

FUSION DANS LES SERVICES DÉCONCENTRÉS : LE RAPPORT CONFIDENTIEL DES CORPS D'INSPECTION



© VALINCO/SIPA

Sur la création de secrétariats généraux communs aux préfectures et aux directions départementales interministérielles, "l'objectif d'économie ne saurait à lui seul convaincre ni les agents, ni l'encadrement", estiment dans leur rapport les corps d'inspection missionnés par le gouvernement. Ils préconisent notamment de décaler l'échéance pour la constitution des nouvelles structures.

Le gouvernement Philippe est prévenu. Sa décision de regrouper les services chargés des fonctions support des préfectures des départements et des direction départementales interministérielles (DDI) au sein de secrétariats généraux communs ne sera pas simple à mettre œuvre. Tel est le constat dressé par les corps d'inspection dans un rapport daté du mois de mai et **dont le contenu a été mis en ligne par le syndicat Ufetam-CFDT.**

Ce [rapport](#), "confidentiel", y est-il écrit, a été réalisé conjointement par l'inspection générale de l'Administration (IGA), l'inspection générale de la Jeunesse et des sports (IGJS), l'inspection générale des Services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (IGSCCRF), le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGDD) et le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER).

Avec le comité de pilotage du dispositif d'intervention interinspections dans les directions départementales interministérielles (Copil DDI), ces corps d'inspection avaient été chargés en février dernier par le directeur de cabinet du Premier ministre d'une mission relative aux travaux préalables à la mise en place de ces secrétariats généraux communs aux services de l'État dans les départements. Une réforme qui, selon Matignon, doit permettre aux services départementaux de l'État placés sous l'autorité des préfets d'accomplir leurs missions dans de "bonnes conditions" en réalisant "concomitamment" des gains de productivité sur les fonctions support.

Administration "fragilisée"

Comme l'expliquent les corps d'inspection dans leur rapport, cette réforme concernera une administration territoriale particulièrement "fragilisée du fait de la réduction de ses moyens". De 2011 à 2017, les DDI ont ainsi perdu "un quart" de leurs effectifs et les préfetures, "7 %". "Les fonctions support, directement affectées par cette baisse, ont été assurées de manière inégale", y est-il indiqué.

Quant aux reproches formulés à l'encontre des changements initiés il y a dix ans (les DDI ont été mises en place en 2010), ceux-ci "portent désormais sur leur inachèvement", indiquent les corps d'inspection. Comme le soulignent les nombreux rapports des missions d'examen de l'organisation et du fonctionnement des DDI, "les résultats obtenus en matière d'harmonisation statutaire, indemnitaire, budgétaire, d'action sociale, de gestion (réduction du nombre de budgets opérationnels de programme, systèmes d'information...) sont très limités, alors que les agents travaillent désormais dans les mêmes services".

Ce sont "précisément ces questions qu'auront à traiter les secrétariats généraux communs", précisent les corps d'inspection. Une dénomination à laquelle ils ont préféré celle de "pôle support interservices en département" (PSID), qui leur semble "mieux répondre à l'ambition interministérielle à donner à la réforme et éviter des confusions terminologiques".

Gare à l'obsession des économies

Selon les auteurs du rapport, cette réforme ne "réussira qu'à deux conditions" : "lui donner du sens et engager sans délai une transformation profonde de certaines modalités de fonctionnement". Concernant le sens donné à la réforme, "l'objectif d'économie ne saurait à lui seul convaincre ni les agents, ni l'encadrement", estiment les auteurs du rapport, qui sont dans l'incapacité de quantifier ex-ante les gains en emplois. La mission interinspections considère même "au demeurant que la fixation d'une norme de suppression d'emplois dans les PSID dès 2020 ne pourrait qu'obérer le succès de la réforme".

"Il est toutefois probable que des économies seront rendues possibles par le regroupement des équipes mais après une période de transition, soulignent-ils. Car il faut tenir compte de la perte d'efficacité en phase de création du PSID, puis du temps perdu dans les échanges avec les équipes métiers qui pourront à l'avenir être plus éloignées."

Et d'ajouter que "d'autres arguments" que celui des économies "doivent être mis en avant pour justifier le regroupement des moyens dans les PSID". Notamment le fait d'"assurer des services aujourd'hui mal ou non rendus, renforcer la professionnalisation des équipes, réallouer du temps, voire des emplois, vers les fonctions métier". "Plus généralement",

selon le rapport, cette évolution doit constituer un outil de "modernisation de l'État au niveau local".

Quelles mutualisations ?

Quant à la transformation de certaines modalités de fonctionnement, 5 chantiers ont été identifiés par les corps d'inspection pour "mettre fin à des situations parfois profondément inégalitaires et permettre aux PSID de trouver leur pleine efficacité". À savoir, le regroupement de l'immobilier des services présents dans un département ; le rapprochement des règles de gestion des ressources humaines (RH) et des régimes indemnitaires ; la déconcentration des actes de gestion ; l'harmonisation de l'action sociale et le fait de rendre compatibles les systèmes d'information de l'État, notamment en matière de ressources humaines.

"Dans ces cinq domaines, des décisions politiques fermes seront indispensables pour surmonter les blocages observés depuis la mise en place des DDI [...]. C'est en s'appuyant sur le sens de la réforme et sur les conditions de sa réussite, les deux étant liés, que doivent être analysés les fonctions à confier au PSID et le nombre d'emplois à transférer sur le nouveau programme budgétaire", indique le rapport.

Sont ainsi envisagées par les corps d'inspection la mutualisation dans les PSID des fonctions support "à l'exception de la communication interne et externe, des fonctions juridiques et des démarches qualité intrinsèquement liées aux métiers". Selon ces derniers, "il est également préférable, pour ne pas désorganiser les services « métier », de ne pas intégrer dans les PSID les agents qui y exercent actuellement des fonctions support, pour l'essentiel des actions budgétaires et comptables liées à ces fonctions". La gestion des ressources humaines a elle aussi "vocation" à intégrer les PSID, tout comme les services interministériels des systèmes d'information et de communication (Sidsic), qui "trouvent naturellement toute leur place dans les PSID".

Décaler l'échéance de six mois

Au total, cette réforme devrait concerner plus de 5 000 agents qui travailleront dans ces secrétariats généraux communs. Selon les estimations effectuées par les corps d'inspection, la création de ces nouvelles structures devrait par ailleurs entraîner un transfert budgétaire de 1 500 à 2 000 agents. Et ce vers le nouveau programme budgétaire 354, né de la fusion décidée par le gouvernement des programmes 333 (moyens mutualisés des services déconcentrés de l'État) et 307 (administration territoriale).

Concernant l'échéance fixée par le gouvernement pour la constitution des PSID, les corps d'inspection considèrent qu'elle devrait être décalée du 1er janvier 2020 au 30 juin de la même année. Une échéance qui, tout de même, "reste ambitieuse", estiment ces derniers.

Desserrer le calendrier, expliquent-ils, est nécessaire "pour se donner le temps d'une réflexion locale approfondie et informer les personnels, les accompagner puis assurer un suivi documenté de la mise en œuvre de la réforme". Pas de quoi satisfaire les représentants du personnel, farouchement opposés à l'idée de la création de tels secrétariats généraux communs dans les services déconcentrés.

Par Bastien SCORDIA