

Supprimer les doublons administratifs entre l'Etat et les collectivités locales

1/ Pourquoi réformer ?

La République décentralisée fait cohabiter dans les territoires deux niveaux d'administration : l'administration placée sous l'autorité des élus locaux, constitutive des services des communes, intercommunalités, départements et régions d'une part, l'administration d'Etat d'autre part. A une époque où l'argent public se raréfie, où la demande sociale exige transparence, rationalité et lisibilité de l'action publique, l'existence de cette double administration peut être interrogée. Un sondage réalisé par l'AATF et IPSOS indique que 87% des français considèrent qu'il y a aujourd'hui en France trop de doublons entre les services de l'Etat et ceux des collectivités locales. Par ailleurs 84% des français font plus confiance aux collectivités locales qu'à l'Etat pour organiser les services publics là où ils habitent.

Plusieurs éléments peuvent caractériser la nécessité d'une réforme :

A/ Mieux faire vivre la répartition des compétences entre collectivités. Des lois récentes ont permis des avancées (Maptam, Notre) dans la clarification du « qui fait quoi ? » : organisation conventionnelle des compétences (CTAP), chef de filat, communes nouvelles, redéfinition de la carte intercommunale au 1^{er} janvier 2017. Mais plusieurs signaux montrent cependant que le processus n'est pas abouti :

- La notion de chef de filat est sujette à interprétations : par exemple en matière d'économie et d'aménagement du territoire,
- Les schémas de la loi Notre ne sont pas réellement prescriptifs,
- Certaines dispositions de la loi rencontrent des difficultés d'application quand les transferts sont trop lourds à porter : eau, assainissement, Gemapi.

Sans doute serait-il utile de renforcer la répartition des compétences qui se dessine désormais depuis plusieurs décennies à savoir :

- La région dans un rôle d'investisseur et de planificateur.
- Le département recentré sur les solidarités à la personne et solidarités territoriales
- Le bloc communal (communes et EPCI) acteur de la proximité, par application plus déterminée du principe de subsidiarité.

Pour autant, les ajustements à opérer doivent respecter le besoin partagé par les acteurs locaux d'une pause institutionnelle et provenir principalement, non de la loi, mais d'une optimisation du fonctionnement des CTAP pour favoriser des évolutions par l'intelligence collective locale.

B/ Répondre à la pression financière exercée par les contraintes européennes en matière de déficit et de dette, la baisse des dotations et les contrats financiers « Cahors » qui prennent effet au premier semestre 2018 et qui impliquent que les acteurs publics explorent toutes les pistes d'optimisation en terme d'organisation administrative et de politiques publiques. Notons que les politiques des gouvernements récents en matière d'effectifs de la fonction publique d'Etat, menées sous le seul angle budgétaire, ont eu pour effet de maintenir dans les territoires des services déconcentrés dont la réduction des moyens humains hypothèque le bon fonctionnement quotidien.

C/ Faire en sorte que l'Etat tire toutes les conséquences des transferts de compétences effectués : de nombreux rapports mettent en évidence la nécessité pour l'Etat de tirer les conclusions des transferts qu'il a engagés au profit des collectivités et clarifier les situations de doublons existantes : Les services déconcentrés de l'Etat, Cour des comptes, 2017 ; Quelle action publique pour demain ? France Stratégie, 2015 ; rapport BOCKEL, Sénat, 2017.

En conséquence, il s'avère que l'organisation territoriale des services publics manque de lisibilité, de cohérence et de performance. Sur le terrain il est donc possible de faire mieux. La suppression des doublons administratifs entre l'Etat et les collectivités locales, permettrait d'atteindre ces triples objectifs. Elle est d'ailleurs compatible, notamment par le système de la délégation, avec la volonté de ne pas réouvrir à court terme un débat législatif sur les transferts de compétences, l'optimisation des CTAP pouvant contribuer à la régulation des compétences selon des décisions locales.

Proposition dans le cadre de AP 2022 : simplifier, rationaliser et achever les transferts de services de Etat vers les collectivités.

2/ Pistes de réforme

Trois types de pistes possibles peuvent être recensées dans le cadre de la suppression des doublons Etat/CT. Elles permettraient à l'Etat de se recentrer sur ses missions régaliennes (police, justice, défense, éducation, protection du patrimoine et des ressources) et de concentrer sous l'autorité des collectivités locales les fonctions opérationnelles, d'ingénierie mais aussi financières.

A/ Simplifier : un guichet unique pour l'ingénierie territoriale

On constate que le chef de filat du Département dans ce domaine et le désengagement de l'Etat ne sont pas arrivés à leur terme : il subsiste des services d'ingénierie dans les préfectures et les DDT, sans forcément conserver de moyens suffisants, alors que les Départements ont mis en place en parallèle des services d'ingénierie.

Il est proposé la création d'une fonction unique de conseil et d'ingénierie territoriale confiée aux départements ou à des agences départementales et à destination des collectivités et établissements publics de taille réduite (bloc communal, syndicat, établissement public, etc), permettant de simplifier l'organisation administrative (un seul interlocuteur) et de rationaliser et mutualiser de nombreux segments de dépenses (fonction ressources, achat, etc).

→A créer par transfert des services Préfecture/DDT.

B/ Optimiser : transfert des doublons opérationnels ou lever les freins à la bonne gestion

On constate que, dans certains secteurs, les transferts inaboutis induisent des doublons coûteux ou des freins à une gestion optimisée. Lever ces freins permettrait une optimisation de la dépense publique, mais surtout une amélioration des conditions de gestion de ces secteurs.

Une première liste de transferts dans le champ des doublons opérationnels pourrait être établie :

- Missions de conseil en action culturelle (DRAC) ;
- Missions de certification des diplômes de formations sociales et paramédicales (DRJSCS) vers les régions ;
- Missions Information jeunesse et CIO vers les régions ;
- Missions relatives aux projets éducatifs territoriaux,
- Missions relatives à la gestion d'enveloppes financières (FEDER et FEADER des DDT, FSE des DIRECCTE) ;
- Missions relatives à la délivrance des titres vers le bloc communal ;
- Missions relatives au soutien et animation de la vie sportive et associative (DRJSCS) ;
- Mission relations aux collectivités en sous-préfecture ;
- Missions de maîtrise d'ouvrage d'infrastructures des DREAL ;
- Missions relatives à la tarification des EHPAD (ARS).

Il s'agirait également de finaliser les transferts de personnels dans les EPLE pour une meilleure gestion : infirmiers scolaires des E.P.L.E vers les régions et les départements (cohérence, lisibilité, efficacité) ; gestionnaires des E.P.L.E vers les régions et les départements (cohérence, lisibilité, efficacité).

C/ Révolutionner : faire évoluer en profondeur la fonction financière sur les territoires

La fonction financière, dans l'organisation territoriale, est au milieu du gué : désengagement de l'Etat, montée en compétence des grandes collectivités, mais maintien d'une séparation ordonnateur/comptable de plus en plus fictive (contrôle allégé partenarial ; centre facturier commun, etc.). Le réseau de la DDFIP a deux missions principales qui pourraient être transférées aux collectivités : le contrôle et le conseil.

Contrôle : l'émergence d'un contrôle interne pour les grandes collectivités pourrait être renforcée grâce à un transfert d'agents de la DGFIP (efficacité, performance) et sécurisé par les contrôles automatiques et la certification. La piste d'une suppression de la séparation de l'ordonnateur et du comptable, à titre expérimental dans un premier temps avant généralisation, pourrait être expertisée. Vestige de la tutelle, cette séparation pourrait disparaître au profit de contrôles a posteriori renforcés (notamment CRC)

Conseil : une partie des agents DDFIP serait basculée vers les services des départements, régions et principalement des intercommunalités afin d'assurer le maintien d'une mission de conseil financier aux petites communes ou aux organismes (syndicat, établissement, etc).

Un principe consistant à transférer les agents au plus près de leur lieu actuel de vie devra être retenu.

Au-delà de cette première liste, la politique de transfert pourrait être généralisée. En annexe figure la liste des services territoriaux de l'Etat.

Ces transferts de services peuvent être combinés ou non à des transferts de compétence. Dans un souci de pérennité institutionnelle, le regroupement des services sous l'autorité des élus locaux peut emprunter la voie de la délégation, les collectivités locales agissant dans cette hypothèse au nom de l'Etat. Il s'agit alors de s'inspirer du modèle du Maire, exécutif décentralisé et agent de police judiciaire au nom de l'Etat. Les CTAP, dont le fonctionnement serait amélioré, pourraient servir de matrice à des transferts de compétences décidés localement.

Le renforcement du fonctionnement des CTAP pourrait s'appuyer sur les mesures suivantes :

- Création d'une commission permanente
- Convention de coordination systématiquement sous chaque chef de filât indiquant qui intervient, sur quel périmètre, et qui ne peut pas intervenir,
- Possibilité pour la CTAP de déroger à la loi par adaptation aux situations locales au nom du pouvoir d'expérimentation dont le Président de la République a annoncé la confortation,
- Des décisions prises selon un système majoritaire et non à l'unanimité.

3/ Gains attendus

Cette démarche de finalisation et de rationalisation des transferts serait génératrice d'optimisation de la dépense publique à plusieurs titres :

- Gains issus de la mutualisation de moyens : les CT ont désormais des fonctions ressources structurées et outillées. Les transferts engendreront des mutualisations de moyens (fonctions ressources, patrimoine, fonction achat, missions en recouvrements, etc.). A chaque transfert, la collectivité concernée pourrait s'engager sur un niveau d'économies de postes sur une échelle de temps donnée (par exemple 20% en 5 ans)
- Gains issus de l'amélioration de la gestion et de la performance. Les collectivités locales, managées en circuit court sous la pression des habitants et des élus locaux, pourront mettre en œuvre des politiques modernes et innovantes des ressources humaines, pour lesquelles elles ont déjà fait la preuve de leurs aptitudes.
- Gains issus de l'amélioration du service rendu à l'utilisateur : meilleure proximité, simplification de l'organisation administrative et guichet unique.

4/ Mise en œuvre

Ce sujet pourrait être identifié comme prioritaire dans le cadre d'Action publique 2022. La démarche doit être structurée et faire l'objet d'études de faisabilité. Ainsi, au-delà de la 1^{ère} liste évoquée ici, il conviendrait de passer en revue l'ensemble des missions des administrations déconcentrées pour opérer un examen exhaustif des éventuels transferts. Un tableau descriptif des services déconcentrés de l'Etat figure en annexe. L'Observatoire des Finances et de la Gestion

Publique Locale, crée par la loi NOTRe, et dont la loi a imposé une parité de composition entre fonctionnaires d'Etat et fonctionnaires territoriaux, pourrait être sollicité pour effectuer ces études.

Le lancement de la démarche pourrait être programmé pour le deuxième semestre 2018. Les premiers transferts pourraient être effectifs pour le 1/1/2019. Un comité de pilotage pourrait être chargé de suivre la totalité du processus qui pourrait être achevé dans un délai de 3 ans maximum.

Il est à noter qu'une telle réforme, qui modifie la distribution des responsabilités hiérarchiques dans les administrations, posera inévitablement la question du mode de gestion des A+ des différents versants de la fonction publique.

Contribution déposée par Fabien Tastet
DGS de Grand Paris Sud Est Avenir
Président de l'AATF

Document réalisé en partenariat avec l'AFIGESE

Contributeurs : Philippe Laporte, Jacques Prentoux, Alain Portails

Annexe :

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

Evolution 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

Source : Rapport thématique de la Cour des Comptes - Les services déconcentrés de l'Etat
 Décembre 2017

