finances publiques (MAGERFiP), 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 DDFiP.

Tableau n° 3 : gains de productivité dans les DDFiP liés au numérique (en ETP)

| Année | Gain de productivité en ETP |
|--------------|-----------------------------|
| 2011 | 1 220 |
| 2012 | 551 |
| 2013 | 570 |
| 2014 | 278 |
| 2015 | 491 |
| 2016 | 273 |
| Total | 3 383 |

Source : estimation DGFIP

⁵⁷ Près de 2 000 ETP par an dans le réseau de la DGFIP, par exemple.

⁵⁸ Voir annexe n° 3.

⁵⁹ Une structure de maîtrise d'ouvrage transversale au service de l'ensemble des métiers accompagne la nouvelle stratégie numérique de la DGFIP, le SCN Cap Numérique, a été créé par arrêté du 13 janvier 2014.

Dans les seuls services des impôts des particuliers (SIP), les suppressions de postes liées à la numérisation se sont élevées en moyenne sur les 4 dernières années à 320 emplois par an.

La dématérialisation des saisies bancaires génère des gains (économies d'impression et d'affranchissement), qui se sont élevés, selon la DGFIP, à 620 k€ en 2015 et 890 k€ en 2016, et sont estimés à hauteur de 1,1 M€ pour l'année 2017. Enfin, la création du site de vente en ligne de timbres électroniques a d'ores et déjà permis une réduction du coût des commissions et aurait permis une économie de 690 k€ en 2015 et 1,4 M€ en 2016. Sans toujours correspondre à des ETP, la suppression ou l'allègement de certaines tâches a permis de rendre du temps de travail aux agents des services concernés.

Ce mouvement est appelé à s'amplifier. La généralisation de la déclaration en ligne devrait, selon la DGFIP, générer une économie de 192 ETP en 2017, 256 en 2018, 384 en 2019 et 640 en 2020 et une économie budgétaire de l'ordre de 2 M€ à cette dernière échéance⁶⁰. À un horizon de 10 ans, les SIP devraient assurer uniquement des missions dites de « back office ». La dématérialisation touche aussi les processus des Services d'Impôts aux Entreprises (SIE), qui pourront se spécialiser et réduire leurs effectifs. La Direction s'est dotée d'un plan pour la période 2013-2018, dont l'un des principaux objectifs affichés est de faire de la DGFIP l'« *administration numérique de référence* » tout en continuant d'offrir le choix d'un service physique de qualité⁶¹. Ce plan stratégique a été remplacé en mai 2016 par le document « Lignes Directrices » qui continue de faire de la dématérialisation un objectif prioritaire afin de simplifier les tâches en interne et d'alléger les structures du réseau. À terme, l'espace numérique sécurisé unifié (ENSU), dispositif commun à tous les agents et usagers, a vocation à regrouper l'ensemble des transactions envisageables entre l'administration et ses usagers (déclarations, paiements, informations, réclamations). Le principe technique adopté est celui de la « *dématérialisation de bout en bout* », considéré comme un moyen efficace de conjuguer simplifications et économies. La DGFIP n'est toutefois pas dotée d'un plan stratégique actant une transition plus marquée vers l'administration numérique.

⁶⁰ Selon les études MAREVA.

⁶¹ *Développer une stratégie numérique au service de tous.*

2 - Dans le réseau des préfectures

Le plan « Préfectures nouvelle génération » (PPNG), annoncé le 9 juin 2015 par le ministre de l'intérieur, a notamment pour objectif de moderniser profondément les processus de délivrance de certains titres (carte d'identité, passeports, permis de conduire et certificat d'immatriculation du véhicule)⁶². Il s'agit à la fois de simplifier les démarches des usagers et d'alléger les effectifs des services. La dématérialisation et l'utilisation systématique des télé procédures doivent permettre de limiter les déplacements des usagers et les risques d'attente aux guichets comme de supprimer les tâches fastidieuses de saisie. Les demandes de titres seront instruites à terme dans 47 plate-formes spécialisées⁶³, ce qui devrait faciliter la spécialisation des agents, l'application uniforme de la réglementation et un contrôle accru des dossiers les plus sensibles.

La mise en œuvre du plan se fait, opportunément, par étapes, dans le cadre d'une démarche approfondie d'accompagnement des ressources humaines : l'année 2016 a été consacrée à la conception détaillée des processus et des organisations cibles (plates-formes pour l'instruction des titres, notamment), aux développements techniques (création des télé procédures, par exemple) et aux expérimentations nécessaires pour les tester. L'organisation des préfectures doit être définie au cours des années 2017 et 2018 en fonction des dates de livraison des systèmes d'information, de la mise en service des services numériques et de l'installation des plates-formes d'instruction, qui conditionnent la fermeture des guichets des préfectures délivrant les titres ainsi automatisés⁶⁴.

Le ministère de l'intérieur a chiffré à 2 241 ETP⁶⁵ les gains de productivité attendus du PPNG sur les 4 000 emplois affectés à la délivrance des titres (hors titres étrangers). L'objectif du plan est de supprimer à terme 1 300 ETP dans les préfectures et d'en redéployer progressivement un millier d'autres vers d'autres missions jugées prioritaires⁶⁶.

⁶² Le PPNG ne prévoit rien en matière d'instruction et de délivrance des titres aux étrangers, dont le volume et les effectifs correspondants ne cessent de croître (près de 3.000 ETP en 2016 contre 2.500 en 2011).

⁶³ Hors outre-mer et préfecture de police de Paris.

⁶⁴ La première instruction au moment du dépôt des demandes de titres ayant été transférée aux communes équipées des dispositifs adéquats.

⁶⁵ 290 pour les cartes d'identité et passeports, 717 pour les permis de conduire et 1234 pour les certificats d'immatriculation.

⁶⁶ Il faut préciser que sur les 4000 ETP, 1 500 ETP sont redéployés vers les plates-formes spécialisées (CERT) et 200 ETP en charge des missions de proximité des titres en préfecture après la mise en place des CERT.

3 - Dans les autres réseaux

Tous les services déconcentrés sont concernés par cet enjeu d'efficience.

Le projet stratégique de la direction des douanes, adopté en 2014, envisage une optimisation de l'organisation du réseau des Douanes, en raison notamment de la dématérialisation des procédures douanières qui, au-delà d'une réduction de la charge de travail des services, diminue les contraintes de proximité géographique, et prévoit des simplifications administratives qui allègent la charge de gestion pesant sur les services. La Cour souligne toutefois que préalablement à tout exercice de rationalisation interne, la question de la pertinence du maintien d'un réseau comptable des douanes distinct de celui de la DGFIP devrait être posée.

Dans les DREAL, le déploiement des applications métiers et des systèmes d'information permet des gains de productivité dans un contexte de réduction des effectifs, en facilitant la mise en réseau des acteurs *via* des interconnexions, l'analyse de données et l'évaluation de la performance des dispositifs.

Les perspectives de développement sont très nombreuses, notamment pour les procédures de masse, telle l'homologation des ruptures conventionnelles par les DIRECCTE.

La mise en ligne de la propagande électorale, déjà recommandée par la Cour, représente également un enjeu non négligeable⁶⁷, tout comme le développement d'autres formes d'accueil du public. Dans les services territoriaux en charge de la protection civile, le déploiement des outils numériques⁶⁸ est indispensable.

B - Les enjeux en terme d'interministérialité

Le décloisonnement des systèmes d'information constitue un autre enjeu pour l'amélioration du travail en réseau, qui nécessite une volonté et un pilotage nationaux forts.

⁶⁷ Estimé par le ministère de l'intérieur à près de 170 M€ pour les seules élections présidentielles et législatives de 2017.

⁶⁸ SYNAPSE pour la cartographie, SAIP pour l'alerte et l'information des populations, SINUS pour le dénombrement des victimes, etc.

La convergence, ou l'interopérabilité, entre des outils informatiques utilisés dans les différents périmètres ministériels, progresse, mais encore trop lentement. Dans les directions déconcentrées regroupant des agents issus de ministères distincts, une meilleure circulation de l'information, que ce soit en transversalité entre pôles, ou entre cette direction et ses différents partenaires territoriaux au nationaux, implique une action résolue sur les systèmes informatiques, comme l'illustre l'exemple des DIRECCTE, pénalisées par la coexistence de systèmes d'information distincts entre les ministères sociaux et le ministère de l'économie et des finances. Il est indispensable que le nouveau projet stratégique de la DGE, en cours d'élaboration, Cap Numérique, contribue à répondre à cette préoccupation stratégique en permettant la mise en place d'outils de communication mieux adaptés.

Le cloisonnement ministériel est important, à la fois pour le traitement numérique de la gestion des ressources humaines et pour les applications des services interministériels, qui sont souvent contraints à une double saisie des données. Les applications numériques ministérielles, trop nombreuses, pourraient être rassemblées sur des plates-formes. Depuis plusieurs années, les DSI ministérielles (sous la coordination de la Direction Interministérielle du Numérique et du Système d'Information et de Communication (DINSIC) mènent des travaux pour homogénéiser les outils informatiques utilisés au sein des services de l'ATE, qui ont notamment permis la création du réseau interministériel de l'État (RIE) ou l'unification des solutions de messagerie pour les DDI. De nombreuses difficultés existent, notamment les contraintes de sécurité informatique ou encore l'ingénierie, particulièrement complexe, du financement interministériel de ces systèmes interministériels homogénéisés, que les services du Premier ministre devraient s'employer à simplifier. La mise en place des premiers outils interministériels prévus par le cadre stratégique commun du système d'information de l'État 2013-2017 peine à se concrétiser.

Si les applications métiers ou de gestion, spécifiques aux règles « métiers » ministérielles, relèvent prioritairement du pilotage de chaque ministère, la coordination interministérielle doit avant tout se concentrer sur les outils informatiques du quotidien utilisés par les agents et sur l'harmonisation des outils informatiques destinés à faciliter l'interministérialité. Les interfaces entre fichiers des différents services de l'État, en voie de développement, doivent également permettre une plus grande efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques au plan

local, à l'instar du système SYPLO (système priorité logement)⁶⁹, qui est utilisé par d'autres services que ceux des préfetures (les bailleurs sociaux et les EPCI délégataires du contingent préfectoral) et qui peut être connecté avec d'autres fichiers numériques (fichier des commissions du droit au logement opposable, fichier du numéro unique).

Les progrès de l'interfaçage des fichiers ne doivent pas concerner que les services de l'État : ainsi de 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 DDT(M) pour traiter la fiscalité de ces autorisations⁷⁰ (Taxe d'Aménagement), qui permettrait d'éviter les ressaisies systématiques (codification) d'informations déjà renseignées dans les services instructeurs. L'enjeu peut représenter plusieurs ETP dans les DDT(M).

C - Les conditions d'un déploiement plus efficace des outils numériques dans les services déconcentrés

À l'issue de ses contrôles sur place, la Cour constate que quatre critères doivent être remplis pour tirer le meilleur parti de la diffusion des nouvelles technologies dans les services déconcentrés :

- en premier lieu, la diffusion du numérique a des conséquences considérables en termes de gestion des ressources humaines. Elle pose d'abord à l'État, notamment déconcentré, la question des compétences techniques pour en assurer correctement la maîtrise d'ouvrage⁷¹. Les changements d'environnement professionnel qu'elles induisent appellent à un effort sans précédent de formation et d'adaptation et sans doute de repyramidage des fonctionnaires et agents publics. Par ailleurs, pour produire leurs pleins effets, elles supposent des mobilités géographiques et fonctionnelles d'une ampleur d'autant plus grande que le succès des réformes organiques engagées concomitamment

⁶⁹ Le système SYPLO permet aux préfets de département de gérer le contingent réservé de l'État de logements locatifs sociaux au bénéfice des ménages prioritaires, défavorisés ou mal logés.

⁷⁰ ADS2007.

⁷¹ Les Services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC), ont vocation, depuis leur création en 2010, à assurer un soutien de proximité aux systèmes d'information des préfetures et des DDI. Le rattachement des agents des SIDSIC au programme 333 (moyens mutualisés des services déconcentrés du Premier ministre) a pour objectif de sanctuariser la masse salariale de ces agents.

(RéATE, puis réforme territoriale) repose en partie sur les mêmes conditions. Enfin, les marges de productivité qu'elles dégagent peuvent rendre nécessaire la reconversion d'un certain nombre d'agents (cas du PPNG), ce qui suppose à la fois des processus d'accompagnement et de formation et le choix, pour l'État, d'orientation vers des métiers et des missions vraiment utiles ;

- en deuxième lieu, la diffusion du numérique aura nécessairement des effets sur le dimensionnement du réseau territorial de l'État, notamment sur celui des services disposant d'implantations infra-départementales. En effet, si l'on veut tirer tous les fruits, en termes d'efficacité, des nouvelles technologies, ces évolutions sont indispensables, s'agissant notamment de la réduction progressive du réseau des centres des finances publiques. À terme, les Services des impôts des entreprises (SIE) devront être moins nombreux et de plus grande taille, focalisés sur l'analyse et le traitement de dossiers complexes. Le Secteur Public Local (SPL) sera également affecté par la dématérialisation des processus et des moyens de paiement et devrait évoluer vers un service de proximité plus fonctionnel, davantage spécialisé, au travers de l'accélération de la dématérialisation des actions de gestion dans le cadre du programme HELIOS. Dans les préfetures, le PPNG repose sur des plates-formes de délivrance de titres sécurisés, sans nécessité de contact physique avec les pétitionnaires, ce qui ne sera pas sans conséquences, à terme rapproché, sur la réduction du réseau de guichets d'accueil. C'est une nouvelle gestion de la proximité avec les usagers que les services déconcentrés de l'État doivent bâtir ;
- les relations avec les usagers constituent la troisième question essentielle. Les administrations financières s'efforcent de concilier le développement des outils numériques et le maintien des canaux traditionnels de relation avec ses administrés. Alors qu'elle reçoit chaque année 18 millions de visiteurs aux guichets, 7 millions d'appels téléphoniques à ses services dédiés ainsi que 5 millions de courriels, le passage au numérique permettrait, selon la DGFIP, de répondre plus efficacement aux demandes d'autant que les moyens accordés au réseau se réduisent. Dans l'avenir, le déploiement de l'ENSU pourra améliorer la qualité de service ainsi que la fluidité de traitement. Le ministère de l'intérieur entend installer « dans chaque préfecture et sous-préfecture » un point numérique animé par un

médiateur⁷². Dans les territoires, les maisons de service au public (MSAP)⁷³, regroupant différents services dont La Poste⁷⁴, ont notamment cette mission. Plus généralement, le développement de l'administration numérique doit veiller aux populations qui n'ont pas accès à ces techniques et prendre en considération les zones mal desservies et nombre d'institutions s'en préoccupent. Un plan d'action interministériel a été adopté à cet effet en mai 2016 sous l'égide du SGMAP⁷⁵. La Cour rappelle qu'il s'agit d'une compétence des départements, gestionnaires de droit commun des solidarités sociales et territoriales, et que c'est dans ce cadre que devront être prioritairement traitées ces questions. Les conseils départementaux et l'État doivent, en application de l'article 98 de la loi NOTRe du 7 août 2015, élaborer un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP), dont l'un des axes importants doit précisément concerner le développement et l'accompagnement des usages du numérique ;

- enfin, alors que le développement de ces nouvelles technologies est freiné par des considérations budgétaires et par l'insuffisance des compétences internes de l'État, leur impact prévisionnel en termes d'économies d'emplois et d'évolution des compétences des agents doit être mieux mesuré et mieux documenté. Seul le ministère de l'intérieur, dans le cadre du PPNG, 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. La DINSIC a développé la méthode d'analyse et de remontée de la valeur (MAREVA), dont les outils associés sont librement mis à disposition sur le site de la performance publique et utilisés au-delà de

⁷² Instruction aux préfets du 29 décembre 2016. Au 1^{er} juin 2017, 290 points numériques étaient en cours de déploiement.

⁷³ Créées par la loi NOTRe du 7 août 2015, article 100.

⁷⁴ Au 1^{er} janvier 2017, selon le CGET, 1068 maisons de service au public étaient créées ou en cours de création, dont près de la moitié issue de la transformation de bureaux de poste ; les agents de la Poste bénéficient d'une formation à l'accompagnement numérique, complétée par des modules spécifiques délivrés par les opérateurs partenaires, orientation qui correspond à une recommandation de la Cour (cf. *Les relations aux usagers et modernisation de l'État*, Enquête demandée par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, janvier 2016 ; *Rapport public thématique : La poste, une transformation à accélérer*. La Documentation française, décembre 2016, 246 p., disponible sur www.ccomptes.fr).

⁷⁵ *Pour des services publics attentionnés à l'ère du numérique*.

la seule sphère de l'État⁷⁶. Le recours à une méthode performante d'analyse de la valeur des projets doit être systématisé.

III - Des missions dont l'exercice peut être rationalisé

La Cour a cherché à identifier celles des missions dont l'exercice pourrait être confié, au sein des services déconcentrés de l'État, à un service différent, à la fois pour en accroître l'efficacité et en améliorer la lisibilité pour les usagers et les partenaires de l'État

La poursuite de cet objectif est d'autant plus nécessaire que la répartition des missions entre le niveau régional et le niveau départemental ne se réalise pas de manière systématique suivant la distinction entre stratégie d'une part et mise en œuvre opérationnelle d'autre part⁷⁷. Il s'agit en effet désormais de clarifier et qualifier les missions en tenant compte des moyens disponibles et en redéfinissant le terme de proximité qui peut être interprété différemment en fonction du type de mission mise en œuvre ou de service rendu à l'utilisateur.

Les investigations de la Cour conduisent à préconiser une distribution différente de certaines compétences au sein de l'État territorial, afin d'exercer au bon endroit leur exercice, gage d'économies sans dégrader la qualité du service. Cet objectif peut également conduire à une évolution des modalités d'exercice de certaines missions, notamment celles d'inspection et de contrôle ou d'observation et d'expertise.

⁷⁶ Cette méthode évalue un projet NSIC suivant sa valeur stratégique et/ou financière. Créée en 2005, MAREVA a connu une amélioration continue et une nouvelle version en 2014. Son utilisation est devenue obligatoire pour l'instruction de l'avis conforme que rend désormais la DINSIC sur les projets informatiques dont le budget dépasse 9 M€. Certains ministères utilisent cette méthode pour des projets informatiques dont le coût complet d'investissement est inférieur à ce seuil. Tel est notamment le cas de la DGFIP.

⁷⁷ La mission des inspections générales sur « l'évolution de l'organisation régionale de l'État consécutive à la nouvelle délimitation des régions » (avril 2015) relevait à juste titre « la diversité des niveaux d'exercice des missions : qu'elles soient de pilotage, d'expertise, de mutualisation des fonctions support, d'interface avec le public (entreprises, associations ou particuliers), d'évaluation et de contrôle, toutes les missions peuvent se situer au niveau interrégional, régional ou départemental ».

A - Le transfert de missions au niveau régional, voire suprarégional

Quelques missions, en raison de leur contenu très technique, gagnent à être exercées à un niveau suprarégional.

Ainsi, le pôle national localisé à Metz instruit pour le compte de l'ensemble des DREAL les demandes de transferts transfrontaliers de déchets. Celui basé à Grenoble est chargé du contrôle des remontées mécaniques ; le pôle interdépartemental d'appui au contrôle de légalité (PIACL) basé à Lyon devrait être complété par huit pôles spécialisés prévus par le PPNG. La DGDDI a engagé la mise en place progressive (2017-2019) de pôles comptables interrégionaux (en remplacement des recettes régionales actuelles), permettant le développement de la spécialisation et de l'expertise des agents⁷⁸⁷⁹.

Lorsque l'exercice d'une mission, fût-elle de proximité, exige une compétence rare ou que le regroupement des dossiers entraîne des économies d'échelle, il est légitime qu'il le soit au niveau régional. Ainsi, les DREAL exercent des missions de proximité, issues des anciennes directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et les préfetures chefs de lieu de région remplissent des fonctions pour l'ensemble des préfetures du ressort (plate-forme Chorus, notamment).

Conséquence de la création des grandes régions, le choix inverse a récemment été fait pour l'agrément de Service civique et du volontariat associatif, qui relève, depuis l'intervention d'un décret du 9 février 2016, des préfets de département (DDCS/PP) en lieu et place des préfets de région. La Cour a constaté que ce transfert de la charge administrative de l'échelon régional vers l'échelon départemental ne s'est pas fait sans difficultés, notamment en raison de problèmes d'incompatibilité des outils informatiques⁸⁰.

Dans les rectorats, un certain nombre de missions des services départementaux (DASEN), notamment les plus petits d'entre eux, pourrait être assumé par le rectorat, comme des exemples convaincants ont en effet

⁷⁸ Ce mouvement se traduira par la fermeture à terme de 23 recettes régionales en métropole, en vue de maintenir une seule recette par interrégion douanière. Au 24 avril 2017, 2 recettes interrégionales sont constituées, à Dunkerque et au Havre.

⁷⁹ La Cour considère toutefois le maintien d'un réseau comptable propre à la DGDDI ne se justifie pas et que les activités correspondantes devraient être transférées à la DGFIP (cf. Cour des comptes, 2014, *Rapport public annuel*, février 2014, La Documentation française, Tome I, Volume I.2, p. 11-46, disponible à www.ccomptes.fr).

⁸⁰ Les DDCS/PP utilisent libre office.

été relevés par la Cour (à Limoges, gestion des ressources humaines du 1^{er} degré nécessitant un haut niveau d'expertise, fonctions support, etc.). Globalement, ce mouvement de mutualisation infra académique est du reste largement engagé.

À l'échelle supra-académique, le décret du 10 décembre 2015 prévoit notamment, dans un objectif d'efficience et d'amélioration du service public, une mutualisation de certaines missions des académies au sein des nouvelles régions académiques, notamment en vue d'atteindre une plus grande professionnalisation des équipes et de renforcer les expertises.

Ce décret a rendu obligatoire la mutualisation inter-académique du contrôle budgétaire, administratif et financier des établissements publics d'enseignement supérieur, ce qui suppose un renforcement du niveau d'expertise collectif des équipes qui en sont chargées et donc, à terme, leur regroupement auprès du recteur de région académique. Cependant, la mise en œuvre de cette disposition se heurte au défaut de mobilité des agents concernés et se traduit plutôt par la spécialisation des sites existants. Ainsi, dans la région académique des Hauts-de-France, le site de Lille est compétent pour le contrôle budgétaire et le suivi de la masse salariale de l'ensemble des établissements de la région académique tandis que le site d'Amiens exerce le contrôle de légalité sur les actes de l'ensemble des établissements de la région académique.

D'autres évolutions, de portée plus réduite, méritent d'être envisagées :

- l'exercice au niveau régional de la tarification des mandataires judiciaires et des mandataires individuels à la protection des majeurs devrait permettre d'améliorer l'allocation de la ressource⁸¹, cette régionalisation pouvant se réaliser sans transfert d'effectifs des DDCS/PP vers les DRJSCS ; cette piste de réflexion mériterait d'être élargie à tous les champs de la tarification (CHRS, etc.) ;
- l'instruction des postes dits FONJEP affectés aux associations, à supposer que le principe de cette mission soit maintenu, devrait pouvoir également être assurée uniquement par l'échelon régional, compte tenu des évolutions récentes visant à la simplification et la dématérialisation de cette procédure ;
- les missions forestières des DDT(M) seraient mieux exercées si elles étaient transférées aux DRAAF.

⁸¹ La comparaison au regard d'indicateurs se faisant sur un plus grand nombre de services.

Enfin, la Cour propose de recentraliser, au moins en partie, vers la Direction générale des collectivités locales (DGCL) la gestion des dotations calculées au niveau central et versées aux collectivités locales⁸², à commencer par le processus de notification, avant une étape plus ambitieuse qui nécessiterait une profonde évolution des systèmes d'information, alors que, par ailleurs, les modalités de gestion du FCTVA appellent à être simplifiées par cette administration centrale⁸³.

B - L'exercice de missions dans un cadre interdépartemental

Le développement de l'exercice interdépartemental des missions constitue également un levier pour en améliorer l'efficacité. Il est évidemment plus facile dans les services où l'unité de commandement est assurée au niveau régional. La Cour a ainsi relevé l'existence de quelques unités interdépartementales des DREAL (Charente - Vienne) et de trois services interdépartementaux à l'ex-ONEMA⁸⁴. S'agissant des DDI, cette piste, théoriquement prometteuse⁸⁵, notamment pour répondre à l'insuffisante taille critique de certains services de l'État dans les départements, soulève cependant des problèmes politiques et de coordination et pourrait supposer des déplacements accrus des agents concernés.

Le ministère de l'intérieur est invité à poursuivre la mise en place d'une organisation de certaines missions des préfectures en pôle interdépartementaux, comme il a commencé de le faire (guichet unique asile, naturalisations, chorus, CERT du PPNG, etc.).

La Cour encourage le ministère chargé des affaires sociales dans son intention d'« optimiser les moyens et les compétences rares par l'inter

⁸² Référé du Premier Président de la Cour des comptes au Premier ministre : *Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales – l'exécution des prélèvements sur recettes de l'État et la gestion du FCTVA*, 11 juin 2015, 9 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁸³ Un rapport conjoint IGA-IGF *Revue de dépenses, la gestion du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA)*, avril 2016, en a précisé les conditions et les modalités.

⁸⁴ Avec également un échec en Aveyron / Lot et Garonne.

⁸⁵ La mutualisation interdépartementale, proposée par la Cour, de la gestion du dispositif d'aides aux coopératives d'utilisateurs du matériel agricole (CUMA) ainsi que de la gestion de certains dispositifs d'accompagnement à l'installation – transmission des agriculteurs, a été favorablement accueillie par le ministère chargé de l'agriculture.

départementalisation et la mutualisation de certaines missions (observation, tarification, inspection contrôle) »⁸⁶ dans le champ des politiques de cohésion sociale déconcentrées. Par exemple, la tarification de la protection juridique des majeurs a été regroupée en 2016 sur des plates-formes dans les DDCS de la Somme et de la Haute-Vienne⁸⁷.

Les recteurs peuvent également créer des services interdépartementaux, sur le fondement d'un décret du 5 janvier 2012 venu donner une base juridique à des pratiques antérieures : l'académie de Bordeaux avait confié depuis 2009 à un seul service départemental la gestion des bourses, des frais de déplacement des personnels itinérants du 1^{er} degré, des pensions civiles des personnels du 1^{er} degré et des personnels enseignants du 1^{er} degré privé.

Dans le champ des administrations financières, la DGFIP a prescrit aux directeurs de son réseau par voie de circulaire du 21 juin 2016 de développer les mutualisations : « les plus petites [directions], éprouvent des difficultés à mener certaines de leurs missions dans un contexte de moyens contraints ». Grâce au recours à une mutualisation interdépartementale des moyens, les directions locales « peuvent désormais mettre en œuvre, si elles le jugent utile, un dispositif contractuel leur permettant de se déléguer réciproquement l'exercice de certaines de leurs activités, afin de consolider leur expertise en capitalisant sur les savoir-faire de chacune des structures partenaires ». Selon les services centraux de la DGFIP, dix initiatives de coopération interdépartementale impliquant 35 directions auraient été engagées en application de la circulaire précitée de juin 2016. Les thèmes de coopération sont l'audit et le contrôle (cas le plus fréquent), l'évaluation domaniale, la formation, les outils de communication interne, la gestion des frais de déplacement et l'analyse de l'inventaire des établissements publics hospitaliers. Par ailleurs, une trentaine de directions territoriales se seraient engagées dans une réflexion générale visant à mettre en œuvre une collaboration autour de certaines de leurs activités. À l'occasion de ses contrôles, la Cour a relevé des expériences encourageantes, comme le regroupement du contentieux de quatre DDFiP à la DDFiP de la Haute-Vienne.

⁸⁶ Réponse à la Cour.

⁸⁷ Cour des Comptes, *La protection juridique des majeurs, une réforme ambitieuse, une mise en œuvre défailante*. Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale, septembre 2016, 117 p., disponible sur www.ccomptes.fr

C - L'optimisation de la répartition de certaines missions

Les réallocations de compétences appelées de ses vœux par la Cour peuvent également viser à une plus forte cohérence et à une meilleure lisibilité des politiques publiques, en même temps qu'à une amélioration de leur efficacité.

Ainsi, la loi de modernisation de la justice⁸⁸ a prévu le transfert du contentieux des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et des tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI), dont le secrétariat est assuré par les DRJSCS (représentant 400 ETP) et celui des commissions départementales d'aide sociale (CDAS), dont le secrétariat relève des DDCS/PP, vers les tribunaux de grande instance et le ministère de la justice à partir de 2018 pour les commissions départementales d'aide sociale (CDAS) et de 2019, pour les tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et le Tribunal du contentieux de l'incapacité (TCI)⁸⁹. Cette clarification sera d'autant plus utile qu'elle s'accompagnera d'une analyse approfondie des mutualisations possibles au sein des services judiciaires.

De même, à la suite de la mise en œuvre du dispositif « passeport talent » en 2015, la compétence relative aux avis formulés dans le cadre des demandes de cartes de commerçants étrangers a été transférée des DDFiP aux DIRECCTE, qui sont plus à même d'apprécier la viabilité et l'impact économique de la création d'entreprise.

À l'occasion d'un récent contrôle sur les aides à l'installation en agriculture, la Cour a relevé une répartition des rôles entre DDT(M) et DRAAF difficilement lisible et peu efficace.

De même, les « documents stratégiques régionaux » établis par les DRJSCS⁹⁰ sont, pour l'essentiel, la somme des priorités départementales et ne présentent pas de réelle plus-value ; le rôle de ces directions régionales en matière d'intégration sociale des personnes handicapées n'apporte pas davantage de valeur ajoutée, les compétences essentielles dans ce domaine étant partagées entre les conseils départementaux et les ARS.

⁸⁸ N° 2016-1547 du 18 novembre 2016.

⁸⁹ La mise en œuvre de la réforme est progressive jusqu'en 2021. Dans la phase transitoire, les agents concernés des ministères sociaux et de l'assurance maladie seront mis à disposition du ministère de la justice et disposeront d'un droit d'option.

⁹⁰ Lutte contre les exclusions, protection juridique des majeurs protégés, soutien à la parentalité, promotion de l'égalité entre hommes et femmes, immigration et accueil des migrants.

Des clarifications plus substantielles restent à accomplir.

1 - En matière de logement et d'hébergement

En matière de logement et d'hébergement, les contrôles de la Cour ont mis en évidence un partage des rôles qui n'est ni clair, ni optimal, au niveau régional entre DREAL et DRJSCS ; au niveau départemental entre DDT(M), DDCCS/PP et délégations départementales des ARS.

Les DREAL, qui concourent aux politiques de construction de logements, de rénovation urbaine et d'amélioration de l'habitat⁹¹, répartissent les crédits du programme 135⁹² entre les DDT(M) et les collectivités délégataires en fonction des besoins locaux. Les DREAL sont relayées par les DDCCS/PP dans la gestion du volet social de la politique du logement (contingent préfectoral, droit au logement opposable, expulsions locatives, etc.).

Les DRJSCS, pour leur part, répartissent les crédits du programme 177⁹³ destinés à la mise en œuvre, par les préfetures ou les DDCCS/PP selon les départements, des politiques d'hébergement, en vue de favoriser l'accès au logement des populations mal logées ou sans logement, notamment dans le cadre des plans hivernaux ou des dispositifs d'urgence.

Par ailleurs, la lutte contre l'habitat insalubre fait intervenir les ARS au titre de l'instruction des dossiers, puis les préfets (DDTM) pour prendre les décisions en la matière.

Les politiques de l'hébergement et du logement doivent être articulées au profit des publics fragiles, qui sont en forte croissance.

Cette pluralité d'intervenants exige entre eux une coopération forte, dont les vecteurs ont été récemment renforcés tant au niveau départemental, avec la création en 2014 des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), point d'entrée unique des publics concernés, qu'au niveau régional, par l'adjonction de l'hébergement aux compétences du CRH⁹⁴, qui associe désormais la DRJSCS. Par ailleurs, si la DNO 2016 – 2018 du secteur logement s'est fixée pour objectif une plus grande fluidité entre les différents services déconcentrés, ainsi qu'une coordination renforcée entre les niveaux régionaux et départementaux (par exemple entre DREAL et DDCCS/PP pour assurer une cohérence entre planification,

⁹¹ Ces deux dernières politiques sont en partie mises en œuvre par l'ANRU et par l'ANAH.

⁹² Urbanismes, territoires et amélioration de l'habitat.

⁹³ Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables.

⁹⁴ Désormais Comité régional de l'habitat et de l'hébergement, CRHH.

urbanisme, logement, politique de la ville, rénovation urbaine, accès au logement et hébergement), les contrôles sur place ont montré que cette ambition peine à se concrétiser.

Au total, alors que par ailleurs les politiques du logement sont largement décentralisées et reposent sur l'intervention de bailleurs sociaux, le nombre d'administrations déconcentrées de l'État (préfectures, DREAL, DRJSCS, DDTM, DDCS/PP, ARS) intervenant dans ce domaine et dans celui 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 des politiques du logement et de l'hébergement.

2 - En matière routière

Deux services déconcentrés relevant du ministère chargé de l'environnement s'occupent du réseau des routes nationales non concédées⁹⁵ : les DIR et les DREAL. La répartition des rôles respectifs de ces deux services⁹⁶ repose sur une double distinction : la première entre les opérations de développement et de modernisation du réseau (qui relèvent des DREAL) et les opérations de gestion (qui échoient aux DIR), la seconde entre pilotage stratégique (DREAL) et pilotage opérationnel (DIR).

En théorie, les domaines de compétences des services sont donc très différents, mais une certaine souplesse est apportée au niveau local dans cette répartition, afin de permettre au cas par cas d'adapter la solution retenue, soit aux plans de charge, soit aux compétences locales ou individuelles. Cette marge de manœuvre concerne essentiellement les opérations de développement et de modernisation du réseau.

Le fondement même de cette dyarchie peut être mis en doute : en effet, l'un des arguments mis en avant pour justifier le rôle des DREAL renvoie à celui du préfet de région dans la négociation, la conclusion et le suivi des volets mobilité des contrats de plan État-région (CPER) auxquels est rattaché l'ensemble de la programmation routière sur le réseau routier national⁹⁷ et les financements croisés qui y sont associés. Or, il ressort des travaux préparatoires à la loi relative aux libertés et responsabilités locales n° 2004-809, qui a transféré près des deux tiers des routes nationales aux collectivités décentralisées, que cette opération devait s'accompagner d'une clarification

⁹⁵ Soit 11 510 km.

⁹⁶ Circulaire du 7 janvier 2008, remplacée par une circulaire du 29 avril 2014.

⁹⁷ À l'exception du programme Route Centre Europe Atlantique (RCEA) et des projets concédés.

dans l'allocation des financements, puisque le réseau routier national dit résiduel devait être désormais entièrement financé par l'État.

Dans les faits, l'éclatement de la compétence routière au plan territorial entre les DREAL et les DIR ne permet pas d'optimiser l'emploi des moyens humains affectés à cette compétence alors même que ceux-ci se raréfient de plus en plus. Même si des efforts réels de mutualisation ont été entrepris entre les deux directions, l'organisation en place laisse coexister deux services instructeurs similaires dans deux structures séparées.

Enfin, la lisibilité de cette organisation bicéphale est très insuffisante pour les partenaires de l'État : élus locaux, associations d'usagers de la route, riverains du domaine public routier, etc. et parfois même pour l'autorité préfectorale.

La réforme de la carte des DREAL, elle-même liée à la dernière étape de la réforme territoriale, aurait dû constituer une opportunité pour reposer la question de la dispersion des compétences et des moyens dévolus aux routes nationales au sein du réseau déconcentré du ministère chargé de l'environnement. En effet, dans l'organisation administrative antérieure, il y avait en moyenne une DIR pour deux DREAL, alors que, désormais, le nombre de DREAL (13 si l'on ajoute l'Île-de-France) est à peine supérieur à celui des DIR (11). Les périmètres demeurent cependant encore différents (voir annexe n° 12) puisque celui des DIR obéit à une logique de bassin routier. Mais cette logique est à mettre en rapport avec l'intérêt que pourrait présenter une reconfiguration des DIR pour mieux harmoniser leur périmètre avec celui des DREAL. Cette solution, qui aboutirait à une fusion DIR-DREAL, n'est cependant pas sans inconvénients, comme en témoigne l'exemple francilien⁹⁸.

C'est pourquoi une autre piste consisterait à unifier l'ensemble des compétences routières au sein des DIR, qui permettrait notamment de conserver la logique d'itinéraire en vigueur, gage d'une gestion optimisée du trafic et des situations de crise ainsi que l'attractivité pour les métiers techniques indispensable à l'exercice de ces compétences.

⁹⁸ Lors de la réforme de l'administration territoriale de l'État en Île-de-France, la direction interdépartementale des routes d'Île-de-France (DiRIF) a été intégrée à la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France (DRIEA). À cette occasion, l'ensemble des fonctions routières, y compris la modernisation et le développement du réseau routier national non concédé, a été regroupé au sein de la DiRIF qui exploite, entretient, gère, modernise et développe ce réseau. Le contrôle de la Cour sur cette direction en 2016 a montré que le bilan coûts / avantages de cette solution n'est guère favorable.

3 - En matière d'action économique et d'emploi

Dans le champ du développement économique et de l'emploi, les services déconcentrés de l'État sont à la fois confrontés aux compétences des régions renforcées par la loi NOTRe et à un opérateur puissant, Pôle Emploi.

Les contrôles ont mis en évidence une diminution des compétences, des effectifs et des crédits du pôle 3E des DIRECCTE (entreprise, emploi, économie). Ainsi, entre 2011 et 2015, le pôle 3E a absorbé à lui seul 66 % des suppressions d'effectifs dans les DIRECCTE. Les visites sur place ont montré l'existence d'un malaise dans ces services, renforcé à la faveur de la mise en œuvre du plan « 500 000 formations », décidé au plus haut niveau de l'État et qui s'est réalisé, par convention entre les régions et PÔLE EMPLOI, le rôle des DIRECCTE et des SGAR étant très marginal. Dans sa contribution adressée à la Cour, l'Association des Régions de France (ARF) estime que les emplois dans les pôles 3E des DIRECCTE sont constitutifs de doublons avec ceux des directions « développement économique et emploi » des conseils régionaux.

Pourtant, il est clair que l'État sera durablement présent dans ce domaine. D'abord parce qu'il demeure responsable de la politique de l'emploi (marché du travail et mutations économiques) et dispose à cet effet de leviers d'action et de moyens financiers gérés au plan déconcentré. La possibilité de délégations de compétences pour les régions volontaires dans certains domaines de l'emploi, prévue à l'article 7 de la loi NOTRe, a permis la mise en place, le 30 mars 2016 d'une plate-forme commune « *État – Régions : ensemble pour l'emploi* », mais la possibilité ouverte par la loi NOTRe n'a à ce jour donné lieu qu'à deux demandes officielles de délégations.

Cependant, le rôle des services déconcentrés de l'État doit évoluer pour pleinement intégrer le renforcement des compétences des régions en matière de développement économique⁹⁹ et de formation professionnelle. Leur nouveau positionnement stratégique a été acté dès 2015¹⁰⁰ et consiste à :

- connaître le tissu économique régional ;
- décliner les politiques de l'État, en particulier la politique des filières et le déploiement du numérique ;

⁹⁹ Même si la Cour partage l'analyse du Conseil d'État, qui, dans son étude annuelle 2015 consacrée à l'action économique des personnes publiques, a constaté que la loi NOTRe n'avait pas suffisamment clarifié les compétences en la matière.

¹⁰⁰ Cf. la mesure 31 de la revue des missions (juillet 2015), intitulée *clarifier le rôle de l'État sur les territoires en matière économique* qui définit le nouveau positionnement attendu en la matière de l'État au niveau régional.

- accompagner les entreprises qui rencontrent des difficultés, ce qui suppose une capacité d'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques et gérer les crises (plan de sauvegarde de l'emploi important, sinistre industriel, etc.).

Le préfet demeure un acteur essentiel pour dépasser les clivages politiques ou de compétences entre collectivités territoriales. Ainsi, dans la région Hauts-de-France, l'État a joué un rôle majeur dans la conclusion du contrat de territoire du Calaisis, du plan pour le bassin minier ou encore du plan pour l'Amiénois, même si les moyens pour leur mise en œuvre sont, pour l'essentiel, apportées par les collectivités territoriales.

Cependant, pour atteindre ces objectifs, l'État doit regrouper ses forces, qui apparaissent aujourd'hui dans ce domaine trop éclatées : ainsi, certaines préfectures se sont dotées de chargés de missions ou d'équipes légères chargées du développement économique (cas dans les Hauts-de-France) sur des compétences très comparables à celles des DIRECCTE. Les SGAR disposent de chargés de mission pour le numérique et les systèmes d'information, alors que cette compétence est théoriquement dévolue aux DIRECCTE. Deux nouveaux réseaux ont été créés par les autorités ministérielles : les commissaires au redressement productif, en 2012, chargés de l'accompagnement des entreprises en difficulté, réseaux distincts des DIRECCTE jusqu'en 2016 (même si 16 d'entre eux ont été choisis parmi les personnels de ces directions) ; les responsables uniques aux investissements, en 2013, pour donner un interlocuteur unique de l'État aux entreprises ayant un projet de plus de 3 M€. On pourrait ajouter les représentants en régions de la Banque publique d'investissement.

Cette dispersion des (rares) moyens de l'État contrecarre la volonté affichée de repositionner les DIRECCTE, au service des préfets, sur un segment plus stratégique.

L'articulation doit également progresser au niveau régional avec les administrations financières. Actuellement, en effet, l'intervention de ces dernières au profit des entreprises en difficulté est réalisée au plan départemental¹⁰¹, essentiellement dans le cadre des comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI) et des commissions des chefs de services financiers (CCSF), alors que le niveau régional est celui choisi par le législateur pour développer des stratégies économiques opérationnelles et consolider un appareil productif national en manque d'un tissu fort de PME-PMI. Aux

¹⁰¹ À raison, selon la DGFIP, d'un ETP en moyenne par DDFiP consacré à la mission de soutien des entreprises en difficulté.

côtés des préfets et de DIRECCTE, les DRFiP gagneraient à être davantage impliquées dans l'accompagnement économique régional.

Des progrès sont également nécessaires en matière de système d'information et de banques de données. Ainsi, il apparaît indispensable d'achever le travail en cours sur les données des entreprises. Le ministère chargé du travail étudie depuis plusieurs mois avec l'Insee et la DINSIC l'évolution de son référentiel sur les entreprises et les établissements (projet SIENE), basé depuis son lancement sur le référentiel SIRENE de l'Insee. Il est hautement souhaitable que le nouveau système d'information sur les entreprises et les établissements soit rapidement disponible pour toutes les directions consommatrices de données sur les entreprises. Ce partage d'informations sur les entreprises s'inscrit dans une stratégie de l'État dépassant le seul cadre des DIRECCTE, puisque les projets interministériels tels que « Dites-Le-Nous-Une-Fois », « l'API entreprises » et l'ouverture de la base SIRENE sont opérationnels ou en voie de l'être.

D - La nécessaire évolution des missions de contrôle

Il s'agit d'une mission essentielle de l'État, dont l'exercice concerne l'ensemble des services déconcentrés. Elle est cependant en souffrance et sa réhabilitation est indispensable ce qui, selon la Cour, suppose des évolutions en termes d'organisation comme de positionnement.

1 - Améliorer l'organisation de la fonction inspection – contrôle à l'échelon déconcentré

La Cour suggère plusieurs pistes, dont certaines ont commencé à être mises en œuvre.

a) Conforter le rôle de l'échelon régional

La fonction de contrôle est une mission de terrain exercée au niveau départemental, mais l'échelon régional peut y apporter une plus-value significative. En effet, il devrait se voir confier la programmation et la détermination des priorités de contrôle, l'analyse des risques, le ciblage des structures à contrôler, l'harmonisation des procédures et des pratiques, et

la mutualisation des moyens, notamment au profit des départements comportant des effectifs réduits.

Cette structuration de la fonction régionale de contrôle est engagée : ainsi, l'autorité de coordination de l'action des agents chargés de la concurrence et de la répression des fraudes dans les DDI a été renforcée au sein des pôles C des DIRECCTE¹⁰². Les DRDJSCS doivent depuis 2016¹⁰³ élaborer un plan régional d'inspection et de contrôle (PRIC) sur les activités relevant de leur compétence et participer, en tant que de besoin, à des actions de contrôle départementales et interdépartementales. Les premiers programmes dont la Cour a eu connaissance sont cependant encore loin d'être des outils stratégiques d'analyse des risques sur les territoires permettant une programmation fine et un ciblage pertinent des contrôles.

L'implication du niveau régional doit par ailleurs permettre une véritable déconcentration des objectifs des contrôles, se substituant à terme aux objectifs nationaux souvent décalés de la réalité de terrain, ce qui n'exclue pas une animation par le niveau national du réseau des responsables régionaux chargés de l'inspection et du contrôle¹⁰⁴.

Ces évolutions nécessitent des changements de textes, par exemple pour le contrôle des établissements et activités physiques et sportives (APS), où seul le préfet de département est actuellement compétent.

b) Encourager le recours à l'interdépartementalité

L'article 7 du décret du 3 décembre 2009 relatif aux DDI prévoit qu'un arrêté du Premier ministre peut confier à une DDI le soin d'exercer une mission dans plusieurs départements et un arrêté du 12 janvier 2010 a été pris sur ce fondement, modifié à plusieurs reprises. Son champ d'application concerne les contrôles phytosanitaires, certaines inspections en matière d'alimentation, ou encore le contrôle des installations agricoles ou agro-alimentaires classées pour la protection de l'environnement. La Cour a pu constater les résultats encourageants de l'organisation de l'inspection mutualisée des installations classées organisée par les DDCCS/PP de la Charente et des Deux-Sèvres.

Une instruction de la DGAL du 8 juillet 2015 prévoit les modalités de mutualisation des compétences entre DDCCS/PP en matière d'inspection,

¹⁰² Décret du 30 juin 2016, suite à un rapport IGA / IGF de décembre 2015 sur l'administration territoriale de la DGCCRF.

¹⁰³ Décret du 30 décembre 2015.

¹⁰⁴ À l'instar de ce qui est fait depuis 2015 sous l'égide du SGMCAS en collaboration étroite avec l'IGAS, l'Inspection générale de la jeunesse et des sports et les directions d'administration centrale.

dans les champs de la pharmacie vétérinaire, de l'expérimentation animale, de l'alimentation animale et des sous-produits animaux. Pour ces mêmes directions, l'interdépartementalité en matière de contrôles CCRF, prévue par une circulaire aux préfets du 11 février 2014, n'a en revanche donné lieu qu'à une mise en œuvre très limitée ; d'où sans doute la nouvelle instruction adressée aux préfets en avril 2016 pour relancer les mutualisations sur la base d'un schéma régional.

La Cour recommande l'élargissement de ces pratiques, par exemple pour le contrôle des pratiques anticoncurrentielles dans la commande publique, dont la nécessaire redynamisation passe notamment par le développement des mutualisations interdépartementales. À cet effet, l'arrêté précité de janvier 2010 devra voir son champ d'application élargi, la Cour ayant constaté des pratiques de contrôles interdépartementaux conduites sans base juridique, comme dans les DDT(M) pour le contrôle des règles de construction.

c) Renforcer les synergies avec d'autres missions.

Ainsi, le contrôle de légalité de l'urbanisme est actuellement à la fois globalement mal exercé et organisé de manière variable, selon les départements (dans les préfetures ou dans les DDTM ou un peu dans les deux, mais dans tous les cas de figure mobilisant très peu d'ETP). Une réflexion quant au positionnement du contrôle de légalité de l'urbanisme mériterait d'être lancée par les ministères concernés. L'instruction des permis de construire « État », l'instruction de la fiscalité de l'urbanisme et le contrôle de légalité de l'urbanisme formant un ensemble de missions cohérentes et suffisantes pour assurer une masse critique viable, la Cour en propose le positionnement dans les DDT(M).

Plus ponctuellement, la Cour propose que la mission d'inspection du travail sur les ouvrages de production d'électricité, actuellement dévolue aux DREAL, soit transférée aux DIRECCTE.

2 - Développer des délégations et des certifications

Une autre piste permettrait d'améliorer l'intensité et l'efficacité de la fonction de contrôle : il s'agit du développement des délégations. Cette ambition rejoint la mesure 15 de la revue des missions 2015 : « améliorer les modalités de contrôle : développer les outils d'autodiagnostic et d'autocontrôle ».

Cette voie a déjà été ouverte, souvent dans le cadre de la réglementation communautaire, dans les services déconcentrés des ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement.

Ainsi, une ordonnance du 22 juillet 2011 et un décret du 30 juin 2012 ont organisé la délégation, moyennant une prise en charge financière par l'État, à des organismes à vocation sanitaire (OVS) : Fédération régionale de défense contre les organismes nuisibles (FREDON) dans le domaine végétal, Groupements de défense sanitaire (GDS) dans le domaine animal. En application de ce même texte, le préfet de département peut déléguer à des vétérinaires libéraux, dits mandatés, la mise en œuvre de police sanitaire et l'exercice de contrôles en matière de protection animale. Ces organismes délégataires sont contrôlés par les services de l'État. S'agissant de la certification des animaux vivants dans le cadre des échanges intracommunautaires, une nouvelle procédure a été mise en place depuis le 1^{er} janvier 2015 à l'instigation des autorités communautaires : les vétérinaires officiels privés (VOP) sélectionnés après appel à candidature et formation *ad hoc* ; ils agissent sous le contrôle des DDCS/PP et sont rémunérés par FranceAgrimer qui leur reverse la redevance qu'il prélève sur la profession¹⁰⁵. Les contrôles des véhicules sous température dirigée sont également délégués.

Par ailleurs, les contrôles du transport des matières dangereuses et les contrôles techniques des poids lourds sont délégués, depuis 2005, par les DREAL à des organismes agréés.

Dans d'autres secteurs, le développement des certifications type AFNOR (Association française de normalisation) est encouragé. Ainsi, afin de faciliter les actes de contrôles et l'autodiagnostic par les acteurs du champ des activités physiques et sportives, la direction des sports a promu les certifications AFNOR dans certains domaines (parcours acrobatique en hauteur, salle de remise en forme, salle d'arts martiaux, etc.). Dans le secteur de la restauration, des travaux sont en cours pour définir des référentiels permettant à des organismes privés de certifier des bonnes pratiques d'hygiène constatées chez les professionnels. Il est demandé aux DDCS/PP de prendre en considération, dans l'analyse de risque permettant de programmer les inspections¹⁰⁶, l'adhésion des professionnels à une

¹⁰⁵ De 4 à 6 € par certificat.

¹⁰⁶ En matière de restauration commerciale, des travaux ont été confiés à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) pour hiérarchiser les risques sanitaires liés à l'alimentation en vue d'une meilleure définition des priorités pour les contrôles.

démarche de certification privée, afin de cibler les autres établissements, présentant des risques plus élevés.

Mais il est prévu à ce stade que ces démarches de certification, comme l'engagement des professionnels vers des démarches qualité (labels et chartes de qualité) demeurent organisées sur des bases volontaires. C'est pourquoi la Cour recommande, à chaque fois que cela est possible, de les rendre progressivement obligatoires, après négociations avec les organisations professionnelles des secteurs concernés.

Ces délégations, qui doivent permettre de rendre plus efficiente la fonction inspection - contrôle, doivent respecter différents préalables :

- l'évolution des textes. Actuellement, aucune disposition ne permet de déléguer des contrôles visant à s'assurer du respect, par les entreprises du secteur agroalimentaire, de la législation et de la réglementation dans les domaines de la sécurité sanitaire des aliments ;
- la sélection des organismes délégataires, qui doit se faire sur des bases professionnelles et dans le cadre des règles de libre concurrence ;
- les contrôles des délégations doivent eux-mêmes être professionnalisés¹⁰⁷ ; or, s'agissant par exemple de la délégation au FREDON par les DRAAF, l'instruction ministérielle sur la mise en œuvre du contrôle de la délégation n'était toujours pas publiée au moment du contrôle de la Cour.

La Cour estime souhaitable l'engagement d'un travail transversal sur la fonction contrôle dans les services de l'État, qui pourrait utilement être élargi à la lutte contre les fraudes, afin de la rendre plus efficiente. La lutte contre la fraude documentaire fait partie des quatre missions prioritaires des préfetures dans le cadre du PPNG¹⁰⁸.

E - Le renforcement des missions en matière d'observation et d'expertise

Selon les constatations de la Cour, une autre attribution des services déconcentrés de l'État, qu'ils sont les mieux placés pour conduire avec neutralité et qui correspond à un besoin réel et transversal, mérite d'être

¹⁰⁷ Deux missions récentes du CGAAER diligentées à ce sujet dans les services déconcentrés du ministère de l'agriculture ont montré que tel n'était pas toujours le cas.

¹⁰⁸ La Cour prend acte de la réaffectation d'emplois, dans le cadre du PPNG, pour créer un correspondant fraude dans chaque préfeture.

confortée : il s'agit de la mission de veille, d'analyse, d'étude, d'expertise, de gestion des *big data*, voire de prospective.

Or, telle n'est pas la tendance constatée. Ainsi, les investigations de la Cour dans les DREAL montrent que les missions d'études et de statistiques de ces directions servent de variable d'ajustement au regard des missions régaliennes et obligatoires. Les services en charge des études, statistiques et évaluations (SESE) dans les DIRECCTE, garants d'une vision neutre et fiable de l'action de l'État sur le champ de l'économie, de l'emploi et du travail, ont vu leurs effectifs globaux passer de 150 agents début 2010 à 110 en 2016, soit une baisse en termes relatifs supérieure à celle qui a affecté l'ensemble des effectifs des DIRECCTE.

Dans les DRJSCS, le développement de l'observation et des études, à partir notamment de précédents dans le domaine de la protection juridique des majeurs, et l'investissement dans la connaissance des déterminants des politiques de cohésion sociale, présenteraient également une utilité incontestable.

L'exercice de ces missions d'expertise et d'analyse va supposer, pour être pleinement efficace, une coopération accrue entre les services de l'État – alors que des blocages ont pu être relevés par la Cour dans la transmission des données, par exemple entre DRFiP et DREAL en matière de logement, ainsi que la transmission, qui devrait être rendue obligatoire, de données statistiques détenues par des tiers (collectivités territoriales et organismes de protection sociale).

Ainsi, la mutualisation des informations entre acteurs du logement a, de l'avis de plusieurs DREAL, accru l'expertise globale, qu'il s'agisse de coopération entre services de l'État (partenariat avec l'Insee) ou de mutualisation avec les collectivités territoriales, *via* la création de groupements d'intérêt public (GIP) d'aides stratégiques à la décision.

Le rapprochement des effectifs et des compétences mobilisés sur les fonctions d'observation et d'expertise devrait être mis en œuvre. Les préfets de région devraient pouvoir bénéficier, au cas par cas, de concours d'experts issus des structures centrales (directions, inspections générales, commissariats généraux, etc.) afin d'enrichir certains travaux d'étude ou d'évaluation conduits en région.

Enfin, les systèmes d'observation territoriale et les programmes annuels d'études et d'évaluation de la politique d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, gérés par les SGAR avec l'appui méthodologique et financier du CGET, méritent d'être confortés.

IV - Des missions dont l'abandon ou le transfert doit être envisagé

La Cour a procédé, à l'occasion de ses contrôles, à la revue des missions en désuétude ou résiduelles, dont l'exercice pourrait être abandonné ou transféré à des organismes tiers.

Elle s'est particulièrement intéressée aux interventions des services déconcentrés de l'État dans les domaines ayant fait l'objet d'une décentralisation des compétences. Il apparaît en effet que l'État peine à en tirer toutes les conséquences et persiste à vouloir conserver une présence et un rôle dans ces domaines, en engageant sur des missions sans plus-value avérée des moyens qui seraient plus utiles à l'exercice de missions régaliennes ou prioritaires. L'observation du rapport d'information sénatorial sur la réorganisation territoriale déposé en mars 2009¹⁰⁹ : « l'État reste paradoxalement très présent dans nombre de secteurs décentralisés, soit qu'il y ait conservé quelques compétences, soit que les administrations déconcentrées antérieurement compétentes aient conservé tout ou partie de leurs effectifs » demeure d'une grande actualité. Un rapport plus récent de France Stratégie¹¹⁰ a également appelé à une clarification du rôle de l'État, préconisant, « dans les domaines où ses compétences ont été transférées, d'en tirer les conséquences en termes de responsabilité et d'organisation ».

Il est vrai que 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. Ces hypothèses demeurent nombreuses, souvent consommatrices de moyens alors que la valeur ajoutée de l'État n'y apparaît guère évidente.

A - La suppression de certaines missions

La Cour, à l'occasion de son enquête, a identifié quelques missions qui mériteraient d'être supprimées. Il s'agit notamment des autorisations d'exploiter les exploitations agricoles, délivrées par les DRAAF et les DDTM et dont la gestion est par ailleurs critiquable, de la délivrance des

¹⁰⁹ N° 264 (2008-2009) déposé le 11 mars 2009.

¹¹⁰ BUREAU, Dominique, NAVES, Marie-Cécile, IDRAC, Anne-Marie, VIAL, Martin. *Quelle action publique pour demain ? Cinq leviers pour agir*, avril 2015.

licences d'entrepreneur de spectacle dans les DRAC, du rôle des DIRECCTE en matière de tourisme ou encore de la participation, à la demande du service départemental d'incendie et de secours, des agents des DDT(M) aux visites de sécurité¹¹¹.

La Cour prend acte de la mise en place, en janvier 2017, d'un Plan d'action de modernisation des missions, des moyens et des organisations (dit 3MO) des DIRECCTE, qui prévoit notamment d'« externaliser des activités résiduelles ou périphériques » et de « supprimer des activités devenues inertes, sans plus-value ».

B - Le transfert de missions à des organismes tiers

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. Ces transferts devraient, au cas par cas, faire l'objet d'une étude de faisabilité précise, surtout lorsque les missions concernées représentent des enjeux importants, notamment en termes de personnels :

- le secrétariat des comités médicaux pour les agents des fonctions publiques territoriales et hospitalières et des commissions de réforme pour les agents de la fonction publique hospitalière, qui est assuré par les DDCS/PP, pourrait être transféré vers des organismes relevant de ces secteurs, comme cela a commencé à se faire sur une base conventionnelle. Ces transferts clarifieraient les charges aujourd'hui supportées par les services de l'État concernés ;
- l'instruction des aides FEAGA (voire FEADER), actuellement assumée par les DDT(M), pourrait être transférée vers l'ASP, comme la Cour l'a recommandé dans un référé du 1^{er} mars 2017.

Même si elles représentent un enjeu plus limité, d'autres missions représentent un enjeu beaucoup plus limité :

- la délivrance du titre de maître restaurateur, qui relève des préfets, pourrait être transférée aux chambres consulaires¹¹² ;

¹¹¹ Même limitée aux établissements recevant plus de 300 personnes depuis l'intervention d'un décret du 31 octobre 2014, leur plus-value est très faible, mais leur présence est obligatoire et ils endossent par leur signature une responsabilité qui dépasse leur capacité d'action. Il s'agit, surtout dans certains départements, d'une mission assez chronophage.

¹¹² Mesure 5 de la revue des missions du 22 juillet 2015, non encore mise en œuvre.

- la délivrance du titre de maître artisan par les DIRECCTE, pourrait être transférée vers les chambres des métiers ou vers des commissions professionnelles ;
- l'instruction des dossiers d'exonération dans les zones ZRR et ZRU et d'homologation des accords sur l'épargne salariale par les DIRECCTE, pourrait être transférée vers les URSSAF.

C - L'abandon ou le transfert de certaines missions partagées avec les collectivités territoriales

Dans un certain nombre de domaines, le partage des compétences entre les collectivités locales et les services déconcentrés n'est pas efficient, d'autant que les subventions que l'État continue d'accorder, souvent d'un montant faible, relèvent d'une logique de guichet et de saupoudrage. La propension des services de l'État à assurer dans ces secteurs une fonction de coordination ou d'ensembliser mal définie contribue à figer les situations.

1 - En matière de sport

En matière de sport, les 800 ETPT affectés à cette mission en services déconcentrés exercent des attributions chronophages dont la plus-value, en dehors de celles relatives au contrôle de la sécurité des pratiques physiques et sportives, n'apparaît pas clairement, alors que les collectivités territoriales interviennent de leur côté et de manière plus importante¹¹³, ce que le récent transfert des CREPS aux régions a illustré.

En dépit de l'engagement des collectivités territoriales en faveur du mouvement sportif, le ministère chargé des sports persiste à rester présent dans les territoires pour y promouvoir « le sport pour tous », selon lui, « cette relation de proximité entre services de l'État et associations est nécessaire à l'équilibre des territoires »¹¹⁴. Il a adressé en 2015 une instruction aux préfets de région en vue de l'élaboration de schémas de développement du sport dans les régions. À l'appui de son rôle, il ne dispose pour l'essentiel que de la part territoriale des subventions du CNDS, dont les montants moyens sont faibles et concurrents de ceux

¹¹³ Selon l'ARF, « les collectivités territoriales représentent au total 76 % des financements publics en faveur du sport contre 24 % pour l'État ».

¹¹⁴ Réponse à la Cour.

accordées, de manière beaucoup plus massive, par les collectivités territoriales.

Tableau n° 4 : évolution des subventions du CNDS entre 2013 et 2015 (montants moyens alloués)

| | 2013 | 2014 | 2015 |
|----------------------------|----------|----------|----------|
| Structures régionales | 17 225 € | 18 366 € | 19 314 € |
| Structures départementales | 7 844 € | 8 717 € | 9 482 € |
| Structures locales | 2 357 € | 3 252 € | 4 008 € |

Source: rapport d'activité 2015 du CNDS

La pluralité des acteurs rendrait donc nécessaire une « coordination » de ces derniers, au sein de laquelle l'État entend jouer un rôle essentiel pour « rationaliser l'action publique [et] partager les priorités essentielles », puisqu'il « s'agit de faire émerger des modèles de gouvernance territoriale et partenariale des politiques sportives »...

La Cour attend de la réflexion « Missions Territoires Métiers », conduite en 2017, une clarification des missions et des rôles de chacun sur les territoires.

2 - En matière de jeunesse et de vie associative

Dans le domaine de la jeunesse et de la vie associative, les commandes politiques se sont multipliées au cours de la période sous revue : projets éducatifs territoriaux pour accompagner la réforme des rythmes scolaires ; plan « priorité jeunesse » de 2013 ; dispositif « la France s'engage » lancé en juin 2014 ; plan régional de développement du service civique, etc.

S'agissant du service civique, qui demeure une mission régaliennne, sa montée en puissance relève des services de l'État, notamment pour l'agrément des structures associatives.

Toutefois, la revue des missions de l'État de juillet 2015 précisait que : « Les acteurs intervenant dans les champs des politiques de jeunesse, d'éducation populaire et de vie associative sont nombreux et il est attendu que l'État joue un rôle d'animateur, d'« ensemblier » dans les territoires ». La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a confié au

Conseil régional un rôle de chef de file en matière de politique de la jeunesse, pour « organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics »¹¹⁵, mais sans pour autant remettre en cause l'intervention de l'État dans ce domaine, qui avait du reste été confirmée par la loi NOTRe. En conséquence, la conférence territoriale de l'action publique doit notamment débattre de l'articulation et la coordination des politiques en faveur de la jeunesse entre les différents niveaux de collectivités et l'État.

Pour autant, la Cour estime que les interventions des services déconcentrés de l'État dans ces domaines, outre qu'elles se présentent comme un empilement de dispositifs sans réelle portée stratégique, reposent sur des moyens limités mis à disposition des services déconcentrés concernés (DDCS/PP et DRJSCS), dans un champ de compétence où les collectivités territoriales interviennent de leur côté et de manière plus intense. Les services de l'État participent ainsi à la mise en œuvre des projets éducatifs territoriaux (soit l'équivalent de 67,4 ETP), alors que ces derniers relèvent pour l'essentiel du bloc communal. Ils soutiennent également « la mobilité internationale des jeunes », mettent en œuvre des actions du fonds d'expérimentation de la jeunesse, accordent des subventions au titre du Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) destinées à soutenir la formation et l'animation et soutien au réseau associatif, et assurent la gestion des postes dits FONJEP, toutes actions à la fois très limitées dans leur montant et sans impact avéré ou, à tout le moins, mesuré.

Par ailleurs, la création de délégués régionaux à la vie associative n'apparaît guère justifiée à la Cour.

3 - Dans le domaine de l'action sociale

Dans le champ social, pourtant très largement décentralisé depuis 1986, le fait que des politiques sectorisées relèvent de différents acteurs justifierait que l'État garantisse le caractère concerté de leurs actions. Ainsi, les politiques publiques de la petite enfance comme du soutien à la parentalité relèvent de compétences multiples, et donc d'une gestion par nature partenariale (réglementation nationale, agréments délivrés par les conseils départementaux, gestion de l'accueil collectif par le bloc communal, formation des nouveaux professionnels suivie au niveau régional, financement par les caisses d'allocations familiales et la Caisse

¹¹⁵ Article 54.

de mutualité sociale agricole – CMSA –, etc.). S'agissant du partage des compétences avec les collectivités, la DGCS a indiqué à la Cour sa volonté « d'affirmer le rôle « d'assembler » des DDCS/PP vis-à-vis des collectivités ».

Plutôt que de simplifier le paysage institutionnel et rationaliser les interventions, l'État excipe du *statu quo*, qu'il est juridiquement le seul à pouvoir faire évoluer, pour légitimer le maintien de sa présence.

Alors que l'action sociale et les politiques de solidarité relèvent des départements, qui ont été confortés dans cette mission par la loi NOTRe, 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 œuvre¹¹⁶. Ce plan entend rationaliser les multiples schémas départementaux auxquels les DDCS/PP sont, à des degrés divers, parties prenantes (schéma de la domiciliation, schéma des services aux familles, projet régional de santé, etc.), sans que la Cour y ait décelé une plus-value décisive autre que celle, selon la DGCS, de « décloisonnement des politiques publiques »¹¹⁷.

4 - Dans le domaine de la formation et de l'orientation

En matière de formation et d'orientation, les services déconcentrés de l'État continuent également de disposer de prérogatives, alors que cette compétence est désormais, pour l'essentiel, décentralisée aux Régions¹¹⁸.

Tel est le cas de la certification des diplômes des professions sociales et paramédicales, qui mobilise près de 160 ETP dans les DRJSCS¹¹⁹, considérées comme des autorités académiques. Ces directions habilitent également les organismes de formation et organisent les jurys délivrant les diplômes et les titres dans le champ du sport. Cette mission, qui associe les DDCS, est très mobilisatrice (participation aux jurys, contrôle de l'insertion professionnelle des stagiaires, évaluation des organismes de formation, remise des diplômes), même si des réformes récentes (décret n° 2015-1527 du 24 novembre 2015 et arrêté du 21 décembre 2015) ont permis d'en alléger marginalement le contenu (habilitation pour cinq ans au lieu d'habilitation pour chaque session,

¹¹⁶ Circulaire du 16 juillet 2014.

¹¹⁷ Réponse de la DGCS à la Cour.

¹¹⁸ Lesquelles regrettent une « recentralisation par les normes (...) ainsi, 21 conventionnements obligatoires entre la région et l'État ont été recensés » (contribution de l'ARF adressée à la Cour).

¹¹⁹ 6000 diplômes par an en Nouvelle Aquitaine, par exemple.

renouvellement d'habilitation simplifié, jury réduit et moins fréquent, possibilité de réunion sur sites distants, etc.).

Pour autant, la Cour considère que le suivi individualisé des organismes de formation et des candidats s'éloigne du rôle stratégique d'une direction régionale. *A minima*, certaines composantes de cette mission (notamment l'organisation des séquences d'évaluation) pourraient être déléguées aux organismes de formation habilités, dont éventuellement les fédérations sportives.

Mais il conviendrait préférentiellement d'envisager le transfert de ces compétences de formation aux régions, l'État ne conservant qu'un rôle de contrôle *a posteriori*, comme le prévoit le décret n° 2017-537 du 13 avril 2017, qui substitue l'agrément par les régions des établissements de formation en travail social préparant à un diplôme de travail social à la déclaration préalable auprès des services l'État¹²⁰.

Avec ce même souci de cohérence et d'économie de moyens, il serait logique de transférer également le réseau « Information Jeunesse », ainsi que les CIO¹²¹ aux régions, en leur qualité de chefs de file de la politique de formation et d'orientation professionnelle et responsables à ce titre du service public régional d'orientation (SPRO). De ce fait, les missions des DRJSCS et les DDCS/PP qui demeurent encore, au titre des responsabilités de l'État en matière d'information jeunesse, des interlocutrices privilégiées du réseau « information jeunesse », s'en trouveraient allégées et centrées autour de la collation des grades et des contrôles.

Par ailleurs, la gestion de 35 % des crédits du FSE a été décentralisée auprès des régions, l'État conservant la gestion du reste des fonds, répartis sur deux niveaux entre la DGEFP au niveau central et les DIRECCTE au niveau déconcentré. La répartition des responsabilités de gestion du FSE est inutilement complexe. La Cour estime préférable qu'une autorité de gestion unique soit responsable de la gestion du FSE.

¹²⁰ Avec maintien cependant d'un avis du représentant de l'État dans la région qui s'assure de la capacité pédagogique de l'établissement à préparer les candidats aux diplômes d'État de travail social.

¹²¹ Ainsi que l'a proposé le Rapport d'information de M. Guy-Dominique KENNEL, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du sénat, n° 737, 29 juin 2016.

5 - Dans le domaine du tourisme

Dans le domaine du tourisme, l'État s'appuie sur l'opérateur national Atout France¹²² et sur l'intervention très développée des collectivités territoriales. Le positionnement de ses services déconcentrés en la matière ne va donc pas de soi. En dehors des contrats de destination et des subventions accordées aux réseaux des opérateurs du tourisme, l'État distribue peu de crédits directement aux collectivités et à leurs opérateurs pour la mise en œuvre de cette politique. Les DIRECCTE passent l'essentiel de leurs moyens dédiés au tourisme à rechercher leur crédibilité auprès des acteurs territoriaux. La feuille de route du groupe de travail tourisme lui assigne ainsi comme objectif de « travailler en équipe (mode projet) sur des problématiques communes afin d'accompagner de manière efficace les opérateurs, les élus et les décideurs territoriaux dans le pilotage de leur politique touristique », ce qui met en doute l'impact réel de leur action.

6 - Dans les domaines de l'aménagement, de l'énergie et du climat

Dans des secteurs plus nouveaux comme l'énergie et le climat, la Cour s'interroge également sur l'efficacité et la plus-value réelles des interventions résiduelles des administrations déconcentrées de l'État. Le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)¹²³, qui est prescripteur, est dans les mains de la région et son périmètre est large : biodiversité, climat air énergie, intermodalités, déchets, enseignement supérieur et recherche, etc. Le préfet n'est qu'un acteur parmi d'autres, dont le véritable pouvoir réside dans la possibilité (très théorique) de censure du document final. Or, il continue de disposer d'agents et de services, notamment dans les SGAR et les DREAL, affectés à ces missions, faisant peser un risque de doublons avec ceux des collectivités. Les DREAL doivent « suivre » les schémas dont l'élaboration est désormais confiée aux Régions, ou encore assurer « la promotion de l'efficacité énergétique » dont la mise œuvre est assurée par des dispositifs qui ne sont pas directement de leur responsabilité, même si les préfets de région sont les délégués régionaux de l'ADEME et assurent la présidence du comité régional d'orientation de cet établissement. La Cour prend acte de la réponse du ministère chargé de l'écologie suivant laquelle le maintien des effectifs au sein des DREAL n'est que temporaire, « pour l'accompagnement

¹²² Groupement d'intérêt économique créé en 2009.

¹²³ articles L. 4251-1 à L. 4251-11 du CGCT issus de la loi NOTRe.

des collectivités régionales dans la prise en charge de leurs nouvelles compétences en matière d'aménagement et de planification ».

*

**

Au total, la Cour s'interroge sur la portée de cette notion polymorphe d'État « ensemblier » ou « assemblier »¹²⁴, lorsque les compétences sont réparties entre plusieurs niveaux de collectivités territoriales. Elle recommande de procéder à une clarification dans la dévolution des compétences entre les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales en évitant, autant que possible, tout partage d'attributions, induisant des « partenariats ». Elle appelle, à défaut, à ce que l'article L 1111-8-1 du CGCT, issu de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, qui permet à l'État de déléguer ses compétences à une collectivité territoriale, soit davantage utilisé dans des domaines où les siennes sont moins étendues que celles de la collectivité. 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.

La Cour rappelle également l'existence de l'article 105 de la loi NOTRe, codifié à l'article L.1111-8-2 du CGCT, qui permet la mise en place de guichets uniques ou de délégations d'instruction entre État et collectivités territoriales.

D - La fin souhaitable des missions d'ingénierie et d'accompagnement des collectivités territoriales par l'État

Bien que la mission d'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) ait été supprimée, l'État tend paradoxalement à réinventer des missions de même ordre.

La Cour a constaté l'appétence des services de l'État, alors que progresse la décentralisation, à être ou devenir « facilitateurs, incitateurs ». Différents textes leur confient des missions « d'accompagnement » des porteurs de projets. Une orientation apparaît particulièrement d'actualité : il

¹²⁴ Les deux termes sont alternativement utilisés, dans les circulaires administratives, comme dans les réponses à la Cour.

s'agit du « Nouveau Conseil aux territoires »¹²⁵, présenté comme un facteur important d'évolution des missions des préfetures et des DDT(M). Le PPNG prévoit de transférer une partie du millier d'emplois redéployés grâce à sa mise en œuvre vers des fonctions « de conseil et d'animation des politiques interministérielles à l'échelon départemental » et la circulaire du ministre de l'intérieur du 8 juillet 2016 relative aux organisations cibles des préfetures demande la mise en place systématique d'une direction ou d'un service notamment en charge de l' « appui territorial (...) expression d'une ingénierie territoriale favorisant l'émergence et l'aboutissement des projets d'aménagement local »¹²⁶. Dans les DDT(M), il s'agit « d'occuper » une partie des agents qui géraient précédemment l'ATESAT, soit environ 1400 ETP.

Cette tendance a été constatée dans d'autres champs des services déconcentrés de l'État. Ainsi, la mesure 26 issue de la revue des missions (juillet 2015) vise à développer les compétences spécifiques en matière d'ingénierie territoriale des conseillers d'éducation populaire et de jeunesse afin de mieux « accompagner les collectivités locales et les associations ». La mesure 44 prévoit de son côté que l'État mette à disposition « son expertise et ses compétences en matière d'ingénierie culturelle pour aider les collectivités à construire des projets de qualité adaptés à leurs besoins », en créant, à partir de 2016 et jusqu'en 2018, quarante conseillers en action culturelle « au niveau des unités territoriales des DRAC »¹²⁷.

La Cour met en garde contre ces évolutions aux contours imprécis et potentiellement générateurs de doublons.

En effet, la mission de solidarité territoriale a été renforcée au bénéfice des départements par la loi NOTRe¹²⁸. D'autre part, les

¹²⁵ Directive nationale d'orientation sur l'ingénierie de l'État dans les territoires du 10 mars 2016, mais la démarche a été initiée en 2013.

¹²⁶ On ne peut s'empêcher de relever la permanence de l'argument de soutien aux « petits maires ». Déjà, à l'occasion de la réforme des arrondissements par le décret-loi du 26 septembre 1926, le rapport au Président de la République, pour justifier du maintien des arrondissements très ruraux, invoquait les maires « ayant un besoin tout particulier de l'aide d'un guide administratif comme le sous-préfet » (JORF 13 et 14 septembre 1926, pp. 10186 – 10202.).

¹²⁷ Postes créés à l'intérieur du plafond d'emploi des DRAC.

¹²⁸ L'article L. 3232-1-1 du CGCT dispose : « Pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, le département met à la disposition des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat une assistance technique dans des conditions déterminées par convention ».

intercommunalités, dont le périmètre et les compétences se sont récemment accrus en milieu rural à l'instigation de l'État au cours de la période récente, ont développé leurs propres services d'ingénierie. Certaines régions ont également mis en place au cours des dernières années des « centres de ressources et d'appui » aux communes et intercommunalités pour le montage de projets en matière d'infrastructures et de développement local¹²⁹. Par ailleurs, la Caisse des dépôts et consignations a récemment créé en son sein une « direction du réseau et des territoires », dont la principale justification, comme l'a souligné un récent contrôle de la Cour sur cet établissement, est la mise en place une nouvelle offre « d'ingénierie territoriale ». Le risque de doublons est donc particulièrement élevé.

De surcroît, les missions de conseil ont tendance, comme les investigations de terrain l'ont confirmé, à mal s'articuler avec les missions de contrôle, appelées à demeurer structurellement des attributions régaliennes : la Cour, dans son insertion précitée de 2016 sur le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire, avait ainsi relevé que la mission de conseil des préfectures était déjà privilégiée par rapport au contrôle et les investigations conduites dans le cadre de la présente enquête ont montré que les agents « *jeunesse et sports* » conçoivent leur mission d'abord comme un accompagnement des acteurs sportifs et des collectivités, au détriment des missions de contrôle. Enfin, la conformité de certaines missions de conseil et d'ingénierie territoriale avec le droit européen de la concurrence et des aides d'État est dans certains cas douteuse, exposant l'État à des risques de contentieux.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La revue des missions des services déconcentrés de l'État à laquelle la Cour a procédé montre une grande diversité de situations, incluant des missions ou des services en forte tension, et une distribution de leur exercice qui est loin d'être optimale.

Alors que les nouvelles technologies ont un impact de plus en plus fort sur le contenu des missions, toutes les conséquences sont loin d'en être tirées, à la fois sur le dimensionnement du réseau territorial de l'État et sur le niveau des effectifs nécessaires à l'accomplissement des missions concernées. En d'autres termes, les gains de productivité, au demeurant insuffisamment mesurés, ne sont pas optimisés.

¹²⁹ Source : contribution de l'ARF à la Cour.

Par ailleurs, les services déconcentrés de l'État continuent d'intervenir dans plusieurs champs que le législateur a très largement décentralisés ; la plus-value de ses attributions résiduelles, consommatrices de moyens parfois susceptibles de constituer des doublons, n'est pas établie et un effort de clarification s'impose.

Les enquêtes de la Cour ont enfin établi qu'une gestion plus efficiente d'un certain nombre de missions est possible et nécessaire, en supprimant certaines, en gérant différemment d'autres, notamment par le recours croissant à l'interdépartementalité voire au niveau régional, en modernisant les fonctions d'inspection-contrôle ou d'expertise et d'observation.

L'enjeu est celui d'une allocation des moyens aux missions prioritaires de l'État.

Dans ces conditions, la Cour émet les recommandations suivantes :

- 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 ;*
- 3. (SGG, SG des ministères, DGFIP) : par le recours systématique, à compter du 1^{er} 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 ;*
- 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 ;*
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 ;*
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 DDCCS/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.*
-

Chapitre II

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

La réforme des services de l'État au niveau régional dans le cadre du nouveau découpage est loin d'être achevée. L'organisation de l'État dans les départements doit, quant à elle, encore évoluer.

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

La réforme régionale entamée en 2015, si elle n'a pas remis en cause la RéATE au plan organique, est venue percuter de manière significative l'un de ses leviers, à savoir le rôle de l'échelon régional de l'État, qui a dû se réorganiser de manière significative. À la différence de la RéATE, analysée dans le rapport public thématique de la Cour de 2013, la réforme en cours de l'organisation territoriale de l'État résulte de la réforme des collectivités régionales et non pas d'une volonté autonome de l'État de réformer ses services.

Même s'il est prématuré de tirer des conclusions définitives d'une réforme appelée à se mettre en place jusqu'au 31 décembre 2018, les choix retenus appellent de la part de la Cour plusieurs observations, notamment fondées sur les investigations qu'elle a conduites sur la mise en œuvre de la fusion des directions régionales des services de l'État en Nouvelle Aquitaine et en Hauts-de-France¹³⁰. Cette réforme appelle par ailleurs une évolution de la fonction de préfet de région, ainsi qu'une adaptation des périmètres de plusieurs administrations régionales.

A - La mise en œuvre de la réforme régionale pour les services de l'État présente des risques

1 - Une mise en œuvre rapide

Après une phase de préfiguration, les organisations et la localisation des nouveaux services régionaux (SGAR, directions régionales, préfetures de région) ont été arrêtées dans des délais rapides, de manière à être opérationnels dès le 1^{er} janvier 2016.

Les pouvoirs publics ont mis en place un accompagnement social et une concertation approfondie, au plan local comme au plan national.

Le choix a par ailleurs été fait d'un dispositif de pilotage national *ad hoc* de la réforme, qui a mis en exergue le positionnement mouvant du SGMAP. En effet, le décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création de cette instance lui confiait la responsabilité de la coordination interministérielle de la réforme des services déconcentrés de l'État. Ces dispositions auraient dû logiquement conduire à lui attribuer la coordination de la mise en œuvre de la réforme territoriale en 2015.

Tel n'a pas été le cas. En effet, le décret n° 2015-55 du 26 janvier 2015 a institué un coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État, placé auprès du SGG, et assisté d'une mission interministérielle de la réforme de l'État (MICORE). Selon l'article 2 du décret, « le coordonnateur national anime le travail mené par les ministères, entretient des échanges réguliers avec les correspondants qu'ils ont désignés, ainsi qu'avec les préfets de région. Il instruit et évalue les réflexions stratégiques relatives à l'évolution des différents réseaux inscrits dans le champ de la réforme. Il est destinataire des avant-projets de réorganisation préparés dans chaque région et s'assure de la cohérence des choix proposés. »

¹³⁰ Voir annexe n° 20.

La MICORE était composée d'une petite équipe¹³¹ dont la Cour a constaté l'efficacité et la réactivité. Sa première mission était de respecter l'échéance du 1^{er} janvier 2016 fixée par le Gouvernement pour la réorganisation des services de l'État, ce qui a été le cas.

Un décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015 a abrogé celui de 2012 et le SGMAP n'a plus désormais explicitement de mission ou de compétence en matière de réforme des services déconcentrés de l'État. Ceci n'a pas empêché le SGMAP d'engager, entre mars 2015 et octobre 2016, 4 M€ en dépenses de conseil en lien avec la réforme des services déconcentrés de l'État, sans que le résultat de sa contribution ne soit toujours clairement identifié.

La MICORE a été supprimée par le décret n° 2017-69 du 25 janvier 2017, un préfet chargé de mission auprès du SGG conservant cependant la responsabilité de coordonner les travaux interministériels portant sur l'administration territoriale de l'État.

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.

Dans les directions régionales, un effet immédiat en termes de mutualisation a été obtenu par la fusion des secrétariats généraux et donc un gain en termes d'économies d'échelle.

La plupart des opérateurs de l'État (Pôle Emploi, ADEME, ASP, etc.) ont été réorganisés selon le nouveau périmètre régional.

2 - Les options retenues présentent des inconvénients non négligeables

a) Des choix organisationnels parfois inadaptés

En premier lieu, de nombreuses directions régionales n'ont pas vu leur siège fixé au chef-lieu de région. Ce choix, justifié par des spécificités territoriales plus ou moins convaincantes, n'apparaît guère judicieux, notamment en ce qu'il contrarie l'objectif, plusieurs fois rappelé par les pouvoirs publics dans le cadre de la réforme territoriale, de constituer un « état-major régional » autour du préfet de région.

¹³¹ 7 agents au maximum affectés à la MICORE.

La Cour a constaté que, dans ces cas, le directeur régional concerné voit ses déplacements multipliés, source d'inefficience.

Par ailleurs, les services déconcentrés de l'État se sont réorganisés de manière à être en état de fonctionner le 1^{er} janvier 2016, soit préalablement à la mise en place des services des conseils régionaux élus en décembre 2015. Le résultat en est que, dans les régions fusionnées, les directions de l'État ne trouvent pas forcément un interlocuteur dans leur champ de compétence au niveau de la région. Selon le président de la région Hauts-de-France, aucun travail formalisé n'a été conduit sur l'articulation des services de l'État et de ceux de la Région. Toutefois, « le choix de la résidence administrative de certains directeurs des services régionaux s'est fait en fonction de l'implantation de certaines directions régionales de l'État. Ainsi, la Direction de l'agriculture et de la pêche de la Région a son siège à Amiens, compte tenu du siège de la DRAAF à Amiens. De même, la direction de la jeunesse, sport et vie associative de la Région siège à Amiens, tout comme la DRJS. »¹³²

Plus critiquable encore est le fait que le choix des implantations ne permette pas d'assurer de manière systématique toutes les synergies possibles entre services de l'État eux-mêmes : le service régional de l'alimentation de la DRAAF au même endroit que le pôle C de la DIRECCTE, le service d'économie agricole au même endroit que le service de la DREAL chargé de l'eau, le service régional et de formation de la DRAAF au même lieu que le siège du rectorat de région académique, etc.

Enfin, la mise en œuvre de la réforme territoriale s'est faite à géographie des missions constante et n'a pas cherché à intégrer une modification du partage de compétences entre les niveaux régional et départemental. Ainsi, la transformation des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) en services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP), à l'occasion de la réforme territoriale, n'a pas été mise à profit pour redéfinir la carte de ces services au regard du volume d'activité d'une part et des enjeux territoriaux d'autre part. La nouvelle appellation des STAP devenus unités départementales de l'architecture et du patrimoine des DRAC à compter du 1^{er} janvier 2016 conduit à revenir à une organisation départementale de ces services. La relocalisation des unités isolées est un processus lancé en 2010 qui peine à s'achever, comme la Cour l'a constaté en Nouvelle-Aquitaine et dans les Hauts-de-France.

¹³² Réponse écrite à la Cour.

Pourtant, au plan organique, des marges de progrès existent, notamment dans le rapprochement des directions régionales et des directions départementales implantées dans la même ville.

Cette voie a été explorée par l'administration territoriale en charge de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, mais suivant des modalités qui n'apparaissent pas pleinement satisfaisantes. Le décret du 30 décembre 2015 relatif à l'organisation et aux compétences des services déconcentrés régionaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale a en effet créé, au 1^{er} janvier 2016, une direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, par la fusion de la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et de la direction départementale de la cohésion sociale du département du siège de la direction, mais dans seulement huit des treize régions existant en France métropolitaine. L'organisation du réseau jeunesse et sports – cohésion sociale qui en résulte est particulièrement complexe :

- des DRDJSCS dans les régions fusionnées (sauf Hauts-de-France et Occitanie) ;
- des DJSCS dans les cinq DOM ;
- des DRJSCS dans les deux régions fusionnées Hauts-de-France et Occitanie ;
- une DRJSCS en Bretagne et en Corse ;
- une DRJSCS en Île-de-France qui ne met pas en œuvre les politiques de l'hébergement et du logement prises en charge par la DRIHL.

Le niveau départemental est, de son côté, composé :

- de DDCS/PP dans les départements de moins de 400 000 habitants (sauf exceptions) ;
- de DDCS dans les départements de plus de 400 000 habitants ;
- dans les cinq DOM par la DJSCS qui assure tout à la fois la fonction départementale et régionale ;
- dans les régions fusionnées (2016) par des directions départementales déléguées incluses dans les DRDJSCS (excepté Hauts-de-France et Occitanie ou des DRD n'ont pas été créés) ;
- par des directions départementales déléguées en Centre-Val de Loire, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur (régions non fusionnées) incluses dans la DRDJSCS.

En conséquence, les pouvoirs publics pourraient se donner pour objectif, pour l'ensemble des directions régionales, d'étudier le rapprochement physique des directions régionales et des directions

départementales ainsi que des unités territoriales ou départementales implantées dans la même ville, dans l'objectif de réaliser des mutualisations immobilières et de gestion et de faire progresser l'interministérialité.

b) Les conséquences préjudiciables des implantations multi-sites

La réforme a été caractérisée par la double volonté de maintenir des implantations dans les anciens chefs-lieux des régions fusionnées¹³³ 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 unique¹³⁴. Huit emplois ont été supprimés en 2016 et 11 sont prévus en 2017 en conséquence de la fusion des régions.

La communication gouvernementale du 31 juillet 2015 indiquait : « La spécialisation par métier de chacun de ces sites, d'ici à fin 2018, est impérative pour renforcer l'efficacité de l'action de l'État, assurer des gains d'efficacité attendus et la pérennité des organisations mises en place. Les ministères veilleront à ce que l'organisation des nouvelles directions régionales intègre cette spécialisation de manière effective » Le choix de spécialiser les implantations des directions régionales, ce qui « permet de diffuser les compétences régionales de l'État en tous points du territoire, tout en réalisant les économies et gains d'efficacité qui étaient recherchés », a été rappelé par le Conseil des ministres du 7 décembre 2016.

Or la Cour a constaté que, dans plusieurs directions régionales, le principe de spécialisation fonctionnelle des différents sites, prévue par les instructions gouvernementales, n'a pas été respecté. Dans les DRAAF des régions fusionnées par exemple, la spécialisation s'est faite, non au niveau des services, mais à un niveau infra-service. La quasi-totalité des chefs de service et près de la moitié des « n-1 » 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.

¹³³ La doctrine gouvernementale a évolué sur ce point (comme sur celui des mobilités « forcées » des agents concernés), puisque la Communication en Conseil des ministres du 22 avril 2015 évoquait la constitution de directions régionales « uniques », l'implantation sur plusieurs sites n'étant envisagée que pour l'exercice des missions opérationnelles (instruction de titres, autorisations, subventions, etc.).

¹³⁴ À l'exception des plate-formes ressources humaines maintenues jusqu'au 31 décembre 2018 dans les anciens chefs-lieux de région pour assurer l'accompagnement des agents des ex-directions régionales.

Par ailleurs, les implantations multi-sites entraînent des difficultés d'ordre managérial qui ne sont pas négligeables, surtout dans les nouvelles grandes régions. Ce format nouveau d'organisation requiert de nouveaux modes de travail et de management, qui doivent être adaptés à un pilotage d'équipes en sites distants, notamment dans la définition des délégations, les modalités d'échanges entre équipes, la présence de l'encadrement sur les différentes implantations. Une attention particulière doit être portée sur la cohésion des agents, l'harmonisation des pratiques et la transmission des savoirs et des savoir-faire. Dans les DRAC, par exemple, la Cour a constaté un impact déstabilisant de la réorganisation régionale sur le fonctionnement et le management des équipes : échelons hiérarchiques plus nombreux, accélération des départs, sentiment d'abandon des équipes de sites anciennement sièges de directions régionales. Le pilotage et l'animation collective des DIRECCTE et de leurs unités départementales est également difficile dans les régions fusionnées.

Les problèmes managériaux sont doubles pour les équipes de direction, puisqu'à l'animation de services départementaux devenus plus nombreux et plus éloignés s'ajoutent les problèmes spécifiques d'animation des différents sites de la direction régionale.

L'éclatement entre les sites pose également des problèmes de fonctionnement : les coûts de fonctionnement, notamment de déplacement augmentent, malgré le développement des outils de communication. La Cour a néanmoins constaté que ces surcoûts ne sont ni mesurés, ni suivis. Ils sont sûrement d'autant plus élevés que les services déconcentrés de l'État ont un retard conséquent voire préoccupant en matière de recours aux outils numériques et collaboratifs. Ainsi, le débit offert par le RIE (réseau interministériel de l'État) est encore insuffisant pour certaines directions, en particulier après la fusion des régions et la fusion des directions et des services. Les outils numériques de base (messagerie, intranet, visio-conférences), indispensables dans un contexte d'accentuation de la mobilité et de la gestion à distance, ne sont pas suffisamment développés ou pas assez utilisés, ce qui contraint le bon exercice des missions avec la fusion des régions.

Le déploiement des outils de communication (visio-conférences, web-conférences, etc.) s'effectue à un rythme à la fois lent et inégal. La lenteur peut parfois s'expliquer par le recours à des marchés publics pour la mise en œuvre des solutions techniques les plus adaptées au travail en sites distants. Les débits demeurent insuffisants et les dysfonctionnements sont nombreux (cas notamment des transferts de fichiers volumineux). Il résulte des contrôles sur place que, dans l'ensemble, les évolutions techniques et fonctionnelles comme les surcoûts liés à ces investissements n'ont pas été anticipés. Les constatations de la Cour rejoignent, sur ce

point, celles de la mission sénatoriale de suivi et de contrôle des dernières lois de réforme des collectivités territoriales¹³⁵. Les solutions interministérielles de web-conférence « JITSY » créée sous l'impulsion de la DINSIC et de transfert de fichiers volumineux « Melanissimo » ne font l'objet que d'un déploiement récent et des convergences débouchant sur des outils interministériels commencent à peine à se concrétiser (messagerie, web-conférence, partage de fichiers volumineux, téléphonie, etc.). Le développement des outils nomades à distance permettant aux agents de se connecter en permanence à leur dossier ainsi que du travail à distance dans toutes les directions régionales¹³⁶ doit être encouragé.

Conséquence des choix opérés et du non-respect de la spécialisation des sites, la réforme régionale n'a conduit qu'à un nombre limité de mutations géographiques. Lors du lancement de la réforme, les premiers projets avaient envisagé un regroupement de l'ensemble des services régionaux au siège des nouveaux chefs lieu de région. Des mobilités géographiques « forcées » avaient en conséquence été envisagées, portant sur un effectif d'abord estimé à 3 000¹³⁷ sur un effectif total de 10 700 agents concernés par la fusion, mais cette option a rapidement été écartée.

Le Gouvernement, dans le cadre de l'accompagnement de la réforme, a donc mis en place des dispositifs purement incitatifs¹³⁸. Un décret du 4 septembre 2015¹³⁹ a ainsi prévu deux mesures à cet effet : la prime d'accompagnement à la réorganisation régionale de l'État (PARRE), destinée aux agents mutés ou déplacés à la suite de la suppression ou du transfert de leur poste dans le cadre de la réorganisation du service dans lequel ils exercent leurs fonctions et l'indemnité de départ volontaire (IDV) dite dérogatoire, servie aux agents quittant définitivement le service de l'État en raison de la suppression de leur poste ou de la restructuration de leur service. D'autres dispositifs ont été mis en place soit pour sécuriser les personnes sur leurs emplois (emplois de direction de l'administration

¹³⁵ Sénat, 29 mars 2017, n° 485, pages 48 et suivantes.

¹³⁶ Négociation en cours au sein de l'ARS des Hauts-de-France, expérimentation à l'ADEME.

¹³⁷ Source : MICORE.

¹³⁸ Inspirés toutefois du dispositif mis en place dans le cadre de la loi de programmation militaire 2014 – 2019 pour les personnels civils du ministère de la Défense touchés par les restructurations territoriales (7400 personnes).

¹³⁹ Décret n° 2015-1120 du 4 septembre 2015. Les magistrats et agents des chambres régionales des comptes, également impactés par la réforme régionale, ont bénéficié d'un dispositif spécifique, institué par le décret n° 2015-1429 du 5 novembre 2015, compte tenu que des juridictions ont été fermées suite au choix de les regrouper sur un seul site par région dans le cadre de la nouvelle carte régionale.

territoriale de l'État ou conseillers d'administration de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables – CAEDAD), soit pour faciliter leur mobilité vers une autre fonction publique (dispositif de compensation de l'écart de taux de cotisation pensions pour les agents dont le poste est supprimé et qui sont détachés auprès d'une collectivité territoriale dans le cadre de leur repositionnement).

L'application de ces dispositifs montre (voir annexe n° 4), sans surprise, un faible recours depuis l'entrée en vigueur de la réforme. Ainsi, alors que les crédits budgétés à ce titre sur le programme 551¹⁴⁰ s'élèvent à 11,4 M€¹⁴¹, correspondant à une estimation de 1 000 mobilités, les montants répartis se sont élevés à 3,109 M€ en 2016, légèrement plus élevés que les dépenses réellement constatées en paye, à hauteur de 2,8 M€.

S'agissant de l'indemnité de départ volontaire dérogatoire, seuls 7 agents en ont bénéficié. Ce dispositif, qui a été créé par un décret de 2008¹⁴² dans le cadre de la RéATE, et qui a bénéficié au total en 2016 à 715 agents de l'État¹⁴³ est au demeurant critiquable, les agents l'utilisant avant tout comme un dispositif de pré-retraite et pas seulement en raison d'une restructuration de leur service¹⁴⁴. En outre, bien que concentrée sur un petit nombre d'agents, l'indemnité de départ volontaire s'avère coûteuse (224 000 € pour deux agents en Nouvelle-Aquitaine).

**

Au total, la Cour souligne que les sièges des organisations autrefois situés sur un site unique sont devenus multi-sites. Deux objectifs contradictoires ont été suivis lors de cette réorganisation : celui d'améliorer l'efficacité des directions régionales et de faire des économies mais aussi celui de conserver un équilibre de l'emploi public sur le territoire dans les chefs-lieux des anciennes régions. Les choix d'équilibre du territoire et l'engagement de ne pas imposer de mobilité géographique conduisent à une réorganisation complexe et coûteuse. Ces choix sont porteurs de risques managériaux et budgétaires et ne sauraient être que transitoires.

La Cour estime que si la règle de maintien des effectifs dans les sièges des anciennes régions était sans doute inévitable dans la phase de mise en œuvre de la réforme, elle ne paraît pas devoir être pérennisée. Elle

¹⁴⁰ Provision pour mesures en matière de rémunération.

¹⁴¹ Pour l'ensemble de la durée de la réforme, soit 2016-2018.

¹⁴² Décret n° 2008-368 du 17 avril 2008.

¹⁴³ Pour un montant moyen d'indemnité de 22 886 €.

¹⁴⁴ Ce qui a d'ailleurs conduit à une demande de révision du dispositif afin de mieux encadrer les départs pour projets personnels. Source : dossier « *accompagnement RH des réformes* », document remis au comité des secrétaires généraux du 14 octobre 2014.

considère que l'implantation d'un service spécialisé sur un site distinct du chef-lieu de région n'est envisageable que dans des hypothèses très spécifiques (missions mutualisées pour le compte des préfets de départements, fonctions support, etc.) et dans des conditions précises (mise en place d'un management adapté, suivi et contrôle régulier, maintien d'un cadre professionnel évitant l'isolement des agents, etc.).

B - La nécessaire évolution de la fonction de préfet dans les nouvelles grandes régions et de secrétaire général pour les affaires régionales

La mise en œuvre de réforme régionale a eu pour conséquence de créer des régions très vastes et comportant un nombre élevé de départements, en même temps que leurs compétences ont été accrues.

Tableau n° 5 : nouvelles régions et nombre de départements

| <i>Régions au 01/01/2016</i> | Nombre de départements | Nombre d'habitants | Superficie (en km²) | Chef-lieu |
|---------------------------------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|------------------|
| <i>Auvergne -Rhône -Alpes</i> | 12 | 7 808 323 | 69 711 | Lyon |
| <i>Grand Est</i> | 10 | 5 553 187 | 57 433 | Strasbourg |
| <i>Nouvelle-Aquitaine</i> | 12 | 5 867 448 | 86 061 | Bordeaux |
| <i>Occitanie</i> | 13 | 5 724 711 | 72 724 | Toulouse |
| <i>Bourgogne-Franche-Comté</i> | 8 | 2 817 429 | 47 784 | Dijon |
| <i>Hauts-de-France</i> | 5 | 5 985 719 | 31 913 | Lille |
| <i>Normandie</i> | 5 | 3 330 120 | 29 906 | Rouen |
| <i>Ile-de-France</i> | 8 | 12 005 077 | 12 011 | Paris |
| <i>Provence - Alpes - Côte d'Azur</i> | 6 | 4 964 859 | 31 400 | Marseille |
| <i>Pays de Loire</i> | 5 | 3 689 465 | 32 082 | Nantes |
| <i>Bretagne</i> | 4 | 3 273 343 | 27 208 | Rennes |
| <i>Centre-Val-de-Loire</i> | 6 | 2 577 474 | 39 151 | Orléans |
| <i>Corse¹⁴⁵</i> | 2 | 323 092 | 8 680 | Ajaccio |

Source : Cour des comptes

¹⁴⁵ La collectivité territoriale de Corse compte deux départements au 1^{er} janvier 2016. En application de l'ordonnance n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse prise sur le fondement de l'article 30 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), une nouvelle collectivité de Corse à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution sera issue de la fusion de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse à compter du 1^{er} janvier 2018.

Le tableau qui précède conduit à distinguer trois catégories de régions :

- 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 CAR, de distance géographique et de management pour les préfets de région ;
- trois nouvelles régions (Bourgogne-Franche-Comté, Hauts-de-France et Normandie) comptent un nombre de départements analogue à celui des grandes régions préexistantes (PACA et Île-de-France) ;
- deux régions connaissent cependant une organisation particulière (Île-de-France et Corse) qui limitent la pertinence des comparaisons et soulignent *a contrario* le besoin de réponses *ad hoc* à la particularité de chaque région.

1 - Les préfets de région

L'évolution du nombre, du périmètre et des compétences des régions doit conduire, selon la Cour, à une réflexion sur celle de la fonction de préfet de région. La question – ancienne – du cumul de la fonction de préfet de région et de préfet du département chef-lieu de la région se trouve en effet posée en des termes nouveaux depuis l'apparition de très grandes régions.

Cette fonction connaît déjà des aménagements *ad hoc*. Ainsi, le préfet de la région Île-de-France peut aujourd'hui être considéré comme se consacrant uniquement à ses tâches de préfet de région. Les questions d'ordre public relèvent de la compétence du préfet de police de Paris. Le secrétaire général de la préfecture, ayant rang de préfet, agit quasiment comme préfet de Paris.

Plusieurs hypothèses sont possibles, en dehors du maintien du *statu quo* : découplage complet des fonctions de préfet de département chef-lieu ; maintien de la situation actuelle avec création d'un préfet délégué aux affaires régionales ; transformation du poste de secrétaire général de la préfecture du département chef-lieu en poste de préfet ; création d'un poste de préfet délégué au département chef-lieu, incluant l'ordre public¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Cf. rapport conjoint de l'IGA, de l'IGAS et de l'IGF. *L'évolution de l'organisation régionale de l'État consécutive à la nouvelle délimitation des régions*, Avril 2015.

L'une de ces hypothèses (la transformation du poste de secrétaire général de la préfecture du département chef-lieu en poste de préfet) est déjà autorisée par le décret du 29 janvier 2015 portant réorganisation du corps préfectoral dans certains départements. Elle est mise en œuvre par la désignation d'un préfet compétent pour la métropole de Lyon, qui est le secrétaire général de la préfecture de région, ayant rang de préfet. Mais cette solution, si elle permet une adaptation au fait métropolitain, ne semble pas forcément reconductible dans d'autres régions.

La Cour partage par ailleurs les réserves des inspections générales sur la création d'un préfet délégué aux affaires régionales, qui aurait certes le mérite apparent de renforcer le positionnement de l'actuel SGAR, mais l'inconvénient réel de placer le fait régional comme second dans l'ordre des priorités du préfet de région, par ailleurs accaparé par ses devoirs de préfet de département.

Le découplage complet des fonctions de préfet de département chef-lieu est, en l'état, peu réaliste : d'une part, il priverait le préfet de région d'un ancrage territorial dont il peut légitimement ressentir le besoin pour dialoguer avec la région, d'autre part, il constituerait une rupture culturelle trop forte dans le corps.

C'est pourquoi il est proposé la création d'un poste de préfet délégué au département chef-lieu, incluant l'ordre public, dans les quatre « méga-régions ». La création de ces postes pourrait être gagée par la suppression d'un nombre équivalent de préfets en mission de service public. Cette solution permettrait de concilier représentation de l'État dans la région et dans le département chef-lieu, étant entendu que les attributions déléguées au préfet de département pourraient être évoquées par le préfet de région¹⁴⁷.

Corollaire de cette évolution, la Cour renouvelle sa recommandation, émise dans un référé du 9 juillet 2014, appelant à la formalisation de mandats de quatre ans pour les préfets de région, afin d'éviter les inconvénients d'affectations territoriales excessivement instables et brèves, dont la durée moyenne s'élevait à à peine plus de deux ans en 2010. La durée moyenne en poste des préfets territoriaux est au 31 décembre 2016 de 27,3 mois. L'alourdissement de la charge de travail du préfet de région dans les grandes régions, la difficulté de connaître une circonscription plus étendue sont venues, depuis lors, renforcer l'intérêt de cette recommandation. En Suède, les gouverneurs sont nommés pour une durée de six ans.

¹⁴⁷ Une hypothèse proche consisterait à décomposer les différents mandats et responsabilités du préfet de région et de les attribuer à différents préfets de département. Il s'agirait en quelque sorte d'une transposition de la règle du non-cumul des mandats au préfet de région. Par exemple, les responsabilités de préfet de bassin, de préfet de massif, ou encore de préfet de zone n'ont pas obligatoirement à être assumées par le seul préfet de région.

Enfin, le mandat pluriannuel donné au préfet de région devrait être systématiquement accompagné d'un contrat d'objectifs entre administrations centrales et services déconcentrés ainsi que d'une lettre de mission personnelle pour le préfet de région.

Par ailleurs, la réduction du nombre de préfets de région ne s'est pas accompagnée d'une clarification formelle de l'autorité hiérarchique du préfet de région sur le préfet de département. Cette autorité hiérarchique est prévue par l'article 2 du décret n° 2010-146 du 16 février 2010 relatif aux préfets. Elle s'impose pour toutes les décisions relevant du domaine du règlement, mais ne s'applique pas aux domaines de compétence propres des préfets de département relevant du domaine de la loi, ce qui peut nuire à la clarté de la chaîne de responsabilités entre préfet de région et préfet de département.

2 - Les secrétaires généraux pour les affaires régionales

Si le préfet consacre plus de temps à sa mission de préfet de région et délègue davantage ses compétences de préfet de département, les SGAR seront appelés à constituer un état-major régional renforcé au service du préfet de région.

Initialement administrations de mission lors de leur création en 1964, les SGAR ont vu leurs missions progressivement étendues, de la coordination de l'action des services de l'État en région à la gestion administrative de la mutualisation de leurs moyens. Cette évolution a été consacrée lors de la RéATE avec l'adoption du décret n° 2009-587 du 25 mai 2009 relatif aux missions des SGAR et renforcée par la dernière réforme régionale (décret 2015-1894 du 29 décembre 2015 modifiant le décret du 25 mai 2009). Les SGAR, dont le nombre est passé de 22 à 13 et qui demeurent des structures légères, sont désormais organisés en deux pôles ¹⁴⁸ :

- un pôle chargé de l'animation régionale des politiques publiques et de la coordination du travail régional (secrétariat des CAR et pré-CAR), correspondant aux fonctions traditionnelles des SGAR ;
- un « pôle de modernisation et de mutualisation des moyens » en charge de trois missions : la coordination interministérielle de la mise en œuvre du décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration ;

¹⁴⁸ Voir également la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015.

les actions de modernisation (simplification, déploiement des projets numériques de l'État et des démarches de dématérialisation notamment) ; la coordination des moyens de fonctionnement des services déconcentrés (immobilier, achats, mutualisations, PFRH)¹⁴⁹.

Cette évolution des SGAR vers des fonctions de gestion toujours plus nombreuses ¹⁵⁰ -qui a eu pour effet de multiplier les acteurs en charge de leur pilotage et de leur animation- n'est pas sans soulever quelques difficultés : outre la crainte des préfets de région de voir ces missions, nécessairement lourdes, prendre le pas sur celles portant sur l'animation des politiques publiques interministérielles, leur correct exercice va supposer que les moyens mobilisés au sein des SGAR soient correctement calibrés, ce qui est loin d'être, à ce stade, établi. L'élargissement du programme 333¹⁵¹ en 2017 est venu accroître cet impératif. Or, seules les plate-formes achat rattachées aux SGAR ont été renforcées en 2016 et 2017¹⁵².

La Cour maintient par ailleurs l'observation qu'elle avait formulée dans son rapport sur l'organisation territoriale de l'État de 2013 relative à l'existence de quelques chargés de mission du SGAR affectés au domaine de compétence d'un directeur régional, notamment ceux chargés du « développement durable » et qui présentent ainsi un risque de doublon.

Elle invite les services du Premier ministre et du ministre de l'intérieur à ajuster la répartition des effectifs des SGAR sur la base du travail engagé dans le cadre de la réforme régionale. Elle propose également que les SGAR disposent d'un schéma d'emplois commun aux programmes 333 et 307¹⁵³, assorti d'une cible d'emplois sur le programme 307, comme il en existe déjà une sur le programme 333, afin de leur donner de la visibilité en termes de gestion des missions. Enfin, elle estime que le rattachement aux SGAR des délégués régionaux à la recherche et à la technologie (DRRT) doit être maintenu mais accompagné d'une intensification des relations avec le rectorat de région académique.

¹⁴⁹ Dans son *Rapport public thématique : L'organisation territoriale de l'État*. La Documentation française, juillet 2013, 294 p., disponible sur www.ccomptes.fr, la Cour avait suggéré de confier éventuellement les fonctions de coordination des mutualisations au secrétaire général de la préfecture de région.

¹⁵⁰ Modulo, cependant, le transfert, depuis 2015, aux conseils régionaux des équipes en charge de la gestion des fonds européens.

¹⁵¹ Moyens mutualisés des services déconcentrés du Premier ministre.

¹⁵² + 64 ETP.

¹⁵³ Administration territoriale de l'État relevant du ministère de l'intérieur.

C - La persistance de découpages dérogatoires

Le regroupement des régions n'a pas empêché la persistance de découpages dérogatoires, alors que, dans plusieurs champs de l'action de l'État, la réforme régionale aurait dû favoriser une évolution dans le sens d'une plus grande harmonisation de la carte des services déconcentrés ou territoriaux, gage d'une meilleure lisibilité pour les usagers et les partenaires du service public et prélude à une transversalité accrue des politiques publiques et d'une gestion davantage mutualisée de certains moyens.

Ainsi, les huit **zones de défense et de sécurité** ont conservé leur composition spécifique. Le décret 2015-1625 du 10 décembre 2015 a toutefois modifié le périmètre des zones Sud et Sud-Ouest afin de rattacher l'intégralité de la région Occitanie - auparavant partagée entre les zones Sud et Sud-ouest - à la seule zone de défense et de sécurité Sud. En outre, le siège de la zone de défense et de sécurité Est, situé à Metz, a été transféré à compter du 1^{er} janvier 2016 à Strasbourg, chef-lieu désigné de la région Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine en vertu de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions.

Dans l'**Éducation nationale**, à la fusion des rectorats, qui avait été envisagée, a été préférée la création de recteurs de régions académiques¹⁵⁴, laissant subsister la carte des 30 académies existantes et des recteurs chargés de les administrer.

La Cour souligne la fragilité de ces régions académiques, qui ne disposent ni d'autorité hiérarchique, ni de missions d'allocation des moyens. Certes, le recteur de région académique dispose de pouvoirs propres visant à garantir l'unité et la cohérence des politiques éducatives régionales dans les champs de compétences intéressant la région ou le préfet de région¹⁵⁵ et de la possibilité de se saisir d'un champ étendu d'actions¹⁵⁶. Mais il n'en est que plus étonnant que le siège des régions académiques n'ait pas été localisé, dans quatre cas, au chef-lieu de région. Ainsi apparaît un décalage croissant entre l'organisation territoriale de l'éducation nationale et celles des autres services de l'État au niveau régional, au moment où les enjeux interministériels des politiques publiques s'accroissent.

¹⁵⁴ Décret n° 2015-1616 du 10 décembre 2015.

¹⁵⁵ Formation professionnelle, apprentissage et orientation tout au long de la vie professionnelle ; définition du schéma prévisionnel des formations des établissements publics d'enseignement du second degré ; enseignement supérieur et recherche ; lutte contre le décrochage scolaire ; service public numérique éducatif ; utilisation des fonds européens ; contribution aux contrats de plan État-Région.

¹⁵⁶ Mais la lettre de mission adressée en décembre 2015 aux recteurs de région académique leur rappelle le principe de subsidiarité, qui conduit à ne remonter au niveau régional, au-delà des politiques prévues dans le décret précité, que les décisions qui le justifient en termes d'efficacité des politiques publiques éducatives.

Les recteurs d'académie sont maintenus dans leurs prérogatives, essentielles, de mise en œuvre des politiques éducatives dans leur ressort et sont toujours, à ce titre, seuls responsables des budgets opérationnels de programmes académiques et de domaines importants qui ne relèvent pas de la coordination régionale (comme le premier degré). Le dispositif organisationnel retenu pousse ainsi à l'immobilisme, alors que l'opportunité aurait dû être saisie pour revoir la carte des 30 rectorats existants et s'interroger sur le maintien dans leurs délimitations préexistantes des académies de petite taille, par exemple les rectorats de Normandie ou de Bourgogne-Franche-Comté.

Il conviendra de veiller, au plan administratif, à ce que la création des régions académiques, dotées d'un service pour les affaires régionales, si elle doit être l'occasion de mutualiser à ce niveau certaines fonctions¹⁵⁷, ne conduise pas à terme, dès lors que les rectorats sont maintenus, à ce que leurs attributions et surtout leurs moyens –à ce stade légers- ne s'ajoutent à ceux des rectorats, constituant ainsi un échelon administratif supplémentaire.

Par ailleurs, la réforme de la **carte judiciaire** demeure nécessaire comme l'a indiqué la Cour dans le rapport public annuel de 2015. La réforme engagée en 2007 a permis de ramener de 1190 à 863 le nombre total des juridictions du premier degré, mais celui des cours d'appel, qui sont aujourd'hui 37, est resté identique. La Cour considère que cette réforme, fondée sur des critères d'activité, et comportant un accompagnement social significatif équitablement réparti, a constitué une avancée importante mais qu'elle doit être poursuivie. La carte actuelle des cours d'appel conduit en effet à des chevauchements de compétence territoriale et elle n'est plus adaptée à la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques, pilotées au niveau régional, où l'action pénale joue un rôle essentiel. La nouvelle carte de l'organisation territoriale de l'État, qui ramène à 13 le nombre de régions, renforce l'acuité de ce constat : certaines régions ont ainsi de trop nombreuses cours d'appel (ainsi cinq en Nouvelle Aquitaine et quatre en Auvergne-Rhône-Alpes). La Cour n'exclut pas des aménagements à une transposition mécanique de la carte de l'organisation territoriale de l'État : ainsi dans les plus grandes régions le ressort de la cour d'appel pourrait être scindé.

De même, si les contours des neuf directions interrégionales de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse ont été révisés pour tenir compte des nouvelles régions, ils n'en épousent pas complètement les limites. En sens inverse, la délimitation des régions de gendarmerie et des groupements de gendarmerie départementale a été ajustée selon le périmètre des nouvelles régions fusionnées, et le groupement interdépartemental de Paris a été dissous.

¹⁵⁷ Cf. première partie. Parmi les priorités fixées pour l'année 2016, figure l'établissement d'un premier schéma de mutualisation.

Selon les textes régissant les services déconcentrés de la **direction générale des finances publiques**¹⁵⁸, « les directions régionales des finances publiques assurent, dans le département où est situé le chef-lieu de région, la mise en œuvre des missions relevant des directions départementales ». Une DRFiP est donc une DDFiP qui exerce au surplus des fonctions régionales et il n'existe pas de DDFiP autonome là où il y a une DRFiP.

Au regard des autres services déconcentrés de l'État en région, les compétences régionales de ces directions apparaissent très modestes¹⁵⁹ et mobilisent peu d'effectifs. À titre d'exemple, en 2016, à la DR/DDFiP Nouvelle Aquitaine et Gironde, 23 collaborateurs se consacraient aux missions régionales, sur un total d'environ 2 200 agents. Interrogés sur le total des effectifs alloués aux fonctions régionales de son réseau, les services centraux de la DGFIP n'ont pas été en mesure d'en fournir le décompte, signe de l'importance quantitativement limitée de la dimension régionale au sein de la DGFIP.

L'administration des finances publiques a préféré choisir une animation managériale des DDFiP / DRFiP autour de délégations interrégionales directement placées auprès du directeur DGFIP (DIDG). Lors de la fusion de 2008, ces délégations ont pris la suite des délégations interrégionales de la DGI (DIDGI) et ont vu leur champ étendu à celui de l'ex-DGCP. Il s'agit de structures légères, dont le pivot est le délégué du directeur général, entouré d'une équipe restreinte. Au 1^{er} janvier 2016, elles comptent 109 agents au total. À titre d'exemple, pour ce qui concerne la Nouvelle Aquitaine, la déléguée est entourée d'un adjoint, de quatre cadres, auxquels s'ajoutent une personne ressource sur les aspects numériques et une autre dans le champ de la maîtrise des risques et de l'audit, soit huit personnes au total.

¹⁵⁸ Décret n° 2009-707 du 16 juin 2009, modifié par le décret n° 2015-1698 du 18 décembre 2015.

¹⁵⁹ Il s'agit des missions suivantes : contrôle budgétaire et financier déconcentré des administrations de l'État ; expertise économique et financière des investissements publics ; tutelle sur les ordres régionaux des experts-comptables ; délivrance de l'agrément et du suivi des centres de gestion et associations de gestion des professions libérales qui ont leur siège dans la région ; sécurité économique ; mise en œuvre des missions liées à la gestion financière et comptable de la collectivité régionale et de ses établissements ; fonction d'autorité de certification des programmes opérationnels associés au FEDER et au FSE, depuis la régionalisation de la gestion des fonds structurels.

Le nombre des délégations interrégionales a été ramené de 9 à 8 par suppression de la délégation Centre-Auvergne, à la faveur de la dernière réforme territoriale, officiellement pour mettre en conformité le périmètre des inter régions avec celui des nouvelles régions¹⁶⁰, à moins que ce ne soit au contraire pour se prémunir de toute intention extérieure de rapprocher ces périmètres...

La Cour invite la DGFIP à s'engager dans la voie du renforcement de l'échelon régional, en profitant du contexte nouveau créé par la réforme régionale :

- la taille des nouvelles régions les rapproche du périmètre des délégations, nonobstant la récente réduction du nombre de ces dernières ;
- l'interdépartementalité de certaines missions¹⁶¹, dont les fonctions support, se développe au sein du réseau et l'échelon régional pourrait en être l'un des réceptacles¹⁶², alors que les délégations sont trop larges et n'ont jamais été conçues à cet effet ;
- l'affirmation de conseils régionaux puissants et d'une administration déconcentrée de l'État qui a fait le choix de la région pour se recomposer ;
- la nécessité de développer le travail interministériel, sur certaines missions, en matière immobilière et, peut-être, demain dans le vaste champ d'une gestion plus fluide des ressources humaines, milite pour l'émergence d'un service régional financier structuré et identifié.

Cette évolution pourrait conduire à créer des DRFiP « fortes », dotées de véritables attributions fonctionnelles, notamment d'animation du réseau (actuellement dévolues aux DIDG), de pilotage des fonctions

¹⁶⁰ Les 8 DIDG actuelles sont les suivantes : Hauts-de-France et Normandie, Centre-Val de Loire et Pays de la Loire, Grand Est et les TOM, Île-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Rhône-Alpes et Auvergne, PACA réunie avec la Corse et les DOM. Voir annexe n° 11 les actuelles délégations.

¹⁶¹ Tel est le cas de la création prévue d'un pôle de gestion domaniale (PGD) dans les DRFiP, dédié au traitement en « back office », pour le compte des DDFiP, des dossiers identifiés comme les plus complexes.

¹⁶² Elle pourrait également faciliter la simplification de la carte des comptables assignataires des dépenses des ordonnateurs secondaires, qui met en évidence la dispersion du réseau comptable de l'État, appelée de ses vœux par la Cour dans son rapport public thématique sur les dix ans de la comptabilité générale de l'État (février 2016). Une première étape de simplification pourrait consister, en cohérence avec la régionalisation des services déconcentrés de l'État, à établir un comptable assignataire par région.

support (actuelles DISI, SRH), des fonctions comptables (CSP et assignations), voire de pilotage du contrôle fiscal (actuels DIRCOFI et éléments de contrôle fiscal dans les DDFiP). En contrepartie, les DIDG seraient supprimées et ces DRFiP d'un nouveau modèle seraient localisées et mutualisées avec les DDFiP du département de leur siège.

Enfin, l'organisation territoriale de la **Douane**¹⁶³ demeure également dérogatoire puisqu'elle comprend 12 directions interrégionales et 42 directions régionales :

- les directions interrégionales (DI) chapeautent plusieurs directions régionales (DR). Les DI ont en charge le pilotage stratégique et certaines tâches de gestion administrative dans le secteur budgétaire, matériel et comptable : elles constituent l'échelon principal des fonctions support ;
- les directions régionales (DR) se composent de 35 directions territoriales et 7 directions fonctionnelles.

La Douane a adapté au 1^{er} janvier 2017 la cartographie de trois de ses directions interrégionales pour mieux faire coïncider le périmètre de celles-ci avec celui des nouvelles régions administratives. À l'issue de cette réforme :

- six directions interrégionales des douanes couvrent très exactement le périmètre de la région administrative ;
- trois directions interrégionales des douanes couvrent deux régions administratives¹⁶⁴ ;
- une région administrative (Île-de-France) est couverte par deux directions interrégionales¹⁶⁵.

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

Alors que l'échelon départemental a été particulièrement affecté par la réduction des effectifs, le réseau des implantations de l'État au niveau infra-départemental devra évoluer de manière significative.

¹⁶³ Décret n° 2007-1665 du 26 novembre 2007 modifié.

¹⁶⁴ DI de Dijon pour les régions Centre-Val de Loire et Bourgogne-Franche Comté, DI de Marseille pour les régions PACA et Corse, DI de Nantes pour les régions Bretagne et Pays de la Loire.

¹⁶⁵ DI de Paris et Roissy.

A - L'échelon départemental a été particulièrement affecté par la réduction des effectifs

Hors personnels enseignants et forces de sécurité, l'effort de maîtrise des effectifs de l'État a principalement porté sur l'échelon départemental lors de la mise en œuvre de la RéATE. Cela est également vrai pour les directions régionales dotées d'unités départementales¹⁶⁶ et pour les DDFiP. Les effectifs des personnels des rectorats et des DSDEN, stables entre 2011 (19 877 ETP) et 2014 (19 857 ETP) ont évolué au bénéfice des rectorats, où les effectifs ont augmenté de 2,5 % alors qu'ils ont diminué de 4,3 % à l'échelon départemental.

Tableau n° 6 : évolution des effectifs en Services régionaux (en ETPT)

| Ministères | 2011 | 2015 | Évolution 2011-2015 |
|---|--------|--------|------------------------|
| 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 % |

Source : Direction du budget et Cour des comptes à partir des RAP

¹⁶⁶ Entre 2011 et 2015, la baisse d'effectifs des DIRECCTE a porté à 80 % sur les UD.

**Tableau n° 7 : évolution des effectifs en Services départementaux
(en ETPT)**

| Ministères | 2011 | 2015 | Évolution 2011-2015 |
|---------------------------------------|---------|--------|------------------------|
| 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 % |

Source : Direction du budget et Cour des comptes à partir des RAP

Une inflexion de tendance a été annoncée dans une communication en conseil des ministres du 31 juillet 2015, selon laquelle la réduction des effectifs dans les services déconcentrés devrait désormais être supportée à hauteur des deux tiers par les services régionaux et pour un tiers par les services départementaux. Cette répartition de l'effort budgétaire était notamment justifiée par la fusion des services régionaux.

Globalement, un premier bilan de la mise en œuvre de cet objectif¹⁶⁷ présenté devant la CNATE du 12 mai 2016 montre qu'entre 2015 et 2016 le réseau des DDI et des préfetures de département a perdu 1 589 ETPT contre 575 dans les directions régionales, ce qui ne correspond pas à la répartition annoncée. Selon ces données nationales, seules les administrations déconcentrées des ministères de l'agriculture et de l'environnement et du logement respecteraient le ratio 2/3 – 1/3 pour la période concernée. La majorité des services contrôlés par la Cour au second semestre 2016 dans les régions Hauts-de-France et Nouvelle-Aquitaine ne respectaient pas le ratio annoncé en juillet 2015. La juridiction s'interroge au demeurant sur sa pertinence et surtout sur sa faisabilité, au regard notamment des schémas d'emplois des ministères.

L'agence régionale de santé de la Nouvelle-Aquitaine fait ainsi figure d'exception, en ayant décidé, par rapport aux organisations existant préalablement à sa création (1^{er} janvier 2016) de redéployer massivement des agents du siège vers les directions départementales : 127 postes (sur un effectif total de 808,6 ETP) ont été redéployés en 2016 pour renforcer ces

¹⁶⁷ Selon les données du RBOP.

dernières, dont 82 il est vrai pour celles situées au siège des anciens chefs-lieux de région. Alors que les directions départementales comptaient 240 ETP au 31 décembre 2015, l'objectif cible a été fixé à 475 ETP au 1^{er} janvier 2019. Il s'agit d'un profond changement de logique, l'ex ARS Limousin ayant par exemple fait le choix inverse de centraliser au maximum les compétences et les effectifs au siège de l'agence.

Dans les services déconcentrés de l'État, la Cour doute à la fois de la pertinence et de la faisabilité de l'objectif gouvernemental de rééquilibrage des effectifs au profit de l'échelon départemental. Les marges de manœuvre sont en effet d'autant plus limitées que dans le champ de la RéATE la présente enquête confirme les constatations faites dans le rapport public thématique de 2013 : la mutualisation des fonctions métiers demeure insuffisamment et inégalement développée dans les directions regroupées par cette réforme : si le résultat est positif pour les DDT(M), caractérisées par une réelle synergie des métiers agriculture / équipement / environnement, il demeure inégal dans les DDCCS¹⁶⁸ et plus limité dans les DDCCS/PP, où les différents pôles continuent de fonctionner, dans l'ensemble, de manière assez cloisonnée.

B - Le réseau infra-départemental de l'État doit être adapté

Au plus près du terrain, l'État demeure encore, contrairement aux idées reçues, très fortement présent. Mais la distribution de son réseau est confrontée aux évolutions qui affectent ses missions, au développement de l'intercommunalité comme au déploiement des nouvelles technologies. La notion de proximité elle-même se renouvelle. Longtemps appréhendée comme une réponse aux besoins des petites communes, puis comme une réponse aux attentes des usagers, elle revêt aujourd'hui de nouvelles formes, nécessitant une capacité d'adaptabilité et de transversalité plus grande des organisations.

¹⁶⁸ Deux hypothèses opposées ont été constatées dans le Nord – où les agents de la concurrence, consommation et répression des fraudes (CCRF) et les vétérinaires coopèrent très peu – et dans l'Aisne – où l'intégration est beaucoup plus poussée.

1 - Un réseau dense qui évolue lentement

a) La carte des arrondissements

Depuis la grande réforme de 1926¹⁶⁹, la carte des arrondissements n'a évolué que marginalement, surtout en milieu rural.

Au cours de la période sous revue, quelques évolutions sont intervenues. Les plus importantes ont concerné les départements d'Alsace et de Moselle. Quatre arrondissements alsaciens¹⁷⁰ et trois mosellans¹⁷¹ ont été supprimés le 1^{er} janvier 2015, puis un huitième¹⁷² le 1^{er} janvier 2016, deux d'entre eux¹⁷³ étant des arrondissements sans sous-préfecture.

Le succès de l'expérimentation menée en Alsace-Moselle s'explique par la qualité de la concertation menée ; il repose également sur la géographie des arrondissements datant majoritairement de la période wilhelminienne, avec une concentration élevée d'arrondissements. Le département de la Moselle comptait jusqu'en 2014 neuf arrondissements, ce qui en faisait le département ayant le plus grand nombre d'arrondissements. De ce fait, la réforme menée en Alsace et Moselle est difficilement reproductible. Deux arrondissements ont cependant été supprimés au 1^{er} avril 2017 dans la Loire-Atlantique et la Marne.

Au total, la carte des arrondissements a évolué comme suit :

**Tableau n° 8 : nombre d'arrondissements en France
au 1^{er} avril 2017**

| | 2012 | 2017 |
|--|------|------|
| Arrondissements | 343 | 333 |
| <i>dont outre-mer</i> | 13 | 13 |
| Arrondissements hors chef-lieu du département | 242 | 232 |
| Sous-préfectures | 240 | 232 |
| <i>dont outre-mer</i> | 8 | 8 |

Source : ministère de l'intérieur

¹⁶⁹ 106 sous-préfectures furent supprimées par le décret-loi du 26 septembre 1926.

¹⁷⁰ Les arrondissements de Strasbourg-campagne et de Wissembourg dans le Bas-Rhin et les arrondissements de Guebwiller et de Ribeauvillé dans le Haut-Rhin.

¹⁷¹ Les arrondissements de Boulay-Moselle, de Thionville-Ouest et de Metz-Campagne

¹⁷² L'arrondissement de Château-Salins.

¹⁷³ Les arrondissements de Thionville-Ouest et Strasbourg-Campagne.

b) Le réseau des finances publiques

Le réseau déconcentré de la DGFIP est, pour l'essentiel, un réseau infra-départemental. En 2015, sur un total de 82 844 ETP en poste dans les DRFiP/DDFiP, la répartition est respectivement de 25 % dans les sièges des directions régionales/départementales et de 75 % dans les implantations infra-départementales¹⁷⁴.

Le nombre des implantations locales s'élève à 4 765, dont 4 648 en France métropolitaine (2015). Les trésoreries et les services des impôts représentent l'essentiel de ce réseau territorial, avec respectivement 52,6% et 26,2 % des implantations totales. Les autres types d'implantations locales sont les services de publicité foncière, les centres des impôts fonciers et les pôles de recouvrement spécialisés.

Le tableau n° 9 permet de mesurer l'état et les variations du nombre des implantations locales de la DGFIP de 2011 à 2015.

Tableau n° 9 : évolution des implantations locales de la DGFIP entre 2011 et 2015

| Type d'implantation | 2011 | 2015 | Part 2015 dans le total en % | Variation 2011 – 2015 en % |
|--|--------------|--------------|------------------------------|----------------------------|
| Trésoreries | 2 681 | 2 507 | 52,6 % | -6,5 % |
| Service des impôts | 1 243 | 1 250 | 26,2 % | +0,6 % |
| Brigade départementale de vérification | 325 | 320 | 6,7 % | -1,5 % |
| Centre des impôts fonciers | 233 | 229 | 4,8 % | -1,7 % |
| Pôle de recouvrement spécialisé | 104 | 104 | 2,2 % | 0,0 % |
| Service de la publicité foncière | 355 | 355 | 7,5 % | 0,0 % |
| TOTAL | 4 941 | 4 765 | 100 % | -3,6 % |

Source : DGFIP, 2015

Le nombre des trésoreries locales a baissé en moyenne de 6,5 %¹⁷⁵, mais la baisse des implantations est supérieure à 10 % dans seulement une trentaine de DDFiP. Le nombre de postes comptant moins de cinq agents a diminué davantage que celui des trésoreries de taille intermédiaire, mais

¹⁷⁴ Source Suivi annuel généralisé des effectifs des finances publiques (SAGERFIP).

¹⁷⁵ Le nombre de postes comptables est passé de 4 235 en 2012 à 3 860 en 2017.

leur nombre demeure élevé : 631 unités en 2015 (soit 25,7 % des postes comptables) contre 698 en 2011 (26,4 %). Le traitement de données statistiques nationales et les enquêtes de terrain menées au second semestre 2016 font apparaître des situations hétérogènes d'une DDFiP à l'autre.

Une plus grande inertie est constatée concernant le réseau des services locaux des impôts, puisque, dans 90 % des DDFiP, le nombre des SIP et des SIE n'a pas évolué entre 2011 et 2015. Alors que seulement sept DDFiP ont décidé d'une diminution du nombre de leurs services locaux des impôts¹⁷⁶, 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. Les évolutions sont différenciées selon la taille des services. Pour les plus petits d'entre eux (entre 5-9 agents), il y a une tendance marquée à l'augmentation du nombre des implantations (hausse de 80 %), alors que les services comptant plus de 30 agents ont vu leur nombre diminuer de 21,2 %.

c) Les circonscriptions de l'Éducation nationale

L'implantation territoriale de l'Éducation nationale repose sur les 1 248 circonscriptions du 1^{er} degré¹⁷⁷ 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.

d) Les autres services

Avec 861 agences généralistes (dont 3,5 % ont moins de quinze agents), la représentation territoriale de l'opérateur de l'État Pôle Emploi est très dense.

Enfin, les DDT(M) disposent encore, pour 70 % d'entre elles, de délégations ou d'antennes territoriales infra-départementales, héritières des subdivisions des DDE, et le réseau territorial des Douanes, hérité de l'époque précédant l'instauration du marché unique, compte 214 brigades territoriales.

¹⁷⁶ Dordogne (- 20 %), Finistère (- 11 %), Hauts-de-Seine (- 5 %), Indre-et-Loire (- 17 %), Seine et Marne (- 15 %), Seine Saint Denis (- 4 %) et Territoire de Belfort (- 25 %).

¹⁷⁷ Données Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) 2014-2015.

2 - Des évolutions rendues nécessaires par l'émergence de nouveaux enjeux

a) Les enjeux d'adéquation aux besoins

Selon l'Insee, la France compte aujourd'hui environ 1 700 « bassins de vie¹⁷⁸» au sein desquels s'organise la vie quotidienne des habitants. Comme l'écrit France Stratégie, « Ils constituent de fait les nouvelles mailles élémentaires de la France contemporaine. (...) À horizon de dix ans, c'est autour de cet échelon de service collectif, socialement pertinent, qu'il faut structurer l'administration locale »¹⁷⁹. L'enjeu de fond consiste donc à rapprocher les cartes administratives de la carte économique et sociale pour mieux répondre aux besoins des populations et appréhender au mieux les mutations économiques et sociales. Le périmètre des intercommunalités (1 266 au 1^{er} janvier 2017) tend de plus en plus à se rapprocher de celui des bassins de vie.

L'organisation et la distribution des services de l'État et de ses opérateurs dans les territoires doivent tenir compte de ces évolutions, notamment du développement du fait intercommunal, encouragé par différentes lois depuis 25 ans. Ainsi, les limites de 229 arrondissements (sur 335) ont été modifiées le 1^{er} janvier 2017 afin de permettre une mise en cohérence avec les périmètres des EPCI.

S'agissant des **sous-préfectures**¹⁸⁰, les constatations faites par la Cour à l'occasion de la présente enquête n'ont fait que confirmer et amplifier celles faites dans le rapport public pour 2015¹⁸¹. C'est ainsi que plusieurs d'entre elles n'atteignent plus la taille critique : en novembre 2016, 60 comptaient moins de 10 agents. L'exercice de compétences à caractère départemental, souvent confiées par les préfets aux sous-

¹⁷⁸ Selon l'Insee, le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Les services et équipements de la vie courante servant à définir les bassins de vie sont classés en six domaines : services aux particuliers ; commerce ; enseignement, santé, sports, loisirs et culture, transports.

¹⁷⁹ « Quelle France dans 10 ans, les chantiers de la décennie », juin 2014.

¹⁸⁰ 4809 ETPT en 2014, 270 M€ de dépenses de fonctionnement.

¹⁸¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome 2. Le réseau des sous-préfectures : entre statu quo et expérimentation, p. 383-392. La Documentation française, février 2015, 435 p., disponible sur www.ccomptes.fr

préfectures, se heurte à des effets de seuil et donc de compétences¹⁸², alors que l'activité de délivrance de titres, à l'aune de la mise en œuvre du PPNG, est appelée partout à se réduire. Début 2015, déjà, seulement 98 sous-préfectures délivraient des permis de conduire et 59 des titres de séjour. S'agissant du contrôle de légalité, les effectifs requis en sous-préfectures sont appelés à diminuer du fait de la centralisation du contrôle en préfecture au fur et à mesure du raccordement des collectivités territoriales à l'application ACTES.

Le ministère de l'intérieur a certes établi une typologie des missions des sous-préfectures, tenant compte de la diversité des territoires et, sur cette base, sept catégories d'arrondissements ont été proposées¹⁸³, afin d'aider les préfets à « définir les compétences les plus adaptées sur les territoires pour en tirer les conclusions les plus pertinentes en termes d'organisation au niveau infra-départemental »¹⁸⁴, mais ce travail ne constitue pas un véritable 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 d'une sous-préfecture pour des missions déterminées.

Pour autant, la Cour mesure les difficultés de la suppression de sous-préfectures, au regard notamment des enjeux en termes de proximité dans des territoires isolés ou en crise requérant une présence de l'État, d'autant que le besoin de proximité se manifeste de plus en plus vis-à-vis des fonctions régaliennes de sécurité et de protection. Comme l'a indiqué le Premier ministre dans sa réponse à la Cour, « les sous-préfets ont vocation à s'impliquer particulièrement dans leur arrondissement sur la gestion locale des crises et la lutte contre la radicalisation ».

Il apparaît en conséquence que la diminution, souhaitable, du nombre de sous-préfectures n'est envisageable que si elle est accompagnée de la clarification du rôle du sous-préfet. Si celui-ci reste l'incarnation de la présence territoriale de l'État dans l'arrondissement, cette fonction n'exige plus systématiquement la présence d'un sous-préfet d'arrondissement localisé en sous-préfecture¹⁸⁵. Le préfet de département peut attribuer un portefeuille de responsabilités thématiques ou à ancrage

¹⁸² Dans l'Aisne, la préfecture a repris la gestion des délégations uniques du personnel aux sous-préfectures en raison d'erreurs récurrentes.

¹⁸³ Urbains ; périurbains ; littoraux ; montagnards ; ruraux peu denses ; ruraux, rurbanisés ou périurbanisés et ruraux de tradition industrielle.

¹⁸⁴ Réponse du ministère de l'intérieur à la Cour.

¹⁸⁵ Ainsi que l'illustrent les exemples des sous-préfets de « Nice Montagne » (Alpes-Maritimes) et des « communes de l'Intérieur » (Guyane), chargés d'un territoire et assistés d'équipes légères mais localisés à la préfecture de département.

territorial à un sous-préfet, comme c'est le cas actuellement pour un sous-préfet d'arrondissement. L'animation de l'équipe de sous-préfets par le préfet n'implique pas que tous les sous-préfets exercent la fonction de sous-préfet d'arrondissement. Cette évolution pourrait entraîner une diminution du nombre d'emplois de sous-préfets.

De même, dans les départements dont la densité requiert l'ouverture de nouveaux guichets d'accueil du public, par exemple en matière de droit des étrangers, l'ouverture de services délocalisés de la préfecture est à privilégier plutôt que l'ouverture de nouvelles sous-préfectures.

Enfin, le fait de confier la responsabilité d'un arrondissement, notamment en zone très rurale, à un sous-préfet ne doit pas nécessairement signifier l'existence d'une équipe permanente localisée en sous-préfecture, le sous-préfet pouvant utilement s'appuyer sur les compétences de la préfecture comme du reste des autres services déconcentrés de l'État, le cas échéant regroupés dans une maison de l'État.

S'agissant des **circonscriptions de l'Éducation nationale**, l'enquête de la Cour a mis en exergue des découpages parfois peu pertinents, voire sans cohérence, car ne correspondant ni aux bassins de recrutement des établissements publics locaux d'enseignement (EPL), ni surtout, eu égard aux missions exercées à l'échelle de ces circonscriptions, aux nouveaux territoires de l'intercommunalité.

Le ministère a indiqué à la Cour accorder une attention particulière à la question de l'évolution de l'organisation des circonscriptions du premier degré, dans l'objectif de mise en cohérence avec les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Ainsi, la nécessité de poursuivre cet objectif a été soulignée dans la circulaire de rentrée 2017, dans les termes suivants : « les évolutions de l'organisation territoriale, qui concernent d'abord les périmètres communaux et intercommunaux, doivent conduire à engager un travail sur le redécoupage des circonscriptions du 1^{er} degré ».

Le nombre et le périmètre de ces services étant tout particulièrement liés au nombre d'écoles, la Cour rappelle sa recommandation plusieurs fois exprimée¹⁸⁶ de réunir les écoles du 1^{er} degré autour de regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) dits concentrés, évolution qui serait grandement facilitée par l'attribution de la compétence scolaire (et

¹⁸⁶ Voir notamment, Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les communes et l'école de la République*. La Documentation française, décembre 2008, 142 p., disponible sur www.ccomptes.fr

périscolaire) aux EPCI¹⁸⁷ au titre de leurs compétences obligatoires. Ces évolutions faciliteraient la poursuite du regroupement des écoles, qu'illustrent les graphiques reproduits en annexe n° 15, gage d'une allocation plus juste et plus efficiente des moyens.

S'agissant des **trésoreries locales**, une dynamique est en cours, mais reste lente au regard des profonds changements affectant la carte intercommunale, même si des convergences ont été relevées, en particulier dans certaines métropoles. La DGFIP reste dispersée face à des collectivités qui se regroupent et dont les services administratifs tendent à se restructurer.

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. Ces unités disposent de peu de moyens et de compétences sur le champ 3E et leurs capacités d'ingénierie en la matière sont inégales mais généralement faibles. Cet inconvénient pourrait s'aggraver en raison de l'éloignement des services régionaux dans les régions regroupées.

Enfin, dans son rapport de 2013 sur l'organisation territoriale de l'État, la Cour avait appelé de ses vœux une adaptation du **réseau territorial de Pôle Emploi**, notamment dans le sens d'un renforcement de sa présence dans les quartiers urbains sensibles et en adaptant la carte des antennes à l'évolution de la demande d'emploi. Depuis lors, la convention tripartite État – Unédic – Pôle Emploi 2015-2018 a prévu un objectif de maintien d'une large présence physique sur les territoires, notamment les plus fragiles d'entre eux. Au 1^{er} janvier 2015, 66 agences étaient implantées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (ZUS), contre 60 en décembre 2013, ce qui va dans le sens des recommandations de la Cour. En milieu rural, la loi NOTRe du 7 août 2015 a prévu la participation de Pôle Emploi aux maisons de service au public créées par ce texte.

¹⁸⁷ Il s'agit à ce stade d'une compétence facultative et, comme l'observe le ministère de l'éducation nationale dans sa réponse à la Cour, « les possibilités ouvertes aux collectivités par la loi NOTRe, notamment en matière de prise en charge de compétences scolaires par les communautés de communes et les EPCI, restent encore peu utilisées à ce stade ».

b) Les enjeux d'efficacité et d'efficience

L'inertie des réseaux territoriaux constitue souvent un frein à l'efficacité et à l'efficience des services publics concernés.

Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les **implantations territoriales de la DGFIP** : la prédominance de petites unités, notamment des trésoreries locales, couplée à la baisse significative des effectifs, a pu conduire à une baisse de la qualité du service rendu et à des structures en tension. Dans les services locaux des impôts, le nombre d'ETP a baissé de 10,9 % en France métropolitaine, passant de 32 546 à 28 983 entre 2011 et 2015, alors que le nombre des implantations est resté stable. En période de baisse d'effectifs, l'effet taille fragilise les petites structures dans l'exécution de leurs missions. La Cour a ainsi relevé des écarts significatifs d'effectifs entre trésoreries (de 1 à 425 ETP) ou services d'impôts des particuliers (de 12 à 1 261 ETP). En matière de recouvrement, la France dispose de trois fois plus d'implantations que l'Allemagne.

Par ailleurs, la relative inertie du réseau tranche avec le déploiement rapide des nouvelles technologies (cf. supra : 1^{ère} partie), empêchant de tirer pleinement parti des gains de productivité qui en sont escomptés. Là où la dématérialisation est d'ores et déjà totale, dans le champ de la fiscalité des entreprises, on ne constate qu'une très faible diminution du nombre des SIE : -1,9 % de 2011 à 2015. Les directeurs départementaux ont certes largement privilégié les réorganisations internes qui ne nécessitent pas de fermer des sites (regroupement de services), et dont les gains peuvent ne pas être négligeables, mais cet exercice trouve ses limites. À la révolution des procédures paraît s'opposer le *statu quo* des implantations.

La sensibilité des élus locaux à ces sujets comme l'opposition des organisations syndicales expliquent la lenteur de ces évolutions. Elles expliquent également les hésitations méthodologiques de la DGFIP pour traiter cette question. Après une première tentative non conclusive de réformer la carte des implantations de la direction générale de manière coordonnée à l'échelle nationale, une procédure dite « *d'aménagement des structures et du réseau (ASR)* » a largement déconcentré la conduite du changement, mais toute fermeture de sites doit être entérinée par l'administration centrale (et le cabinet du ministre).

Deux exercices d'aménagement des structures et du réseau ont été menés, le premier pour une mise en œuvre en 2016 et le second pour une mise en œuvre en 2017. À titre d'exemple, dans le département de l'Aisne, alors qu'aucun projet de restructuration n'avait été proposé en 2015, quatre projets de fermeture ont été validés pour 2016 et deux sur les trois proposés

ont été accordés pour 2017. Pour le département du Nord, huit projets de réaménagements ont été autorisés en 2016, dont une seule fermeture effective de service sur les trois proposées par la DRFiP. En 2017, ce sont onze projets qui ont été autorisés dont une fermeture effective sur les quatre proposées. La Cour regrette l'absence d'une cartographie-cible des implantations territoriales de la DGFIP.

Le **réseau territorial de la Douane** devrait également être resserré, ainsi que la Cour l'a déjà recommandé¹⁸⁸, pour en accroître l'efficacité dans un contexte de réponse à de nouveaux défis et de déploiement des outils numériques. S'agissant tant des bureaux de douane que des unités de surveillance, l'optimisation du dispositif territorial peut en effet permettre des gains d'efficacité. Si les plus grosses brigades de surveillance sont, logiquement, implantées dans les zones frontalières, certaines brigades de l'intérieur n'ont plus aujourd'hui la taille critique pour accomplir leurs missions. Ainsi, en 2013, 90 brigades sur un total de 214 comprenaient moins de 19 agents. Ces petites unités sont sans efficacité réelle dans la lutte contre les fraudes et trafics et le dispositif terrestre doit être concentré sur les principales voies de circulation, à l'instar des centres opérationnels douaniers terrestres, qui coordonnent les contrôles routiers sur un plus long rayon d'action. Les brigades de taille trop réduite pour que leur efficacité soit optimale, voire leur activité significative, sont à supprimer ou regrouper, au bénéfice d'unités en nombre plus restreint mais mieux dotées en effectifs, en spécialistes et en matériel.

En 2014, la DGDDI a adopté un projet stratégique dénommé « Projet stratégique Douane 2018 » (PSD 2018), qui vise à optimiser l'organisation de son réseau. Il prévoit notamment, à horizon 2020, 37 fermetures et six regroupements de bureaux de douane et de services des contributions indirectes, en raison de la dématérialisation des procédures et des simplifications administratives qui réduisent la charge de gestion pesant sur les services, ainsi que 11 regroupements et 5 fermetures s'agissant des unités de surveillance terrestre¹⁸⁹.

De telles évolutions nécessitent une procédure de dialogue social qui s'avère longue. Leur mise en œuvre peut s'avérer difficile, du fait notamment de blocages internes et des fortes résistances qui s'expriment

¹⁸⁸ Cour des comptes, *L'action de la Douane dans la lutte contre les trafics*, Communication au Président de l'Assemblée nationale pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, janvier 2015, 141 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁸⁹ Dans le même temps, il est procédé à la création progressive de six centres opérationnels douaniers terrestres pour améliorer l'animation des dispositifs opérationnels (en remplacement des neuf centres de liaison interservices (CLI) antérieurs.

quand il s'agit de fermer une implantation. Il en a résulté qu'entre 2012 et 2015, aucune structure n'a été fermée. Depuis 2016, le mouvement de fermeture des premières structures a été engagé¹⁹⁰.

Par ailleurs, la justification des **délégations ou des antennes territoriales des DDT(M)** apparaît aujourd'hui très fragile : après le transfert des compétences routières aux DIR, puis l'abandon des missions ATESAT et ADS, elle repose désormais davantage sur le choix de non mobilité des agents concernés que par l'exercice de missions nouvelles ou de missions déléguées par le siège départemental. Les effectifs concernés ont alimenté, dans certains départements, les maisons de l'État.

Enfin, la Cour recommande la poursuite des opérations de relocalisation des **circonscriptions du premier degré de l'Éducation nationale** sises au chef-lieu de département au sein des locaux des DSDEN, ainsi que le regroupement immobilier avec d'autres administrations, en particulier pour les « petites » implantations (CIO, circonscriptions IEN), par exemple dans le cadre de la création des maisons de l'État.

**

L'État doit promouvoir la transversalité à l'échelon infra-départemental. Telle est l'ambition des maisons de l'État, créées « dans les territoires présentant des enjeux particuliers de maintien de la présence de l'État¹⁹¹ » et consistant à regrouper des services, dans des locaux communs¹⁹², favorisant les mutualisations de moyens, l'accessibilité et la visibilité des services qui y sont logés, et les synergies entre eux. Chaque service conserve son existence juridique, son organisation et ses prérogatives ; les administrations regroupées ne changent pas de nature ou de fonction, mais peuvent mieux les exercer ensemble. Au 30 juin 2017, 77 maisons de l'État ont été créées ou sont en cours de création. Elles sont trop récentes pour tirer les enseignements de leur fonctionnement et de leurs impacts. La Cour encourage la création de nouvelles maisons de l'État ou maisons de services au public, là où la présence de l'État demeure nécessaire, en recherchant à chaque fois que cela est possible des mutualisations avec d'autres acteurs publics (collectivités territoriales, caisse de sécurité sociale, etc.).

¹⁹⁰ Plusieurs décisions et arrêtés de fermeture sont contestés devant les tribunaux administratifs par les organisations syndicales.

¹⁹¹ CIMAP du 17 juillet 2013 et circulaire du Premier ministre du 15 octobre 2014.

¹⁹² Généralement une sous-préfecture.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Il est prématuré de dresser un bilan définitif de la réforme récente des circonscriptions régionales et de la réorganisation des services de l'État qui l'a suivie. Si cette réorganisation a été menée à bien dans des délais très contraints, ce qui est un succès, il est possible toutefois d'en évoquer les risques.

Un premier risque concerne la mise en œuvre concrète de cette réforme. Les services déconcentrés de l'État ont été réorganisés avant même la mise en place des conseils régionaux nouvellement élus, et la volonté d'assurer l'équilibre du territoire ainsi que l'engagement de ne pas imposer de mobilité géographique aux agents se sont traduits par la mise en place de directions régionales « multi-sites » réparties entre les chefs-lieux des anciennes régions. Les difficultés quotidiennes de management et de fonctionnement qui en résultent constituent un risque et un surcoût pour la bonne marche des services de l'État.

En outre, la création de quatre « méga régions » comportant plus de dix départements conduit à une évolution de la fonction de préfet de région. Dans ces régions, la création auprès du préfet de région d'un poste de préfet délégué chargé du département chef-lieu paraît s'imposer. La Cour renouvelle en outre sa recommandation antérieure que le préfet de région bénéficie lors de sa nomination d'un mandat d'une durée déterminée.

La persistance de découpages dérogatoires à la nouvelle carte des régions justifierait également des ajustements des administrations territoriales de l'éducation nationale, des finances publiques et des douanes.

Un deuxième risque inhérent à la récente réforme concerne le renforcement de l'échelon départemental de l'État qui en est présenté comme la contrepartie. La récente réforme des circonscriptions régionales n'a pas épuisé la question de l'avenir des services de l'échelon départemental. Le devenir des directions départementales n'atteignant pas la taille critique exige l'étude de nouvelles modalités d'organisation interdépartementale et infrarégionale et l'exploitation des possibilités ouvertes par le principe de modularité de l'organisation des services de l'État.

L'échelon infra-départemental des services déconcentrés de l'État constitue quant à lui un réseau à la fois dense et inerte. Le redéploiement de ce réseau est nécessaire, tant pour permettre une meilleure adéquation de la répartition des services de l'État au regard des bassins de vie, que pour des enjeux d'efficacité. La fonction et l'implantation des sous-préfectures

doivent faire l'objet d'une révision beaucoup plus ambitieuse que celle qui a prévalu jusqu'à présent. La rationalisation du réseau infra-départemental des finances publiques, des douanes et des DDT(M) doit être accélérée. La carte des circonscriptions du 1^{er} degré de l'Éducation nationale devrait être revue en fonction des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale ; les regroupements pédagogiques intercommunaux dits concentrés devraient être favorisés et la compétence scolaire devenir une des compétences obligatoires des EPCI.

C'est pourquoi la Cour émet les recommandations suivantes :

- 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 ;*
- 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 ;*
- 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 ;*

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.
-

Chapitre III

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

La gestion des ressources humaines, qui constitue une dimension essentielle pour l'adaptation des services déconcentrés de l'État aux enjeux actuels, appelle des évolutions structurelles. De même, la déconcentration budgétaire doit être approfondie et la mutualisation des fonctions support poursuivie.

I - Une gestion rigide et inadaptée des ressources humaines

La Cour a constaté un décalage croissant entre l'évolution des conditions d'exercice des missions des services déconcentrés de l'État et les besoins en matière d'adaptation de leur organisation d'une part et les règles de gestion des ressources humaines mises à disposition de ces services, d'autre part. Alors que la répartition des effectifs apparaît insuffisamment adaptée aux besoins, la déconcentration des actes de gestion demeure disparate et globalement faible et les freins à l'indispensable mobilité interministérielle, géographique et fonctionnelle des agents demeurent très puissants.

A - Une répartition territoriale des effectifs mal adaptée aux besoins

La Cour a relevé, dans le cadre de la présente enquête ou à l'occasion d'autres contrôles, que la répartition géographique des effectifs n'est pas toujours assurée au plus près des besoins.

1 - Dans les services de l'Éducation nationale

Dans l'Éducation nationale, les constatations du rapport de la Cour « Gérer les enseignants autrement »¹⁹³ actualisées dans le cadre de la présente enquête, mettent en évidence :

- des méthodes de répartition des personnels enseignants inadaptées aux objectifs du système éducatif et ne prenant pas suffisamment en compte les besoins des élèves – en particulier la difficulté scolaire – ;
- un système d'indicateurs fondé sur un critère territorial classant les académies selon leur appartenance à un contexte rural, urbain ou contrasté, les académies d'outre-mer formant par ailleurs une catégorie spécifique. Or, les critères territoriaux utilisés par ce modèle ont été révisés par l'Insee compte tenu de l'extension et de la densification de l'urbanisation, sans que le ministère en tienne compte ; il en résulte de forts écarts territoriaux dans l'affectation des enseignants, qui favorisent les zones rurales et les territoires fortement pourvus en nombre d'établissements, le système de typologie d'académies induisant par ailleurs des effets de seuil ;
- l'absence de prise en compte des écarts de résultats à l'intérieur des académies ;
- l'existence d'écarts mal justifiés dans l'allocation des moyens administratifs aux académies.

À la suite des observations et des recommandations de la Cour, le ministère a entrepris depuis la rentrée 2015 de rénover les modalités d'allocation des emplois enseignants dans le premier degré public, en recourant à une nouvelle méthode fondée sur un indicateur territorial utilisant la nouvelle classification du territoire en aires urbaines de l'Insee et un indicateur social fondé sur le revenu fiscal des ménages par unité de

¹⁹³ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Gérer les enseignants autrement*. La Documentation française, mai 2013, 211 p., disponible sur www.ccomptes.fr

consommation. Il est attendu de ce modèle qu'il permette de rééquilibrer la répartition des dotations entre académies et, dans chaque académie, entre les départements, et qu'il tienne mieux compte des caractéristiques territoriales et des difficultés scolaires des élèves. S'agissant de l'allocation des emplois enseignants dans le second degré public, l'objectif du ministère est d'amener l'ensemble des académies dans une fourchette d'écart de dotation (dotation réelle par rapport au calcul des besoins) comprise entre + ou - 2 %, ce qui suppose de retirer des moyens aux académies relativement les mieux dotées pour les attribuer aux académies les moins bien dotées.

2 - Dans les services de sécurité

La répartition territoriale des agents des services de sécurité appelle également des critiques :

- s'agissant des services de police et des unités de gendarmerie, la Cour a souligné¹⁹⁴ l'absence d'optimisation de la répartition des effectifs des services de police. Elle a relevé, pour les grandes villes, une densité de policiers homogène malgré la dispersion des taux de délinquance constatés. Certaines villes de l'agglomération parisienne paraissaient sous-dotées au regard d'un taux de délinquance élevé. La mise en place de la police d'agglomération en 2009 dans les départements de Paris et de la petite couronne, qui couvre un quart des effectifs territoriaux de la police nationale, s'est faite sans application de la méthode de répartition des effectifs utilisée dans le reste du territoire national au motif que les spécificités de la capitale en matière d'ordre public et de moyens spécialisés en excluaient leur application. Des disparités analogues étaient constatées pour les unités de la gendarmerie départementale dont le dimensionnement est arrêté en fonction de la population et non pas des actes de délinquance. La Cour a également critiqué¹⁹⁵ les conséquences, en termes de répartition territoriale des effectifs, de l'absence d'évolution de la délimitation des zones de compétences respectives de la police nationale et de la gendarmerie. En effet, l'implantation dans de petites villes de

¹⁹⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*. La Documentation française, juillet 2011, 241 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁹⁵ Cour des comptes, *La redéfinition des zones de compétence de la police et la gendarmerie nationales*, rapport pour la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2011, 175 p., disponible sur www.ccomptes.fr

commissariats ou hôtels de police, plutôt que d'unités de gendarmerie, notamment dans des circonscriptions de moins de 20 000 habitants où la loi ne l'impose pas, est un facteur de déséquilibre au détriment des zones urbaines les plus exposées à la délinquance. La doctrine d'emploi et le modèle d'organisation de la gendarmerie lui permettraient d'y exercer les missions de sécurité publique avec des moyens en personnels sensiblement inférieurs à ceux de la police nationale. Les critères réglementaires d'instauration du régime de la police d'État seraient à réviser ;

- s'agissant plus spécifiquement de la fonction de police judiciaire dans la police et la gendarmerie nationales, la Cour a estimé¹⁹⁶ que la répartition des effectifs entre services territoriaux est déséquilibrée et insuffisamment corrélée à la charge d'activité judiciaire, ce qui explique en partie la grande dispersion des taux moyens d'élucidation des délits entre les circonscriptions de sécurité publique ;
- enfin, la Cour a relevé¹⁹⁷ que l'emploi des forces mobiles de police et de gendarmerie, dans un contexte de taux de disponibilité particulièrement bas, se caractérise par un décalage important entre zones d'emploi et zones d'implantation, avec deux zones structurellement déficitaires : Paris et le Sud. L'adoption d'une stratégie à moyen terme de rationalisation des implantations géographiques des forces mobiles en fonction des lieux d'emploi a en conséquence été recommandée, afin de limiter les déplacements de longue distance et les coûts y afférents.

3 - Dans les administrations financières

Au sein de l'administration déconcentrée des finances publiques, la répartition des ressources humaines apparaît avant tout comme un exercice de répartition des suppressions d'emplois, compte tenu des baisses d'effectifs intervenues depuis la création de la DGFIP.

¹⁹⁶ Cour des comptes, *Référé*, La fonction de police judiciaire dans la police et la gendarmerie nationales, 22 décembre 2014, 10 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁹⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2017*, Tome 1. L'emploi des forces mobiles de la police et de la gendarmerie nationales : des capacités en voie de saturation, un pilotage à renforcer, p. 587-611. La Documentation française, février 2017, 760 p., disponible sur www.ccomptes.fr

La méthode retenue dite méthode d'allocation généralisée des emplois du réseau¹⁹⁸ se fait sur une base incrémentale et consiste essentiellement à partir de l'existant, à répartir entre les services les suppressions d'emploi, en tenant certes compte pour partie de facteurs objectifs, tels que les gains de productivité ou l'évolution des charges constatées, mais en procédant assez largement de façon homothétique, en évitant de réévaluer et de remettre en cause l'organisation et le réseau. Au niveau infra départemental, la déclinaison finale des suppressions d'emplois de chaque direction territoriale est de la compétence des directeurs locaux. Compte tenu du nombre des implantations de taille critique (cinq agents ou moins) dans les départements (neuf sur 17 trésoreries mixtes du département de l'Aisne par exemple), les directeurs sont souvent contraints de faire supporter les suppressions d'emplois aux structures les plus importantes pour préserver les plus petites d'entre elles alors que celles-ci concentrent de moins en moins d'enjeux. Enfin, et même si ce n'est pas recommandé par l'administration centrale, les directeurs locaux imputent parfois les suppressions d'emplois sur des postes vacants.

De surcroît, l'affectation géographique efficiente des personnels est entravée par les procédures de mobilité des agents en vigueur dans cette administration, qui prévoient que les choix des agents s'effectuent au niveau de l'une des 562 résidences d'affectation nationale (RAN). Le département de l'Aisne compte ainsi pas moins de sept RAN, autant que celui de la Gironde. Les employeurs directs des agents qui rejoignent une nouvelle affectation en sortie de formation, après une promotion ou bien dans le cadre des mutations annuelles, n'ont pas d'autres choix que de les placer dans un service de la RAN choisie. La mobilité infra départementale se trouve ainsi totalement verrouillée, sans réelle possibilité d'ajuster les moyens humains aux besoins en termes d'emplois et de compétences. Toute restructuration du réseau est de fait considérablement limitée et contrainte. La première conséquence de ce système est que 39 RAN pour les agents B et 50 RAN pour les agents C ont des effectifs inférieurs à dix agents. La seconde conséquence est l'existence d'un taux important de RAN déficitaires, principalement en agents de catégories B et C, en fonction de l'attractivité des départements et au sein-même des départements, de l'attractivité des villes de résidence.

Il conviendrait *a minima* de revenir au dispositif qui existait au sein de la direction générale de la comptabilité publique avant sa fusion avec la direction générale des impôts, où les agents étaient affectés dans un département, charge au responsable départemental de les positionner sur des postes en fonction des souhaits exprimés mais également et d'abord des besoins du service.

¹⁹⁸ Dite « Méthode d'allocation généralisée des emplois du réseau des finances publiques » (MAGERFIP).

4 - Dans le champ de l'administration territoriale de l'État (ATE)

L'analyse de la répartition des effectifs relevant du périmètre « Cohésion sociale jeunesse sport¹⁹⁹ », montre, au niveau départemental, des taux d'encadrement très disparates : un fonctionnaire pour près de 80 000 habitants dans le Pas-de-Calais (78 793) contre un pour 8 000 dans les Vosges, soit dix fois moins alors que les indicateurs de précarité et les flux de migrants constatés dans ces deux départements appelleraient des répartitions de moyens sensiblement différentes. Autre exemple, alors qu'entre 2011 et 2015 les effectifs de la DDCS/PP des Deux-Sèvres ont été maintenus, ceux de la DDCS/PP de la Creuse ont baissé de près de 30 %, différence que ne peut à elle seule expliquer l'absence d'abattoir dans ce dernier département. La comparaison des effectifs des DDCS et des DDCS/PP de 2012 et de 2015 montre cependant que, globalement, ce sont les départements en déclin démographique qui ont perdu le plus d'effectifs.

L'évolution des effectifs cibles des DREAL entre 2011 et 2015 témoigne en revanche d'une volonté de réallocation des ressources entre ces directions, plutôt que de l'application uniforme d'un taux de baisse des effectifs. Une constatation similaire a pu être faite pour les DDT(M), où la diminution des effectifs issus du ministère chargé de l'environnement n'a pas été uniforme entre 2011 et 2015, allant de -1,6 % à -75,8 % pour les effectifs cibles et de -4,4 % à -73,8 % pour les effectifs réels. Au cours de cette période, le nombre de directions en situation de sureffectifs²⁰⁰ a diminué (de 42 à 23, avec un pic à 51 en 2012).

B - Une déconcentration balbutiante de la gestion des ressources humaines

1 - Une déconcentration variable mais globalement faible

La déconcentration constitue un des leviers essentiels de la modernisation de la gestion des ressources humaines de l'État. Pour adapter les organisations et rendre plus efficient l'accomplissement des missions des services déconcentrés dans une République de plus en plus décentralisée, l'exercice de compétences de proximité en matière de

¹⁹⁹ Cf. annexe n° 15 montrant la dispersion entre départements d'un ratio « nombre d'habitants pour un fonctionnaire en 2015 », obtenu en divisant la population Insee par les effectifs.

²⁰⁰ Au sens de l'administration centrale.

gestion des ressources humaines (recruter, évaluer, primer, sanctionner) s'avère particulièrement nécessaire²⁰¹.

Or, il ressort des investigations de la Cour que la plupart des ministères conservent un schéma de gestion des ressources humaines très centralisé, contrairement au principe de déconcentration, renforcé depuis l'intervention du décret précité du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration²⁰². Ce constat confirme celui qu'elle avait dressée en 2013 ainsi que celui établi en 2016 par la DGAFP²⁰³.

Alors que la déconcentration des actes de gestion demeure globalement limitée (a), les services déconcentrés ont, en termes relatifs, davantage supporté la baisse globale des effectifs de l'État que les administrations centrales (b).

a) Les actes de gestion

En matière de déconcentration de la gestion des ressources humaines, la Cour a constaté que :

- le mouvement de déconcentration, loin de progresser depuis 2003, a régressé dans plusieurs domaines, en particulier pour les actes ayant un impact sur la rémunération (effet centralisateur de l'opérateur national de paye). Elle est plus répandue pour les personnels de catégories B et C, la gestion des cadres restant fortement centralisée ;
- la déconcentration est paradoxalement plus forte en dehors du périmètre de l'administration territoriale de l'État, exception faite des administrations financières, la gestion des agents exerçant dans les DDI restant en grande partie assurée par les administrations centrales et le SGG ;
- de nombreux actes intéressant la carrière des agents des services déconcentrés de l'État restent centralisés, même lorsqu'existe la possibilité de mettre en place des CAP locales.

²⁰¹ En ces sens : B. PECHEUR, *Rapport sur la fonction publique*, la Documentation française, 2013 ; Conseil d'État, rapport public 2013, *Perspectives pour la fonction publique*.

²⁰² Notamment l'article 12, même si cet article reprend des dispositions qui figuraient déjà dans la charte du décret du 1^{er} juillet 1992.

²⁰³ DGAFP, *Bilan de de la déconcentration en matière de ressources humaines au sein de l'État*, janvier 2016.

Le plus souvent limitée aux actes de gestion courante (congés et absences, temps partiel, mise à disposition et disponibilité, sanctions disciplinaires du premier groupe notamment), 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, etc.). Les moyens sont notifiés sur la base d'une dotation globale en emplois aux académies, lesquelles bénéficient ainsi de marges de manœuvre importantes pour répartir leurs moyens : par département, en ce qui concerne le premier degré, et par type d'établissement pour le second degré. Il serait cependant envisageable de déconcentrer la gestion des professeurs agrégés, à l'instar de celle des professeurs certifiés. Surtout, la gestion des enseignants par les services académiques se limite, pour l'essentiel, à sa dimension administrative, qui consiste en l'application de procédures uniformes et automatisées, très encadrées par le niveau national.

En sens inverse, trois ministères (agriculture, finances, culture) ne déconcentrent quasiment aucun acte de gestion et n'ont édicté aucun texte spécifique relatif à la déconcentration pour leur département ministériel. Le ministère chargé de l'agriculture se caractérise par son organisation particulièrement centralisée : l'administration centrale assure à la fois la gestion statutaire des agents affectés en DRAAF et en DDT(M) (décisions relatives au recrutement, à l'affectation, aux avancements d'échelon et de grade, aux promotions de corps, aux détachements ou aux intégrations) et la pré-liquidation de leur paie (y compris pour les agents contractuels). Elle assure également la publication des postes ouverts à la mobilité, l'organisation des commissions administratives paritaires et l'adoption des décisions de mutation.

Au-delà des seuls aspects juridiques, le très faible degré de déconcentration en matière de gestion des ressources humaines a des incidences managériales.

Ainsi, dans les directions issues de fusion et où sont censées exister des « communautés de travail interministérielles », la cohabitation d'agents originaires de ministères différents (donc soumis à des circuits de gestion 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. Un arrêté interministériel du 29 décembre 2016 doit permettre d'harmoniser dans les directions régionales et les préfectures les actes de gestion déconcentrés

qui étaient jusqu'à présent disparates²⁰⁴, mais il reste à étendre son périmètre d'application à l'ensemble des DDI.

À l'occasion de ses contrôles sur place, la Cour a également constaté que les directeurs départementaux et régionaux des administrations déconcentrées n'ont, le plus souvent, ni connaissance, ni prise sur les actes relatifs à la situation individuelle des agents placés sous leur autorité, notamment l'affectation, l'avancement ou la répartition des primes²⁰⁵, 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.

b) Les effectifs

La période sous revue a été marquée par une diminution des effectifs de l'État. Il apparaît que les administrations territoriales (hors personnel enseignant) ont subi, en termes relatifs, davantage de pertes d'effectifs que les administrations centrales disposant de services déconcentrés (hors personnels enseignants et forces de sécurité).

²⁰⁴ Par exemple, désormais pour des raisons d'homogénéité de gestion des personnels affectés dans les DIRECCTE, les actes déconcentrés pour les agents issus du ministère du travail seront les mêmes que ceux déconcentrés pour les agents issus des administrations financières.

²⁰⁵ L'attribution de la part modulable des primes incombe aux directeurs départementaux interministériels pour ce qui concerne les agents de ces directions relevant du MAAF.

Tableau n° 10 : effectifs en administrations centrales disposant de services déconcentrés (en ETPT)

| Ministères 2017 | 2011 | 2015 | Évolution 2011-2015 |
|--|--------|--------|---------------------|
| 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 % |

Source : Direction du budget et Cour des comptes à partir des RAP

Tableau n° 11 : effectifs en services déconcentrés (en ETPT)

| Ministères 2017 | 2011 | 2015 | Évolution 2011-2015 |
|---|---------|---------|---------------------|
| Affaires sociales et santé | 8 271 | 6 761 | -18,26 % |
| Agriculture, agroalimentaire et forêt | 11 964 | 11 202 | -6,37 % |
| Culture et communication | 2 381 | 2 390 | +0,38 % |
| Économie et finances | 132 728 | 112 746 | -15,05 % |
| Éducation nationale (rectorats + DASEN) | 19 877 | 19 956 | +0,40 % |
| Environnement, énergie et mer | 43 131 | 34 144 | -20,84 % |
| Intérieur | 28 430 | 27 218 | -4,26 % |
| Services du Premier ministre | 1 880 | 1 878 | -0,11 % |
| Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social | 9 099 | 8 450 | -7,13 % |

Source : Direction du budget et Cour des comptes à partir des RAP

2 - Des résistances fortes appellent des solutions variées et expérimentales

La gestion des ressources humaines dans les services déconcentrés de l'État demeure excessivement rigide et entrave le redéploiement des moyens de l'État et l'adaptation des services à leurs missions. Ce constat résulte de l'existence de fortes résistances. Pour cette raison, une gestion renouvelée des ressources humaines appelle des solutions expérimentales.

a) Des résistances multiples au changement :

Les résistances au changement sont de plusieurs natures :

- juridique : une doctrine issue de différents avis du Conseil d'État conduit à ne pouvoir procéder à la déconcentration des actes de gestion nécessitant l'appréciation des mérites respectifs des agents (avancement d'échelon et de grade, réduction d'ancienneté, promotion de corps) que dans les circonscriptions où un seuil suffisant, fixé à 50 agents, est atteint pour chaque corps et à condition que les compétences déléguées soient identiques entre circonscriptions de même nature. Le nombre très élevé de corps et des effectifs parfois trop limités justifient ainsi l'absence de CAP locales avec des compétences propres. Cette dernière possibilité n'a été saisie dans le périmètre ATE que par les ministères de l'intérieur et de l'environnement ;
- de gestion : seuls les actes de « proximité » étant, le plus souvent, déconcentrés (congés, temps partiel, etc.), leur suivi et leur gestion représentent des compétences et une charge de travail sans commune mesure avec les marges de manœuvre supplémentaires en termes de gestion des ressources humaines pour les services déconcentrés concernés. En d'autres termes, en l'état de la déconcentration, son bilan « coûts – avantages » est apprécié défavorablement. Ainsi, la multiplicité des actes de gestion des personnels par ministère, combinée à la grande diversité des statuts et des situations, alourdit la tâche des gestionnaires comme de l'encadrement ;
- sociale : les organisations syndicales sont très attachées à un dialogue social centralisé, aux niveaux ministériel et interministériel : les échanges sur les avancements et les mobilités en CAP nationales constituent ainsi des moments importants du dialogue social et elles ne souhaitent pas se priver de ce levier ;

- financière : les administrations centrales et la direction du budget invoquent la nécessité d'assurer un suivi précis des effectifs et des dépenses de personnel et, dès lors, toute déconcentration est jugée comme porteuse de risques pour l'exécution des dépenses du titre 2. Au ministère chargé de l'agriculture, la forte concentration en matière de ressources humaines est justifiée par la nécessité de garantir à la Commission européenne qu'il alloue les moyens suffisants à la mise en œuvre des politiques publiques européennes de manière conforme à la réglementation.

La centralisation des circuits de paie des agents, à l'œuvre depuis plusieurs années dans les ministères, a constitué un obstacle supplémentaire à la déconcentration des actes ayant des conséquences sur la rémunération. Ce mouvement, outre qu'il contraint souvent les services à des doubles saisies, n'a pourtant pas permis de recueillir les avantages qui en étaient attendus, comme l'a notamment montré l'échec de l'opérateur national de paie²⁰⁶. 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. La recentralisation de la paie des agents de catégorie A relevant du ministère de l'environnement depuis 2013 est également révélatrice des limites d'une concentration excessive. Même un changement d'adresse doit être traité par l'administration centrale. Cette situation a fait l'objet de nombreuses récriminations en DREAL, en DIR et en DDT(M), les actes étant pris avec des retards de plusieurs mois et l'impact des évolutions de carrière sur la paie pouvant prendre elle aussi plusieurs mois. Les difficultés semblent provenir d'une part de problèmes de fiabilité du système d'information RH, d'autre part d'un mauvais dimensionnement de l'entité chargée de traiter les dossiers au secrétariat général du ministère²⁰⁷. Le déploiement des systèmes d'information des ressources humaines des ministères économiques et financiers (SIRHIUS) et de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (SIRHEN) ont également donné lieu à d'importants retards et dérives de coûts, dénoncés par la Cour²⁰⁸.

Des travaux sont en cours en vue du déploiement d'un nouveau système d'information de gestion des ressources humaines, développé dans un cadre interministériel (solution RENOIRH) et sur l'adaptation corrélative des processus de gestion.

²⁰⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel* 2015, Tome 1. La refonte du circuit de paie des agents de l'État : un échec coûteux, p.65-92. La Documentation française, février 2015, disponible sur www.ccomptes.fr

²⁰⁷ Les services de la DRH du ministère chargé de l'écologie ont été réorganisés depuis l'intervention de l'arrêté du 7 avril 2017.

²⁰⁸ Référés des 20 avril et 19 décembre 2016.

b) Des réformes à engager dans le cadre d'expérimentations

La Cour, compte tenu de l'importance de ces obstacles, invite donc le Gouvernement à s'engager dans une démarche déterminée mais progressive, sur la base d'expérimentations et d'évaluations, en choisissant des régions tests.

Il pourrait ainsi être expérimenté, au moins pour les agents de catégories B et C, une gestion collective au niveau régional pour disposer d'effectifs suffisants, les ministères restant responsables de la définition du cadrage général. La relance du processus de déconcentration pourrait trouver un terrain d'expérimentation important dans le cadre des procédures de recrutement au niveau régional, afin d'attirer et de fidéliser de nouveaux profils. C'est pourquoi il conviendrait de poursuivre la déconcentration des recrutements dans les corps de catégorie B et de catégorie C. Cette expérimentation pourrait être menée dans une ou plusieurs des nouvelles grandes régions fusionnées pour disposer d'effectifs suffisants et en faire l'opportunité d'une expérimentation de déconcentration du dialogue social.

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, qui n'existe aujourd'hui que de manière très limitée indépendamment des concertations menées de manière régulière par le corps préfectoral et les chefs de services déconcentrés.

Une telle évolution impliquerait de revoir les modalités de gestion des affectations, des promotions, du dispositif de formation, de gestion de la masse salariale et, en termes organisationnels, le rôle des services

pouvant mutualiser certaines fonctions au niveau régional, en particulier pour les réseaux composés des plus petits effectifs. Techniquement, elle nécessiterait également d'adapter certains systèmes d'information de ressources humaines, voire d'opérer des bascules dans l'hypothèse de gestions mutualisées d'agents aujourd'hui gérés dans des SIRH ministériels différents. Il s'agirait donc d'une option de moyen terme. Il est envisageable de tester des scénarios intermédiaires visant à déconcentrer seulement certains des leviers de gestion présentant une plus-value, sans reproduire au niveau régional des instances de gestion. Une première priorité consisterait dans l'amélioration des conditions de recrutement et de mobilité au niveau régional.

C - De nombreux obstacles à la mobilité des agents

Autant que la déconcentration, la mobilité des agents de l'État, géographique, fonctionnelle ou interministérielle, constitue un levier essentiel.

1 - La mobilité interministérielle

La mise en place de la réforme de l'administration territoriale (RéATE), entrée en vigueur le 1er janvier 2010, s'est notamment traduite par la création des directions départementales interministérielles (DDI) qui rassemblaient en leur sein 43 000 agents issus de cinq ministères aux règles de gestion différentes. Bien que rassemblés dans des directions interministérielles, le choix d'une gestion statutaire ministérielle de ces agents a été fait et cet arbitrage initial n'a pas été remis en cause depuis²⁰⁹.

Cette réforme impliquait en particulier d'organiser et de faciliter la mobilité des agents, qu'elle soit souhaitée ou non, et donc d'agir sur les différents leviers susceptibles de la faciliter, 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 DDI, diffusée en janvier 2010²¹⁰, avait identifié les grands chantiers à mener, assortis d'un calendrier ambitieux.

²⁰⁹ *La mutualisation des fonctions de gestion des ressources humaines respectera le statut d'origine de chaque fonctionnaire et le lien qui l'unit avec le ministère dont il relève* (circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008 ; voir également la circulaire du Premier ministre du 27 février 2009).

²¹⁰ Charte de gestion RH des DDI, 5 janvier 2010.

L'ensemble des pratiques devait être harmonisé au premier janvier 2012, sous l'égide d'une instance de pilotage rattachée au secrétariat général du Gouvernement. Cet objectif, ainsi que la Cour l'a constaté dans son rapport de 2013, puis à l'occasion de son contrôle sur la DGAFP en juillet 2015²¹¹, n'a pas été atteint. Si les ambitions étaient élevées, les outils, l'accompagnement et, dans certains cas, l'absence de volonté des ministères n'ont pas permis de les atteindre. Quelques chantiers d'harmonisation en matière de gestion des ressources humaines ont certes été lancés et certains processus ont fait l'objet d'avancées rapides, comme la mise en place des comités techniques dans les DDI, les hypothèses de recours aux astreintes²¹² et leurs rémunérations ainsi que l'organisation du temps de travail, tous harmonisés en 2011 et 2012, de même que les modalités d'évaluation des agents en DDI qui ont été mises en cohérence en 2013²¹³, les plus importants n'ont pas été traités, notamment la convergence indemnitaire ou des calendriers de mobilité.

La juridiction constate 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, que la situation n'a progressé que marginalement²¹⁴, tant les obstacles sont nombreux.

a) La prédominance des logiques ministérielles

Les ministres, responsables devant le Parlement de la bonne exécution des missions qui leur sont confiées, estiment qu'ils doivent disposer de la totalité des moyens correspondants, car leur responsabilité porte sur la répartition des effectifs entre les différentes missions et sur le choix des priorités dans les actions de politique publique, dans la limite des enveloppes qui leur sont attribuées.

²¹¹ Quatrième chambre, observations définitives sur la DGAFP, juillet 2015.

²¹² Le décret n° 2012-1406 du 17 décembre 2012 a permis d'harmoniser les régimes d'astreinte de direction et de sécurité au sein des DDI.

²¹³ Arrêté du 28 janvier 2013.

²¹⁴ De manière révélatrice, la circulaire DGAFP / SGG du 19 décembre 2014 relative à l'amélioration de la gestion des ressources humaines dans les DDI, reconnaît que « *Les règles et principes édictés depuis 2010 en matière de gestion des ressources humaines dans les DDI doivent trouver leur pleine application* ».

Une gestion très centralisée des mobilités

Les actes juridiques relatifs à la mobilité des agents sont gérés de manière très centralisée, au motif qu'ils requièrent un avis préalable d'une CAP. Même la mise à disposition, qui ne nécessite pourtant pas un tel avis, reste largement décidée au niveau ministériel. Pourtant, aucun principe ne s'oppose à la déconcentration des actes liés à la mobilité dans la mesure où, conformément à la doctrine du Conseil d'État²¹⁵, l'effectif des 50 agents n'est pas requis. En conséquence, en particulier dans les régions géographiquement peu attractives, en cas de poste non pourvu lors d'une campagne de mobilité, la vacance peut être longue.

Différents textes²¹⁶ ont entendu faciliter la mobilité des agents entre services déconcentrés de l'État, notamment en instaurant la position normale d'activité (PNA), permettant l'affectation hors de son périmètre ministériel d'origine avec des procédures simplifiées de délégation des actes de gestion et en prévoyant des détachements dans des conditions plus favorables (par exemple la possibilité d'une promotion interne dans le corps d'accueil), ainsi qu'une meilleure comparabilité entre les corps et les cadres d'emplois. Cependant, le bilan, demandé à la DGAFP, du recours aux outils statutaires permettant la mobilité interministérielle montre qu'il est fait un faible usage :

- l'intégration directe a été peu utilisée, même s'il n'est pas possible d'analyser de manière qualitative l'évolution du recours à ce dispositif dans la mesure où l'essentiel des intégrations prononcées, notamment dans le cadre de la RéATE, incluent celles issues d'évolutions du périmètre ministériel ;
- le recours plus important à la position normale d'activité (PNA), qui concernait, au 31 décembre 2015, 53 % des agents exerçant une activité hors de leur administration d'origine, masque des difficultés réelles d'appropriation de ce dispositif par les ministères. Ceux-ci mettent notamment en avant la difficulté de prise en charge du régime indemnitaire de l'agent et surtout l'absence de visibilité sur son avenir²¹⁷.

²¹⁵ Avis du CE, AG, 7 juin 1990 et 30 mai 1996.

²¹⁶ Notamment : lois du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique et du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels, décret du 18 avril 2008.

²¹⁷ La position normale d'activité (PNA) étant une affectation sans limitation de durée, contrairement au détachement.

La nécessité pour l'État de disposer de corps techniques

L'objectif gouvernemental de favoriser la mobilité régionale par rapport à la mobilité ministérielle verticale s'est heurté aux réticences des ministères techniques qui cherchent à réduire le champ des emplois susceptibles d'être concernés. Ils indiquent en effet être les mieux à même de déterminer les meilleurs profils pour certains emplois spécialisés. Dans le champ des ressources humaines, la logique métiers, qui exige des compétences spécifiques et des dispositifs adaptés pour en conserver l'attractivité, peut venir en contradiction avec la logique interministérielle, qui suppose une gestion plus fluide, des personnels adaptables et interchangeable.

Les ministères estiment qu'une gestion ministérielle des effectifs des DDI reste indispensable parce que celles-ci portent des missions techniques qui nécessitent des métiers et des compétences spécifiques, justifiant de formations et de la construction de parcours professionnels qui ne sont pas propres aux DDI mais qui induisent des mobilités entre DDI, directions régionales et opérateurs ministériels. Ces parcours permettent aux agents des DDI de disposer de réelles compétences techniques. Or, ces parcours ne peuvent être construits que si la gestion est ministérielle. *A contrario*, une mutualisation porterait atteinte, selon les administrations centrales, à la capacité de maintenir ces compétences techniques et de piloter les parcours professionnels. La perte de compétence serait substantielle et rapide et porterait préjudice à la capacité de l'État à assurer ses missions dès lors qu'elles mobilisent des compétences techniques et une expertise forte. L'exemple le plus significatif est sans doute celui des DIR qui a permis de conserver un véritable savoir-faire routier au sein des services déconcentrés de l'État. Ces considérations ne recouvrent pas que des enjeux de pouvoir, même si ces derniers ne sont pas absents.

Les obstacles liés à la gestion budgétaire

L'article 7 de la LOLF prévoit que les crédits pour couvrir les charges budgétaires sont regroupés par mission et qu'une mission comprend un ensemble de programmes correspondant chacun à une politique ou une action publique déterminées. Les crédits sont présentés, à l'intérieur d'un programme, par titres. Cette présentation est indicative, sauf pour les crédits correspondant à des dépenses de personnel qui sont assortis de plafonds d'autorisations d'emplois. Le pilotage et le respect de ce plafond, fixé en loi de finances, sont une responsabilité éminente du

responsable national de programme²¹⁸. Pour les responsables des services déconcentrés, il en résulte une double contrainte de gestion :

- la difficulté d'arbitrer entre réduction des coûts hors ressources humaines et embauches, au moins temporaires, pour faire face à des pics d'activité imprévus. Le recours aux vacataires dans les préfetures constitue une exception notable ;
- compte tenu des obstacles statutaires à la mobilité géographique et fonctionnelle des agents, les redéploiements d'effectifs au sein d'un même programme ou entre programmes ne sont pas à la main des responsables déconcentrés.

Le respect du plafond d'emplois par mission limite en effet la capacité d'accueil et d'échange des ministères, illustrant la contradiction entre une gestion des effectifs prévue par la LOLF, pilotée par programme, et une logique de gestion déconcentrée des effectifs de l'État. Ces difficultés sont aggravées d'une part par les rigidités inhérentes à la gestion par corps et, d'autre part, par la réduction des plafonds d'emplois, puisque les ministères préfèrent favoriser « leurs » effectifs dans les processus de promotion et de mobilité.

Le système dit des « compteurs », qui consiste à neutraliser les mouvements entre ministères dans le cadre des mobilités, illustre les obstacles à la mobilité au sein des DDI et des directions régionales résultant de la gestion par BOP²¹⁹ : suivant cette procédure, le recrutement d'un agent d'une origine ministérielle différente de celle de l'agent qu'il remplace doit en effet être « compensé » par le départ d'un agent ayant la même origine ministérielle que le premier, ce qui représente des démarches longues et incertaines compte tenu du nombre d'acteurs qui interviennent dans le dispositif²²⁰. Ces « compteurs » constituent des outils jugés indispensables par les administrations centrales pour assurer le respect des schémas d'emplois ministériels.

Ainsi, si le directeur d'une DDI affecte un agent d'un ministère sur un poste relevant d'un autre ministère, compte tenu des limitations de la gestion par « compteurs », il court le risque que cela se traduise ensuite par

²¹⁸ De son côté, la direction du budget s'est toujours opposée à l'approche transversale et déconcentrée, pour des raisons de traçabilité et d'imputation sur les programmes budgétaires et donc de mesure du coût complet des politiques publiques.

²¹⁹ Les emplois sont imputés sur les BOP ministériels.

²²⁰ L'abandon fin 2015 du dispositif dit du « 1 pour 1 », a révélé les mêmes difficultés : le nombre de programmes budgétaires concernés n'avait cessé de se réduire, de même que le nombre de mobilités réalisées dans ce cadre.

une interdiction de publication de poste²²¹. Un chef de service déconcentré (DDI) a traduit cela en une phrase : « Il est parfois plus facile de faire venir sur un poste un agent du même ministère basé à 800 km qu'un agent de l'autre ministère travaillant à l'étage au-dessus ». En dehors des cas visés par le « décroisement » organisé nationalement, des affectations sont d'ailleurs marginales ou temporaires. Ainsi, la Cour a pu constater dans une direction départementale qu'en 2015 6,4 ETP d'agents des ministères de l'environnement et du logement avaient été affectés à des missions relevant du ministère de l'agriculture, notamment lors des périodes de déclaration Télépac²²² ou lors du contrôle des travaux sur bâtiments agricoles, tout en relevant la rigidité du dispositif lorsqu'il s'agit d'affectation pérenne d'agents de ministères différents.

Par ailleurs, au sein d'une même région ou zone de gouvernance des effectifs relevant du ministère chargé de l'environnement, les directeurs n'ont pas la capacité de favoriser des mobilités externes entre directions départementales, chacune devant respecter le schéma d'emplois qui lui a été notifié dans le cadre du dialogue de gestion annuel, alors que la fongibilité est la règle au sein d'un même BOP. Tout au plus existe-t-il au cas par cas des entraides entre DDT(M) pour l'instruction de certaines procédures dématérialisées (par exemple lors de l'instruction des anomalies graphiques des dossiers de demandes d'aides PAC en 2015), mais, en règle générale, l'adaptation du dimensionnement des équipes à la charge de travail s'effectue par recours à des vacataires.

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. Elles contribuent également à expliquer, dans les DREAL, les difficultés pour maintenir une compétence dans tous les domaines : les connaissances scientifiques et techniques requises ne se trouvent pas facilement chez les fonctionnaires des corps du MEEM, en particulier en matière de prévision des crues, d'espèces protégées, d'hydrobiologie ou d'expertise des sites et espaces protégés. La compétence sur ces sujets est plus souvent présente chez des fonctionnaires du ministère chargé de l'agriculture mais leur recrutement en DREAL n'est pas toujours possible, bien qu'il y ait des candidats, à cause du système des « compteurs » et des BOP différents pour les agents concernés ; la difficulté vient du fait qu'il n'y a pratiquement pas, réciproquement, de postes en DRAAF attirant des fonctionnaires de corps du MEEM.

²²¹ En droit, le directeur d'une DDI ne peut affecter un agent avant que son poste soit publié sur le « bon » programme.

²²² Télédéclarations pour les dossiers de subventions PAC.

Au total, il subsiste une contradiction entre la logique verticale induite par la LOLF (plafonds d'emplois par politiques publiques) et celle, horizontale et transversale, des DDI. Celle-ci rigidifie fortement la gestion locale : les directeurs régionaux ou départementaux n'ont qu'une possibilité très limitée, en interne, d'affecter des moyens sur une politique prioritaire localement.

b) L'hétérogénéité des statuts et des rémunérations

Le maintien d'une grande diversité des statuts et des régimes indemnitaires constitue un frein important à une gestion optimisée des effectifs dans les territoires, situation aggravée lorsque les directions concernées relèvent de plusieurs programmes budgétaires supports. Comme la Cour l'a déjà relevé dans son rapport public de 2013, 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. Cette unification s'est accompagnée d'une harmonisation du recrutement, des règles d'avancement et de promotion. La « défiliarisation » s'est mise en place progressivement et a consisté pour des agents issus de l'ex-DGCP à passer de la sphère de la gestion publique à la sphère fiscale et inversement. Elle a contribué à forger une culture commune DGFIP en associant davantage les agents des deux anciennes directions. La gestion des agents et des cadres est désormais complètement « défiliarisée » (depuis 2015 pour les cadres A+).

La diversité des corps et les conséquences indiciaires

Les agents en poste dans les DDI métropolitaines au 31 décembre 2015 relèvent de 118 corps de fonctionnaires²²³. Il existe également quelques statuts particuliers (ouvriers des parcs et ateliers, des ponts et chaussées et des bases aériennes). sept corps regroupent plus de 1000 agents, neuf entre 500 et 1000 agents, 15 entre 100 et 500 agents donc 87 de moins de 100 agents (notamment 75 de moins de 10 agents).

²²³ Selon les données de la Base SIASP (Système d'information sur les services publics).

Ainsi, les personnels des services déconcentrés chargés de la cohésion sociale appartiennent à 25 corps à gestion ministérielle (20 pour les affaires sociales, cinq pour la jeunesse et les sports) et à trois corps administratifs du ministère de l'éducation nationale et leur mode de gestion n'est pas identique.

Dans les DDT(M), on dénombre 14 corps d'emploi dont cinq spécifiques à la filière environnement et cinq spécifiques à la filière agriculture.

Si la diversité des statuts des agents présents en DDI et dans les directions régionales est pour partie la traduction de la multiplicité des métiers et des compétences indispensables à l'exercice des missions techniques incombant à ces services, l'existence de statuts distincts pour des métiers ou des fonctions comparables est préjudiciable à la mobilité des agents, à une gestion fluide des ressources humaines ainsi qu'à l'exercice d'un management pleinement efficace. Des tensions peuvent ainsi surgir dans les DDI lorsque des agents, ayant des niveaux de compétence équivalents et accomplissant des tâches comparables, ne perçoivent pas les mêmes rémunérations. À titre d'exemple, la grille indiciaire de l'inspection de la jeunesse et des sports est plus favorable que celle de l'inspection de l'action sanitaire et sociale. De même, en raison de leur statut, les cadres de l'administration de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ne peuvent accéder à certains emplois de direction dans les DIRECCTE.

Les tentatives engagées pour remédier à ces constats demeurent d'une portée limitée et d'une efficacité incertaine.

Ainsi, si des corps interministériels à gestion ministérielle (CIGEM) ont été créés depuis 2011, leur périmètre demeure très circonscrit. Le premier fut celui des attachés, entré en vigueur le 2 octobre 2013²²⁴. Sa mise en application, subordonnée à l'adhésion en son sein des corps d'attachés régis par le décret du 26 septembre 2005, a nécessité plus de deux ans de concertation avec les organisations syndicales et surtout les ministères, pour la plupart réticents à sa mise en place. Ce corps doit permettre de favoriser les mobilités et d'harmoniser le cadre et les pratiques de gestion (taux de promotion, modalités d'avancement de grade, régime indemnitaire, etc.). Sa particularité réside dans le fait qu'il s'agit d'un corps interministériel qui relève du Premier ministre mais que la nomination comme la gestion de ses membres relèvent des autorités de rattachement

²²⁴ Décret n° 2013- 876 du 30 septembre 2013.

de ces personnels. Il comprend 31 705 agents²²⁵. Deux autres corps interministériels à gestion ministérielle existent à ce jour :

- le corps interministériel des conseillers techniques de service social des administrations de l'État, qui compte 946 agents²²⁶ ;
- le corps interministériel des assistants de service social des administrations de l'État, qui comprend 4 167 agents²²⁷.

Les premiers bilans de gestion de ces corps interministériels, réalisés en 2015 et en 2016, ont montré que les nouveaux dispositifs statutaires mis en œuvre n'ont pas complètement permis d'atteindre l'objectif affiché de fluidification de la mobilité entre ministères. Les procédures de mobilité interministérielle au sein des CIGEM s'avèrent encore insuffisamment souples. Des mesures nouvelles pourraient être envisagées pour alléger les obligations de consultation des CAP en cas de changement d'affectation au sein d'un même périmètre ministériel et pour instaurer un dispositif d'affectation temporaire au sein des CIGEM, afin de permettre la réversibilité des mobilités.

Enfin, la Cour renouvelle la recommandation qu'elle avait formulée en 2013²²⁸, visant à créer une filière administrative interministérielle dans la fonction publique d'État, comparable à celle existant dans la fonction publique territoriale. En effet, la spécificité des filières et des cadres d'emploi est de couvrir un éventail de métiers plus large qu'une ventilation en corps. La filière ou le cadre d'emplois regroupe l'ensemble des agents soumis à un même ensemble de règles constituant un statut particulier. Ils sont, par nature, transversaux.

Les écarts de régimes indemnitaire

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.

²²⁵ Bilan réalisé en juillet 2016.

²²⁶ Bilan réalisé en juillet 2015.

²²⁷ Bilan réalisé en juillet 2015.

²²⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Organisation territoriale de l'État*. La Documentation française, juillet 2013 p.217-218, disponible sur www.ccomptes.fr

Ainsi, les agents issus des ministères de l'économie et des finances, de l'agriculture et dans une moindre mesure du ministère des affaires sociales et de la santé, ont des primes plus élevées à niveau de responsabilité équivalent que ceux relevant de la jeunesse et des sports. De même, en dépit de la politique de rattrapage menée depuis plusieurs années en matière de régime indemnitaire par les MEEM-MLHD (notamment envers les personnels administratifs), il subsiste, dans plusieurs services déconcentrés accueillant des personnels de ce ministère, des différences de régimes indemnitaires entre ces agents et ceux relevant d'autres ministères qui effectuent les mêmes missions mais sont de corps différents.

La différence de coefficients indemnitaires en fonction de l'affectation géographique au sein d'un même corps est par ailleurs source d'inégalités, mais aussi un frein à l'attractivité de certains sites, en particulier au sein de régions fusionnées. Les modalités d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) peuvent également constituer un obstacle aux mobilités internes, comme c'est le cas dans les services déconcentrés des ministères sociaux²²⁹.

Des avancées ont certes été réalisées : ainsi, en 2011, il a été procédé, dans le secteur « cohésion sociale », à une harmonisation des barèmes indemnitaires en vue d'un rapprochement du secteur jeunesse et sports avec celui de la santé et de la solidarité. Cette mesure s'est traduite par un relèvement de 16,28 % des barèmes indemnitaires des personnels de catégories A, B et C administratifs des services territoriaux de ce secteur. En 2013, des crédits ont été débloqués (à hauteur de 4,2 M€) pour financer des mesures de rattrapage ou de convergence indemnitaire notamment pour les agents exerçant au sein des services déconcentrés (DRJSCS et DDI).

Le principal obstacle à l'harmonisation des régimes indemnitaires est d'ordre budgétaire, l'alignement se faisant toujours par le haut, comme le montre l'exemple des services de la DGFIP (cf. annexe n° 18) où, entre 2008 et 2015, les mesures catégorielles accordées aux agents de cette administration pour harmoniser les régimes indemnitaires à la DGFIP au titre de la fusion et éviter aux agents toute perte de rémunération ont représenté un total de 195,9 M€. Depuis le 1er septembre 2014, l'ensemble des agents de la DGFIP bénéficient d'un dispositif indemnitaire reposant sur un corpus juridique commun et profondément rénové par rapport au régime antérieur.

²²⁹ Lesquels portent un projet d'abandon de la NBI dans le cadre du nouveau régime indemnitaire (RIFSEEP), projet non encore abouti.

Dans les DDI, conformément aux décisions du CIMAP du 17 juillet 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 millions d'euros par an²³⁰. Contrairement au choix opéré pour les administrations financières, il a été décidé d'y renoncer et de créer²³¹ une indemnité différentielle temporelle (IDT)²³², pour certains fonctionnaires de l'État exerçant leurs missions dans ces directions, correspondant à la différence entre le montant indemnitaire annuel du bénéficiaire, calculé sur la base des primes liées à l'exercice des fonctions perçues par l'agent, et un montant annuel de référence fixé par grade²³³.

L'IDT a été servie à plus de 5 000 agents pour un montant total cumulé de 7,1 M€. Si elle a permis de répondre à des situations inévitables, elle n'était pas exempte de critiques, liées notamment à sa complexité et à son caractère parfois désincitatif.

Ce dispositif, présenté comme une première étape dans la convergence, n'a pas été reconduit au-delà de 2016 car, depuis le 1^{er} janvier 2017, l'ensemble des corps concernés (administratifs et techniques) bénéficient du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)²³⁴. Celui-ci entend instaurer à terme un mécanisme innovant, inter-filières et inter-corps, exclusif de tout autre régime indemnitaire ministériel, sauf exception justifiée.

Le montant de l'indemnité principale²³⁵ de ce régime, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), est calculé sur la base de critères professionnels qui doivent être préalablement définis pour répartir les postes au sein des différents groupes de fonctions. Le montant de l'IFSE versé à l'agent pourra être modulé en tenant compte de son expérience professionnelle, de sa mobilité ou être réévalué tous les quatre ans.

²³⁰ Source : compte-rendu du comité exécutif du 7 mars 2014.

²³¹ Décret n° 2014-1527 du 16 décembre 2014.

²³² Voir annexe n° 16.

²³³ Le montant individualisé d'IDT perçu par chaque agent est égal à la différence constatée entre le montant indemnitaire annuel du bénéficiaire, calculé sur la base des primes liées à l'exercice des fonctions, et ce montant annuel de référence. Ainsi, en 2014, un adjoint administratif principal de 1^{ère} classe bénéficiait en DRJSCS d'un taux moyen de primes de 2 800 € pour l'année s'il relevait de l'Éducation nationale et de 4 860 € s'il relevait des affaires sociales, alors qu'un montant de 5 430 € lui était garanti par l'IDT s'il était affecté en DDI.

²³⁴ Décret n° 2014-5013 du 20 mai 2014.

²³⁵ Un complément indemnitaire annuel, facultatif peut également être versé en fonction de l'engagement professionnel et de la manière de servir de l'agent.

Concrètement, dans le cadre de son adhésion au RIFSEEP, chaque ministère a élaboré un schéma ministériel d'adhésion (SMA). Ce document mentionne les dates prévisionnelles d'adhésion au nouveau dispositif des corps et emplois relevant de chaque département ministériel et liste ceux qui n'ont pas vocation à l'intégrer. Ce même exercice de recensement a conduit à identifier pour les primes et indemnités actuellement servies, celles qui sont, ou non, fondues dans l'assiette du RIFSEEP.

La mise en œuvre de ce nouveau régime dans les services déconcentrés ne va pas sans difficultés. Ainsi, le RIFSEEP peut avoir un effet contre-productif et constituer un facteur de démobilité des agents. Par exemple, les « groupes de fonction » mis en place dans les DREAL ont été limités, écrasant les différences de responsabilités des agents et limitant les évolutions de carrière en service déconcentré. Le début de mise en œuvre du dispositif dans les DDI en 2016 a fait l'objet de remontées de terrain, également relevées par la Cour, soulevant « notamment des situations inéquitables selon l'origine ministérielle des agents²³⁶ », ce qui laisse à penser que le chemin de l'harmonisation indemnitaire est encore long. En revanche, l'application aux emplois de directions de l'administration territoriale de l'État du décret du 30 mai 2014 portant création du RIFSEEP est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2017.

Quoi qu'il en soit, l'application du nouveau dispositif doit être l'occasion de réaliser progressivement la convergence indemnitaire, en respectant le cadrage budgétaire fixé par les pouvoirs publics (coût global nul). Or, bien que le manque de crédits soit souvent invoqué comme obstacle à la convergence indemnitaire, la Cour constate que les enveloppes catégorielles indemnitaires, parfois importantes, allouées ces dernières années, n'ont que très partiellement été utilisées à cette fin. Ainsi, la période sous revue a été marquée par de nombreuses mesures de revalorisation indemnitaires catégorielles²³⁷, notamment destinées à compenser le gel du point de la fonction publique. Ces mesures n'ont permis ni de fluidifier la gestion des agents en facilitant la mobilité de ces derniers, ni d'en individualiser la gestion en donnant de nouveaux leviers d'action aux responsables locaux. La Cour regrette que ces revalorisations n'aient pas été mises à profit pour renforcer la mobilité fonctionnelle et géographique des agents dans les territoires. Le cas des DIR est de ce point de vue très révélateur : entre 2011 et 2015, les revalorisations indemnitaires ont représenté plus de 10 M€, dont 6,3 M€ hors indemnités liées au service fait (pour un effectif cible de 8 246 ETP en 2015), sans qu'aucune contrepartie n'ait été négociée notamment pour permettre d'accompagner

²³⁶ PV du comité de suivi RH des DDI du 22 juin 2016.

²³⁷ Par exemple, dans les préfectures, les mesures catégorielles se sont élevées à 15,4 M€ en 2010 et à 8,6 M€ en 2014.

les réorganisations. En sens inverse, les ministères sociaux ont mis en œuvre des mesures de convergence pour leurs personnels, quelle que soit leur origine ou leur corps. Ainsi, en 2014, ils ont procédé à la revalorisation des plafonds applicables aux IJS afin de les rapprocher de ceux des inspecteurs de l'action sanitaire et sociale (IASS).

L'harmonisation indemnitaire ne pourra donc être que progressive et doit passer non par une augmentation globale des crédits catégoriels, mais par un meilleur fléchage de ceux-ci, ainsi que par l'absence de revalorisation des corps et ministères les plus avantagés. Il appartiendra par ailleurs aux ministères employeurs et à la DGAFP, chacun en ce qui les concerne, d'utiliser à plein les dispositions du RIFSEEP, permettant de valoriser les mobilités fonctionnelles²³⁸ et géographiques²³⁹.

c) Des évolutions positives mais limitées

La lente harmonisation des calendriers de mutations

L'harmonisation des calendriers de gestion des mobilités et des promotions, réforme attendue de la RéATE, n'a commencé à voir véritablement le jour, pour les DDI, qu'en 2016 après deux ans de travail du SGG et de la DGAFP²⁴⁰. Il a ainsi été décidé qu'une unique date limite commune serait appliquée, d'une part concernant les campagnes de mobilité et d'autre part concernant les propositions de promotions faites par les services déconcentrés. Si ces échéances concernent en premier lieu les DDI, les autres structures du ministère de l'agriculture comme les DRAAF les appliquent également.

Une convergence des calendriers de gestion (CAP ministérielles pour les agents travaillant en DDI) a été effective pour 10 corps²⁴¹ en 2016. Il s'agit d'harmoniser les dates limites de remontée des avis et propositions des DDI concernant les mobilités et la promotion (avancement de grade et

²³⁸ Grâce à la modulation de l'IFSE.

²³⁹ Circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du RIFSEEP.

²⁴⁰ Circulaire DGAFP/DSAF du 4 février 2016.

²⁴¹ Corps à statuts communs ou interministériels de la filière administrative : corps interministériel des attachés d'administration de l'État, corps des secrétaires administratifs des administrations de l'État, corps des adjoints administratifs des administrations de l'État (sauf MEDDE/MLETR) ; corps à statuts communs de la filière technique : corps des adjoints techniques des administrations de l'État ; corps gérés par le MEDDE/MLETR : corps des ingénieurs des travaux publics de l'État et corps des techniciens supérieurs du développement durable ; corps gérés par le MAAF : corps des ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement et corps des techniciens supérieurs du ministère chargé de l'agriculture ; corps gérés par le MAS : corps des ingénieurs d'études sanitaires et corps des techniciens sanitaire et de sécurité sanitaire.

changements de catégorie) de leurs agents avant les réunions des CAP ministérielles qui obéissaient jusqu'ici à des calendriers spécifiques de préparation. Le résultat attendu est un allègement substantiel de la charge de travail pesant sur les équipes administratives des DDI pour les campagnes de mobilité et de promotion de leurs agents, notamment les secrétaires généraux sollicités tout au long de l'année.

L'une des conséquences directes de ce processus de convergence a été le passage de trois à deux cycles de CAP au ministère chargé de l'environnement.

Cette convergence des calendriers de gestion doit être progressivement généralisée à l'ensemble des corps d'appartenance des agents travaillant en DDI²⁴². Une plus grande mobilité passera également par une meilleure diffusion du répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME)²⁴³, lequel permet de faciliter la comparabilité entre les emplois publics et donc la mobilité des agents, une utilisation plus systématique de la Bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) et une meilleure diffusion de l'information aux agents, qui ne sont pas toujours bien informés de leurs possibilités de candidater sur des postes relevant d'autres ministères, comme la Cour l'a constaté lors de ses visites sur place. La dernière version de la BIEP, datant de mai 2016, assure une meilleure fluidité de l'information, mais elle ne met pas en ligne tous les postes restés vacants pendant une certaine durée (un mois ou deux), ce qui serait hautement souhaitable.

La réserve régionale d'emploi

Une réserve régionale d'emploi a été instaurée le 1^{er} janvier 2015²⁴⁴. Il s'agit d'un contingent d'ETP à la disposition de chaque préfet de région, abondé par les différents programmes support intervenant au niveau déconcentré (307, 217, 215, 206, 124, 134, 155, 333) mobilisables en complément des dotations d'emplois dont disposent les services déconcentrés pour faire face à des besoins qui n'ont pas pu être anticipés dans le cadre des dialogues de gestion. Cette procédure conserve un caractère exceptionnel. Le nombre d'ETP mobilisables dans ce cadre est réduit (124 emplois en 2017) et a bénéficié davantage à l'échelon départemental (DDI et préfectures) qu'à l'échelon régional (72 % *vs* 28 % en 2016). Ainsi, 2,5 ETP ont été accordés à des DDCCS/PP en 2015 au titre du programme 206 sur les huit sollicités) ; la réserve est très peu utilisée

²⁴² La finalisation des reclassements liée à la mise en œuvre du protocole sur la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR) facilitera cette généralisation.

²⁴³ Une nouvelle version du RIME a été publiée en 2017.

²⁴⁴ Circulaire DGAFP / Budget du 19 décembre 2014.

par les DIRECCTE et les DRAAF (deux postes en 2015). Les DDT(M) en ont bénéficié en 2015 à hauteur de 13 postes, principalement pour satisfaire des besoins en renfort sur des missions pour lesquelles une augmentation des moyens a été identifiée au niveau local. Les DRAC ne participent pas à ce dispositif.

Appréciée par l'autorité préfectorale, la réserve d'emploi, malgré son niveau limité, est utile et mériterait d'être développée et surtout facilitée de manière à préserver les dialogues de gestion et les exercices de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Or la Cour relève une contradiction entre l'objectif principal de ce dispositif (permettre de disposer rapidement de personnel sur une mission urgente et imprévisible au moment du dialogue de gestion) et la lourdeur de sa mise en œuvre, notamment liée aux délais de recrutement et de prise de poste effective des ETP accordés, qui apparaît très chronophage au regard du nombre d'ETP concernés.

2 - La mobilité géographique et fonctionnelle

a) La mobilité géographique

Le choix a généralement été fait d'organiser la mobilité géographique des agents de l'État sur une base volontaire. Cette considération est susceptible d'engendrer des difficultés lorsque l'État entend faire évoluer son réseau pour en améliorer l'efficacité ou pour l'adapter aux évolutions de son environnement. Ainsi, l'abandon de certaines missions dans les DDT(M)²⁴⁵ a libéré des ressources humaines sur le territoire (notamment dans les anciennes subdivisions), mais faute de pouvoir assurer la mobilité fonctionnelle et géographique de tous les agents concernés, le ministère a dû confier à une grande partie d'entre eux de nouvelles attributions plutôt que de les redéployer vers d'autres sites et d'autres missions prioritaires.

C'est au sein du réseau déconcentré des finances publiques que la rigidité des règles de mobilité géographique des agents est la plus forte (cf. annexe n° 19), alors que c'est précisément ce réseau, compte tenu des évolutions qui affectent l'exercice de ses missions, qui a le plus besoin d'évoluer. Plus généralement, la mobilité fonctionnelle et l'évolution des compétences des agents, rendues nécessaires par les changements affectant leurs missions et les réorganisations territoriales, reste entravée par une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences encore rudimentaires.

²⁴⁵ ATESAT, ADS.

b) La mobilité fonctionnelle et l'évolution des compétences

Les différents travaux réalisés dans le cadre de la présente enquête ont mis en évidence la nécessité de faire évoluer les compétences des agents des services de l'État dans les territoires, à l'aune de l'évolution de ses missions, nécessitant à la fois une expertise et une technicité renforcées et une capacité stratégique plus développée. Le recours croissant aux techniques nouvelles d'information et de communication, ainsi que le développement de l'État numérique entraînent les mêmes conséquences.

Cette évolution suppose :

- des mesures de repyramidage²⁴⁶, à l'instar du plan préfectures nouvelle génération²⁴⁷ ou du plan de transformation des emplois au ministère du travail²⁴⁸ ;
- une gestion renouvelée des agents de catégorie A +, en raison notamment de leurs effectifs plus réduits et de leurs qualifications plus pointues, qui repose sur des référentiels de parcours de carrière élaborés par les administrations centrales ;
- des règles de gestion et d'affectation tenant davantage compte de la spécialisation des agents²⁴⁹ et des postes à profil ;
- enfin et surtout, un renouvellement des dispositifs de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et un approfondissement des formations, notamment d'adaptation aux métiers nouveaux.

Les investigations de la juridiction ont mis en évidence une amélioration des formations, ministérielles ou interministérielles, dont beaucoup sont organisées à l'échelon déconcentré. À la différence des actes de gestion en matière de ressources humaines, l'organisation de la formation continue repose en effet essentiellement sur les directions

²⁴⁶ Dans les DDT(M), par exemple, la répartition actuelle par catégories (15 % A, 50 % B et 35 % C) ne correspond pas aux besoins et surtout aux enjeux.

²⁴⁷ En cinq ans, selon le ministère de l'intérieur, la répartition par catégories d'agents de préfectures, actuellement de 18 % A, 29 % B et 53 % C passerait à 23 % A, 35 % B et 42 % C. Dans sa réponse à la Cour, le contrôleur budgétaire et comptable de ce ministère a exprimé un doute sur la faisabilité de cet objectif.

²⁴⁸ Qui prévoit, d'ici fin 2019, la transformation des contrôleurs du travail en inspecteurs du travail.

²⁴⁹ Les procédures nationales de gestion prennent principalement en compte le grade et l'ancienneté des agents et non la spécialisation des postes d'affectation (voir par exemple le cas des inspecteurs du travail : Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome 1. L'inspection du travail, une modernisation nécessaire, p. 367-383. La Documentation française, février 2016, disponible sur www.ccomptes.fr

régionales et les plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines. L'offre de formation est jugée globalement satisfaisante, adéquate, diversifiée et riche, tant du point de vue de l'adéquation entre cette offre et les missions exercées, que de la déconcentration de l'organisation des sessions et de l'intérêt des actions regroupant des agents de différents départements ministériels²⁵⁰.

En revanche, la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences reste encore insuffisamment développée, comme l'avait déjà relevé la Cour dans plusieurs de ses rapports, qu'il s'agisse des services centraux²⁵¹ ou territoriaux²⁵². Dans bien des cas, seuls des outils, généralement de diagnostic, ont été développés, mais ils ne s'inscrivent pas dans une réelle démarche de GPEEC et ne sont pas tous de qualité équivalente.

Les plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines, créées en 2009 pour accompagner la mise en œuvre de la RéATE, ont été chargées, en 2013²⁵³, de réaliser une cartographie des effectifs et des emplois, préalable à l'élaboration d'une stratégie régionale²⁵⁴. En dépit de difficultés, ce travail a été accompli, essentiellement dans le champ de l'ATE. Cependant, la dimension prospective en est le plus souvent absente²⁵⁵, les ministères n'ayant produit aux plateformes que peu d'éléments sur la déclinaison régionale de leurs schémas d'emploi et de l'évolution prévisionnelle des compétences, de telle sorte qu'un seul préfet de région a été à ce jour en mesure de produire un véritable plan de gestion prévisionnelle des ressources humaines à l'échelon régional.

Il convient de mettre l'accent sur ce sujet, en privilégiant, dans le cadre de filières à bâtir, un rapprochement de l'approche « gestion administrative » et l'approche « gestion des compétences » trop souvent hermétiques et surtout en fiabilisant les systèmes d'information RH puisque seule une approche intégrée permettra d'améliorer significativement la gestion prévisionnelle des compétences.

²⁵⁰ Des progrès restent cependant à accomplir, notamment dans l'interfaçage entre les outils de gestion des formations et les applications RH des DDI (cas notamment de l'outil commun de saisie « SAFIRE dans les DDCS/PP pour les formations transverses).

²⁵¹ Cour des comptes, Référé au ministre de l'intérieur, *La gestion des carrières des policiers et des gendarmes*, 3 février 2015, 8 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²⁵² Cf. notamment le rapport *public thématique relatif à l'organisation territoriale de l'État* de juillet 2013, p. 173, disponible sur www.ccomptes.fr

²⁵³ Circulaire du Premier ministre aux préfets de région du 15 mai 2013.

²⁵⁴ Ces plateformes disposent de conseillers mobilités carrière, devenus aujourd'hui des conseillers en gestion prévisionnelle des ressources humaines et en mobilité carrière.

²⁵⁵ Cour des comptes, Lettre du président de la quatrième chambre du 15 mai 2015 avec observations définitives *sur les plateformes territoriales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines*.

Pour les services déconcentrés des administrations financières, le document stratégique 2013-2018 de la DGFIP comporte une action structurante dénommée « Élaborer et mettre en œuvre un dispositif d'analyse prospective des emplois et des compétences (APEC) », mais les pratiques en vigueur restent cependant principalement orientées sur les aspects quantitatifs (volumétrie des emplois par catégories d'agents) et l'adéquation des niveaux de responsabilité et des grades, plus que sur la gestion des compétences. Il est d'ailleurs significatif que la DGFIP ne dispose pas d'un outil dédié GPEEC, ce module n'ayant pas été retenu dans le cadre du nouveau système d'information des ressources humaines des MEF (SIRHIUS).

II - La déconcentration des moyens financiers demeure partielle

Du point de vue du gestionnaire local, la déconcentration comme la LOLF sont porteuses d'une double attente de mise en responsabilité :

- celle de recevoir la légitimité, l'autonomie et la possibilité d'agir ;
- celle de rendre des comptes.

Si les circuits de déconcentration budgétaire ont été simplifiés, les marges d'autonomie financière des préfets et des chefs de service déconcentrés demeurent limitées et devraient être renforcées, au moins dans un cadre expérimental.

A - Le renforcement affiché du principe de la déconcentration de la gestion des moyens financiers

La simplification des procédures de déconcentration budgétaire et financière mérite d'être poursuivie.

1 - Des règles de gestion assouplies

Une importante amélioration a consisté à rendre obligatoire la désignation par le responsable national de programme, du préfet de région comme responsable de budget opérationnel de programme pour les services territoriaux placés sous son autorité, en application de la circulaire du 4 décembre 2013 des ministres chargés de l'économie et des finances et du budget. Les chefs des services déconcentrés continuent à bénéficier de la mise en place directe des crédits dans le cadre de la délégation de

signature tant de responsable de programme opérationnel que d'ordonnateur secondaire, conformément au décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets.

Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) a été modifié par le décret n° 2012-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration :

- il précise les attributions du responsable du programme en renforçant le dialogue de gestion « qui vise notamment à déterminer les moyens attribués en fonction des objectifs assignés, en liaison avec les responsables des budgets opérationnels de programme²⁵⁶. », tandis que le responsable de la fonction financière ministérielle (RFFiM) doit s'assurer de la bonne conduite du dialogue de gestion entre RPROG et RBOP²⁵⁷. Le dialogue de gestion a donc une valeur réglementaire ;
- les modalités de notification des crédits par le RPROG au RBOP permettent la prise en compte de l'ensemble des crédits dont pourront disposer les acteurs en cours d'année et contribuent à leur donner une visibilité ;
- la fongibilité des crédits est renforcée, par la réduction des fléchages de notifications de crédits²⁵⁸, en application de l'article 5 du décret du 7 mai 2015 qui rappelle que « l'échelon régional constitue également un échelon de programmation et de répartition des crédits de l'État » ;
- le processus de programmation et la mise à disposition des crédits sont accélérés ;
- les comptes rendus de gestion sont harmonisés²⁵⁹, mesure cohérente avec l'instauration de documents type de comptes rendus de gestion dont les modèles sont publiés sur le site « performance publique ». Cette unicité de présentation est particulièrement appréciée par les acteurs de la gestion budgétaire.

2 - Une cartographie budgétaire simplifiée

Un effort soutenu de réduction du nombre des BOP a été mené par la direction du budget.

²⁵⁶ Article 70 révisé du décret n° 2012-1246.

²⁵⁷ Article 69 révisé du décret n° 2012-1246.

²⁵⁸ Circulaire du Premier ministre du 18 novembre 2015 portant sur l'application de la charte de déconcentration – partie 2 la déconcentration budgétaire.

²⁵⁹ Article 17 révisé du décret n° 2012-1246.

Une première vague de réduction du nombre de BOP du budget général hors CAS a été conduite entre 2007 et 2008. Une deuxième vague de réduction a été menée à compter de 2013. *In fine*, entre 2007 et 2013, le nombre de BOP déconcentrés a été réduit de 58 % alors que celui des BOP centraux a augmenté de 6 %.

La suppression de 200 BOP au niveau déconcentré entre 2013 et 2015 a notamment été obtenue par la suppression de 106 BOP déconcentrés de la DGFIP au 1^{er} janvier 2015, réforme qui répond aux préconisations du rapport de la Cour de 2013.

Antérieurement à 2015, le programme 156 de la DGFIP était décliné en 107 BOP, un pour l'administration centrale, 106 pour l'administration déconcentrée, soit un par direction locale pour le T2 et le hors T2. À compter du 1^{er} janvier 2015, un BOP unique a été mis en place pour le programme 156 regroupant le T2 et le hors T2. Les directions déconcentrées antérieurement responsables de BOP sont devenues responsables d'unités opérationnelles (153 UO). Cette simplification n'a pas modifié les modalités du dialogue de gestion sur le fonctionnement du réseau.

L'adaptation immédiate de la cartographie des BOP et des UO à la réforme territoriale constitue l'une des causes principales de la réduction du nombre de BOP et d'UO entre 2015 et 2017.

Tableau n° 12 : réduction du nombre de BOP entre 2013 et 2017

| <i>BG + CAS</i> | | | |
|-----------------|------------|-------|--------|
| <i>Année</i> | Programmes | BOP | UO |
| 2013 | 153 | 1 833 | 13 627 |
| 2014 | 166 | 1 756 | 12 350 |
| 2015 | 149 | 1 550 | 11 093 |
| 2016 | 149 | 1 264 | 10 046 |
| 2017 | 147 | 1 180 | 9 123 |

Source : direction du budget

Tableau n° 13 : évolution du nombre de BOP entre 2007 et 2017

| <i>Nombre de BOP</i> | centraux | déconcentrés | TOTAL |
|--|-----------------|---------------------|--------------|
| <i>Budget général + CAS 2017</i> | 372 | 808 | 1 180 |
| <i>2017 Budget général hors :</i> - dotations - programmes avec crédits évaluatifs - cas particuliers tels que CESE, prog « retraites ». - hors CAS | 309 | 784 | 1 093 |
| <i>2008 Budget général hors :</i> - dotations - programmes avec crédits évaluatifs - cas particuliers tels que CESE, prog « retraites ». - hors CAS | 313 | 1595 | 1918 |
| <i>2007 Budget général hors :</i> - dotations - programmes avec crédits évaluatifs - cas particuliers tels que CESE, prog « retraites ». - hors CAS | 291 | 1874 | 2 165 |
| <i>Évolution 2007 à 2017 à périmètre constant</i> | +18 | -1 090 | -1 072 |
| <i>Évolution 2007/2017 en %</i> | +6 % | -58 % | -50 % |

Source : direction du budget ; actualisation des données du rapport de 2013 de la Cour des comptes

Malgré la simplification significative de la cartographie budgétaire, l'architecture budgétaire demeure complexe. Ainsi, un préfet de département et ses équipes sont responsables d'une vingtaine d'UO, rattachées aux BOP du ministère de l'intérieur (programmes 104 – *intégration*, 207 – *sécurité routière*, 307 – *préfectures*) mais aussi à celles de programmes adhérents comme les programmes 111 – *travail*, 112 – *aménagement du territoire*, 129 – *coordination du travail gouvernemental*, 148 – *fonction publique* dont les UO sont confiées localement à des DDI ou à des services internes de la préfecture.

De leur côté, les DREAL concourent directement à la mise en œuvre de huit programmes budgétaires, à titre de RBOP délégué ou de RUO : six de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, un de la mission *Logement, égalité des territoires et ruralité*, un de la mission *Sécurités*. Les DRJSC contribuent à la mise en œuvre de sept programmes budgétaires. Les DDT(M) concourent à la mise en œuvre de 13 programmes relevant de huit missions différentes. Les DDCS/PP concourent à la mise en œuvre de onze programmes relevant de cinq missions différentes.

3 - Des programmes mutualisés élargis

Le programme 333, qui regroupe depuis 2011 des moyens mutualisés de certaines administrations déconcentrées pour renforcer l'autonomie des gestionnaires locaux²⁶⁰, a été élargi, 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.

Le programme 333

Le programme 333 a été mis en place en PLF 2011 pour les 238 nouvelles DDI. Il comprend trois principaux postes :

- les moyens de fonctionnement des DDI (162,2 M€ en AE et en CP au PLF 2017) ;
- les dépenses immobilières de l'État « occupant » en région (473,1 M€ en AE et 326,8 M€ en CP au PLF 2017) ;
- la masse salariale des emplois de DATE, des emplois en SGAR et, depuis 2016, des emplois des SIDSIC (177,5 M€ en AE et en CP au PLF 2017).

En 2016, les moyens de fonctionnement des directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS) et des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale d'Île-de-France et de Corse (DRJSCS), ont été intégrés au programme 333.

En 2017, le périmètre du programme s'étend aux autres directions régionales du périmètre de la RéATE, à savoir aux DREAL, aux DRAC, aux DIRECCTE, aux DRAAF, ainsi que, pour l'Île-de-France à la DRIEE, à la DRIEA, à la DRIHL, et à la DRIAAF.

De plus, cette extension intègre également les crédits de fonctionnement courant des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR), des délégations régionales à la recherche et à la technologie (DRRT) ainsi que des délégations régionales aux droits des femmes et à l'égalité (DRDFE). Le programme prend en effet en charge les moyens de fonctionnement de ces entités sous l'autorité du préfet de région.

En 2017, le programme 333 atteint plus de 630 millions d'euros d'autorisations d'engagement, hors T2 et le montant des crédits inscrits sur le programme consécutivement à ces transferts atteint 750 M€.

²⁶⁰ Fruit d'un compromis interministériel au moment de la mise en œuvre de la RéATE, sa gestion a été confiée au SGG afin de garantir aux ministères techniques impartialité et équité dans l'allocation et la gestion des moyens.

L'élargissement du programme 333 s'est cependant réalisé sans qu'une cohérence d'ensemble s'en dégage : les dépenses de fonctionnement des préfetures sont ainsi restées en dehors du périmètre de mutualisation. Pour le ministère de l'intérieur, les programmes 307 et 333 recouvrent des réalités différentes. Alors que le programme 333 porte des mutualisations entre différentes missions impliquant plusieurs ministères, sous l'égide du secrétaire général du Gouvernement, le programme 307 porte des crédits spécifiques des préfetures, concourant aux missions de l'administration territoriale de l'État qui sont propres au ministère de l'intérieur. Ce dernier a souhaité se soustraire à cette démarche de mutualisation pour mener de manière autonome le projet PPNG. Cette situation n'est pas sans inconvénients : par exemple, deux tiers des effectifs des SGAR restent imputés au programme 307 du ministère de l'intérieur alors que le rattachement du SGAR au programme 333 est mis en exergue comme le réceptacle de la coordination interservices au niveau territorial.

Par ailleurs les responsabilités supplémentaires pour le SGG liées à l'élargissement du périmètre du programme 333²⁶¹, ne vont pas de soi, dans la mesure où l'augmentation du volume des crédits concernés ne lui confère aucune responsabilité nouvelle en termes de pilotage de politiques publiques.

Le PITE, programme d'interventions territoriales de l'État, 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. L'élaboration du programme est déconcentrée et interministérielle, à l'initiative des préfets de région et il est géré sur délégation du Premier ministre, par le ministère de l'intérieur.

Le PITE comprend quatre actions²⁶², mais sa portée est limitée dans le temps, dans l'espace, et dans son périmètre puisqu'il n'inclut pas les

²⁶¹Mise en place d'une nouvelle comitologie de comptes rendus avec les cinq ministères concernés et la direction du budget.

²⁶² L'action 2, « Eau Agriculture en Bretagne », rend compte du financement de la reconquête de la qualité des eaux de cette région (ministère référent : agriculture) ; l'action 4, « Programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse », retrace le financement du développement économique de l'île par une remise à niveau des équipements publics structurants, infrastructures de base et services collectifs, et par la mise en valeur de l'espace régional. (ministère référent : intérieur) ; l'action 6, « Plan gouvernemental sur le marais poitevin - Poitou-Charentes », rassemble les crédits de mise en œuvre du plan pour le marais poitevin adopté en juin 2002. Ce plan vise notamment à restaurer le caractère de zone humide du territoire concerné, conformément à la directive « Natura 2000 » (ministère référent : agriculture) ; l'action 8, « Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe », introduite dans le PITE par la loi de finances initiale pour 2009, retrace des crédits participant de l'application du « plan d'action chlordécone en Martinique et en Guadeloupe » (ministère référent : santé).

dépenses de personnels. Son montant était de 30 M€ en AE et 46 M€ en CP en 2015, avec de surcroît des taux de consommation faibles.

La Cour a porté une appréciation très mitigée sur le PITE en faveur de la Corse.

Un exemple de PITE : le PEI en Corse

Dans ses observations définitives de mars 2016 portant sur les aides publiques aux investissements en Corse et le programme exceptionnel d'investissement (PEI) en Corse, la Cour dresse un bilan mitigé de l'action ouverte au sein du PITE. Antérieurement à l'entrée en vigueur de la LOLF, les dépenses du PEI étaient imputées sur une ligne budgétaire unique (LBU) pour en simplifier la gestion confiée au ministère de l'intérieur et en marquer la spécificité. L'inscription du PEI dans le PITE à compter de 2006 devait permettre de renforcer cette spécificité et de doter la ligne réservée au PITE dès le début de l'exercice. En réalité, entre 2006 et 2013, les sources de financement ont été multipliées, avec l'intervention d'autres opérateurs de l'État (ADEME, agence de l'eau, etc.) au prix d'un affaiblissement de l'identité du PEI et de la diminution de la fongibilité des crédits. Les décisions budgétaires à la main du préfet ont fini par ne plus porter que sur un tiers des aides. Le PITE a par conséquent eu un champ moins large que celui du PEI. Parallèlement, les réajustements successifs de la programmation des opérations sont allés dans le sens d'une banalisation du PEI. Au 1^{er} juillet 2015, douze ans après le lancement du PEI, 845 opérations étaient programmées pour un montant cumulé égal à 75 % du total prévu de 1,94 Md€. Le montant des engagements était de 50 % de ce même total. Quant au suivi et à l'évaluation du PEI, si aucune mesure de la performance n'a été transmise au Parlement avant l'entrée en vigueur de la LOLF, les indicateurs de performance de l'action PEI dans le cadre du PITE, s'ils ont le mérite d'exister, sont en 2013 succincts et ne rendent compte que de quelques mesures (mise aux normes des stations d'épuration en équivalent habitants et gain du temps de parcours sur les axes routiers).

Depuis 2009, le périmètre du PITE n'a pas évolué. Pour intensifier les mutualisations au plan territorial, cet instrument pourrait être mieux exploité. En particulier, cet outil s'est avéré très utile pour la mise en œuvre d'un plan d'urgence répondant à une situation de crise²⁶³.

²⁶³ Cf. le plan chlordécone en Martinique et Guadeloupe, géré sous forme de PITE et l'évaluation favorable de l'IGA en septembre 2016.

B - Le volume des crédits déconcentrés demeure faible

Dans les faits, le principe de déconcentration des moyens budgétaires est mis en œuvre de manière contrastée. La marge de manœuvre réelle sur les crédits déconcentrés est entravée par le cumul de deux facteurs : d'une part, l'assiette des crédits déconcentrés est limitée ; d'autre part, le taux de déconcentration réelle de ces crédits est variable.

1 - Une assiette limitée

Les dépenses de personnel (titre 2) constituent une limite forte à la gestion déconcentrée des crédits budgétaires puisqu'elles sont très largement gérées de manière centralisée.

Ainsi, moins de 20 % des crédits du programme 206 – sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation sont déconcentrés, du fait notamment de la gestion centralisée sur ce programme des crédits du titre 2. Les dépenses de personnel représentent environ 7 M€ sur les 8,1 M€ des dépenses du programme 156 – *gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

Or, au cours de la période sous revue, les dépenses du T2 (tous ministères confondus) se sont accrues, à l'inverse des dépenses hors T2, dont l'exécution est davantage déconcentrée, ce qui a pour effet mécanique de diminuer la part relative des crédits gérés par les services déconcentrés. Ainsi, les dépenses de fonctionnement de la DGFIP ont-elles baissé de 21 % entre 2011 et 2015, avec une réduction de 11 % du plafond d'emplois des services déconcentrés. Sur la même période, les dépenses du titre 2 ont été stables. De même, les crédits T2 pour les préfetures ont augmenté de 5,2 % entre 2010 et 2017, portant sa quote-part dans le total des crédits de 83 % à un peu plus de 89 %, les crédits hors titre 2 ayant en conséquence fortement diminué.

Cette situation est paradoxale puisqu'en termes relatifs, les services déconcentrés ont payé le plus lourd tribut à la baisse des effectifs de l'État au cours de la période sous revue.

2 - Un taux de déconcentration variable

Évaluer la part des crédits gérés concrètement par les responsables des services déconcentrés implique de prendre en compte trois critères.

Le premier critère concerne la part des crédits juridiquement déconcentrés.

Ce taux de déconcentration « apparent » est très contrasté selon les programmes, au sein d'une même mission (cf. annexe n° 22).

La deuxième façon d'évaluer la déconcentration des crédits est de tenter de mesurer un taux de déconcentration des crédits véritablement « à la main » des responsables des services déconcentrés.

La part des crédits déconcentrés ne mesure pas la marge de manœuvre réelle dont disposent les responsables locaux. Sur certains programmes, par exemple le programme 135 – *urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, peu de crédits sont libres d'emploi (seulement 3 % à 13 % selon les années). Le programme 307 – *Administration territoriale* est couvert à 90 % par des dépenses de rémunérations, dont la majeure partie est certes payée à l'échelon déconcentré mais représente une dépense sans grande marge de manœuvre.

La part des dépenses inéluctables, car directement rattachées à l'exercice de missions, représente 45 % des dépenses de fonctionnement des DDFiP et des DRFiP.

Les marges de manœuvre dont disposent les rectorats pour les crédits hors titre 2 sont essentiellement constituées de dépenses inéluctables et obligatoires : forfait d'externat et bourses des élèves de l'enseignement privé ; rémunération des assistants d'éducation et bourses des élèves de l'enseignement public.

Enfin, le troisième critère d'évaluation de la déconcentration des crédits vise à s'assurer que les crédits déconcentrés sont effectivement mis à disposition des gestionnaires locaux dans des délais raisonnables.

L'objectif fixé par le Premier ministre de mettre à disposition des budgets opérationnels déconcentrés 80 % des crédits annuels avant la fin du premier trimestre est inégalement atteint. Selon le tableau de bord de la direction du budget édité en mars 2016, cet objectif n'était pas atteint par les programmes 135 – *urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, 143 – *enseignement technique agricole*, 162 – *interventions territoriales de l'État*, 163 – *jeunesse et vie associative*, 203 – *infrastructure et services de transport*, 333 – *moyens mutualisés des administrations déconcentrées*.

C - La recentralisation des dépenses d'intervention de l'État par les procédures d'appel à projets et d'appels à manifestation d'intérêt

Les dernières années ont été caractérisées par le développement des procédures de l'appel à projets (AAP) ou à manifestation d'intérêt (AMI). Conduites, dans de nombreuses hypothèses, à l'échelon national, elles conduisent *de facto* à une recentralisation des dépenses d'investissement de l'État et donc à un contournement du principe de déconcentration.

Mal définis juridiquement, les appels à projets et les AMI correspondent à une procédure intermédiaire entre l'appel d'offres et la subvention, dont ils sont en réalité une modalité particulière d'attribution.

Le recours à ces procédures ne cesse de s'accroître. On peut citer, de manière non exhaustive : les appels à projets du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en 2015 « Territoires à énergie positive pour la croissance verte », « Territoires zéro déchets zéro gaspillage » ou encore « Villes respirables en 5 ans » ; les appels à projets relatifs à la formation des bénévoles dans le cadre des activités liées au Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) du Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports ; l'appel à projet relatif au Programme National pour l'Alimentation du Ministère de l'Agriculture en 2014 ; l'appel à projet « Collèges numériques et innovation pédagogique » du ministère de l'Éducation nationale en 2016 ; les appels à projets régionalisés en faveur de l'assistance technique aux exploitations agricoles mis en œuvre par FranceAgrimer et les DRAAF, etc. Depuis l'intervention du décret n° 2015-542 du 15 mai 2015, tous les financements du Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce (FISAC) sont alloués dans le cadre d'une procédure d'appels à projet.

Le rôle des services déconcentrés dans ces procédures est variable. À côté d'appels à projets très largement centralisés, d'autres sont déconcentrés, comme les appels à projets « *services numériques culturels innovants* », gérés par les DRAC, les appels à projets annuels relatifs au Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) gérés par les DRJSCS, ou les appels à projets régionalisés en faveur de l'assistance technique aux exploitations agricoles mis en œuvre à la fois par FranceAgrimer et par les DRAAF²⁶⁴. Dans le secteur sanitaire et médico-social cette technique, qui se systématise, est très largement déconcentrée au niveau des ARS.

²⁶⁴ Dans le cadre des appels à projet nationaux organisés au titre de la politique de la ville, l'avis des services déconcentrés sur les projets est le plus souvent demandé.

Mais dans de nombreux cas, le rôle des services territoriaux se limite à un avis en amont, puis à une intervention dans la chaîne des paiements des fonds alloués aux lauréats. Cette technique a ainsi permis aux administrations centrales de garder ou de reprendre la main.

Surtout, les actions engagées au titre des programmes d'investissement d'avenir (PIA) de 2010 et 2014, qui représentent des sommes très importantes (le PIA1 a ouvert un financement de 35 milliards d'euros, suivi en 2014 par le PIA2 à hauteur de 12 milliards d'euros), ont très largement ignoré les administrations déconcentrées, alors même que leur impact dans les territoires peut être structurant. Confiée, au sein des services du Premier ministre, au commissariat général à l'investissement (CGI), la mise en place des appels à projets du PIA se fait au travers de douze opérateurs. Comme l'a relevé la Cour dans son rapport public thématique de décembre 2015 consacré au PIA²⁶⁵, l'organisation et la mise en œuvre du programme, autour du Premier ministre, du CGI et des opérateurs, excluent les ministères et leurs administrations déconcentrées de la plupart des actions mises en place. Cette situation est devenue plus contestable encore dans la mesure où le PIA2 s'est engagé sur des projets d'investissement de droit commun alors que la première génération de PIA était davantage consacrée à des projets innovants.

La Cour considère que les services déconcentrés devraient être davantage associés au pilotage des différents dispositifs nationaux, notamment du PIA ; tel est notamment le cas des DIRECCTE par rapport aux programmes affectant les stratégies de filières.

Dans le même ordre d'idée, il est regrettable que la mesure n° 28 de la revue des missions de l'État de juillet 2015 : « Prévoir l'information systématique du préfet pour les appels à projet nationaux qui concernent les collectivités territoriales » n'ait pas été mise en œuvre.

D - Un dialogue de gestion toujours lourd

La conduite du dialogue de gestion constitue un processus lourd et consommateur de temps, tant pour l'administration centrale que pour les services déconcentrés.

²⁶⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le programme d'investissements d'avenir, une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*. La Documentation française, décembre 2015, 187 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Ainsi, les DDT(M) sont soumises à deux dialogues de gestion, avec le MAAF et le MEEM/MLHD qui obéissent à deux calendriers différents. Les méthodes d'allocation des moyens sont complexes, même si la technique du « budget base zéro »²⁶⁶ est utilisée par le MEEM depuis 2012 et par le MAAF depuis 2006.

En pratique, la notification des effectifs des DDT(M) est réalisée par domaine d'activités ou actions-miroirs correspondant aux programmes budgétaires alors que ces agents ne sont portés que par deux programmes budgétaires (215 – *conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* et 217 – *conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et la mobilité durables*).

Dans les DREAL, la méthode suivie a le mérite de la transparence et de donner au préfet de région la faculté de disposer d'une vision globale des priorités et des ressources. Elle a l'inconvénient d'avoir une utilité marginale assez faible, les échanges conduisant rarement à amender les dotations d'objectifs envisagées.

S'agissant de l'Éducation nationale, la Cour constate qu'en dépit de progrès récents et incontestables, le dialogue de gestion entre les recteurs et le ministère demeure un exercice très formel, non conclusif et non décisionnel. L'absence d'engagements clairs, en particulier sur les moyens, ne permet pas d'en faire un véritable levier d'amélioration de la performance du système éducatif.

Depuis 2012, ce ministère signe des contrats avec chaque recteur d'académie, d'une durée de quatre ans. Ces contrats visent à formaliser des engagements réciproques de l'administration centrale et des services déconcentrés. Ces contrats ont pour objectif de concilier la délégation pérenne de ressources globalisées aux académies, en leur laissant des marges de manœuvre pour atteindre des objectifs opérationnels, en adéquation avec des orientations politiques nationales décidées par l'autorité politique. L'efficacité de ce dispositif est limitée par la difficulté d'articuler la démarche contractuelle et le tempo de la définition des priorités nationales, notamment par la traditionnelle circulaire de rentrée et surtout par l'absence d'engagement ferme du ministère sur les moyens alloués.

²⁶⁶ Rebaptisée MMAM : méthode mutualisée d'allocation des moyens.

*

**

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, et de responsabiliser davantage les structures locales au regard des objectifs qui leur sont assignés, en leur donnant des marges de manœuvre supplémentaires, tout en respectant le principe d'annualité budgétaire (vote des plafonds d'emploi dans le cadre des lois de finances). La pratique d'un dialogue stratégique pluriannuel aurait deux avantages : faciliter l'articulation entre les DNO, validées en CNATE, et le dialogue de gestion ; faciliter la mise en relation directe des préfets de région et des RPROG pour les BOP placés sous l'autorité des préfets, conformément à l'expérience tentée en 2014 avec cinq préfets, dont la généralisation bute sur des contraintes d'emploi du temps.

E - 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 « verticaux » 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 de gestion en matière de ressources humaines (cf. III.I.C.1.a). Elle présente également des contraintes pour la mise en œuvre de la déconcentration des crédits budgétaires dans une optique territoriale.

La déconcentration des crédits budgétaires implique que ceux-ci soient délégués au préfet de région, responsable des budgets opérationnels de programme, dans une logique « horizontale », c'est-à-dire territoriale. La déconcentration des crédits budgétaires, lorsqu'elle s'accompagne d'une exécution du programme budgétaire adaptée aux conditions locales, est susceptible d'altérer le compte-rendu national d'accomplissement des objectifs.

L'articulation entre les objectifs et les principes de la LOLF d'une part, et de la déconcentration d'autre part, peut être source de tensions dans un contexte de réforme des services de l'État et de volonté de réduction de la dépense publique.

Cette articulation ne présente pas de difficultés pour les programmes ayant conservé leur propre réseau territorial : police, gendarmerie, DGFIP. Le responsable de programme dispose à la fois des leviers de commande stratégique (la définition des politiques) et de direction du déploiement du réseau.

Le programme 307 – *Administration territoriale*, placé sous la responsabilité du secrétaire général du ministère de l'intérieur, prévoit une autre modalité d'arbitrage facilitant déconcentration et réforme. Ce programme recouvre en effet l'ensemble des moyens des préfectures (de zone, de région, de département) et des sous-préfectures, en particulier les moyens en personnels. Il est largement déconcentré, par BOP régional. Il est atypique puisque, du fait qu'il est son propre programme support, il est en quelque sorte « autosuffisant ». Il dispose pour l'essentiel, en titre 2 comme en hors titre 2, des moyens pour les actions qu'il inclut.

Cette articulation est plus difficile lorsque les réformes de l'État conduisent à la création de services déconcentrés interministériels et à la mutualisation, à l'échelon local, de moyens de fonctionnement relevant antérieurement de plusieurs programmes.

Deux ministères au moins, le MEEM²⁶⁷ et le ministère de la défense, ont fait le choix de regrouper leurs dépenses de personnel (T2) en un programme support unique. Cette architecture budgétaire a l'avantage de faciliter la mise en œuvre des réformes de structure en contournant les réflexes de conservation de leurs effectifs des responsables de programmes « métiers ». Elle facilite également les arbitrages quant à la répartition des effectifs à l'échelon déconcentré.

Quant au programme 333 déjà évoqué, il est à la croisée de deux tensions :

- la tension entre la gestion interministérielle de moyens mutualisés et l'approche « métier » des administrations centrales ;
- la tension entre une gestion déconcentrée à l'échelon du préfet de région, et le besoin d'une coordination centrale, au moins pour le suivi des plafonds d'emploi et du respect de l'autorisation budgétaire.

Il convient de rechercher les voies permettant de mieux articuler cette structure budgétaire avec les nécessités de transversalité, de souplesse et de réactivité de l'administration territoriale, dans l'objectif de permettre aux gestionnaires locaux de mieux accomplir leurs missions.

²⁶⁷ À l'exception des crédits de l'Autorité de Sûreté Nucléaire.

La LOLF comporte deux dispositions susceptibles en théorie de faciliter l'articulation entre gestion déconcentrée des crédits et programmes verticaux, mais leur utilisation pratique apparaît très limitée : il s'agit, outre du recours aux PITE déjà évoqués, qui ne peut être envisagé que dans des cas exceptionnels, et, sous réserve de conditions d'un fonctionnement amélioré, du développement de la facturation interne entre BOP ou UO²⁶⁸. Cependant cette technique, qui doit en toute hypothèse respecter le principe de spécialité des crédits, est limitée aux dépenses directement liées à la mise en œuvre d'actions d'un programme, en dehors de dépenses de type support (fonctionnement / immobilier).

Deux options sont *in fine* susceptibles d'être étudiées pour renforcer la gestion déconcentrée des crédits.

La première consiste à augmenter la fongibilité des BOP régionaux, en particulier pour ceux n'atteignant pas une taille critique suffisante. Elle suppose la fusion de programmes nationaux.

La deuxième s'apparente à une extension du programme 333 pour constituer un vaste programme support des services déconcentrés.

Dans cette optique et sur la base d'une évaluation à conduire sur l'extension en cours du programme 333, 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. Il s'agirait concrètement des agents affectés aux secrétariats généraux de ces structures. Un travail complexe de réimputation des effectifs et la nécessaire consultation des organisations représentatives des agents devraient être pris en compte dans le phasage de l'expérimentation. Pour certaines missions, comme celles exercées par le ministère chargé des affaires sociales, les effectifs supports des services déconcentrés sont imputés à des programmes nationaux (124 et 125). Les effectifs exerçant des fonctions support devraient être rattachés au BOP régional, à l'instar des effectifs supports des préfectures par exemple. Il en va de même pour les effectifs support des services déconcentrés de la DGFIP rattachés aujourd'hui à un programme unique 156.

Le périmètre de ce 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

²⁶⁸ Article 17 de la LOLF.

également les agents et les moyens des fonctions support des préfectures (programme 307), ceux de la DGFIP ainsi que ceux du rectorat²⁶⁹. Il comprendrait les crédits du titre 2 (T2 et emplois) et hors titre 2. De cette manière, ces BOP expérimentaux auraient une masse critique suffisante avec les seuls effectifs de soutien et permettraient une fluidité sur une partie des mobilités « naturelles » entre métiers de fonctions support de différents ministères.

Cette approche apporterait la faculté de répondre aux besoins de mobilité de ces agents sans affecter directement la mise en œuvre des politiques publiques par les administrations centrales. Cette solution permettrait aussi de mieux identifier cette population et donc de mieux l'accompagner, et de procéder à une meilleure gestion prévisionnelle de ses compétences. Les cinq grandes directions interministérielles chargées des questions de soutien (direction du budget, DGAFP, direction des achats de l'État, direction de l'immobilier de l'État, DINSIC), qui sont déjà des interlocuteurs très réguliers des SGAR, pourraient trouver dans cette expérimentation un moyen de mieux suivre les moyens chargés de mettre en œuvre leurs politiques, de plus en plus interministérielles.

Cette expérimentation pourrait dans un premier temps être conduite dans deux grandes régions.

Dans l'hypothèse où l'expérimentation d'un BOP régional unique des moyens des fonctions support serait généralisée à l'ensemble des régions, se poserait à terme la question du pilotage national du programme de rattachement.

En l'état actuel, le pilotage de ce programme support par le SGG, par le truchement de la direction des services administratifs et financiers des services du Premier ministre, demeure la solution la plus raisonnable, même si le SGG n'entend pas devenir une administration de gestion et souhaite garder sa vocation d'administration d'état-major.

²⁶⁹ Cette proposition soulève la question de la compétence du préfet RBOP pour gérer les moyens d'administrations ne relevant pas de son autorité ; il ne s'agit toutefois que de seuls moyens et effectifs de fonctions support.

III - Les progrès de la mutualisation des fonctions support de l'administration déconcentrée 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. Elles imposent une analyse approfondie des contextes réglementaires, une formalisation des pratiques, et la mise en place de procédures homogènes, garantes d'une meilleure lisibilité et d'une équité renforcée. Associées à des équipes mutualisées renforcées, elles sont moins vulnérables à la vacance temporaire des postes et permettent une plus grande professionnalisation des équipes. Les mutualisations permettent enfin de dégager des marges en ressources afin de développer une gestion qualitative, en particulier des ressources humaines. La mutualisation de la fonction financière, tout en reposant sur une logique d'économies d'échelles, a permis de consolider la qualité et la continuité du service. La mutualisation de la fonction « immobilier » s'est progressivement traduite par une professionnalisation accrue de celle-ci.

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, qui a pris différentes formes.

Comme précédemment développé, la mutualisation des missions (*1ère partie*) peut constituer l'une d'entre elles et dispose de marges de progrès non négligeables. Mais c'est dans le champ des fonctions support (budgétaires, RH, achats, immobilier, informatique, etc.) que cette recherche de mutualisations est la plus développée. La Cour a constaté la forte hétérogénéité des solutions adoptées, la tardiveté du pilotage et l'absence de mesure standardisée des résultats obtenus.

A - Les mutualisations résultant de fusions organiques

La RéATE, puis la réforme régionale, ont abouti à la fusion de services départementaux et régionaux de l'État. Ces fusions, en s'appliquant en premier lieu aux fonctions supports des services concernés, ont permis de dégager des marges incontestables, même si leur bilan cumulé, faute d'avoir été dressé par l'État, n'est pas connu.

La réforme régionale de 2016 a également entraîné le regroupement des services chargés des fonctions support dans les directions régionales sur un seul site. Dans les huit DRJSCS qui ont fusionné la direction régionale avec la direction départementale de la cohésion sociale du département du siège de la direction²⁷⁰, la mutualisation a été plus poussée encore. Ainsi, en Nouvelle Aquitaine, elle a pu être envisagée à deux niveaux :

- au siège de la DRJSCS et de la direction déléguée « Gironde », elle aboutit à un service commun avec pour incidence une plus grande efficacité de l'administration générale et le redéploiement de quatre agents sur des fonctions métiers de la DDCS 33 ;
- au niveau des antennes régionales, la mutualisation des fonctions supports de la DDCS 86 avec l'antenne de Poitiers de la DRJSCS et de la DDCS/PP 87 avec l'antenne de Limoges doit permettre à la fois de disposer d'une équipe ayant la taille critique suffisante sur chacun des sites et de redéployer 12 ETP vers d'autres missions.

La Cour invite également le ministère de l'Éducation nationale à généraliser l'intégration des services support des DSDEN des départements chefs-lieux et des rectorats ; une dizaine d'académies s'est déjà engagée dans cette démarche, selon des modèles d'organisation plus ou moins intégrés. Si cette démarche est encouragée par l'administration centrale, une telle intégration nécessite de disposer d'un parc immobilier adapté, permettant d'accompagner les réorganisations. Les intégrations des services support des DSDEN chefs-lieux et des rectorats ont ainsi quasi systématiquement été conduites dans le cadre et à l'occasion de projets immobiliers d'ampleur.

Enfin, 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.

B - Les mutualisations propres à chaque ministère

De nombreuses opérations de mutualisations des fonctions support sont réalisées à l'intérieur d'un périmètre ministériel, le plus souvent entre les échelons départementaux et l'échelon régional.

²⁷⁰ Décret n° 2015-1867 du 30 décembre 2015.

Ainsi, la région académique doit être confortée comme échelon de coordination régionale et de mutualisation de fonctions de gestion, notamment support²⁷¹. La Cour prend acte de ce que les feuilles de route des neuf rectorats de région académique intègrent de nombreux axes de travail en matière de mutualisation des fonctions support et de développement des coopérations inter académiques, telles une collaboration accrue entre les délégués académiques au numérique et les directeurs des systèmes d'information²⁷², la gestion des fonds européens, les mutualisations en matière d'immobilier et d'achats ou encore l'organisation des concours de personnels administratifs.

Les services déconcentrés des ministères chargés de l'environnement et du logement (voire de leurs opérateurs) ont constitué en ce qui les concerne des pôles supports intégrés (PSI), avec un objectif d'économies d'échelle. Il s'agit de services chargés de fonctions RH, comptables, achats ou logistiques, au bénéfice de plusieurs directions ou services au sein d'une zone géographique déterminée. La DREAL des Hauts-de-France gère ainsi plusieurs pôles supports intégrés :

- le service juridique mutualisé, chargé du conseil juridique, des contentieux et précontentieux (pour les DDTM Nord et Pas-de-Calais, la DREAL et la DIR) ;
- le service mutualisé marchés, paie, comptabilité, chargé de la gestion administrative et de la paie, des retraites, des achats et marchés ainsi que du centre de prestations comptables mutualisé (mutualisation comptable avec le MAAF à Amiens, gestion administrative et paie avec les DDTM Nord et Pas-de-Calais) ;
- le service médecine de prévention pour les DREAL, DDTM 59 ; DDTM 62 ; DIR Nord ; VNF Nord – Pas-de-Calais ;
- le service d'action sociale.

²⁷¹ Un rapport de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, IGAENR (*La réorganisation des services académiques*, n°2009-045), a listé les domaines privilégiés des mutualisations verticales vers les rectorats dans le champ des fonctions support : les services informatiques ; le standard et la reprographie entre DSDEN du département chef-lieu de l'académie et rectorat ; la fonction achats et marchés avec la mise en place de CHORUS ; la gestion administrative et financière des personnels du premier degré ; l'action sociale en faveur des personnels.

²⁷² partage des outils collaboratifs, harmonisation des modalités d'assistance aux EPLE, harmonisation ou interopérabilité des environnements numériques de travail (ENT).

Dans certaines DREAL, les équipes informatiques ont été mutualisées depuis 2011 et interviennent, dans le cadre de conventions, au profit d'autres services déconcentrés du ministère. Par exemple, l'équipe de soutien informatique de la DREAL Nouvelle-Aquitaine intervient au profit de la DIR Centre-ouest, de la DDT de Haute-Vienne, de la DDTM de Gironde, de la DIRM Sud-Atlantique, de la mission d'inspection générale territoriale (MIGT) 04 et pour une partie des infrastructures informatiques, de la DIR Atlantique. Cette mutualisation permet d'atteindre le ratio d'1 ETP pour 100 postes de travail au sein de la division informatique de la DREAL, en dépit de certaines contraintes opérationnelles des différents services concernés (complexité des infrastructures réseau, nombre de serveurs hébergés et administrés, éloignement des sites).

Le ministère chargé de l'environnement a créé des zones de gouvernance des effectifs (ZGE), placées sous la responsabilité des DREAL et qui englobent les personnels des MEEM/MLHD affectés dans les structures suivantes : DREAL, DDT(M), DDCS/PP (politique sociale du logement), direction(s) interdépartementale(s) des routes (DIR), mission d'inspection générale territoriale (MIGT), préfetures et, le cas échéant, direction interrégionale de la mer (DIRM), école relevant du ministère. Les directeurs régionaux de l'environnement, de l'aménagement et du logement responsables de ces zones gèrent les RBOP délégués pour six programmes dont les crédits sont déconcentrés²⁷³.

Dans la pratique, la fonction de RBOP délégué est exercée par une entité distincte du secrétariat général. C'est là une bonne pratique de nature à atténuer le risque que la DREAL soit juge et partie dans l'allocation des ressources, sans l'écarter complètement : la DDTM du Nord a ainsi demandé l'arbitrage du préfet de région, qui est aussi le préfet du Nord, pour un des exercices sous revue. Les autres fonctions relevant de la zone de gouvernance sont la gestion du service social régional, la médecine de prévention et la gestion de diverses procédures en matière de ressources humaines telles que les promotions des cadres de catégorie B, le plan régional de formation ou la gestion prévisionnelle des emplois et compétences.

²⁷³ 113 : Paysages, eau et biodiversité ; 135 : Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ; 174 : Énergie, climat et après-mines ; 181 : Prévention des risques ; 203 : Infrastructures et services de transports ; 217 : Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables.

C - Les mutualisations interministérielles

1 - Les opérations immobilières

Le domaine immobilier a été l'un des premiers champs d'application de la mutualisation, en raison notamment des regroupements de services. Il donne l'occasion de mutualisations multiples et variées, dépassant le champ de l'ATE et représente des enjeux financiers non négligeables.

À titre d'exemple, l'académie de Limoges a mis en œuvre une politique de regroupement de ses services avec d'autres services de l'État, en particulier pour ses unités de plus faible taille, dans un objectif de rationalisation de ses implantations. Peuvent par exemple être cités :

- la relocalisation des services de la DSDEN de la Corrèze au sein de la cité administrative de Tulle ;
- le relogement de la DSDEN de la Creuse et du CIO de Guéret avec une partie de la DDCCS/PP et de l'unité territoriale de la DIRECCTE ;
- le relogement de la circonscription du 1^{er} degré d'Aubusson à l'Hôtel des impôts.

La DSDEN des Deux-Sèvres prévoit de son côté que les circonscriptions de Thouars, Bressuire et Parthenay occupent des locaux de la DDFiP à compter de 2017 ou 2018, générant une économie de loyers estimée à 43 000 € par an.

Les travaux de « propriétaire » concernant les bâtiments domaniaux des directions déconcentrées relèvent d'un programme interministériel, le responsable du BOP étant le préfet de région. Cette régionalisation, 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.

Même si elle paraît tardive²⁷⁴, 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.

²⁷⁴ Expérimentation dans quatre régions et généralisation par la circulaire du Premier ministre du 6 juillet 2015.

2 - Les achats et les systèmes d'information

La fonction financière a fait l'objet de mutualisations de portée interministérielle, à l'exemple de la mise en place du système CHORUS²⁷⁵. Ainsi, à l'occasion de la RéATE, les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement ont vu la création dans chaque région d'un centre de prestations comptables mutualisé (CPCM) chargé d'effectuer les opérations comptables de tous les services des deux ministères dans la région. Les CPCM ont été implantés soit au sein de la DREAL, soit au sein de la DRAAF. Les fonctions financières auparavant exécutées dans les directions départementales ont été transférées dans les CPCM. Les gains d'efficacité induits par la mutualisation des services n'ont cependant pas été immédiats en raison des recrutements effectués pour pallier l'absence de mobilité de certains agents, mais aussi de la difficulté, pour les services prescripteurs, à attester du service fait en l'absence de réception de la facture. La réforme territoriale de 2016 a conduit à fusionner les CPCM des régions fusionnées soit au sein de la nouvelle DRAAF, soit au sein de la nouvelle DREAL. Il est à craindre que l'absence de mobilité géographique des agents chargés de ces missions empêche de tirer pleinement profit de cette refonte, en raison du recours prévisible à de nouveaux recrutements.

Créées en 2010, les missions régionales « achat » (MRA) 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 potentiellement concerné. 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 préfetures et des DDI sous l'autorité des secrétaires généraux des préfetures et leur utilité est généralement appréciée par les services bénéficiaires (cas notamment des DDCS/PP).

²⁷⁵ Des plates-formes ont ainsi été créées, pour les préfetures au niveau départemental en 2009/2010 et régionalisées à partir de 2014 ; des « centres de services partagés » gérés par les DRFiP ont été mis en place en 2011/2012 avec les « services facturiers » communs avec les DIRECCTE, les DRJSCS et les DRAC, ainsi que des plates-formes rectorats et pour le ministère de la justice.

Support de cette approche interministérielle déconcentrée, le programme 333 soutient la démarche d'optimisation des moyens alloués et de rationalisation de la gestion en participant au déploiement de marchés mutualisés (solutions d'impression par exemple), au financement d'opérations de regroupement de services (maisons de l'État par exemple) ou encore à l'expérimentation d'outils de mutualisation (outil de gestion mutualisée de parcs automobiles par exemple). La création du programme 333 a permis de générer des économies de l'ordre de 11 % pour les crédits hors titre 2 à périmètre constant entre 2012 et 2017 (-23 % sur le fonctionnement courant des DDI et -8 % sur les dépenses immobilières).

D - Des améliorations sont possibles et nécessaires

Les mutualisations des fonctions support ont incontestablement progressé au cours des dernières années. Une nouvelle étape de leur approfondissement nécessite à la fois un pilotage rationalisé et la détermination d'objectifs et d'outils de mesure standardisés.

1 - Un pilotage rationalisé

La mise en cohérence de la gestion et de la gouvernance de ces fonctions sous l'angle des mutualisations s'est mise en place de manière très progressive. Quoique tardives, des évolutions positives sont intervenues au cours de la période récente. Elles vont dans le sens des recommandations antérieures de la Cour, et impliquent plus fortement les administrations centrales (cf. annexe n° 24).

Une direction des achats de l'État, placée auprès du ministre chargé du budget, a été créée par le décret n° 2016-247 du 3 mars 2016. L'article 9 de ce décret dispose que « les préfets de région mettent en œuvre, dans les régions, la politique des achats définie et conduite par la direction des achats de l'État » et que « le préfet de région désigne un responsable de la plate-forme régionale des achats de l'État après avis du directeur des achats de l'État ». Le préfet de région peut enfin proposer au directeur des achats de l'État que certains achats communs aux services placés sous son autorité et des administrations centrales puissent faire l'objet d'un marché interministériel. Les gains d'efficacité escomptés de ces nouvelles procédures d'achats mutualisés seront à évaluer après la montée en puissance de cette réforme.

Une direction de l'immobilier de l'État (DIE) a également été créée par le décret n° 2016-1234 du 19 septembre 2016, à partir du service de l'immobilier de l'État au sein de la DGFIP : « elle définit et s'assure de la

mise en œuvre de la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs et est chargée de sa gouvernance ». Elle s'appuie localement sur un réseau de responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RRPIE) qui assistent et conseillent les préfets de région dans leur mission de pilotage stratégique du parc immobilier régional. Une circulaire du 27 février 2017 sur la gouvernance de la politique immobilière au niveau local a précisé les rôles respectifs des SGAR et des RRPIE et créé une conférence régionale de l'immobilier public (CRIP) présidée par le préfet de région.

Les services des RRPIE doivent être réorganisés à compter du 1^{er} septembre 2017, afin de constituer des équipes ayant une taille (effectifs) et une masse (nombre et typologie de dossiers) critiques suffisantes pour favoriser leur spécialisation et leur expertise et de disposer de toutes les compétences requises pour mener à bien la stratégie immobilière et l'élaboration des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR). Il conviendra de s'assurer de la mise en œuvre effective de ces orientations.

En revanche, la rationalisation du pilotage de la fonction des systèmes d'information est encore inaboutie, tant pour la maintenance de proximité que pour la convergence et l'interopérabilité des outils informatiques des services déconcentrés. Dans sa réponse à l'enquête de la Cour sur le pilotage des services déconcentrés de l'État par le SGG, celui-ci souligne que les SIDSIC mettent en œuvre les orientations nationales en matière de systèmes d'information, en particulier celles définies par la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'état (DINSIC). Dans ce cadre, la DINSIC a uniquement un rôle de pilotage fonctionnel des services départementaux, sans lien hiérarchique explicite sur les SIDSIC, ceux-ci étant des services de la préfecture. Le SGG précise également qu'un groupe de travail animé par le préfet chargé de mission auprès du SGG va, en lien avec la DINSIC et en associant quelques SGAR et SIDSIC, se pencher sur la définition des modalités d'une coordination régionale de ces sujets.

Au plan territorial, la rationalisation du pilotage des fonctions de soutien a été réalisée en trois étapes : d'abord celle des DDI (avec la création du SIDSC et le recours au programme 333), puis à l'échelon régional avec la réorganisation par la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 des SGAR en deux pôles, dont l'un consacré à la modernisation de l'administration et l'autre à l'animation des politiques publiques de l'État, et enfin, à l'échelon national, avec la désignation de directions pilotes en administration centrale.

2 - La détermination d'objectifs et d'outils de mesure standardisés

Les mutualisations ne font généralement l'objet ni d'objectifs chiffrés et calendaires ni de suivi. Au plan quantitatif, personne n'est en mesure, ni par ministère, ni dans un cadre interministériel, d'en produire un bilan consolidé. Au plan qualitatif, des outils standardisés de suivi ne sont pas disponibles. 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€.

Selon le rapport conjoint de l'IGA et de l'IGF d'avril 2016 portant sur la mutualisation des moyens de fonctionnement courant des services déconcentrés, l'absence d'étalon de coût unitaire a fait obstacle à la mutualisation des dépenses d'action sociale, en raison de la grande diversité des prestations servies entre ministères, en dépit des demandes des DDI d'une harmonisation de l'action sociale de proximité (reste à charge au restaurant collectif ; arbre de Noël).

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 MEEM et le MAAF ont respectivement une cible de 7,5 %.

Une circulaire du Premier ministre du 19 juillet 2016 a prévu que les plates-formes régionales des achats développent significativement les marchés interministériels régionaux, et a fixé un objectif quantitatif : croissance du volume de 1 à 2 milliards d'euros en trois ans et objectif de gains à terme à hauteur de 50 M€ annuels. À cette fin, les effectifs alloués à la fonction achat au sein des PFRA ont été doublés en 2017, atteignant désormais 88 ETP.

S'agissant des achats métiers, qui n'entrent pas dans le périmètre des PFRA, la Cour recommande à l'ensemble des ministères de les mutualiser au niveau régional, dès lors qu'ils disposent d'un réseau à la maille régionale. Tel est en particulier le cas des préfectures. À terme, il serait souhaitable que les PFRA favorisent les mutualisations entre les besoins d'achat des acteurs départementaux (préfectures et DDI, notamment) et des acteurs régionaux s'agissant en particulier du choix des fournisseurs et du déploiement des marchés.

De même, dans le domaine immobilier, les diagnostics régionaux réalisés dans le cadre des SDIR devront conduire, à l'occasion de la phase stratégique des schémas en cours d'élaboration, à la détermination

d'objectifs quantifiés assortis d'indicateurs de suivi. Les diagnostics ont en effet fait apparaître des disparités de bâtiments très importantes (en surfaces occupées et en nombre de biens), un éclatement et cloisonnement des moyens humains et des compétences dans les services de l'État ainsi qu'une dispersion de la dépense immobilière empêchant toute vision synthétique des dépenses engagées par les services propriétaires et les services occupants. La part élevée des loyers payés par les administrations déconcentrées constitue également un sujet qui devra être traité.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les processus d'allocation de moyens aux administrations territoriales de l'État, comme les marges de manœuvre qui leur sont octroyées pour en assurer la gestion demeurent très largement empreintes de défiance, aux antipodes des principes affichés de la déconcentration.

C'est particulièrement vrai en matière de ressources humaines, dont la gestion demeure à la fois très centralisée, très cloisonnée et très rigide, ne permettant ni d'accompagner les évolutions des missions de l'État dans les territoires, ni les réorganisations géographiques et fonctionnelles qu'appelle l'environnement nouveau dans lequel il les exerce. Les regroupements organiques auxquels l'État a procédé aux échelons déconcentrés il y a bientôt dix ans, ne produisent pas leurs pleins effets en l'absence d'une véritable gestion interministérielle des effectifs qui composent ces structures regroupées.

Au-delà de mesures ponctuelles par ailleurs préconisées par la Cour, c'est l'élaboration d'un plan d'ensemble et de forte ambition qu'elle appelle de ses vœux. Celui-ci doit assumer 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. Par ailleurs, la mobilité fonctionnelle des agents rend nécessaire de mettre l'accent sur la gestion prévisionnelle des compétences, en privilégiant, dans le cadre de filières à bâtir, un rapprochement de l'approche « gestion administrative » et l'approche « gestion des compétences » trop souvent hermétiques et surtout en fiabilisant les systèmes d'information RH. En effet, seule une approche intégrée permettra d'améliorer significativement la gestion prévisionnelle des compétences.

Les préfets de région ont désormais la responsabilité d'élaborer un plan interministériel de gestion prévisionnelle en matière de ressources humaines, préparé par la plateforme d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines. Ce plan doit constituer l'ossature déconcentrée de la stratégie interministérielle de ressources humaines de l'État.

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... Les facteurs de blocage sont nombreux et s'alimentent les uns les autres.

Compte tenu de l'ampleur de ce chantier et des résistances de tous ordres qu'il ne manquera pas de susciter, la Cour invite donc le gouvernement à s'engager dans une démarche déterminée mais progressive, sur la base d'expérimentations et d'évaluations, en choisissant des régions tests.

Les constatations de la Cour montrent également que la déconcentration budgétaire, en dépit de simplifications opérées au bénéfice des gestionnaires locaux, n'a guère progressé, qu'il s'agisse des crédits de fonctionnement ou d'intervention. Elle propose donc de faciliter la gestion déconcentrée des crédits de l'État, notamment par l'accroissement de la fongibilité des BOP régionaux, en particulier pour ceux n'atteignant pas une taille critique suffisante, ce qui suppose la fusion de programmes nationaux, et par l'expérimentation dans deux régions d'un BOP régional unique des fonctions support, préalable à la création éventuelle d'un nouveau programme support de l'ensemble des services déconcentrés de l'État.

Enfin, les mutualisations mises en œuvre n'ont pas encore toutes été mesurées ou achevées. La mutualisation des fonctions support recèle des gisements complémentaires d'économies et de performance encore inexploités.

Dans ces conditions, la Cour émet les recommandations suivantes :

- 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 ;*
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 projet 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) ;*
 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 ;*
 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 ;*
 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 d'ici 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.*
-

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 préfetures 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 réplication 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 DDCCS/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 régaliennne 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).

Glossaire

| | |
|---------|---|
| AC | Administration centrale |
| ADEME | Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie |
| ADS | Application du droit des sols |
| AE | Autorisation d'engagement |
| AFNOR | Association française de normalisation |
| AG | Assemblée générale |
| AGEFIPH | Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés |
| ALUR | (Loi pour l') Accès au logement et un urbanisme rénové |
| ARS | Agence régionale de santé |
| 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 |
| ATR | (Loi relative à l') Administration territoriale de la République |
| BIEP | Bourse interministérielle de l'emploi public |
| BOP | Budget opérationnel de programme |
| CAP | Commission administrative paritaire |
| CAR | Comité de l'administration régionale |
| CAS | Compte d'affectation spéciale |
| CCRF | Concurrence, consommation et répression des fraudes |
| CE | Conseil d'État |
| CERT | Centre d'expertise et de ressources « titres » |
| CEREMA | Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement |
| CESE | Conseil économique, social et environnemental |
| CGAAER | Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux |
| CGCT | Code général des collectivités territoriales |
| CGET | Commissariat général à l'égalité des territoires |
| CGI | Commissariat général à l'investissement |
| CIGeM | Corps interministériel à gestion ministérielle |
| CIMAP | Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique |
| CIO | Centre d'information et d'orientation |
| CMSA | Caisse de mutualité sociale agricole |
| CNATE | Conférence nationale de l'administration territoriale de l'État |
| CNDS | Centre national pour le développement du sport |
| COMEX | Comité exécutif |

| | |
|----------|---|
| CP | Crédits de paiement |
| CPCM | Centre de prestations comptables mutualisé |
| DAE | Direction des achats de l'État |
| DAP | Document annuel de priorité |
| DASEN | Directeur académique des services de l'éducation nationale |
| DATE | Direction de l'administration territoriale de l'État |
| 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 |
| DGAL | Direction générale de l'alimentation |
| DGCCRF | Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes |
| DGCP | Direction générale de la comptabilité publique |
| DGCS | Direction générale de la cohésion sociale |
| DGDDI | Direction générale des douanes et des droits indirects |
| DGE | Direction générale des entreprises |
| DGEFP | Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle |
| DGFIP | Direction générale des finances publiques |
| DGI | Direction générale des impôts |
| DGP | Direction générale au pilotage |
| DI | Direction interrégionale |
| DIE | Direction de l'immobilier de l'État |
| DINSIC | Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État |
| DIR | Direction interdépartementale des routes |
| DIRECCTE | Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi |
| DIRiF | Direction interdépartementale des routes d'Ile-de-France |
| DIRM | Direction interrégionale de la mer |
| DISP | Direction interrégionale des services pénitentiaires |
| DNO | Directive nationale d'orientation |
| DPD | Document de priorité départementale |
| DR | Direction régionale |
| DRAAF | Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt |
| DRAC | Direction régionale des affaires culturelles |
| DRDFE | Délégation régionale aux droits des femmes et à l'égalité |
| DRDJSCS | Direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale |

| | |
|--------|---|
| DREAL | Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement |
| DRFiP | Direction régionale des finances publiques |
| DRIAAF | Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt |
| DRIEA | Direction régionale de l'équipement et de l'aménagement |
| DRIEE | Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie |
| DRIHL | Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement |
| DRJSCS | Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale |
| DRRT | Délégation régionale à la recherche et à la technologie |
| DSAF | Direction des services administratifs et financiers (du Premier ministre) |
| DSDEN | Direction des services départementaux de l'éducation nationale |
| DSI | Direction des systèmes d'information |
| EAPS | Établissement d'activités physiques et sportives |
| ENSU | Espace numérique sécurisé unifié |
| ENT | Environnement numérique de travail |
| EPCI | Établissement public de coopération intercommunale |
| EPLÉ | Établissement public local d'enseignement |
| ETP | Équivalent temps plein |
| ETPT | Équivalent temps plein travaillé |
| FCTVA | Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée |
| FEAGA | Fonds européen agricole de garantie |
| FEDER | Fonds européen de développement régional |
| FEADER | Fonds européen agricole pour le développement rural |
| FF | Filière fiscale |
| FIC | Formation inter-chambres |
| FONJEP | Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire |
| FREDON | Fédération régionale de défense contre les organismes nuisibles |
| FSE | Fonds social européen |
| GPEEC | Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences |
| GBCP | Gestion budgétaire et comptable publique |
| GRH | Gestion des ressources humaines |
| IDT | Indemnité différentielle temporaire |
| IDV | Indemnité de départ volontaire |
| IEN | Inspecteur de l'éducation nationale |
| IFSE | Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise |
| IGA | Inspection générale de l'administration |
| IGAENR | Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche |
| IGAS | Inspection générale des affaires sociales |

| | |
|---------------------|---|
| IGF | Inspection générale des finances |
| Insee | Institut national de la statistique et des études économiques |
| ISO | Organisation internationale de normalisation (International Organisation for Standardisation) |
| ISS | Indemnité spécifique de service |
| IST | Indemnité spéciale de terrain |
| LOLF | Loi organique relative aux lois de finances |
| LOPPSI | Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure |
| MAAF | Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt |
| MAGERFIP | Méthode d'allocation généralisée des emplois du réseau des finances publiques |
| MAPTAM | (Loi de) modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles |
| MAREVA | Méthode d'analyse et de remontée de la valeur |
| MASS | Ministère des affaires sociales et de la santé |
| MEDDE | Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie |
| MEEM | Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer |
| MEF | Ministères économiques et financiers |
| MENESR | Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche |
| MICORE | Mission interministérielle de coordination de la réforme des services déconcentrés de l'État |
| MLETR | Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité |
| MLHD | Ministère du logement et de l'habitat durable |
| NBI | Nouvelle bonification indiciaire |
| NES | Nouvel espace statutaire |
| NOTRe | Nouvelle organisation du territoire de la République |
| NSIC | Numérique et système d'information et de communication |
| ONEMA | Office national de l'eau et des milieux aquatiques |
| PAC | Politique agricole commune |
| PACA | Provence-Alpes-Côte d'Azur |
| PARRE | Prime d'accompagnement de la réorganisation régionale de l'État |
| PEI | Programme exceptionnel d'investissements |
| PFRA | Plateforme régionale des achats de l'État |
| PFGRH | Plate-forme d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines |
| PIA | Programme d'investissement d'avenir |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PITE | Programme d'interventions territoriales de l'État |
| PLF | Projet de loi de finances |
| PME-PMI | Petites et moyennes entreprises/industries |
| Pôle 3 ^E | Pôle entreprise, emploi, économie |
| Pôle C | Pôle concurrence et consommation |

| | |
|----------|---|
| Pôle T | Pôle travail et relations sociales |
| PPNG | Plan préfetures nouvelle génération |
| PRIC | Plan régional d'inspection et de contrôle |
| PRS | Projet régional de santé |
| PSD 2018 | Projet stratégique Douane 2018 |
| RAN | Résidence d'affectation nationale |
| RAP | Rapport annuel de performance |
| RBOP | Responsable de budget opérationnel de programme |
| RéATE | Réforme de l'administration territoriale |
| REP | Réseau d'éducation prioritaire |
| REP+ | Réseau d'éducation prioritaire plus |
| RH | Ressources humaines |
| RIE | Réseau interministériel de l'État |
| RIFSEEP | Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel |
| RIME | Répertoire interministériel des métiers de l'État |
| ROP | Relevé d'observations provisoires |
| RRPIE | Responsable régional de la politique immobilière de l'État |
| RPROG | Responsable de programme |
| RUO | Responsable d'unité opérationnelle |
| SAGERFIP | Suivi annuel généralisé des effectifs des finances publiques |
| SD | Service déconcentré |
| SER | Stratégie de l'État en région |
| SG | Secrétariat généraux |
| SGAMI | Secrétariat général pour l'administration du ministère de l'Intérieur |
| SGAR | Secrétariat général pour les affaires régionales |
| SGG | Secrétariat général du gouvernement |
| SGMAP | Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique |
| SGMAS | Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales |
| SGMCAS | Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales |
| SI | Systèmes d'information |
| SIDPC | Service interministériel de défense et de protection civile |
| SIDSIC | Service interministériel départemental et systèmes d'information et de communication |
| SIE | Service des impôts des entreprises |
| SIP | Service des impôts des particuliers |
| SIVOM | Syndicat intercommunal à vocation multiple |
| SMF | Syndicats mixtes fermés |
| SPL | Secteur public local |
| SRADDET | Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires |
| T2 | Titre 2 |
| TIC | Technologie de l'information et de la communication |
| UD | Unité départementale |

| | |
|--------|---|
| UO | Unité opérationnelle |
| URSSAF | Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales |
| VNF | Voies navigables de France |
| ZRR | Zone de revitalisation rurale |
| ZRU | Zone de redynamisation urbaine |

Annexes

| | |
|---|-----|
| Annexe n° 1 : la réforme de l'État issue de la réforme régionale de 2015 | 203 |
| Annexe n° 2 : tableau récapitulatif des treize régions métropolitaines | 205 |
| Annexe n° 3 : le déploiement des outils numériques dans le réseau des finances publiques..... | 206 |
| Annexe n° 4 : nombre et montant de primes d'accompagnement de la réorganisation (PARRE) servies au 31 décembre 2016 | 208 |
| Annexe n° 5 : carte des Zones de Défense et de Sécurité avant et après le décret n° 2015-1625 du 10 décembre 2015..... | 209 |
| Annexe n° 6 : carte des régions académiques et des rectorats au 1 ^{er} janvier 2016 suite au décret n°2015-1616 du 10 décembre 2015 | 210 |
| Annexe n° 7 : carte des Cours d'Appel..... | 212 |
| Annexe n° 8 : carte des Cours Administratives d'Appel depuis 2004 | 213 |
| Annexe n° 9 : carte des Directions Interrégionales de la Protection Judiciaire de la Jeunesse et des Directions Interrégionales des Services Pénitentiaires au 1 ^{er} Janvier 2017..... | 214 |
| Annexe n° 10 : carte des Directions Interrégionales des Douanes et des Droits Indirects au 1 ^{er} Janvier 2017 | 215 |
| Annexe n° 11 : carte des Délégations Interrégionales de la DGFIP au 1 ^{er} Octobre 2016..... | 216 |
| Annexe n° 12 : carte des Directions Interdépartementales des Routes, des Direction Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement et des Directions Interrégionales de la Mer au 1 ^{er} Janvier 2015 | 217 |
| Annexe n° 13 : le bilan financier de la réforme pour l'ARS de Nouvelle Aquitaine | 218 |
| Annexe n° 14 : comparaisons internationales : Italie, Pologne, Suède et Finlande..... | 219 |
| Annexe n° 15 : évolution du réseau des écoles | 232 |
| Annexe n° 16 : DDCS/PP :rapport entre les effectifs et la population – nombre d'habitants pour un fonctionnaire en 2015 | 234 |
| Annexe n° 17 : l'indemnité différentielle temporaire (IDT, Décret n° 2014-1527 du 16 décembre 2014)..... | 235 |

| | |
|---|-----|
| Annexe n° 18 : missions/Structures nationales par catégorie à la DGFIP | 237 |
| Annexe n° 19 : l'harmonisation des régimes indemnitaires à la DGFIP | 238 |
| Annexe n° 20 : la mobilité dans les DDFiP et les DRFiP | 239 |
| Annexe n° 21 : la mise en œuvre de la fusion des directions régionales des services de l'État en Nouvelle-Aquitaine et en Hauts-de-France | 243 |
| Annexe n° 22 : taux de déconcentration des programmes budgétaires | 250 |
| Annexe n° 23 : le dialogue de gestion..... | 253 |
| Annexe n° 24 : mutualisations : mise en cohérence de la gestion et de la gouvernance | 256 |
| Annexe n° 25 : les mutualisations horizontales entre départements dans les académies | 257 |
| Annexe n° 26 : les réformes récentes de l'administration territoriale de l'État | 258 |
| Annexe n° 27 : méthodologie de l'enquête | 260 |

Annexe n° 1 : la réforme de l'État issue de la réforme régionale de 2015

À l'échelon régional, l'État a fait le choix d'adapter l'organisation de ses services régionaux aux nouvelles délimitations des collectivités territoriales issues de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions. Au 1^{er} janvier 2016, le nombre de régions en métropole a été réduit de 22 à 13. Pour la première fois dans l'histoire administrative récente, les circonscriptions administratives des services déconcentrés de l'État ont été conçues comme la conséquence d'une réforme des collectivités territoriales et non pas dans le cadre de l'organisation interne propre de l'État.

Phase 1 : l'expérimentation

- 16 octobre 2014 : les préfets de Bourgogne et de Franche-Comté engagent, à leur initiative, des travaux pour identifier les conséquences du rapprochement des régions sur les services de l'État ;
- 13 novembre 2014 : lettre de mission du Premier ministre pour ces préfetures. Ils bénéficient de l'aide du SGMAP (janvier-mars 2015). Les directions travaillent en binômes. Rectorats, ARS et opérateurs de l'État sont associés ;
- 31 mars 2015 : rapport remis au Premier ministre. Ce rapport présente les scénarios type de réorganisation régionale de l'État envisageables et un kit méthodologique d'aide à la définition des organisations cibles élaboré pour éclairer la conduite des travaux par les préfets préfigurateurs.

Phase 2 : la conception

- 18 janvier 2015 : nomination d'un coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État auprès du Secrétaire Général du Gouvernement ;
- 18 février 2015 : instruction du Premier ministre demandant aux préfets d'élaborer des diagnostics territoriaux pour avril 2015 faisant office d'étude d'impact ;
- Avril 2015 : remise du rapport de la mission IGA/IGF/IGAS « L'évolution de l'organisation régionale de l'État consécutive à la nouvelle délimitation des régions » a été remis ;
- 22 avril 2015 : nomination en Conseil des ministres des sept Préfets préfigurateurs ;
- 23 avril 2015 : lettre de mission adressée à chaque Préfet préfigurateur par le Premier ministre ;

- 30 juin 2015 : remise au Premier ministre d'un projet d'organisation de la grande région au grade « macro » ;
- 31 juillet 2015 : le Conseil des ministres arrête un certain nombre de dispositions importantes pour conduire la réforme parmi lesquelles : la garantie de l'équilibre des territoires par les nouvelles organisations régionales, l'encouragement à la mise en place de directions multi-sites spécialisées par métier, le renforcement de l'échelon départemental ainsi que la modernisation des méthodes de travail et l'accroissement de la mutualisation pour générer des économies ;
- 25 août 2015 : réunion inter-services interministérielle de validation fine des projets d'organisation proposés.

Phase 3 : la réalisation

- 15 septembre : deuxième lettre de cadrage adressée à chaque Préfet préfigurateur par le Premier ministre ;
- Entre fin août et octobre : lettre de mission adressée à chaque directeur régional préfigurateur par chaque ministre ;
- 22 septembre 2015 : installation de la Conférence nationale de l'administration territoriale de l'État (CNATE) ;
- 30 octobre : remise au Premier ministre du projet d'organisation des services de l'État en région au grade « micro »
- 5 et 6 novembre : réunion inter-services interministérielle de validation fine des projets d'organisation finalisés ;
- 16 décembre 2015 : nomination en Conseil des ministres, des Préfets de région, des DG des ARS et des Recteurs de régions académiques ;
- Le décret n° 2015-1689 du 17 décembre 2015 portant diverses mesures d'organisation et de fonctionnement dans les régions de l'administration territoriale de l'État et de commissions administratives a permis la réorganisation des services déconcentrés de l'État dans les nouvelles régions à compter du 1^{er} janvier 2016.

Phase 4 : la mise en œuvre

- 1^{er} janvier 2016 :
 - instauration des nouvelles régions, entrée en fonction des Préfets de région ;
 - nomination des SGAR et de l'ensemble des directeurs régionaux ;
- 4 janvier 2016 :
 - publication des arrêtés préfectoraux d'organisation des services et des arrêtés de délégations de signatures pour chaque direction régionale. Les étapes de la réorganisation y sont définies.

Annexe n° 2 : tableau récapitulatif des treize régions métropolitaines

| Dénomination de la région | Regroupement | Chef-lieu de région | N° du décret |
|------------------------------------|--|---------------------------|-----------------------------------|
| Auvergne-Rhône-Alpes | Regroupement des régions Auvergne et Rhône-Alpes | Lyon | Décret n° 2016-1266 du 28/09/2016 |
| Bretagne | Pas de modifications | Rennes | |
| Bourgogne-Franche-Comté | Regroupement des régions Bourgogne et Franche-Comté | Dijon | Décret n° 2016-1268 du 28/09/2016 |
| Centre-Val-de-Loire ²⁷⁶ | Pas de modifications | Orléans | |
| Collectivité territoriale de Corse | Pas de modifications | Ajaccio | |
| Grand Est | Regroupement des régions Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine | Strasbourg ²⁷⁷ | Décret n° 2016-1262 du 28/09/2016 |
| Hauts-de-France | Regroupement des régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie | Lille | Décret n° 2016-1265 du 28/09/2016 |
| Ile-de-France | Pas de modifications | Paris | |
| Normandie | Regroupement des régions Basse-Normandie et Haute-Normandie | Rouen | Décret n° 2016-1263 du 28/09/2016 |
| Nouvelle-Aquitaine | Regroupement des régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes | Bordeaux | Décret n° 2016-1267 du 28/09/2016 |
| Occitanie | Regroupement des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées | Toulouse | Décret n° 2016-1264 du 28/09/2016 |
| Pays de la Loire | Pas de modifications | Nantes | |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | Pas de modifications | Marseille | |

²⁷⁶ Changement de dénomination de la région Centre en région Centre-Val-de-Loire aux termes de l'article 2-V de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

²⁷⁷ Désignation de Strasbourg comme chef-lieu de sa région dans le cadre de l'article 2 – I- 4 de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Annexe n° 3 : le déploiement des outils numériques dans le réseau des finances publiques

Dans le domaine fiscal :

Pour les particuliers, l'obligation de déclarer en ligne ses revenus a été initiée par la loi de finances pour 2016 pour les contribuables dont le revenu fiscal de référence de 2014 était supérieur à 40 000 €. Elle sera généralisée en 2019 à tous les contribuables.

Une procédure de transmission électronique de déclarations des revenus *via* la filière EDI (échange de données informatisées) a été ouverte à compter de la campagne IR 2015. Elle permet aux usagers recourant à un intermédiaire professionnel (expert-comptable, avocat ou notaire) de lui confier le soin de transmettre électroniquement à la DGFIP leur déclaration de revenus et ses annexes.

Dans la perspective de la mise en place du prélèvement à la source en 2018, la loi de finances pour 2016 a instauré progressivement l'obligation pour les contribuables de déclarer leurs revenus en ligne, de 2016 à 2019. Ainsi, dès 2016, les contribuables dont le revenu fiscal de référence est supérieur à 40 000 euros, sont obligés de déclarer leur impôt sur les revenus par voie électronique. Les déclarations en ligne de revenus et les télépaiements par Internet sont passés de 13,6 millions en 2013 à 21 millions en 2016.

De nombreuses autres applications ont été mises en place dans le domaine de la fiscalité : dématérialisation des moyens de paiement et des avis, mise en recouvrement des prestations sociales sur le même avis que l'impôt sur le revenu, automatisation de la mise à jour de la taxe d'habitation, généralisation du recours aux télé procédures en faveur des usagers professionnels, automatisation de la prise de décision en matière de remboursements de crédit de TVA (RCTVA)...

Dans le champ de la comptabilité de l'État :

L'ordonnance relative au développement de la facturation électronique entre l'administration et ses fournisseurs, publiée le 26 juin 2014, a pour objectif de rendre obligatoire selon un calendrier progressif la facturation électronique pour les fournisseurs émettant des factures à destination de toutes les entités publiques. Dans ce contexte, la DGFIP et l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) ont défini une solution mutualisée, Chorus Pro, disponible depuis le 1^{er} janvier 2017. Au titre du premier trimestre 2017, 1,2 millions de factures électroniques ont été déposées sur Chorus Pro. À terme, ce sont près de 100 millions de factures qui transiteront annuellement par Chorus Pro.

Dans le secteur public local :

La mise en œuvre de la dématérialisation de la chaîne comptable et financière constitue l'un des axes prioritaires de la modernisation des dispositifs de gestion des différents partenaires du secteur public local (ordonnateurs, comptables et juridictions financières) et repose sur plusieurs projets, dont le protocole d'échange standard PES V2, vecteur de l'ensemble des documents dématérialisés, constitue le socle.

Les pièces justificatives dématérialisées sont intégrées dans l'application Hélios du comptable où elles seront traitées avant mise à disposition du juge des comptes *via* l'application CDG-D SPL (comptes de gestion dématérialisés — secteur public local) et la base d'archivage Atlas.

L'application CDG-D SPL produit les comptes de gestion dématérialisés des collectivités et établissements publics locaux (CEPL) et permet la constitution puis la mise à disposition des comptes de gestion sur pièces dématérialisés sous forme d'archive électronique. Cette application existe depuis 2009, mais a été largement modifiée en 2015.

Autres domaines :

Le référentiel PROCOL permet l'intégration dans l'application de gestion des redevables professionnels (GESPRO) des annonces concernant les procédures collectives.

La dématérialisation des saisies émises par les services de recouvrement forcé auprès des établissements bancaires concerne les saisies notifiées aux établissements bancaires par voie d'avis à tiers détenteurs (ATD), d'oppositions à tiers détenteurs (OTD) ou d'oppositions administratives (OA). En 2016, environ 1 million de saisies ont fait l'objet d'un traitement dématérialisé. En 2016, 20 % des oppositions administratives (OA) ont été dématérialisées, contre 12 % en 2015. 20 % des avis à tiers détenteur (ATD) des particuliers ont été dématérialisés.

La vente de timbres fiscaux peut s'effectuer par voie électronique (site « timbres.impots.gouv.fr »).

Le suivi dématérialisé des dossiers des pensionnés est effectif depuis plusieurs années dans les centres de gestion des retraites (CGR).

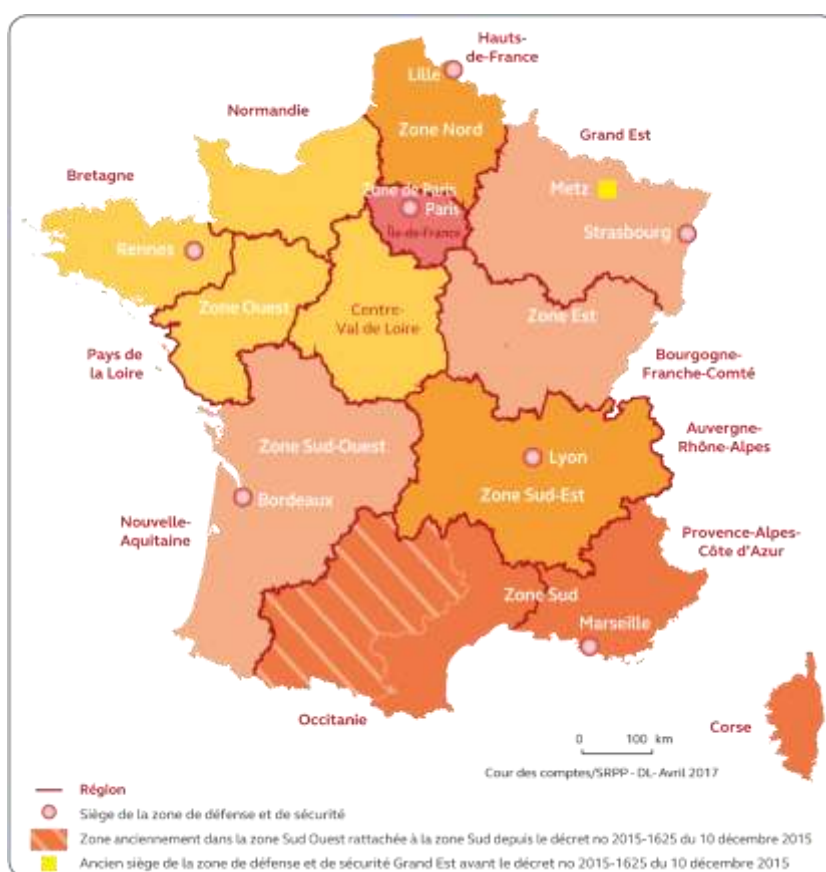
Les e-formations des agents de la DGFIP se sont développées et l'application « Téléinscription » permet aux candidats des concours externes et internes de cette direction de s'inscrire en ligne.

**Annexe n° 4 : nombre et montant de primes
d'accompagnement de la réorganisation (PARRE)
servies au 31 décembre 2016**

| | MCC | MAAF | MEF | MINT | SPM | MEIN | MEEM | MTRAV | MASS | Total Général |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|----------------|----------------|---------------|------------------|
| nb_fiche_paye | | | | | | | | | | |
| COMPLT MOBILITE CONJOINT D2015- 1120*04/09/2015 | | | | | 3 | | 3 | 1 | | 7 |
| IND. DE DEPART VOLONTAIRE D20 15-1120*04/06/2015 - DEROGATIONS AU D2008- 368*17/04/ | 1 | | | 1 | | | 1 | 4 | | 7 |
| P.A.R.R. ÉTAT IERE PART D2015- 1120*04/09/2015 | 15 | 17 | 12 | 13 | 28 | 8 | 43 | 26 | 7 | 169 |
| P.A.R.R. ÉTAT 2EME PART D2015- 1120*04/09/2015 | 18 | 32 | 28 | 13 | 8 | 4 | 53 | 5 | | 161 |
| Montants en € | | | | | | | | | | |
| COMPLT MOBILITE CONJOINT D2015- 1120*04/09/2015 | | | | | 18 300 | | 18 300 | 6 100 | | 42 700 |
| IND. DE DEPART VOLONTAIRE D20 15-1120*04/06/2015 - DEROGATIONS AU D2008- 368*17/04/ | 47 291 | | | 41 948 | | | 76 347 | 253 872 | | 419 459 |
| P.A.R.R. ÉTAT IERE PART D2015- 1120*04/09/2015 | 275 000 | 210 600 | 111 000 | 129 100 | 506 000 | 93 500 | 518 900 | 335 500 | 87 000 | 2 266 600 |
| P.A.R.R. ÉTAT 2EME PART D2015- 1120*04/09/2015 | 9 000 | 16 000 | 14 000 | 6 500 | 4 000 | 2 000 | 26 500 | 2 500 | | 80 500 |
| Total montants | 331 291 | 226 600 | 125 000 | 177 548 | 528 300 | 95 500 | 640 047 | 597 972 | 87 000 | 2 809 259 |

Source : direction du budget

Annexe n° 5 : carte des Zones de Défense et de Sécurité avant et après le décret n° 2015-1625 du 10 décembre 2015

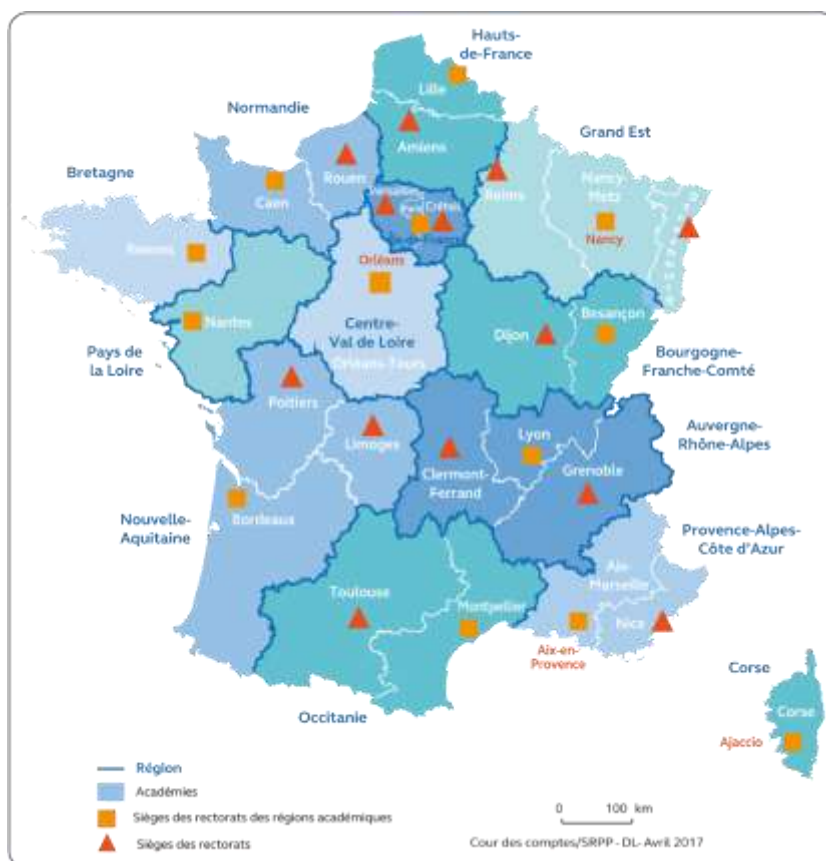


Source : Préfecture de la région Grand Est

Annexe n° 6 : carte des régions académiques et des rectorats au 1^{er} janvier 2016 suite au décret n° 2015-1616 du 10 décembre 2015

Si la Révolution supprime l'Université de l'Ancien Régime, symbole du corporatisme, Napoléon la refonde, dans une logique centralisatrice. L'Université, comprenant tous les ordres d'enseignement depuis le primaire jusqu'aux facultés, est un système autoritaire centralisé, contrôlé par le Grand Maître aux ordres directs de l'Empereur. Par le décret impérial du 17 mars 1808, l'Université est organisée en académies, calquées sur la carte des cours d'appels, et gouvernées par un recteur. S'il peut manquer d'autonomie – partageant son autorité avec le préfet et le clergé, notamment pour le primaire - le recteur est maintenu jusqu'en 1850.

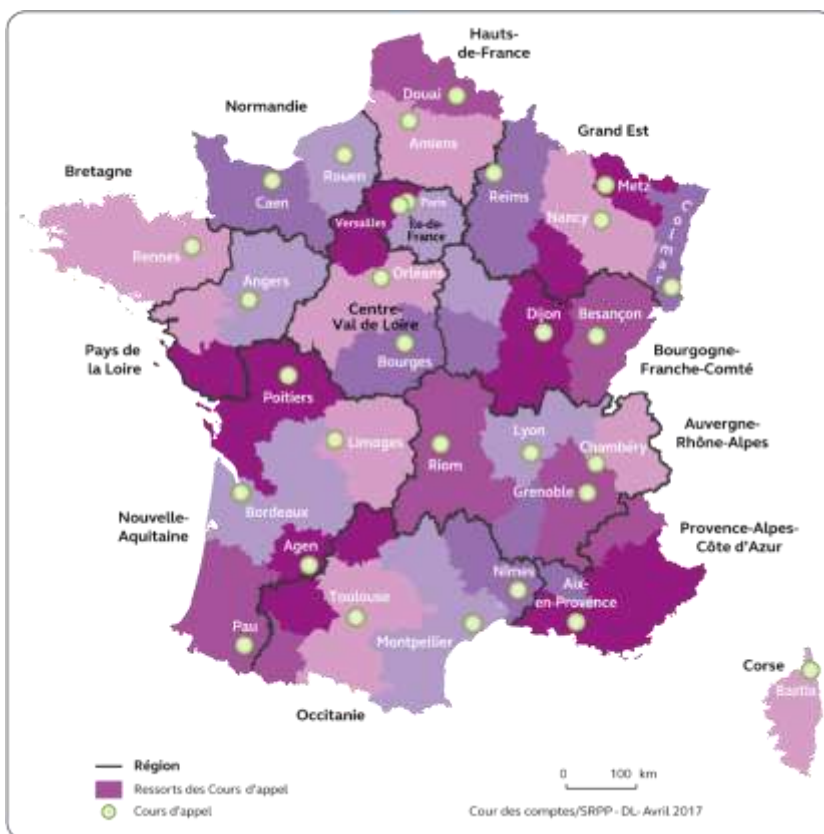
En 1850, pour limiter le pouvoir des recteurs, Falloux modifie la carte des rectorats et institue une académie par département. La loi du 14 juin 1854 revient à 16 circonscriptions académiques, à la tête desquels sont nommés des recteurs assistés d'autant d'inspecteurs que de départements. Le recteur reprend une place prépondérante sur l'enseignement. Le découpage de 1854 s'avère durable (16 régions) avant que ne soient réorganisées et créées de nouvelles académies dans la décennie 1962-1972. Au 1^{er} décembre 2016, les académies ont suivi la réforme territoriale : 17 régions académiques regroupant 30 académies.



Source : ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche

Annexe n° 7 : carte des Cours d'Appel

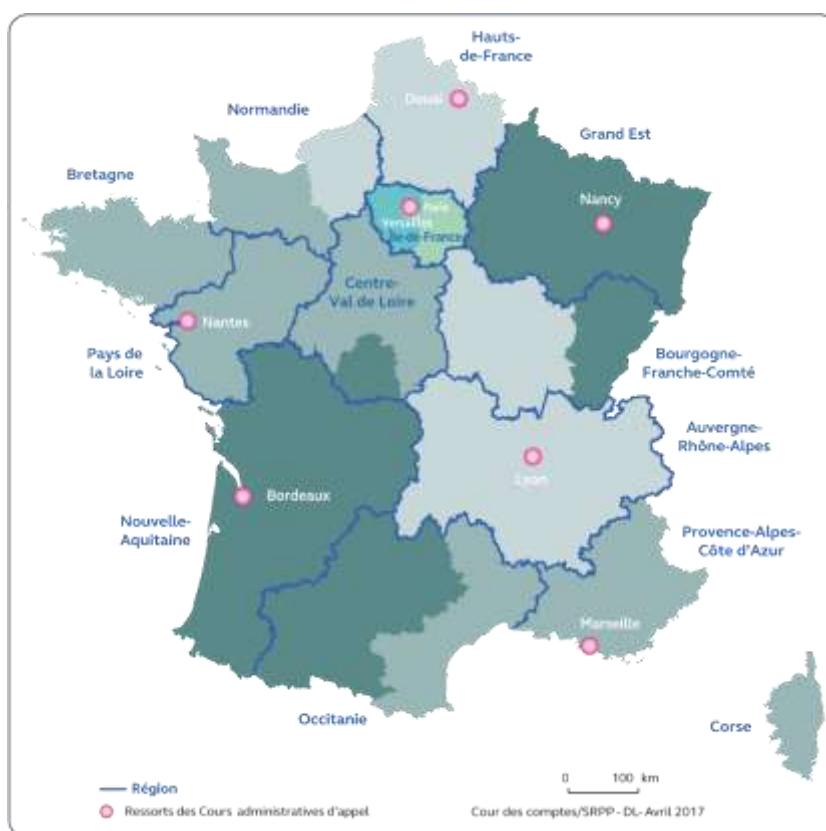
La carte judiciaire actuelle est fondée sur la construction des districts judiciaires par le décret du 3 mars 1790, établissant 547 districts dans les 83 départements. La loi du 18 mars 1800 met fin au système d'appel circulaire qui avait été mise en place, et instaure ainsi les cours d'appel, pour « approcher la justice des justiciables, réduire impérieusement la dépense, rétablir une hiérarchie judiciaire et restituer à la justice sa dignité ».



Source : ministère de la Justice

Annexe n° 8 : carte des Cours Administratives d'Appel depuis 2004

Créées par la loi du 31 Décembre 1987, les Cours administratives d'appel ont été progressivement mises en place à compter de 1989, d'abord Paris, Lyon, Nancy, Nantes et Bordeaux puis Marseille en 1997, Douai en 1999 et Versailles en 2004.



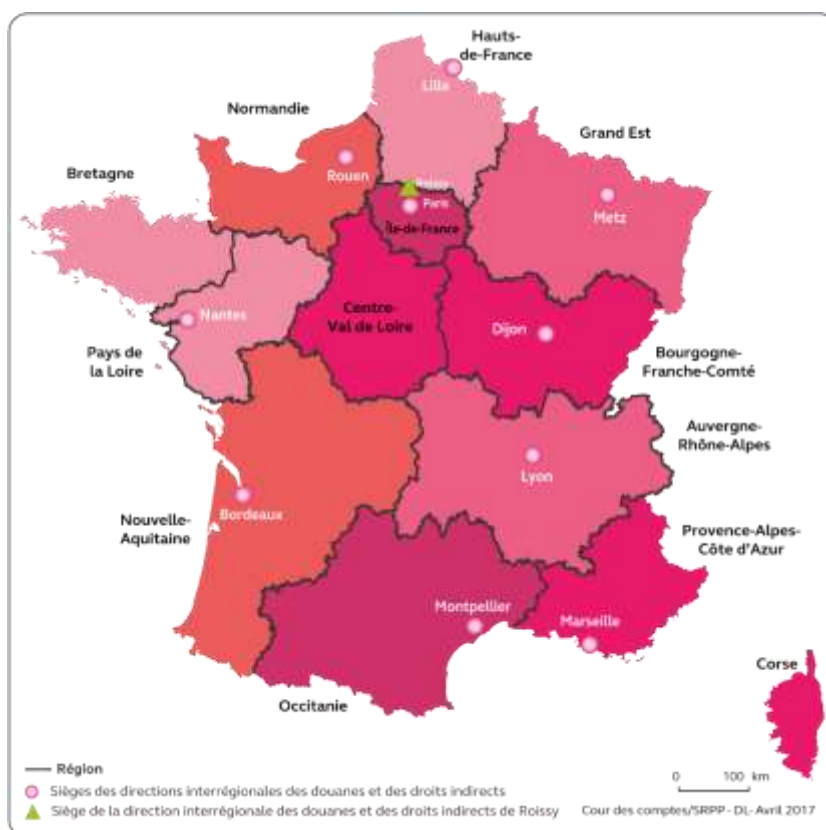
Source : Conseil d'État

Annexe n° 9 : carte des Directions Interrégionales de la Protection Judiciaire de la Jeunesse et des Directions Interrégionales des Services Pénitentiaires au 1^{er} Janvier 2017



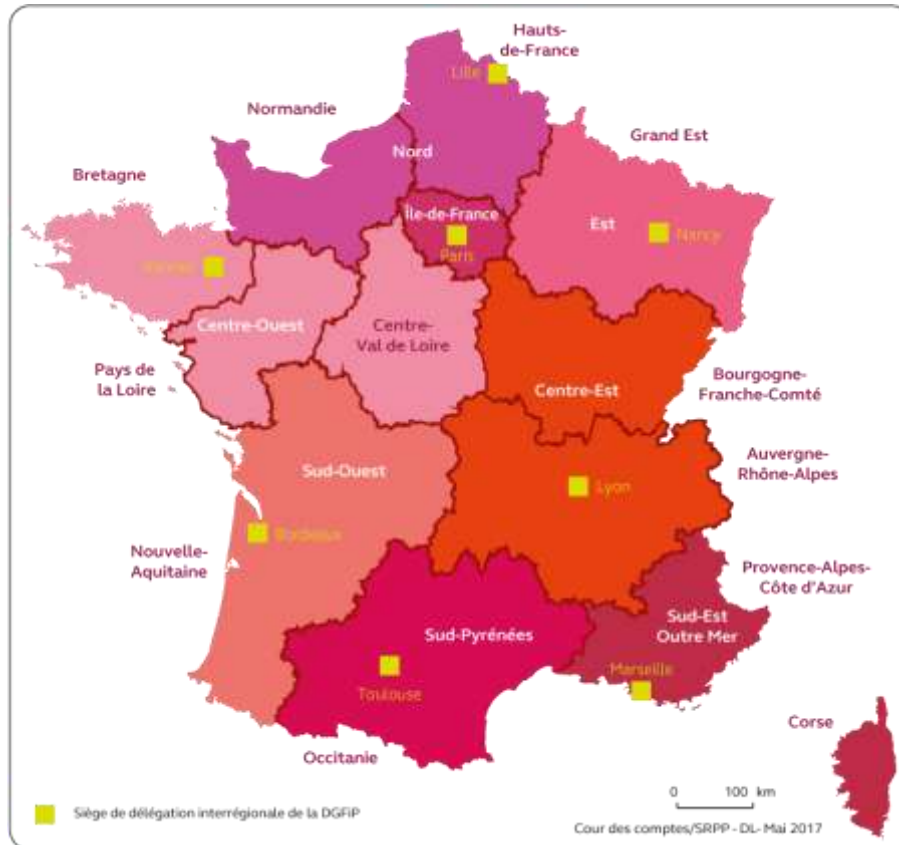
Source : ministère de la Justice

Annexe n° 10 : carte des Directions Interrégionales des Douanes et des Droits Indirects au 1^{er} Janvier 2017



Source : ministère de l'Économie et des Finances

Annexe n° 11 : carte des Délégations Interrégionales de la DGFIP au 1^{er} Octobre 2016



Source : Direction Générale des Finances Publiques

**Annexe n° 12 : carte des Directions
Interdépartementales des Routes, des Directions
Régionales de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement
et des Directions Interrégionales de la Mer
au 1^{er} Janvier 2015**



Source : Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

Annexe n° 13 : le bilan financier de la réforme pour l'ARS de Nouvelle Aquitaine

S'agissant des coûts induits par la mobilité, le montant des aides fin 2016 peut être estimé à minima à 540 672 €.

Par ailleurs, le coût des deux expertises réalisées pour accompagner la démarche de fusion a été de 191 774 €. Il faut également ajouter les frais de déplacements induits par la fusion et les jours consacrés à la mise en place de la réforme, il a été estimé par l'ARS à 1 213 jours / agents (cadres essentiellement), soit sur l'hypothèse d'un coût journalier chargé de 500 €, près de 600 000 €.

En sens inverse, ont été supprimés cinq emplois du comité exécutif (Comex) sur les 13 existants avant la réforme, ce qui va faire baisser la masse salariale de 900 000 € environ.

Au total, on aboutit, du fait des suppressions d'emploi Comex, à un coût net de la réforme de 447 934 € en 2016, en ce qui concerne les seuls frais de personnel (il y a en effet d'autres dépenses immédiates, notamment immobilières et informatiques, estimées à 146 878 € en 2016, ce qui porterait le coût net total de la réforme à 594 812 € en 2016).

Annexe n° 14 : comparaisons internationales : Italie, Pologne, Suède et Finlande

Les trajectoires historiques et institutionnelles des États à travers le monde se marquent par des organisations territoriales très différentes. Le choix a été fait ici d'exclure les États fédéraux de la comparaison, pour d'évidentes raisons d'incompatibilité des modèles d'organisation territoriale. L'échantillon sélectionné par cette annexe est volontairement restreint et se limite à quatre pays européens : l'Italie, la Suède, la Finlande et la Pologne. Faisant écho aux défis et enjeux que rencontre la France, les États sélectionnés pour cette annexe ont pour points communs d'être des États unitaires dont l'organisation est, ces dernières années, l'objet d'une profonde réflexion consécutive à un besoin de rationaliser leur administration territoriale tout en assurant une continuité des services publics.

Toute comparaison internationale est cependant à prendre avec beaucoup de prudence. Toute organisation institutionnelle est en effet le fruit d'histoires, de cultures, de poids démographiques et d'étendues de territoires très différents. Il faut, de surcroît, prendre en compte le contexte mouvant de pays qui sont actuellement en réforme et dont l'organisation sera donc amenée à grandement évoluer dans les années à venir.

Trois lignes d'interprétation sont intéressantes dans l'analyse de l'organisation territoriale des pays de l'échantillon : la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales ; le transfert de moyens de l'État vers les collectivités dans l'exercice de ces missions ; la répartition entre déconcentration fonctionnelle et territoriale.

- **La répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales**

États unitaires, les pays de l'échantillon disposent d'une organisation décentralisée, avec des collectivités territoriales dont l'exécutif est élu et qui disposent de compétences propres.

L'Italie est marquée par un régionalisme poussé qui tend vers le fédéralisme, avec trois niveaux de collectivités territoriales (communes, provinces ou cités métropolitaines, régions). Depuis la révision constitutionnelle de 2001, elles disposent de compétences législatives élargies, l'État conservant avant tout les domaines régaliens. L'échec de la réforme constitutionnelle de 2016, qui visait à rééquilibrer cette répartition au profit de l'État, laisse cet équilibre institutionnel inchangé.

La répartition des compétences est plus équilibrée en Pologne, où la décentralisation amorcée en 1990 a mis en place une organisation à trois niveaux (les communes, les districts et les régions ou *voïvodies*). Ces collectivités territoriales disposent de compétences propres et collaborent avec des structures déconcentrées de l'État, particulièrement avec les *Voïvodes*, qui sont les représentants de l'État au niveau local. L'organisation de la Suède est également marquée par une forte décentralisation, avec deux niveaux de collectivités territoriales (les 21 comtés et les 290 municipalités) qui disposent de compétences en matière de santé, de tourisme, d'agriculture, de transports urbains, etc.

La situation est un peu plus complexe en Finlande où il n'existe en l'état actuel qu'un niveau de collectivités territoriales, à savoir les matières d'éducation, d'affaires sociales et de santé, tout le reste étant assuré par l'État notamment au travers de deux structures déconcentrées, les six agences administratives régionales (les *AVI*) et les quinze centres régionaux pour le développement économique, les transports et l'environnement (les *ELY*). Insatisfait de l'efficacité de cette organisation, le gouvernement souhaite mettre en place un niveau régional décentralisé qui récupérerait les compétences des *AVI* et des *ELY*.

| Pays | Types de collectivités | Répartition collectivités/État |
|-----------------|--|---|
| Italie | Communes / Provinces ou cités métropolitaines / Régions | Forte régionalisation avec beaucoup de compétences accordées aux collectivités, surtout régionales ; État territorial moins présent |
| Pologne | Communes (<i>gmina</i>) / Comtés (<i>powiaty</i>) / Régions (<i>voïvodies</i>) | Répartition « équilibrée » avec un dialogue entre collectivités et services déconcentrés |
| Suède | Comtés / Municipalités | Répartition également « équilibrée », avec un nombre important de compétences propres aux collectivités |
| Finlande | 313 municipalités | Municipalités aux compétences larges mais prééminence de l'État <i>via</i> les <i>AVI</i> et <i>ELY</i> ; Réforme en réflexion qui pourrait renforcer la décentralisation |

- **Transferts de moyens de l'État vers les collectivités dans l'exercice de leurs missions.**

En Finlande et en Suède, les collectivités territoriales disposent des moyens nécessaires pour assurer leurs missions. Ainsi, les municipalités finlandaises disposent d'une fiscalité propre sur le revenu avec liberté de fixation du taux (entre 16 % et 23 %). Elles reçoivent par ailleurs une dotation financière de l'État calculée en fonction des effectifs d'enseignements à leur charge, qu'elles complètent avec leurs ressources propres. Il est d'ailleurs intéressant de noter que la réforme en réflexion vise à instituer un échelon de collectivité régional avant tout du fait du manque de moyens des services déconcentrés, et particulièrement des ELY, dans l'exercice de leurs missions. En Suède, les collectivités sont autonomes au niveau du budget et sont financées à 70 % par l'impôt et à 30 % par des subventions de l'État.

- **Répartition entre déconcentration fonctionnelle et territoriale.**

Il est intéressant de remarquer que l'Italie, la Pologne et la Finlande ont fait le choix d'une déconcentration territoriale. Qu'il s'agisse des « préfetures-bureaux territoriaux du gouvernement » italiens, des *Voïvodes* polonais ou des AVI et ELY finlandais, ces pays se sont dotés d'une administration qui se décline verticalement du gouvernement central vers les territoires. À l'inverse, la Suède a fait le choix d'une déconcentration fonctionnelle au travers de 350 agences gouvernementales, qui gèrent chacune la mise en œuvre d'une politique publique et sont autonomes dans leur gestion et leur fonctionnement.

| Pays | Type de déconcentration |
|-----------------|---|
| Italie | Territoriale <i>via</i> les préfetures-bureaux territoriaux du gouvernement |
| Finlande | Territoriale <i>via</i> les AVI et les ELY |
| Pologne | Territoriale <i>via</i> les Voïvodes |
| Suède | Fonctionnelle <i>via</i> le système des agences gouvernementales |

FICHES PAYS : ITALIE, FINLANDE ET SUEDE

1/ L'Italie : une réforme inaboutie de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

En réaction à la centralisation du régime fasciste, la Constitution italienne de 1947 ne caractérise pas la nature de l'État italien mais pose à son article 5 le principe d'autonomie locale²⁷⁸. En découle une architecture politico-administrative complexe qui repose sur l'attribution de compétences souvent enchevêtrées et parfois concurrentes entre l'État et les collectivités locales en matières législative, administrative et fiscale. L'Italie est marquée par un régionalisme poussé, avec un découpage complexe entre communes, provinces, cités métropolitaines et régions.

La révision constitutionnelle de 2001 reconnaît les communes, les provinces, les cités métropolitaines et les régions comme des entités autonomes avec statuts, compétences et fonctionnement propres. Elle accroît leur autonomie en matière financière et renforce les régions en leur attribuant la compétence législative pour les domaines où la Constitution ne les réserve pas expressément à l'État, renversant la logique qui précédait. L'État conserve donc de manière exclusive la législation sur des sujets avant tout régaliens (politique étrangère, défense, ordre public, etc.) et fixe les principes fondamentaux de matières de législation concurrente (rapport des régions avec l'Union européenne, institutions scolaires, commerce extérieur, protection de la santé, etc.). Cette révision a également considérablement allégé le système de contrôle *a priori* des lois et actes des collectivités locales, en lui substituant un système de contrôle hiérarchisé *a posteriori*, ciblé sur les actes les plus importants.

L'organisation territoriale de l'État italien a pour sa part évolué dans les années 2000, afin de permettre aux préfets de remplir leur fonction de « représentants de l'État en relation avec le système des autonomies²⁷⁹ ». Les réformes autonomistes du début des années 2000 ont considérablement réduit la taille des services territoriaux de l'État, dont les compétences résiduelles ont été regroupées dans 103 « préfectures-bureaux locaux du gouvernement », présents dans chaque province ou cité métropolitaine (à l'exception de la Vallée d'Aoste, des provinces autonomes de Trente et de Bolzano et d'une province de Sardaigne) et qui sont rattachés

²⁷⁸ Article 5 de la Constitution de 1947 : « La République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales ; réalise la plus ample déconcentration administrative dans les services qui dépendent de l'État ; adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation. »

²⁷⁹ Loi du 5 juin 2003 (art.10) dispose : « rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie ».

organiquement au Ministère de l'Intérieur. Ces bureaux sont dirigés par un préfet secondé par un certain nombre de sous-préfets qui gèrent les différents services (autonomie locale et affaires électorales ; sanctions administratives ; droits civils et immigration ; protection civile ; affaires économique-financières ; affaires administratives et contractuelles). Les missions de ces préfetures-bureaux locaux du gouvernement sont diverses et variées : état civil, certificats anti-mafia, lutte contre le racket et l'usure, élections, immigration, délivrance des licences de port d'armes, permis de conduire, etc. Le préfet assure le respect du principe de collaboration loyale entre l'État et les régions et la bonne liaison avec tous les services de l'État sur le territoire. Le préfet du chef-lieu de région est compétent pour les relations de l'État avec les autonomies locales et coordonne les préfets de province de cette région, sans autorité hiérarchique.

La plupart des réformes qui avaient été conçues en Italie dans un but de rationalisation et de recentralisation de certaines compétences n'a pas abouti, laissant cette organisation largement inchangée.

Tout d'abord, la loi n° 124 du 7 août 2015 habilitant le gouvernement à réformer l'administration publique prévoit une rationalisation, et donc une réduction, du réseau des préfetures/bureaux locaux du gouvernement. Rebaptisées préfetures/bureaux territoriaux de l'État, ces entités devront rassembler, à quelques exceptions près, l'ensemble des services de l'État sur les territoires ou entités périphériques de l'État. Cette réforme s'inscrit dans une logique de mutualisation des fonctions supports et de revue des dépenses, même si elle est perçue par ses détracteurs comme susceptible d'affaiblir la présence sur le territoire de l'État. La loi d'habilitation étant demeurée sans suite, cette réforme se trouve *de facto* abandonnée.

Par ailleurs, un projet de réforme constitutionnelle d'initiative gouvernementale rejeté *in fine* par référendum le 4 décembre 2016 devait modifier en profondeur les équilibres institutionnels du pays. À rebours des dynamiques décentralisatrices qui s'expriment ailleurs en Europe, elle aurait marqué une recentralisation poussée et une reconcentration des compétences vers l'État central, le gouvernement ne cachant pas que l'objectif final était de réduire les incertitudes juridiques et d'améliorer l'efficacité des institutions territoriales afin de rendre le pays plus attractif aux yeux des investisseurs étrangers. Le projet ôtait de la Constitution le terme de « province » et récrivait de manière substantielle la distribution des compétences législatives en supprimant les compétences concurrentes, largement au profit de l'État qui aurait récupéré par exemple totalement les domaines de l'énergie, des infrastructures stratégiques et de la protection civile. Elle renforçait également la « clause de souveraineté » inscrite dans

la Constitution par laquelle, sur proposition du gouvernement, une loi d'État pouvait intervenir dans des matières qui n'appartenaient pas au champ exclusif de l'État quand le requéraient la préservation de l'unité juridique ou économique de la République ou l'intérêt national. Les exemples habituels concernent les grands travaux publics bloqués par les régions, des choix régionaux sur l'immigration et sur les politiques sociales, l'éducation et la santé. Rejetée par référendum le 4 décembre 2016, cette réforme institutionnelle ne verra pas le jour. En outre, l'arrêt de la Cour constitutionnelle (n° 251 du 9-25 novembre 2016) renforce le rôle institutionnel de la Conférence État-régions²⁸⁰. La coopération loyale entre l'État et les régions doit être assurée durant la procédure parlementaire et non seulement durant la phase de mise en œuvre des lois. En effet, la faculté pour les régions de contester, pour des raisons de conflits de compétence ou d'intérêts, tout acte législatif de l'État devant la Cour constitutionnelle n'a pas été modifiée. Les perspectives de clarification de la répartition des compétences entre l'État et les régions paraissent donc éloignées.

En revanche, la loi n° 56 du 7 avril 2014 (dite « loi Delrio ») a permis d'instituer des cités métropolitaines qui se sont substituées, le 1^{er} janvier 2015, aux provinces dans les 10 plus grandes villes italiennes. Les compétences, le patrimoine et les ressources humaines des provinces correspondantes leur ont été transférés. Les régions à statut spécial de Sicile et de Sardaigne ayant adopté des dispositions législatives similaires, ce sont au total 14 cités métropolitaines qui ont été créées.

²⁸⁰ Sur toute question concernant les régions, le Gouvernement doit convoquer la conférence État-régions qui émet des *raccomandazioni*/recommandations (l'invitation à considérer certaines suggestions), des *pareri*/avis (des remarques qui ne sont pas contraignantes) et des *intese*/exigences (contraignantes). L'arrêt précité de la Cour Constitutionnelle n° 251 du 9-25 novembre 2016, a déclaré inconstitutionnel plusieurs dispositions de la loi n° 124 du 7 août 2015 « Madia » (articles 17, 18 et 19), étant donné que ses dispositions prévoient l'avis (non contraignant) de la Conférence conjointe plutôt que l'entente (contraignante) de la Conférence État-régions.

| Fin 2016 | État | Collectivités | Compétences principales |
|--|--|--|--|
| Niveau central | Ministères | | Missions régaliennes (sécurité, ordre public, etc.), concurrence, prestations et droits sociaux, normes d'éducation |
| Niveau régional | | 20 régions | Éducation, santé, protection civile, réseaux de communication |
| Niveau provincial ou cités métropolitaines | 103 préfectures/bureaux territoriaux du gouvernement | 93 provinces 14 cités métropolitaines | <u>Préfectures</u> : état civil, certificats anti-mafia, élections, immigration, permis de conduire, etc. <u>Provinces/cités métropolitaines</u> : développement économique, aménagement côtier |
| Niveau communal | | 7981 communes (01/03/2017) | Services sociaux, développement communal |

2/ La Finlande : l'État territorial menacé par une possible régionalisation.

Moins complexe que l'organisation italienne, la Finlande est un État unitaire dont le seul niveau de collectivités territoriales sont les 313 communes ou municipalités (au 1^{er} janvier 2016). Elles disposent d'un haut degré d'autonomie, protégé par la Constitution. Elles sont compétentes en matière d'éducation, d'affaires sociales et de santé et disposent d'une fiscalité propre sur le revenu avec liberté de fixation du taux (entre 16 % et 23 %). Pour mener à bien leurs missions, les municipalités reçoivent de l'État une dotation financière calculée en fonction des effectifs et des structures d'enseignement, qu'elles complètent avec leurs ressources propres. Certaines communes, notamment dans des zones rurales et peu peuplées, se sont associées dans des structures de coopération intercommunales, dont l'organisation est parfois peu lisible de l'extérieur.

L'organisation territoriale de l'État finlandais a connu une modification majeure en 2009, avec la suppression de l'institution préfectorale (à l'exception du préfet des îles Åland, qui jouissent d'un statut particulier). Les compétences des préfets étaient de veiller à la bonne administration du territoire et de mettre en œuvre au niveau régional les

politiques nationales. Ces missions ont été réparties au sein d'une nouvelle administration territoriale composée de six agences administratives régionales (les AVI) et de quinze centres régionaux pour le développement économique, les transports et l'environnement (les ELY). Créées le 1^{er} janvier 2010, les AVI exécutent des tâches pour le compte de huit ministères différents et ont pour mission de favoriser la mise en œuvre des droits fondamentaux et leur protection au plan juridique et de faciliter l'accès aux services de base. Les ELY, également créés le 1^{er} janvier 2010, ont pour mission de promouvoir la compétitivité régionale, le bien-être et le développement durable. Ce découpage n'est pas forcément satisfaisant et certains ELY n'ont pas les moyens propres pour exercer l'ensemble des compétences prévues.

Pour rationaliser les coûts, améliorer les services et préparer le vieillissement démographique, la Finlande planifie actuellement une réforme majeure de son organisation et de son administration territoriale. Face à l'impossibilité politique de réduire le nombre de communes, le gouvernement a fait le choix de proposer une réforme différente : il s'agit de créer un échelon régional auquel serait transférée progressivement une partie des responsabilités des municipalités, en commençant par la santé. En l'état actuel du projet, 18 régions seraient créées, avec des exécutifs élus et une fiscalité propre, en reprenant, à partir du 1^{er} janvier 2019, toutes les compétences des communes en matière de services sociaux et de santé. À terme, ces régions reprendraient les compétences des ELY et des AVI, mis à part la délivrance du permis en matière environnementale, confiée à une agence nationale de l'eau et de l'environnement à créer. L'échelon administratif régional actuel serait donc appelé à disparaître au fur et à mesure de la mise en œuvre de la nouvelle organisation. Les nouvelles régions se substitueraient également aux groupements de coopération intercommunale. La carte des 18 régions reprend l'ancienne carte des provinces finlandaises telles qu'elles existaient au Moyen-Âge.

| | État | Collectivités | Compétences |
|-----------------------------------|--|---------------|---|
| Niveau central | Ministères | | Sécurité, ordre public, commerce, éducation supérieure, développement durable |
| Niveau provincial/régional | 6 agences administratives régionales (les AVI) | | Mise en œuvre des droits fondamentaux, protection juridique et accès aux services publics |
| | 15 centres régionaux pour le développement économique, les transports et l'environnement | | Compétitivité régionale, bien-être et développement durable |
| Niveau communal | | 313 communes | Services sociaux et de santé de base, éducation primaire et secondaire, activités culturelles |

3/ La Suède : une organisation marquée par une forte déconcentration fonctionnelle.

La Suède est un État unitaire laissant une large place à la décentralisation. La Constitution fait figurer l'autonomie locale parmi les principes fondateurs de l'organisation institutionnelle du pays. Il y a deux niveaux de collectivités territoriales : 21 comtés (dont les contours n'ont pas été modifiés depuis 1634) et 290 municipalités. Ces collectivités sont gérées par un conseil élu et par un organe exécutif nommé par ce conseil, comme le prévoit la loi sur le gouvernement local de 1991. Les comtés sont compétents en matière de santé, de tourisme, d'agriculture et de transports urbains, tandis que les municipalités sont compétentes en matière d'enseignement, de logement, d'urbanisme, d'eau et d'assainissement, etc. Ces collectivités sont autonomes au niveau du budget, leur financement étant assuré à 70 % par l'impôt et à 30 % par des subventions de l'État.

L'organisation de l'État est marquée par une déconcentration territoriale et, surtout, fonctionnelle. L'État est ainsi représenté au niveau des comtés par des gouverneurs (les *Landshövdingen*), qui dirigent des conseils d'administration s'apparentant à des préfectures. Les 21 gouverneurs sont nommés par le gouvernement pour six ans. Les conseils d'administration des comtés sont des institutions de régulation assez discrètes et ont pour mission de s'assurer de la bonne application des services publics dans les comtés. Ils coordonnent les acteurs publics, s'assurent de la bonne tenue des élections, ont un rôle facultatif et consultatif dans le contrôle de légalité et ont un certain nombre de compétences propres (circulation routière, questions vétérinaires, planification urbaine, gestion des urgences, planification des infrastructures, etc.). À ces missions s'ajoute une compétence résiduelle, dans la mesure où les conseils d'administration de comté peuvent se saisir de toute question qui ne serait pas de la compétence d'une collectivité locale ou d'une agence.

Plus important, la Suède est marquée par une forte déconcentration fonctionnelle depuis les années 1990, avec près de 350 agences autonomes qui gèrent chacune la mise en œuvre d'une politique publique. Le siège de ces agences n'est pas forcément situé à Stockholm, et certaines de ces agences disposent de locaux répartis sur le territoire. Ces agences sont autonomes et les ministères n'interviennent pas dans leur gestion ni dans leur fonctionnement. Ils n'ont qu'un rôle stratégique de définition des objectifs ainsi que de budgétisation. Cette déconcentration technique prend le pas sur la déconcentration territoriale, et capte une part non négligeable des compétences et budgets qui pourraient échoir aux conseils d'administration. De même, ce choix réduit considérablement la taille et le rôle des ministères.

Une réforme de la carte territoriale, proche de celle conduite en France, a été engagée par le Gouvernement suédois en 2015. Elle avait pour objectif de remplacer les 21 comtés par neuf ou six régions, afin de favoriser l'attractivité économique des territoires ainsi qu'une cohérence des bassins d'emploi. Un projet de loi devait être présenté au Riksdag au cours de l'été 2017, en vue d'une mise en œuvre dès 2019. Mais faute d'accord au parlement, les négociations ont été arrêtées en novembre 2016.

| | État | Collectivités | Compétences |
|-----------------|--------------------------------------|---------------|---|
| Niveau central | Ministères | | Sécurité, ordre public, justice, définition des grands objectifs de politiques publiques et budgétaires |
| | Environ 350 agences gouvernementales | | Mise en place des politiques publiques (haut niveau d'autonomie par rapport aux ministères) |
| Niveau régional | | 20 comtés | Santé, développement économique, infrastructures de transport |
| Niveau communal | | 290 communes | Services sociaux, développement communal, état-civil |

4/ La Pologne : une République unitaire avec une administration déconcentrée.

La Pologne est une République unitaire, avec une administration déconcentrée. Les échelons de l'administration territoriale en Pologne sont constitués des régions (*voivodeships*), des comtés (*powiats*) ainsi que des municipalités ou des communes.

Ce système à trois échelons d'organisation territoriale provient de deux réformes majeures et fondatrices de la Pologne après le démantèlement du régime communiste en 1989. Lors de la première réforme de mars 1990, le statut actuel des municipalités (*gminy*) a été inscrit dans la loi relative à l'autonomie des unités territoriales. En mai 1990, les premières élections locales démocratiques ont eu lieu. Lors de la seconde réforme, une série de lois votées en 1998 et entrées en vigueur à compter du 1^{er} janvier 1999, a mis en place les comtés (*powiats*) et les régions (*voivodeships*) fondés sur des circonscriptions territoriales préexistantes. Ces lois ont été inscrites dans la « nouvelle » Constitution pour la Pologne, adoptée en 1997, et en particulier dans le Chapitre VII, articles 163 à 172, intitulé « Gouvernement local ».

Les trois échelons de l'administration territoriale se sont développés historiquement d'une manière plutôt indépendante. Chaque échelon est régulé par un statut indépendant et a ses propres objectifs et caractéristiques institutionnels. Il en résulte que les trois niveaux de

l'administration territoriale entretiennent peu de relations de coopération, coordination et d'assistance mutuelle, etc. Il n'y a également pas de relations codifiées entre ces niveaux de collectivités. Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas d'interactions, mais les caractéristiques de ces interactions dépendent des circonstances.

S'agissant des municipalités (*gminy*), l'article 164.1 de la Constitution polonaise dispose que les « municipalités doivent être l'unité de base de gouvernement local ». Aujourd'hui, il y a 2 413 municipalités. Cependant, les municipalités ne forment pas un ensemble uniforme puisqu'elles sont de taille, de population et de structure différentes. La classification suivante ne découle pas de la Constitution elle-même, mais d'une loi ordinaire :

- les municipalités stricto sensu, aussi appelées « municipalités urbaines » (*gmina miejska*) sont au nombre de 240. Leur nombre d'habitants diffère grandement, allant de 1 000 à plus d'1,7 million dans le cas de Varsovie. Certaines d'entre elles peuvent également avoir le statut ou les prérogatives d'un comté (*powiat*). C'est le cas notamment des capitales de région.
- les municipalités rurales (*gmina wiejska*), un type de municipalité qui inclut uniquement les aires non urbaines. On en dénombre 1 571. Dans ce type de municipalité les paroisses (*sołectwo*) représentent la forme la plus simple de village. Bien qu'il y ait plus de 40 000 paroisses, celles-ci ne sont pas considérées comme des autorités locales.
- les municipalités urbaines (*gmina miejsko-wiejska*), sont au nombre de 602. Ce type de municipalité inclut les villages ou cantons ainsi que les aires des villages adjacents, qui étaient auparavant séparés des municipalités rurales.

Ainsi, les collectivités décentralisées sont expressément réglementées par la Constitution; leurs autorités sont considérées comme des entités publiques de droit, agissant au travers de leurs propres organes de gouvernement. « Elle possèdent la personnalité juridique, ont des droits de propriété » (Article 165.1 de la Constitution polonaise). Chaque autorité de l'échelon territorial est régie par une législation distincte : les autorités régionales (*voivodeships*) sont réglementées par le Voivodeships Act ; les comtés (*powiats*), par le County Government Act ; et les municipalités, par le Municipal Government Act. Un autre statut spécifique réglemente Varsovie, la capitale, le Capital City of Warsaw Act.

En Pologne, le principe de la décentralisation est explicitement reconnu par la Constitution et par la législation nationale. La référence-clé est l'article 165 de la Constitution polonaise, selon lequel :

- les collectivités territoriales doivent posséder la personnalité juridique. Ils doivent avoir des droits de propriété et autres droits de propriété.
- l'autonomie des collectivités territoriales doit être protégée par la justice.

Ainsi, la Constitution Polonaise utilise le mot « décentralisation » (*samorząd*) ou d'une « nature décentralisée » à propos de l'administration territoriale. De plus, le mot « décentralisé » ou « autonome » est également utilisé comme adjectif pour faire référence à des collectivités territoriales ou des régions. L'administration décentralisée est ainsi reconnue explicitement par la loi constitutionnelle polonaise. C'est une partie inhérente au paysage institutionnel ainsi que l'un des piliers de la politique polonaise. Cette caractéristique a d'autres conséquences indirectes. Puisqu'il y a une définition constitutionnelle précise de l'autonomie locale, il est possible de contester légalement les décrets ou les règlements votés par le Parlement ou le gouvernement qui pourraient restreindre cette autonomie locale.

Le «*voivode*» est un représentant de l'État présent au niveau régional (un par *voivodeship*), disposant d'une administration et de fonctionnaires propres, sans aucun lien avec l'administration régionale. Les *voivode* sont les représentants du pouvoir gouvernemental dans les *voivodeships*, nommés par le premier ministre. L'administration du *voivodeship* est un organe déconcentré territorial de l'administration nationale. Sa principale tâche est de superviser et de contrôler les activités, décisions et plans des trois échelons de l'administration territoriale présents dans chaque *voivodeship* (*gminas*, *powiats* et le *voivodeship* lui-même). Les modalités de ce contrôle sont strictement encadrées par la loi, et le gouverneur (*voivode*) peut uniquement déterminer la légalité des décisions, règles et jurisprudences adoptées par les autres niveaux d'administration décentralisée au sein du *voivodeship*.

Ainsi, le *voivode* polonais est le représentant de l'État dans le *voivoship*, qui est l'équivalent polonais de la région. Le *voivode* a quatre aires de compétence :

- sécurité et gestion de crise
- supervision des activités législatives des administrations déconcentrées locales et régionales
- coordination des activités d'administration régionale
- Représentation politique du gouvernement dans la région

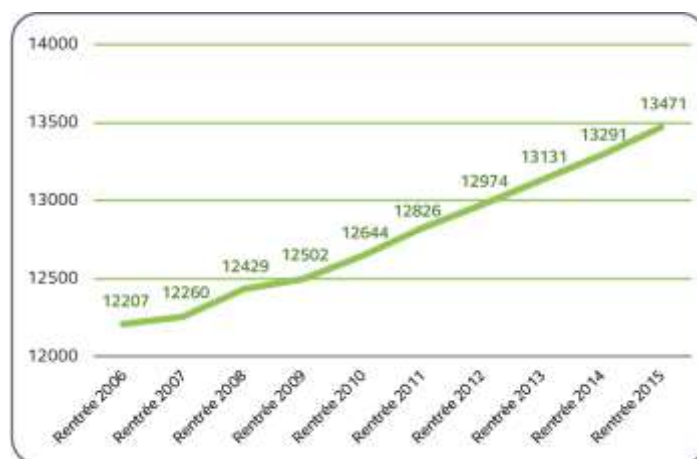
La principale différence avec le préfet français est que le *voivode* polonais est un poste politique, nommé par le gouvernement pour la durée de son mandat.

Annexe n° 15 : évolution du réseau des écoles

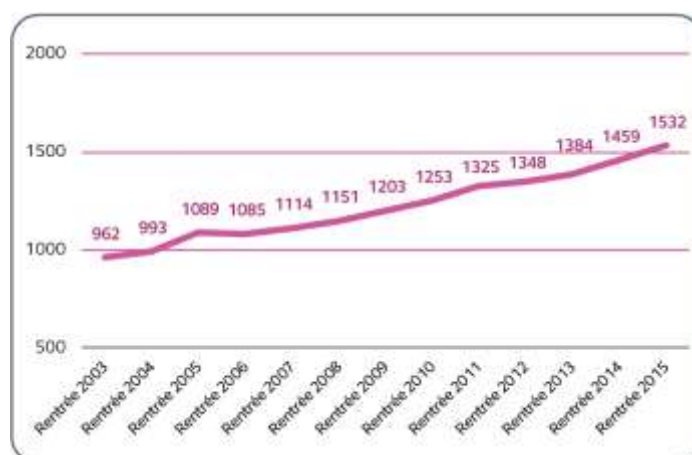
Évolution du nombre d'écoles à classe unique (2006-2015)



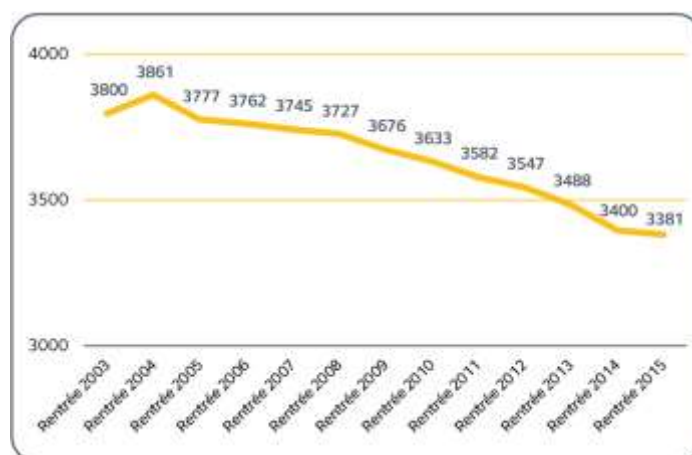
Évolution du nombre de communes sans aucune école, hors Mayotte (2006-2015)



**Part des regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI)
concentrés dans l'évolution constatée de 2003 à 2015**

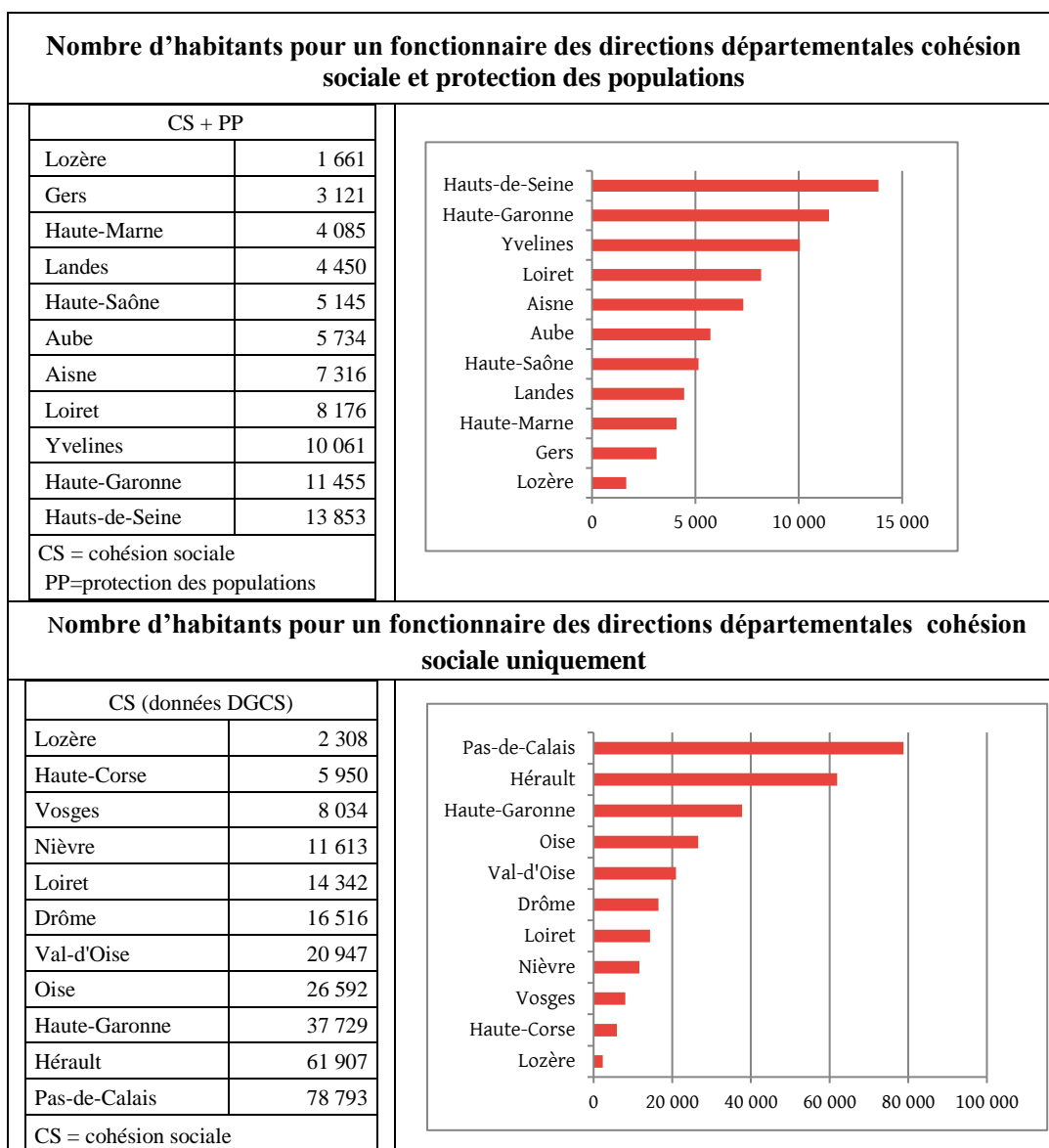


**Part des regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI)
dispersés dans l'évolution constatée de 2003 à 2015**



Source : ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche

Annexe n° 16 : DDCS/PP : rapport entre les effectifs et la population – nombre d’habitants pour un fonctionnaire en 2015



Source : Cour des comptes

Annexe n° 17 : l'indemnité différentielle temporaire (IDT, Décret n° 2014-1527 du 16 décembre 2014)

L'indemnité différentielle temporelle, créée par le décret n° 2014-1527 du 16 décembre 2014, présentait trois caractéristiques :

- elle était temporaire, son versement devant s'étaler sur trois ans²⁸¹, compte-tenu de l'objectif d'une convergence indemnitaire totale en 2017 au moyen du RIFSEEP (cf. *supra*) ;
- son versement était unique et annuel, effectué par le ministère dont relève le bénéficiaire ;
- elle ne concernait que les corps à statut commun (secrétaires et adjoints administratifs, adjoints techniques) et les corps interministériels (attachés d'administration, conseillers techniques et assistants de service social), soit 47 % des agents de DDI.

Ce dispositif, même si la Cour en a constaté la complexité dans la mise en œuvre et le coût non négligeable, a permis de répondre à des situations inévitables. Au total, plus de 5 000 agents ont bénéficié de l'IDT²⁸² pour un montant total cumulé de 7,1 M€. Le montant moyen de la prime s'est élevé à 703 € en 2015 et à 650 € en 2016. Dans les services déconcentrés relevant des ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement, ce sont principalement les secrétaires administratifs qui ont bénéficié de la prime, alors que dans les services relevant des affaires sociales et de l'intérieur, ce sont surtout les adjoints administratifs.

Cette indemnité a parfois induit des écarts entre les personnels affectés en directions régionales et ceux affectés en DDI. Pour certains emplois, notamment de direction, cela n'a pas été sans poser des difficultés de recrutement au niveau régional²⁸³. Pour compenser ces effets, non anticipés lors de la conception de l'IDT, une mesure indemnitaire a dû être décidée en 2015 en faveur des directeurs régionaux et directeurs régionaux adjoints afin de les rapprocher des montants indemnitaires alloués aux directeurs départementaux.

Par ailleurs, l'IDT, en imposant un montant indemnitaire de référence par corps et grade, a pu conduire, dans certains ministères, à écraser toute différenciation indemnitaire liée aux fonctions occupées et à la valeur de l'agent.

²⁸¹ 2014, 2015 et 2016.

²⁸² Certains ont pu la toucher dans plusieurs ministères suite à une mobilité.

²⁸³ Cas des DRJSCS.

| Agriculture, agroalimentaire et forêt | 2015 | 2016 |
|--|------------------|------------------|
| Dépenses (en €) | 259 734 | 236 244 |
| Effectif physique | 706 | 687 |
| Intérieur | 2015 | 2016 |
| Dépenses (en €) | 1 641 202 | 1 239 379 |
| Effectif physique | 921 | 801 |
| Services du Premier ministre | 2015 | 2016 |
| Dépenses (en €) | | 2 095 |
| Effectif physique | | 7 |
| Environnement, énergie et mer | 2015 | 2016 |
| Dépenses (en €) | 1 034 393 | 994 074 |
| Effectif physique | 2 529 | 2 358 |
| Affaires sociales et santé | 2015 | 2016 |
| Dépenses (en €) | 910 916 | 848 945 |
| Effectif physique | 1 323 | 1 261 |
| Total Dépenses (en €) | 3 846 246 | 3 320 737 |
| Total Effectif physique | 5 479 | 5 114 |

Source : Direction du Budget

Annexe n° 18 : missions/Structures nationales par catégorie à la DGFIP

| Sphère métier | Missions/structures - A | Missions/structures – B | Missions/structures – C |
|------------------|--|--|----------------------------------|
| Gestion publique | Gestion des comptes publics | Gestion des comptes publics | Gestion des comptes publics |
| | Inspecteur chargé des fonctions d'huissier | | |
| | Inspecteur, chef de poste comptable | | |
| | Évaluateur Domaines | | |
| Gestion fiscale | Gestion | Fiscalité personnelle | Gestion fiscale |
| | Fiscalité immobilière | Services impôts particuliers et professionnels | |
| | Chef de contrôle des hypothèques | Hypothèques | |
| | Contrôle | Fiscalité professionnelle | |
| | Brigade de contrôle et de recherche | Brigade de contrôle et de recherche | |
| | Cadastré | | |
| | Brigade régionale foncière topographique | | |
| Transverse | Équipe départementale de renfort | Équipe départementale de renfort | Équipe départementale de renfort |
| | Direction | Direction | |
| | À la disposition du directeur (ALD) | Services communs | |

Source : MRA

Annexe n° 19 : l'harmonisation des régimes indemnitaires à la DGFIP

L'harmonisation indemnitaire au sein des DDFiP / DRFiP a été progressivement mise en œuvre à partir du 1er janvier 2009. Elle a consisté à aligner par le haut le niveau des rémunérations des agents des deux filières de la DGFIP à grade et fonctions identiques (corps par corps, grade par grade, et échelon par échelon), tout en maintenant les règles de gestion en vigueur dans chacune des filières.

Ce dispositif a perduré au-delà de l'entrée en vigueur des statuts particuliers unifiés des personnels de la DGFIP au 1^{er} septembre 2011. La période de convergence qui a suivi la mise en place des nouvelles règles de gestion des agents a en effet été nécessaire pour mener à bien le processus de dialogue social sur les nouveaux régimes indemnitaires. Au plan juridique, un dispositif réglementaire a permis de verser aux agents leur régime indemnitaire selon l'architecture et les règles de gestion propres à chaque filière tout en respectant le principe d'égalité de traitement et de rémunération entre agents d'un même corps. Le terme de ce dispositif d'abord fixé au 31 décembre 2013, a été prorogé jusqu'à fin 2014. Les régimes indemnitaires fusionnés mis en place en 2014, ont nécessité l'élaboration :

- d'un nouveau décret (décret n° 2014-826 du 21 juillet 2014) fixant les conditions d'octroi de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) ; ce nouveau texte a modifié les conditions d'octroi de la NBI en limitant les fonctions éligibles. Sont désormais éligibles à la NBI les agents exerçant des fonctions qui requièrent une technicité particulière, en raison d'un tissu social particulièrement dense et d'une forte mobilité des usagers, et ceux qui exercent des missions polyvalentes de renfort nécessitant des déplacements géographiques fréquents. La première condition d'éligibilité existait déjà dans les deux filières, en revanche la seconde reprend les conditions de gestion existant au sein de la filière gestion publique (FGP) ;
- d'un nouvel arrêté d'allocation complémentaire de fonctions (arrêté du 21 juillet 2014 relatif à l'allocation complémentaire de fonctions en faveur des personnels des catégories A, B et C exerçant leurs fonctions à la DGFIP) ;
- d'un décret instituant une indemnité différentielle (décret n° 2016-30 du 19 janvier 2016).

Par ailleurs, la fusion des régimes indemnitaires s'est accompagnée de la suppression de certains dispositifs financiers spécifiques propres à l'une ou l'autre filière : indemnités d'intérim et de gestion conjointe applicables au sein de la filière gestion publique, indemnités forfaitaires de déplacement dans le département (IFDD) et, indemnités spéciales de terrain (IST) versées au sein de la filière fiscale (FF).

Annexe n° 20 : la mobilité dans les DDFiP et les DRFiP

Dans une direction fusionnée, la question de la mobilité des agents est essentielle pour au moins deux raisons. L'environnement de la DGFIP est marqué par de profondes mutations qui imposent une évolution de son réseau extrêmement dense. Or, le frein principal à l'évolution de tout réseau est constitué par les personnels dont la mobilité géographique est subordonnée à des intérêts de nature personnelle (attrait particulier pour une région, emploi du conjoint, propriété de la résidence principale, etc.). De plus, le décloisonnement des parcours professionnels est indispensable pour que la création de la DGFIP puisse porter tous ses fruits. L'harmonisation des règles est un préalable nécessaire mais elle doit se traduire par une véritable mobilité fonctionnelle, mobilité géographique et mobilité fonctionnelle pouvant parfois aller de pair.

La DGFIP a communiqué les résultats d'une enquête portant sur la période 2009-2014 qui montre que la mobilité géographique au sein d'un département ou entre départements reste encore relativement faible. Le taux moyen est le suivant²⁸⁴ :

- inspecteur des finances publiques : 12,4 % ;
- cadres B : 10,6 % ;
- cadres C : 6,3 %.

Cette situation s'explique en grande partie par la grande rigidité des règles d'affectation et de mobilité des agents de l'administration territoriale des finances publiques :

- en premier lieu, les affectations géographiques sont prononcées au niveau de la résidence d'affectation nationale (RAN)²⁸⁵. Le découpage de ces résidences n'est pas corrélé aux réalités locales, comme les contrôles de la juridiction dans les départements l'ont mis en évidence. Ainsi, le département des Deux Sèvres, 371 632 habitants répartis sur 5 999 km², compte 6 résidences d'affectation²⁸⁶, alors que celui de Gironde, 1 505 517 habitants sur 10 725 km², en compte à peine une de plus²⁸⁷. Le département de l'Aisne, 540 067 habitants sur

²⁸⁴ La DGFIP ne dispose pas de ces données pour ses cadres supérieurs.

²⁸⁵ On dénombre quelques 562 RAN sur tout le territoire.

²⁸⁶ Melle, Niort, Thouars, Bressuire, Parthenay, Saint-Maixent l'École.

²⁸⁷ Arcachon, Blaye, Bordeaux, La Réole, Langon, Lesparre-Medoc, Libourne.

7 369 km², dispose de 7 RAN²⁸⁸ alors que celui du Nord en a 13²⁸⁹ pour 2 595 536 et 5 743 km². Cette multiplication des résidences empêche les directeurs départementaux d'affecter les agents dans les services où les besoins en termes d'emplois et de compétence sont avérés. Tout agent qui souhaite changer de RAN au sein d'un même département doit participer au mouvement national de mutation. Ces difficultés sont encore accentuées en cas de restructuration d'un réseau par regroupement ou fermetures de sites ;

- les agents formulent également des vœux par domaine d'activité²⁹⁰. Si les agents de catégorie C n'ont le choix qu'entre trois types d'activité (gestion des comptes publics, gestion fiscale ou équipe départementale de renfort), les agents de catégorie B disposent de neuf possibilités et les agents de catégories A de 14²⁹¹. Ce dispositif concourt, comme les RAN, à une diminution des marges de manœuvre au plan local, surtout lorsque le domaine d'activité n'existe que dans certains services ou certaines localisations géographiques. Ainsi, un agent de catégorie B qui a choisi la mission/structure « Service impôts particuliers et professionnels » ne pourra être affecté qu'en SIP/SIE par exemple. Par ailleurs, la rigidité du dispositif est encore plus pénalisante quand un agent souhaite changer de missions/structures. Il lui faut alors participer au mouvement national des mutations, même si le changement demandé s'effectue dans la même résidence d'affectation nationale. Ici encore, le directeur local n'a aucune marge de manœuvre ;
- de plus, dans le cadre de la fusion, les agents ont obtenu le maintien de la règle de l'ex DGI qui leur offrait la possibilité de demander leur mutation et/ou de changer de métier tous les ans, sans aucune obligation à servir même pour un temps limité dans leur nouvelle affectation ;
- enfin, le principe qui prévaut pour obtenir l'un de ses souhaits est celui de l'ancienneté administrative, ce qui ne permet pas nécessairement d'ajuster au mieux les ressources aux besoins.

La combinaison de ces différents paramètres, ajoutée au fait que le critère géographique est bien souvent premier dans le choix des agents, crée des risques avérés d'inadaptation des compétences ou du profil d'un agent à l'emploi qu'il souhaite occuper. En effet, pour augmenter leur chance d'obtenir satisfaction dans leur choix géographique et si leur ancienneté

²⁸⁸ Château-Thierry, Chauny, Guise, Hirson, Laon, Saint-Quentin, Soissons.

²⁸⁹ Avesnes-Sur-Helpe, Cambrai, Douai, Le Quesnoy, Lille, Roubaix, Tourcoing, Valenciennes, Armentières, Denain, Dunkerque, Hazebrouck, Maubeuge.

²⁹⁰ Missions /structures réparties entre trois sphères métier : gestion publique / gestion fiscale / transverse.

²⁹¹ Cf. annexe n° 18 : Missions/structures nationales par catégorie à la DGFIP.

n'est pas suffisante, des agents élargissent leurs choix à des domaines d'activité qu'ils ne maîtrisent pas forcément, même dans leur filière métier d'origine. De surcroît, en cas de suppression ou de réorganisation de service, les agents bénéficient d'un droit au maintien dans la résidence (sous réserve de la présence d'autres services) et ils peuvent donc se trouver en surnombre dans les services où ils sont réaffectés, et ce, aussi longtemps qu'ils ne demandent pas leur mutation. Le poste étant officiellement supprimé, l'excédent constaté alors dans un service sur une RAN va se traduire par un déficit ailleurs dans le département.

La DGFIP, consciente de ces difficultés mais également de la sensibilité de ces sujets au plan social, tente de mettre en place à pas comptés plusieurs dispositifs pour atténuer la rigidité de ces critères :

- s'agissant des RAN, certaines procédures d'affectation dérogatoires existent, tels les équipes départementales de renfort (EDR), les agents dits « à la disposition » (ALD) ou les détachements, mais leur effet reste marginal. Par ailleurs, à l'été 2016, la direction générale a décidé de la suppression de 42 RAN ;
- s'agissant du critère de l'ancienneté, le dispositif des résidences d'affectation nationale « dérogatoires » permet d'affecter des agents qui le demandent sur des RAN fortement déficitaires (seuil fixé à plus de 30 % en 2016) en dérogeant à la règle de l'ancienneté. En 2015, ce dispositif s'est appliqué à neuf RAN pour 28 mutations, ce qui est très modeste. De même, et de façon encore plus ciblée, la DGFIP a récemment réintroduit le dispositif de mouvement spécifique sur postes pour la catégorie B, afin de pourvoir les postes restés vacants après les mutations ;
- des affectations au choix et/ou au profil sont également possibles, mais ne concernent quasiment pas de postes en DDFIP ;
- enfin, depuis 2016, de nouvelles règles ont été édictées pour freiner les phénomènes de « turn-over » dont pâtissent les services et pour mieux pourvoir les postes vacants dans les endroits les plus tendus, mais elles sont limitées aux primo-affectations. Ainsi, à l'instar de ce qui existe aujourd'hui pour les stagiaires aspirant à des emplois de catégorie A qui doivent rester trois années dans une dominante (gestion publique, fiscalité, cadastre, informatique), les « stagiaires B » en sortie d'école exerceront à l'avenir leurs fonctions pendant une durée minimale de trois ans dans le domaine d'activité (missions/structures) et les agents stagiaires de catégorie C recrutés à compter de juin 2016 exerceront leurs fonctions pendant une durée minimale de trois ans dans leur direction et résidence de première affectation.

Lors de la fusion de la DGCP et de la DGI en 2011, les agents ont été maintenus dans leur filière et métier d'origine, l'engagement ayant été pris qu'aucun agent ne serait obligé de changer de métier, y compris au sein de sa propre filière. Il a également été décidé qu'il n'y aurait pas de mobilité géographique forcée : chaque agent, sauf changement volontaire de sa part, a été maintenu dans sa résidence, voire à son poste de travail.

La DGFIP a cependant cherché à encourager la mobilité par des dispositifs financiers. C'est ainsi que les agents contraints à une mobilité géographique dans le cadre d'une réorganisation du réseau des implantations territoriales peuvent bénéficier du dispositif de la prime de restructuration institué par le décret 2008-366 du 17 avril 2008 modifié et précisé par l'arrêté ministériel du 4 février 2009 pour les agents des ministères financiers et par l'arrêté ministériel du 4 mai 2010. Mais le nombre de bénéficiaires de ces primes entre 2011 et 2015 montre le faible recours à ce dispositif et témoigne de la faible évolution du réseau :

Primes de restructuration de service

| Années | Nombre d'agents | | | | Montant total versé (en €) |
|--------------|-----------------|----|----|------------|-------------------------------|
| | A et A+ | B | C | Total | |
| 2011 | 35 | 44 | 57 | 136 | 470 951,79 |
| 2012 | 9 | 18 | 25 | 52 | 202 762,81 |
| 2013 | 13 | 32 | 21 | 66 | 144 455,00 |
| 2014 | 20 | 48 | 35 | 103 | 276 605,14 |
| 2015 | 25 | 92 | 39 | 156 | 707 824,15 |
| Total | | | | 513 | 1 802 598,89 |

Source : DGFIP

Ce dispositif a été récemment adapté pour la DGFIP²⁹² : sont désormais visées les opérations de réorganisation des services de l'administration centrale et des services à compétence nationale rattachés, de réorganisation des services informatiques et de réorganisation d'une direction régionale, départementale, locale, spécialisée ou d'un service, à la suite de la suppression ou du transfert de la totalité ou d'une partie des missions d'un service à un autre service. Il restera à apprécier le niveau du recours à ce dispositif interministériel très incitatif et favorable aux agents de la DGFIP compte tenu de l'importance des résidences d'affectation nationale. En effet, le barème des montants perçus distingue selon que les opérations de restructuration donnent lieu ou non à changement de résidence familiale et, si ce n'est pas le cas, en fonction de la distance entre l'ancienne et la nouvelle résidence administrative.

²⁹² Arrêté du 21 décembre 2015 qui a abrogé l'arrêté du 4 mai 2010.

Annexe n° 21 : la mise en œuvre de la fusion des directions régionales des services de l'État en Nouvelle-Aquitaine et en Hauts-de-France

1. La localisation des sièges

Le siège choisi pour les directions régionales fusionnées n'a pas été nécessairement celui de la Préfecture de région. Cette hypothèse a concerné 4 directions régionales sur les 10 de l'échantillon :

Répartition des sièges post fusion des directions régionales de Nouvelle-Aquitaine et des Hauts-de-France

| | DIRECCTE | DRAAF | DRAC | DREAL | DRJSCS |
|--|-----------------|--------------|-------------|--------------|---------------|
| Nouvelle-Aquitaine (siège de la Préfecture de région à Bordeaux) | Bordeaux | Limoges | Bordeaux | Poitiers | Bordeaux |
| Hauts de France (siège de la Préfecture de région à Lille) | Lille | Amiens | Lille | Lille | Amiens |

La justification apportée à ces choix relève de spécificités territoriales :

- la localisation de la DRJSCS à Amiens résulterait du fait que « la Picardie est la région la plus jeune de France, avec de forts enjeux sur la jeunesse et l'illettrisme » ;
- celles de la DRAAF Hauts-de-France (sise à Amiens) et de la DRAAF Nouvelle-Aquitaine (Limoges), s'expliqueraient par les « fortes caractéristiques agricoles » de la Picardie et de la Haute-Vienne.

2. Le choix du multi-sites

Toutes les directions régionales étudiées sont devenues multi-sites après la fusion, avec toutefois plusieurs différences dans les modes d'organisation.

- **Spécialisation par pôles mono-sites.** C'est le cas de la DRJSCS Hauts-de-France, où mis à part le secrétariat général et le pôle études, observation et mission d'appui, qui exercent leurs missions en lien permanent avec les autres pôles, tous les pôles exercent l'intégralité de leurs missions sur un seul site.
- **Spécialisation par métiers ou services dans des pôles multi-sites excepté pour les fonctions demandant un ancrage territorial** (relations usagers, contrôles). C'est le cas de sept des directions régionales étudiées. La DIRECCTE Hauts-de-France a notamment pris le parti de répartir ses pôles ainsi que son secrétariat général sur les sites de Lille et d'Amiens. Cependant, à l'intérieur des pôles, les spécialisations métier sont concentrées sur un site unique. À titre d'exemple, le pôle entreprises, emploi, économie est réparti entre Lille et Amiens, mais le service emploi de ce pôle est uniquement situé à Lille et le service insertion professionnel est uniquement situé à Amiens. Dans le cas particulier des missions qui imposent de la proximité pour les usagers, celles-ci sont maintenues sur deux sites.
- **Spécialisation par pôles multi-sites selon une logique métier accompagnée d'une concentration mono-site des fonctions de pilotage des politiques de chaque service.** C'est le cas de deux des directions régionales étudiées. La DREAL Hauts-de-France a par exemple, choisi une répartition dans laquelle tous les pôles sont bi-sites, excepté le secrétariat général situé uniquement à Lille et les fonctions support également mutualisées au siège dans la mesure du possible. Nonobstant, les fonctions de pilotage des politiques relevant de chaque service sont concentrées sur un seul site selon une logique de spécialisation fonctionnelle, l'autre site assurant les fonctions opérationnelles et de proximité. L'ensemble des missions est donc exercé sur tous les sites.

3. Répartition des agents

Répartition des ressources humaines avant et après la fusion

Pour les DIRECCTE :

| | Effectifs avant la fusion |
|---------------------|----------------------------------|
| DR Aquitaine | 154,1* |
| DR Poitou-Charentes | 85,3* |
| DR Limousin | 70,8* |
| DR NPDC | 616 |
| DR Picardie | 294 |

| | Effectifs après la fusion |
|------------------|----------------------------------|
| Site de Bordeaux | 163,4* |
| Site de Poitiers | 85,1* |
| Site de Limoges | 53,5* |
| Site de Lille | 394 |
| Site d'Amiens | 148 |

Pour les DRAAF :

| | Effectifs avant la fusion |
|---------------------|----------------------------------|
| DR Aquitaine | 171 |
| DR Poitou-Charentes | 97 |
| DR Limousin | 70 |
| DR NPDC | - |
| DR Picardie | - |

| | Effectifs après la fusion |
|------------------|----------------------------------|
| Site de Bordeaux | 156 |
| Site de Poitiers | 85 |
| Site de Limoges | 98 |
| Site de Lille | - |
| Site d'Amiens | - |

*Exprimé en ETP

Pour les DRAC :

| | Effectifs avant la fusion |
|---------------------|----------------------------------|
| DR Aquitaine | 130 |
| DR Poitou-Charentes | 90 |
| DR Limousin | 70 |
| DR NPDC | 97 |
| DR Picardie | 78 |

| | Effectifs après la fusion |
|------------------|----------------------------------|
| Site de Bordeaux | 129 |
| Site de Poitiers | 91 |
| Site de Limoges | 70 |
| Site de Lille | 100 |
| Site d'Amiens | 76 |

Pour les DREAL :

| | Effectifs avant la fusion |
|---------------------|----------------------------------|
| DR Aquitaine | 474 |
| DR Poitou-Charentes | 297 |
| DR Limousin | 214 |
| | |
| DR NPDC | 452* |
| DR Picardie | 263* |
| | |

| | Effectifs après la fusion |
|------------------|----------------------------------|
| Site de Bordeaux | 383 |
| Site de Poitiers | 232 |
| Site de Limoges | 184 |
| Autres sites | 157 |
| Site de Lille | 366* |
| Site d'Amiens | 158* |
| Autres sites | 169* |

*Exprimé en ETP

Pour les DRJSCS :

| | Effectifs avant la fusion | | Effectifs après la fusion |
|---------------------|---------------------------|------------------|---------------------------|
| DR Aquitaine | 86,3* | Site de Bordeaux | 93,4* |
| DR Poitou-Charentes | 55,9* | Site de Poitiers | 48,4* |
| DR Limousin | 47* | Site de Limoges | 40 |
| DR NPDC | 121 | Site de Lille | 109 |
| DR Picardie | 64 | Site d'Amiens | 64 |

*Exprimé en ETP

Répartition des mobilités géographiques et fonctionnelles liées à la fusion depuis le 1^{er} janvier 2016

En Nouvelle-Aquitaine (en nombre d'agents, sauf indication contraire):

| | DIRECCTE | DRAAF | DRAC | DREAL | DRJSCS |
|--------------------------|----------|-------|------|-------|--------|
| Mobilités géographiques | 12 | 18 | 9 | 21** | 4 |
| Mobilités fonctionnelles | 44 | 92 | 23 | 165 | 61 |
| Effectifs au 31/12/2015 | 310,2* | 338 | 290 | 985 | 189,2* |

En Hauts-de-France (en nombre d'agents, sauf indication contraire):

| | DIRECCTE | DRAAF | DRAC | DREAL | DRJSCS |
|--------------------------|----------|-------|------|-------|--------|
| Mobilités géographiques | 6 | - | 3 | - | 5 |
| Mobilités fonctionnelles | 135 | - | 19 | 86 | 32 |
| Effectifs au 31/12/2015 | 910 | - | 175 | 715* | 185 |

*Exprimé en ETP **Nombre de mobilités uniquement entre les trois principaux sites de la DREAL

Le rapport entre nombre total de mobilités et les effectifs est en moyenne de 14,6 % pour les directions régionales ayant localisé leur siège au chef-lieu de la nouvelle région et en moyenne de 23,7 % pour celles qui ont choisi de le localiser dans un ancien chef-lieu de région.

4. Aspects immobiliers

Suite à la refonte de l'organigramme de nombreuses directions régionales, une réorganisation physique a été nécessaire dans la grande majorité des directions régionales de Nouvelle-Aquitaine ou des Hauts-de-France. Les DRAC et DIRECCTE de Nouvelle-Aquitaine ne déclarent aucun changement immobilier à la suite de la fusion. Pour toutes les autres exceptée la DRJSCS de Nouvelle-Aquitaine, le nombre de sites reste logiquement inchangé au vu du choix de garder tous les sites en activité. Toutefois, des travaux d'agrandissement, de restructuration ou de rénovation des locaux pour accueillir la nouvelle répartition des effectifs constituent l'un des postes de dépenses – temporaire – lié à la réforme des régions. À titre d'exemple, ceux-ci se chiffrent à hauteur de 50 000 € pour la DREAL Hauts-de-France ainsi que la DREAL Nouvelle-Aquitaine. Seule la DRJSCS de Nouvelle-Aquitaine abandonne le site de Limoges, à loyer externe, pour rejoindre les locaux de la DDCS/PP 87, dont l'État est propriétaire. Cela se traduit donc par une économie annuelle du loyer de 211 700 €. À terme, l'optimisation des surfaces immobilières devrait être un pôle d'économies dans toutes les directions régionales.

5. Déplacements

La nouvelle organisation multi-sites des directions régionales (DR) a également un coût en termes de frais de déplacements. Outre l'augmentation du temps passé en déplacement et la fatigue engendrée, les frais de transports ont sensiblement augmenté dans toutes les DR capables d'en mesurer l'impact. Dans la DRDJSCS Nouvelle-Aquitaine, les frais de déplacement des agents ont connu une hausse de 31 %, passant de 19 800 € en 2015 pour 26 000 € en 2016. Cette hausse est principalement expliquée par le caractère multi-sites de la direction. De même, pour la DIRECCTE Hauts-de-France, qui estime les coûts des déplacements liés à la réforme territoriale à hauteur de 60 153 € pour 2016, soit 16,8 % des coûts de déplacement totaux. Certaines réunions ont même été délocalisées à Arras, située à mi-chemin entre Lille et Amiens afin d'éviter les trop longs déplacements. Il convient également d'ajouter à ces frais de déplacement des indemnités de repas. La Cour recommande aux directions régionales de se doter d'outils de mesure et de suivi de ces déplacements.

Dans certaines directions régionales, des déplacements sont également nécessaires pour assurer la bonne conduite du changement post fusion. Ont été mis en place des séminaires de cohésion, comme dans la DRJSCS Nouvelle-Aquitaine, où l'ensemble des équipes a été convié, ou encore des « journées DREAL » en Nouvelle-Aquitaine pour tenir les collaborateurs informés et rester à l'écoute. Ces investissements sont bien entendus nécessaires au bon fonctionnement de l'organisation à long terme mais entraînent un surcoût ponctuel directement imputable à la fusion.

6. Systèmes d'informations collaboratifs

La mise en place d'outils numériques permet de pallier la distance entre les différents sites de travail. Des moyens ont été déployés et chaque direction régionale est dotée en webcams et logiciels pour réaliser des conférences à distance. Toutefois, certains sites ont adopté des plateformes différentes, selon l'impulsion ministérielle donnée : la DRJSCS Nouvelle-Aquitaine utilise Palmex, la DREAL Nouvelle-Aquitaine utilise Alfresco. Si la majorité des directions régionales se tourne vers le numérique comme la DREAL Nouvelle-Aquitaine qui constate la multiplication par deux du nombre de visioconférences en 2016 par rapport à 2015, seule une des directions régionales étudiée se dit satisfaite de son utilisation. Toutes les autres relèvent des dysfonctionnements pratiques, de qualité audio ou vidéo au point d'utiliser plus régulièrement les audioconférences (types WebEx d'Orange) qui ne nécessitent pas des réservations multiples de salles et dépendent moins de la qualité du débit. En effet, certains dysfonctionnements liés aux dispositifs de visioconférence ou au débit du RIE sont persistants et demeurent irrésolus à ce jour. De surcroît, si le débit du RIE a été augmenté à 50 mégaoctets ou à 100 mégaoctets selon les DR, celui-ci peut s'avérer insuffisant dans certaines DR pour le chargement de documents volumineux ou de la visioconférence à certaines périodes de la journée de forte utilisation.

En plus des dysfonctionnements techniques, il s'agit également de blocages liés à l'ampleur des réunions : la DIRECCTE Nouvelle-Aquitaine comptant 12 sites, celle-ci ne peut pas réaliser de visioconférence à plus de quatre sites. D'autres DR font également remonter les problèmes de cloisonnement ou d'interopérabilité des outils de webconférence libre type « JITSY », exploitable uniquement pour les communications internes. Pour JITSY, la DRAC Hauts-de-France regrette notamment la gourmandise en bande passante de la webconférence et ne déploie donc pas cette solution dans l'attente d'une meilleure option.

Annexe n° 22 : taux de déconcentration des programmes budgétaires

Le taux de déconcentration « apparent » est très contrasté selon les programmes, au sein d'une même mission.

Dans le domaine de la cohésion sociale, la déconcentration des crédits est très contrastée. En 2015, les crédits de paiement exécutés au niveau déconcentré des cinq programmes relevant de la gestion des DRJSCS atteignent 2 278,06 M€. Les pourcentages de crédits exécutés au niveau déconcentré représentent une moyenne de 35 % des crédits des programmes relevant des DRJSCS, mais ce taux moyen est peu significatif. Les CP déconcentrés connaissent des écarts importants selon les programmes, soulignant le degré différencié d'intervention des DDCS/PP et DRJSCS. Ainsi les programmes 163 – *Jeunesse et vie associative*, 219 – *Sport* et 304 – *Lutte contre la pauvreté* sont très faiblement déconcentrés (moins de 10 %). Les CP déconcentrés des programmes 163 et 219 atteignent respectivement 24,8 M€ et 22,5 M€ en 2015, ce qui constitue un montant budgétaire très limité par DRJSCS. En revanche, les programmes 106 – *Action en faveur des familles vulnérables*, et 177 – *prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* connaissent un pourcentage de déconcentration supérieur à 90 % sur l'ensemble de la période sous revue, soit 1,5 Md€ pour le programme 177 en 2015.

Pour le programme 134 – *développement des entreprises et du tourisme*, les DDCS/PP disposent uniquement de crédits de fonctionnement pour financer des dépenses « métier » directement nécessaires aux enquêtes. Par exemple, dans la Creuse, la DDCS/PP a dépensé en 2015 2 871 € pour le programme 134 et 5 616 € pour le programme 124 – *conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative*. Cela impose une connaissance des procédures qui consomme parfois une énergie disproportionnée.

Pour ce qui concerne les politiques de l'environnement, environ 21 % des AE et des CP sont consommés par les DREAL sur le programme 113 – *paysage, eau et biodiversité*. Cela représente une dépense publique de 54,5 millions d'euros en 2015, soit une moyenne théorique de près de 2,5 M€ par DREAL. Ce montant a subi une réduction de 20 % entre 2011 et 2015, légèrement inférieure à celle du total du programme (-24,5 %). Si l'ensemble des sept programmes budgétaires (hors programme support) auxquels participe la DREAL est pris en compte, les DREAL ont consommé 9,2 % des CP de ces crédits. Dans ce périmètre, la consommation de CP a diminué de 2011 à 2015 de 40 % dans les DREAL

contre 17 % pour l'ensemble des crédits. Les DREAL ont consommé 603 M€ de CP en 2015, soit un montant théorique moyen de 27,4 M€ par DREAL.

La part des crédits déconcentrés sur les programmes budgétaires relevant des MEEM-MLHD atteint 39,5 % en 2016. À l'échelon départemental, la part des crédits gérés directement par les DDT(M) est très hétérogène : si elle est en moyenne de 3,4 % en 2015, elle peut être de quelques points (6 % en CP pour le programme 113 – *paysage-eau-biodiversité*, 0,5 % pour le programme 203 – *infrastructures et services de transports*) ou atteindre 45 % (programme 135 – *urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*). En 2015, les crédits gérés directement par les DDT(M) soit en tant que responsables d'unités opérationnelles, soit en tant que centres de coûts s'élèvent respectivement à 333,8 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 357,3 M€ en crédits de paiement (CP), si l'on exclut les programmes 215 et 217 dont la majorité des crédits déconcentrés porte sur du titre 2. Ces montants sont en diminution respective de 47,6 % et de 40,1 % depuis 2011.

Pour la mission « *agriculture, alimentation, forêt et ruralité* », au cours de la période sous revue, les crédits déconcentrés ont diminué respectivement de 16 % en autorisations d'engagement (AE), passant de 814,4 M€ en 2011 à 680,2 M€ en 2015 et de 13 % en crédits de paiement (CP), passant de 778,7 M€ en 2011 à 676,5 M€ en 2015. Au regard des crédits dépensés sur les cinq programmes relevant du MAAF, le degré de déconcentration apparaît assez faible, compris entre 1 % (programme 149 – *forêt* ; programme 154 – *économie et développement durable de l'agriculture et des territoires*) et 36 % (programme 143 enseignement technique agricole). Les crédits déconcentrés aux DRAAF concernent majoritairement l'enseignement technique agricole (484 millions d'euros en 2015) et la sécurité alimentaire (125 millions d'euros sur le programme 206).

S'agissant de la mission *culture*, les dépenses des DRAC représentent 22 % des AE et 23 % des CP en 2015 du ministère de la culture. Cela représente 725,4 millions d'euros en CP en 2015. Toutefois, les écarts sont conséquents d'un programme à l'autre. Près de la moitié (44 %) des dépenses consacrées au spectacle vivant et aux arts plastiques (programme 131 – *création*), soit 324,6 millions d'euros en 2015, sont exécutées au niveau déconcentré. Cette proportion reste substantielle pour le programme 175 – *patrimoines* avec le tiers des dépenses portées par les DRAC (soit 252,6 millions d'euros). À l'inverse, les crédits du programme 334 – *livres et industries culturelles* ne sont portées que marginalement au niveau déconcentré (à hauteur de 6 % du total du programme, soit moins

de 15 millions d'euros). Cette dernière caractéristique explique en partie le fait que la diminution des crédits de la mission *culture* sur la période 2011-2015 (-12 % en AE et - 6 % en CP) ait relativement épargné les services déconcentrés. Les crédits consommés par les DRAC entre 2011 et 2015 ont enregistré une baisse substantielle en AE (-10 %) – liée notamment au rythme d'avancement des opérations de travaux sur les monuments historiques – et une maîtrise beaucoup plus limitée en CP (-1 %). Les CP du BOP 131- Création qui représentent 45 % des dépenses totales des DRAC ont été exemptés de toute mesure d'économie.

Annexe n° 23 : le dialogue de gestion

Comparaison des dialogues de gestion conduits respectivement par le MAAF et les MEEM/MLHD auxquels participent les DDT(M)

| | | Calendrier | Étapes MAAF | Étapes MEEM/MLHD |
|--|--------------------|------------------------|--|--|
| Dialogue de gestion Administration centrale – Responsables de BOP | Niveau stratégique | Juillet N-1 | Note stratégique conduite par les Préfets/RBOP Concertation sur les priorités et la modélisation des effectifs | Notes d’alerte des préfets (note exposant les éventuels points particulièrement difficiles) Pré-cadrage par programme |
| | | Août N-1 | | Note stratégique des préfets/RBOP à partir du pré-cadrage (note exposant les principaux enjeux du territoire au regard des programmes LOLF ministériels) |
| | | Septembre N-1 | Pré-notification des effectifs et des crédits | |
| | | Octobre N-1 | Séquence stratégique et transversale du dialogue de gestion en présence des directeurs responsables de programmes (RPROG), du préfet de région et de la direction régionale (RBOP) | Séquence stratégique et transversale du dialogue de gestion en présence des directeurs responsables de programmes (RPROG), du préfet de région et de la direction régionale (RBOP) |
| | Niveau technique | Octobre – novembre N-1 | Phase opérationnelle du dialogue de gestion entre chaque responsable de programme et chaque | Phase opérationnelle du dialogue de gestion entre chaque responsable de |

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | | | direction régionale RBOP délégué (discussion sur les demandes de compléments) | programme et chaque direction régionale RBOP délégué |
| | | Décembre N-1 | Notification des BOP (crédits et effectifs) par le RPROG | Notification des BOP par le secrétaire général en lien avec les directions métiers RPROG |
| Dialogue de gestion Responsables de BOP – Responsables d’UO | | Septembre N-1 | Pré-répartition des effectifs et des crédits entre les UO Échanges DRAAF-DDT(M), éventuelles demandes de compléments Le cas échéant, note d’argumentaire du RUO au RBOP | |
| | | Octobre N-1 | | |
| | | Octobre –N-1 | | Réunion de préparation RBOP délégué / RUO Réunion de pré-cadrage RBOP délégué / Préfet de département |
| | | Novembre N-1 | | Participation des RUO aux échanges RPROG-RBOP (visioconférence) |
| | | Mi- décembre N-1 (MAAF) | Répartition définitive des dotations (effectifs et crédits) entre les UO | |
| | | Avant mi-février N | Examen des BOP en CAR | |
| | | Fin février à avril N (MEEM/MLHD) selon les années | | Notification définitive des effectifs |

Source : Cour des comptes – RIOP DDT(M)

Calendrier type de la procédure de dialogue de gestion des DREAL

| | |
|---------------------------|--|
| Niveau stratégique | - Un pré-cadrage amont (juillet), au niveau de chaque programme, que viennent enrichir des « notes d'alerte » des préfets (note exposant les éventuels points particulièrement difficiles) ; |
| | - Une remontée des préfets/RBOP (août-septembre), à partir de ce pré-cadrage, incluant notamment une « note stratégique » (note exposant les principaux enjeux du territoire au regard des programmes LOLF ministériels) ; |
| Niveau technique | - Une phase opérationnelle de dialogue de gestion à l'automne (octobre - novembre) avec chacune des régions, débutant par une séquence stratégique et transversale en présence du préfet de région, de la direction régionale et des directeurs responsables de programmes ; |
| | - Un processus de notification des BOP avant fin décembre, après arbitrages inter-programmes par le secrétaire général en lien avec les directions métiers à la suite du dialogue de gestion. |

Source : Cour des comptes/RIOP DREAL

**Annexe n° 24 : mutualisations :
mise en cohérence de la gestion
et de la gouvernance**

| <i>Fonction/échelon</i> | Immobilier | Achats | Systèmes d'information | GRH |
|---------------------------|-------------------|----------------------------------|--|----------------|
| <i>Pilotage en AC</i> | DIE | DAE | DINSIC | DGAFP |
| <i>Support budgétaire</i> | 333 | 333 | 333 | |
| <i>Échelon régional</i> | SGAR | SGAR plate- forme d'achats | Non : échelon département SIDSIC | SGAR/ PFGRH |

Source : Cour des comptes

Annexe n° 25 : les mutualisations horizontales entre départements dans les académies

1) Dans les départements de l'académie de Bordeaux

Les départements de l'académie de Bordeaux mutualisent depuis 2009 au sein d'un seul service départemental la gestion des bourses, la gestion des frais de déplacement des personnels itinérants du 1^{er} degré, la gestion des pensions civiles des personnels du 1^{er} degré, et la gestion des personnels enseignants du 1^{er} degré privé.

La gestion de la paie des enseignants du 1^{er} degré par la DSDEN de Gironde : une plate-forme académique de gestion de la paie des enseignants du 1^{er} degré a été créée à la rentrée 2012 au sein de la DSDEN de la Gironde. Opérant pour l'ensemble des départements de l'académie de Bordeaux, la plate-forme compte 30 agents et prend en charge 16 000 payes mensuellement. L'ensemble des actes collectifs (mutations, temps partiel, etc.) restent traités par les DSDEN de rattachement des enseignants concernés. Les gestionnaires de paie restent spécialisés par département, et un coordinateur, interlocuteur de la DSDEN, est désigné pour chaque département.

2) Les mutualisations entre départements de l'académie de Lille

L'académie de Lille compte deux départements, le Nord et le Pas-de-Calais, qui ont mutualisé un grand nombre de fonctions :

Services mutualisés implantés à la DSDEN du Nord : gestion administrative et financière des personnels enseignants du 1^{er} degré privé, gestion administrative et financière (à l'exception des actes de gestion collective) des enseignants du 1^{er} degré public, bourses nationales du 2nd degré.

Services mutualisés implantés à la DSDEN du Pas-de-Calais : gestion des pensions / validations des personnels enseignants du 1^{er} degré public, gestion administrative et financière des assistants de vie scolaire, gestion des frais de déplacement (hors formation continue et examens et concours), contrôle de légalité des actes des EPLE, assistance juridique en matière de droit privé, actes relatifs aux accidents scolaires et de véhicules administratifs.

3) Les mutualisations entre départements dans l'académie d'Amiens

Certaines missions sont assurées, pour l'ensemble de l'académie, par l'un ou l'autre des services déconcentrés, comme la gestion des examens (rectorat), la gestion des bourses du 2nd degré (DSDEN de l'Aisne), la gestion des personnels enseignants du 1^{er} degré privé (DSDEN de la Somme) et la gestion financière des personnels enseignants du 1^{er} degré public (DSDEN de l'Oise).

Annexe n° 26 : les réformes récentes de l'administration territoriale de l'État

1./ La RéATE

La réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) a reposé sur deux principes: la modification de l'équilibre région-département et la simplification des structures à chacun de ces niveaux. Le cadre de la réforme a été élaboré entre juillet 2007 et juillet 2008, donnant lieu à deux circulaires du Premier ministre les 19 mars et 7 juillet 2008 fixant les principes de la réforme.

La région devient échelon de droit commun pour le pilotage des politiques publiques de l'État sur le territoire. La région est également renforcée dans son rôle de pilotage, les préfets de région ayant « autorité sur les préfets de département » en application de l'article 2 du décret n° 2010-146 du 16 février 2010 relatif aux préfets. La conférence administrative régionale est transformée en comité d'action régional (CAR) resserré pour devenir l'instance de la coordination et du pilotage de l'État en région. Les préfets de département sont recentrés sur les missions d'ordre public et de police.

La RéATE se marque par la réduction du nombre des directions déconcentrées pour donner plus de cohérence aux politiques publiques et rationaliser les effectifs. Deux (ou trois) directions départementales interministérielles (DDI) sont établies par le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009. Elles regroupent les anciennes directions départementales : direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), direction départementale de la protection de la population (DDPP) (formant une seule direction départementale de la cohésion sociale et de la protection de la population DDCS/PP dans les départements de moins de 400 000 habitants) ; et direction départementale des territoires (et de la mer) DDT(M). L'une des innovations de la RéATE est de placer ces DDI sous l'autorité directe du préfet de département.

À l'échelon régional, quatre directions interministérielles ou interservices sont créées : les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) par le décret du 19 décembre 2008 ; les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) par le décret du 27 février 2009; les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) par le décret du 10 novembre 2009, les directions régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) par le décret du 10 décembre 2009. Ces quatre directions régionales regroupent 11 directions régionales existant antérieurement.

La RéATE n'a pas concerné l'intégralité des administrations territoriales. L'administration de l'éducation nationale, les administrations financières (direction générale des finances publiques et direction générale des douanes et des droits indirects), les forces de l'ordre ainsi que l'organisation des juridictions et des différents services du ministère de la justice en étaient exclus. Les effectifs des services déconcentrés dans le périmètre de la RéATE représentent près de 78 000 agents en 2015 alors que les effectifs des services déconcentrés hors périmètre de la RéATE atteignent environ 1 230 000 agents en 2015 (dont 855 000 enseignants et 241 000 policiers et gendarmes).

2./ Un exemple de réforme hors RéATE : la fusion des réseaux DGI/DGCP

La fusion en 2008 de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) a conduit à la fusion des deux réseaux territoriaux pour constituer le réseau unique de la nouvelle direction générale des finances publiques (DGFIP) (décret n° 2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et décret n° 2009-707 du 16 juin 2009 relatif aux services déconcentrés de la direction générale des finances publiques). En 2015, le nombre des implantations locales de la DGFIP est de 4 648 en France métropolitaine et les effectifs de la DGFIP affectés dans les services déconcentrés représentent 91 848 agents, un effectif supérieur à celui des administrations sous le périmètre de la RéATE.

Annexe n° 27 : méthodologie de l'enquête

La Cour s'est appuyée sur ses travaux antérieurs, en particulier ses rapports publics thématiques consacrés à la « déconcentration des administrations et à la réforme de l'État » publié en novembre 2003, à « la conduite de la décentralisation par l'État » publié en octobre 2009 et celui sur « l'organisation territoriale de l'État » publié en juillet 2013.

Elle s'est également appuyée sur différents rapports et communications spécifiques réalisés récemment et dont les observations ont pu être actualisées à la faveur de la présente enquête : « Les communes et l'école de la République », rapport public thématique, décembre 2008, « Gérer les enseignants autrement », rapport public thématique, mai 2013, « L'action de la Douane dans la lutte contre les trafics », communication au Président de l'Assemblée Nationale, janvier 2015, « Le réseau des sous-préfectures : entre *statu quo* et expérimentation », rapport public annuel, février 2015 (actualisation de l'insertion au rapport public annuel 2012 intitulée « les sous-préfectures »), « Observations définitives sur la DGAFP », lettre du Président de la 4^o chambre, juillet 2015, « Le programme d'investissements d'avenir, une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger », rapport public thématique, décembre 2015, « Les relations aux usagers et modernisation de l'État », communication au Président de l'Assemblée Nationale, janvier 2016, « L'inspection du travail, une modernisation nécessaire », rapport public annuel 2016, février 2016, « Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État », rapport public annuel 2016, février 2016.

La Cour a également exploité les nombreux rapports d'inspection commandés pour la mise en place et le suivi des réformes récentes de 2010 et de 2016 de l'administration territoriale.

L'enquête elle-même a été conduite selon la procédure suivante :

- sous l'égide d'une formation inter chambres ad hoc relative à l'organisation territoriale de l'État (FIC OTE) constituée par l'arrêté du Premier président n° 15-647 du 1^{er} octobre 2015, les sept chambres de la Cour ont contribué à l'enquête au cours des exercices 2015 et 2016. Ce fait mérite d'être souligné car la mobilisation simultanée des sept chambres de la Cour pour une enquête commune est exceptionnelle.

- les contrôles effectués par les différentes chambres ont porté sur les administrations centrales ainsi que sur un échantillon de services déconcentrés composé de deux régions et de cinq départements :

□ la région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, devenue ensuite Nouvelle-Aquitaine, ainsi que les départements de la Gironde, des Deux-Sèvres et de la Creuse ;

□ la région Nord-Pas-de-Calais-Picardie, devenue ensuite Hauts-de-France, ainsi que les départements du Nord et de l'Aisne.

- l'enquête de la Cour ne s'est pas limitée aux services déconcentrés relevant du périmètre de la RéATE, mais a porté sur l'ensemble des services déconcentrés de l'État, notamment les services administratifs des rectorats et le réseau de la direction générale des finances publiques. Le suivi de rapports antérieurs de la Cour a permis également de prendre en compte la situation de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), ou des personnels de sécurité publique.

| <i>Contrôles des chambres seules</i> |
|--|
| Bilan de la mise en place de la DGFIP Cahier stratégie et budget Cahier GRH Cahier réseau territorial |
| Bilan de la mise en place de la DGFIP Cahier des missions |
| La direction générale des entreprises (DGE) |
| Les services du Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche |
| Les délégués régionaux à la recherche et à la technologie (DRRT) |
| Les DRAC |
| Le pilotage interministériel des services déconcentrés par le SGG et le SGMAP |
| Les préfetures |
| Les SGAR |
| Les ARS |
| Les DRAAF |
| Les directions interdépartementales des routes (DIR) |
| Les directions départementales des territoires (DDT) |
| L'ADEME |
| L'ONEMA |
| <i>Contrôles conjoints</i> |
| Les DIRECCTE et leurs unités territoriales (volet Economie, pôle 3E et le pôle C) |
| Les DREAL et leurs unités territoriales |
| DDCS/PP, DDCS ou DDPP : Volet concurrence et consommation 1ère chambre / volet social 5ème chambre / services vétérinaires 7ème chambre |
| Les DRJSCS (Volet Jeunesse et sports 3ème chambre / Volet social 5ème chambre) |

Chacun de ces rapports a fait l'objet d'une procédure de contradiction avec les administrations concernées. Le rapport de synthèse résultant de ces différents travaux a lui-même fait l'objet d'une procédure de contradiction avec 18 administrations concernées.

En revanche, l'enquête exclut les personnels et les sites du ministère des armées et ceux du ministère de la justice, à l'exception pour ce dernier des découpages territoriaux de leurs juridictions et de leurs services. Le domaine de la sécurité sociale n'est pas abordé. Les institutions publiques ou parapubliques autres que l'État même lorsqu'elles sont dotées d'un réseau territorial (Caisse des Dépôts, Banque de France, la Poste, Bpifrance, etc.) et exercent des fonctions d'utilité publique ne sont pas davantage examinées. Enfin, l'enquête n'a pas traité des services de l'État en Outre-Mer.

Des auditions ont été conduites par la formation interchambres *ad hoc* le 21 juin 2017. Elles ont permis notamment de prendre en compte les avis et contributions de l'ARF, de l'ADF et de l'AMF, ainsi que des organisations représentatives des agents.

| Contributeur | Date de la contribution |
|--|-------------------------|
| Président de la région Hauts-de-France | 04/05/2017 |
| Association des Régions de France | 21/06/2017 |
| Association des Maires de France et présidents | 28/06/2017 |
| UNSA Fonctions Publiques | 28/06/2017 |
| FSU | 29/06/2017 |
| Force ouvrière | 20/06/2017 |
| UFSE CGT | 19/06/2017 |

| Liste des personnes auditionnées le 21 juin 2017 |
|--|
| Président de l'association des régions de France |
| Président de l'assemblée des départements de France |
| Représentant de l'association des Maires de France et présidents |
| Représentant du secrétariat général du gouvernement |
| Directrice du budget |
| Directeur général de l'administration et de la fonction publique |
| UNSA Fonctions Publiques |
| FSU |
| Solidaires FP |
| UFFA CFDT |
| UFSE CGT |
| Hélène Pauliat, professeur à l'Université de Limoges |

Réponse du Premier ministre

REPONSE DU PREMIER MINISTRE

Vous avez bien voulu me soumettre le rapport public thématique sur les missions et l'organisation des services déconcentrés de l'État qui fait suite à une enquête inter-chambres d'ampleur exceptionnelle, puisque menée sur le périmètre de l'ensemble des services déconcentrés des différents ministères en prenant aussi en compte les opérateurs.

Le rapport public reprenant la plupart des observations ou recommandations formulées par la Cour dans le relevé d'observations provisoire « L'État dans les territoires », je ne reviendrai pas ici en détail sur les réponses déjà formulées par les services de l'État et concentrerai mes observations sur les principales recommandations de la Cour.

1 - La Cour souligne la nécessité de recentrer les services déconcentrés de l'État sur ses missions prioritaires et de répartir de manière plus efficace l'exercice de celles-ci entre services

Comme vous le savez, le Gouvernement a lancé le 13 octobre dernier les travaux du chantier « Action publique 2022 » au cours duquel sera réalisée la revue de 21 politiques publiques par un comité indépendant, à partir des propositions des ministres en charge de ces politiques. Ce processus comporte également cinq chantiers interministériels qui viendront s'articuler avec cette démarche sur les missions, dont l'un d'entre eux porte sur l'organisation territoriale des services publics.

L'objectif de ces travaux est bien, en prenant également en compte les attentes et les besoins formulés par les différents usagers comme par les collectivités territoriales, de redonner du sens à l'action de l'État et de ses agents, en recentrant l'action de ses services sur leurs missions prioritaires et en adaptant leur organisation. C'est dans le cadre de cette démarche que les observations et recommandations formulées par la Cour sur les différentes missions conduites dans les territoires et leur organisation pourront être prises en compte par le Gouvernement.

Sur le pilotage et le suivi des missions je souhaite également souligner le rôle de la Conférence nationale d'administration territoriale de l'État (CNATE), réunissant sous la présidence du secrétaire général du Gouvernement les secrétaires généraux des ministères et les préfets de région.

Cette instance, qui a progressivement installé son action depuis sa création en 2015, est désormais un lieu adapté pour discuter les objectifs

et orientations à destination des services déconcentrés et les prioriser, afin de donner aux préfets de région et de département ainsi qu'aux services placés sous leur autorité une feuille de route cohérente.

2 - La Cour préconise de faire des services publics numériques un levier de transformation des services déconcentrés de l'État

Le Gouvernement partage pleinement cette recommandation et a fait de la transformation numérique un des cinq chantiers interministériels identifiés dans le cadre d'« Action publique 2022 » avec quatre objectifs répondant bien à cette préconisation de la Cour :

- tendre vers 100 % de démarches administratives numérisées à l'horizon 2022 ;*
- développer un État plateforme offrant des services numériques nouveaux et optimisés ;*
- repenser, avec l'ouverture des données publiques notamment, les relations entre les citoyens et l'administration ;*
- transformer les politiques publiques et les méthodes de l'administration à l'aune du numérique.*

En outre, la Cour met l'accent sur la nécessité d'améliorer le pilotage et la coordination des systèmes d'information dans les services déconcentrés et de faciliter le financement interministériel pour permettre l'harmonisation des équipements. Je souscris pleinement à ce constat, la qualité et l'interopérabilité des systèmes d'information mis à la disposition des services sur les territoires constituent bien un enjeu de premier plan et de court terme.

La direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication (DINSIC) est déjà mobilisée sur cette question. Grâce au pilotage de la DINSIC, une plus grande cohérence est déjà à l'œuvre entre les ministères, en désignant par exemple des ministères chefs de file pour la détermination de nouveaux supports SIC. Mais au-delà de ces choix de déploiement, on observe qu'au niveau local, les équipes SIC ne se voient plus seulement comme assurant des fonctions de maintenance et des fonctions supports, mais de plus en plus comme des accompagnateurs des changements induits par le numérique sur les organisations et la conduite des politiques publiques.

3 - La Cour met en exergue la nécessité d'accélérer l'adaptation de l'organisation territoriale de l'État suite à la réforme régionale de 2015

Votre juridiction apporte un constat réservé sur le déroulement de la réforme issue de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des

régions. Certaines propositions de recommandations reviennent même sur les objectifs initiaux de cette réforme tels qu'arrêtés par le précédent Gouvernement, en préconisant par exemple de regrouper les directions régionales au siège de la préfecture de région.

La recherche d'un équilibre entre les territoires a effectivement conduit le précédent Gouvernement à conserver des antennes territoriales des directions régionales dans les anciennes régions et à développer un nouveau maillage de spécialisations, à partir de ces antennes. Cette préservation de l'équilibre des implantations a également permis de limiter l'impact des restructurations pour les agents publics de l'État, en limitant les mobilités géographiques contraintes.

Plus largement, il convient de rappeler que cette réforme réalisée sur quelques mois (entre avril 2015 et le 1^{er} janvier 2016) a été d'une ampleur considérable tout en respectant le dialogue avec les représentants du personnel à chaque stade de son avancement, au niveau local comme au niveau national. Une instance de dialogue spécifique, régionale et interministérielle, placée auprès des préfets de région, a ainsi été instituée pendant le temps de cette réforme. Au final elle a permis de regrouper 144 services préexistants en 63 nouvelles entités, en assurant la cohérence des différentes implantations administratives : protection judiciaire de la jeunesse, académies, zones de défense, pôle emploi, Ademe....

Ces réorganisations ont été définies avec un organigramme cible à atteindre sur trois ans, soit à l'échéance de fin 2018. Des expérimentations, en particulier de structures communes, de missions interdépartementales, de secrétariats généraux partagés, ont été engagées et sont toujours en cours. Il est donc prématuré de tirer toutes les conclusions de cette réforme même si les organisations en place peuvent être améliorées. Cette question sera examinée dans le cadre de la démarche « Action publique 2022 ».

Les services et les agents eux-mêmes s'impliquent déjà dans des fonctionnements nouveaux, pragmatiques, regroupés en réseau. Le développement de l'interdépartementalité en est une illustration. Elle est déjà pratiquée assez largement et prend des formes très variées selon les territoires et les services. On peut notamment citer : le réseau interdépartemental de compétences rares sur la pharmacie vétérinaire du ministère de l'agriculture, les missions interdépartementales de surveillance des crues, de prévision et de transmission de l'information sur les crues au sein du réseau des directions départementales des territoires, ou les actions menées au sein des réseaux de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ou dans le cadre de la mise en place des nouvelles directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

La récente réforme régionale a également entraîné de nouveaux rapprochements de missions dans les territoires et a conduit à un rapprochement qui était nécessaire entre directions régionales et directions départementales. Cette plus grande solidarité entre les deux échelons des réseaux ministériels, s'accompagne d'expérimentations de missions interdépartementales ou régionales, définies entre la direction régionale concernée et l'ensemble des DDI de la région, le pilote ou le chef de file ne devant pas être obligatoirement la direction régionale mais pouvant être la direction départementale hébergeant le pôle ressource.

4 - La Cour recommande de faire davantage confiance aux services déconcentrés dans la gestion mutualisée et décloisonnée de leurs moyens

Cette recommandation est partagée et fait partie des attendus de deux des cinq chantiers interministériels transverses identifiés dans le cadre d' « Action publique 2022 » qui portent l'un sur la rénovation de la gestion des ressources humaines et l'autre sur la modernisation de la gestion budgétaire et comptable.

L'enjeu s'agissant des services déconcentrés de l'État sera bien d'approfondir la déconcentration, en allégeant le cadre d'action des agents et en responsabilisant les autorités locales grâce à une déconcentration accrue des décisions.

La Cour constate notamment la nécessité d'une amélioration de la déconcentration des moyens pour tenter de lever les rigidités d'allocation des moyens sur place. Plusieurs avancées dans le domaine des ressources humaines ont été mises en œuvre depuis plusieurs exercices, comme par exemple la réserve régionale d'emplois, qui permet à chaque préfet de région de solliciter une enveloppe annuelle d'emplois, lui permettant de pourvoir des postes qui n'auraient pu l'être dans le cadre des dialogues de gestion annuels. Il est cependant nécessaire d'aller plus loin notamment pour faciliter la mobilité interministérielle des agents, tout en veillant à maintenir les capacités de pilotage stratégique des administrations centrales et en préservant la cohérence et l'équité entre agents en matière de gestion des ressources humaines.

Concernant les mutualisations, les préfets de région doivent présenter chaque année en CNATE un bilan des mutualisations réalisées dans leurs régions et, pour la première fois en fin d'année 2017. D'ores et déjà, des schémas de mutualisations ont été élaborés, associant l'ensemble des services, départementaux et régionaux, dans chaque région.

Dans cette perspective, les équipes des SGAR ont été réorganisées pour disposer des compétences spécialisées en matière d'achats, de

ressources humaines, d'organisation du travail et de modernisation pour piloter ces mutualisations : rationalisation et regroupements des implantations immobilières, normalisation et regroupement des achats publics en région, coordination des formations régionales. Des dialogues de gestion propres aux fonctions support sont en outre organisés par mes services depuis 2016 entre chaque préfet de région et les principales directions support de l'administration centrale (DIE, DAE, DGAFP et DINSIC).

**

Je souhaite pour conclure réaffirmer tout l'intérêt de disposer des propositions de la Cour au moment où le Gouvernement engage une phase de réflexion sur les missions et l'organisation des services de l'État. Je souhaite également souligner l'importance et la qualité des travaux menés dans le cadre de cette enquête, ainsi que la forte mobilisation de l'ensemble des services de l'État pour répondre aux observations et recommandations figurant dans les différents rapports particuliers.
