

REFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ETAT

Feuille de route

Conformément aux communications présentées lors du Conseil des ministres du 2 juillet 2014, la réforme territoriale doit conduire l'Etat à ajuster ses organisations et à se poser la question des missions qu'il doit exercer dans les territoires, en veillant à l'égalité d'accès au service public de toutes les populations, à l'efficacité de son action et à la qualité de travail de ses agents.

I - Un Etat déconcentré cohérent

L'Etat doit rester présent dans les territoires. Pour y être le plus efficace et répondre aux attentes de nos concitoyens, il doit identifier ses missions propres, dans le cadre d'une bonne articulation avec les collectivités et les autres acteurs contribuant aux services publics.

- o Son organisation régionale doit accompagner la constitution de grandes régions et les nouveaux transferts de compétence aux collectivités territoriales. Elle doit lui permettre d'assumer ses fonctions stratégiques, en premier lieu en matière de soutien au développement économique, d'aménagement durable du territoire, de politiques sociales et de solidarité, notamment de santé et d'emploi, de politique culturelle, Le niveau régional de l'Etat doit, à cette fin, conforter sa capacité à exercer pleinement ses attributions budgétaires (effectifs et moyens de l'administration territoriale).
- o L'évolution des conseils départementaux, dans la perspective de leur disparition, ainsi que la nécessité d'accompagner la montée en puissance des intercommunalités imposent de renforcer la capacité de l'Etat à assurer ses missions au plus près des citoyens, là où s'effectue la mise en œuvre concrète des politiques publiques. Cet objectif doit être celui de l'ensemble des services de l'Etat et des services au public en général, afin de renforcer la visibilité de leur présence et de permettre de proposer une offre de service enrichie et modernisée.

Pour assumer ces missions, le rôle respectif de ses administrations centrales et déconcentrées doit être précisé, dans le cadre d'une rénovation de la déconcentration. La recherche d'une plus grande efficacité suppose que les gestionnaires locaux aient, au plan territorial, les marges de manœuvre nécessaires pour rendre l'effort demandé plus acceptable et mieux adapté aux réalités du terrain, en leur donnant notamment plus de souplesse pour l'affectation des moyens humains et financiers dont ils ont la responsabilité.

II -- Huit chantiers prioritaires à conduire.

La première phase de la réforme de l'administration territoriale doit permettre de faire aboutir les chantiers suivants :

- La revue des missions de l'administration territoriale : une revue des missions de l'ensemble du périmètre de l'Etat est engagée, coordonnée par le secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification. Dans ce cadre, les ministères sont invités, avec l'appui du ministre de l'intérieur, à examiner les missions qu'ils exercent dans les territoires, en vue d'aboutir à des choix clairs et cohérents avec l'intervention des collectivités territoriales. Les options relatives au devenir des conseils départementaux seront prises en compte. Le ministère des affaires sociales et de la santé mènera par ailleurs la revue des missions des ARS, en cohérence avec la revue des missions de l'administration territoriale. Cette revue sera conduite rapidement, et devra aboutir à l'identification des missions à abandonner, à rénover en profondeur et à renforcer. Cette revue des missions et le renforcement nécessaire de la relation avec des intercommunalités plus structurées, doivent s'inscrire dans une stratégie de gestion prévisionnelle

des métiers et des compétences devra être engagée par chaque ministère puis partagée au plan interministériel de manière à coordonner les actions de requalification, de formation et de mobilité des agents ;¹

- **La rénovation de la charte de la déconcentration** : au-delà de sa dimension symbolique forte et de l'affirmation de principes directeurs concernant la territorialisation des politiques publiques, la refonte de ce texte devra préciser les modes d'exercice des relations entre niveaux centraux et déconcentrés et poser les conditions juridiques d'un certain nombre d'évolutions visant à donner de nouveaux leviers d'action aux préfets et aux services déconcentrés ;
- **Une gestion modernisée et déconcentrée des ressources humaines** : des évolutions concrètes et rapides sont nécessaires pour favoriser la convergence des principes de gestion (indemnitaire, action sociale, médecine professionnelle...), faciliter les mobilités locales et mieux associer les chefs de services déconcentrés à la gestion des carrières des agents placés sous leur autorité. Les mobilités intra-régionales seront facilitées après une phase d'expérimentation. Les ministères seront invités à proposer un plan global de déconcentration en matière de ressources humaines. Ces évolutions doivent être examinées dans le cadre du dialogue social ;
- **Renforcer les marges de manœuvre des gestionnaires locaux** : sous réserve de leur compatibilité avec les obligations communautaires, une déconcentration ambitieuse des crédits et des plafonds d'emplois au niveau territorial, la faculté donnée aux responsables des services déconcentrés d'exercer un vrai pouvoir d'arbitrage au niveau de mise en œuvre des politiques publiques, la réduction des contrôles a priori sont autant de leviers à mettre en œuvre pour faire de la gestion des ressources un levier de transformation au service des politiques publiques ;
- **Une nouvelle carte des services publics au niveau infra-départemental** : un processus de concertation, sous l'égide des préfets et s'appuyant notamment sur l'expérimentation conduite en Alsace-Moselle, sera engagé par vagues successives afin d'aboutir à une carte des services de l'Etat renouvelée en 2017. Les travaux devront être articulés dans le cadre des schémas départementaux d'accessibilité aux services publics et mettre en cohérence les différents modèles d'implantation : maisons de l'Etat, maison de services publics, etc.
- **Une tutelle des opérateurs prolongée au niveau territorial** : dans le contexte de diminution et de rationalisation de la carte des opérateurs et agences de l'Etat, le rôle des préfets vis-à-vis des opérateurs ayant une représentation territoriale doit être précisé, autour de la notion de délégué territorial, au besoin dans la loi ;
- **Relancer et poursuivre le processus de mutualisation des fonctions support dans la mesure où il permet des gains financiers et d'efficacité** : il faut aujourd'hui prolonger et sécuriser les mutualisations déjà engagées par la mise en place d'outils adaptés (mécanisme financier de soutien, structuration du pilotage national, gestion des effectifs des services intégrés...). Des expérimentations seront conduites à différents niveaux d'administration : maisons de l'Etat, services co-localisés, plateformes interministérielles de soutien au niveau départemental, régional ou supra-régional ;
- **Simplifier le fonctionnement des instances consultatives par l'effet du regroupement des commissions consultatives ou par leur remplacement par des modes de concertation alternatifs**. Les échelons centraux des ministères révisent depuis 2013 leur stratégie consultative. Un mouvement similaire doit être poursuivi dans les échelons déconcentrés de l'Etat. Les instances de consultation, le plus souvent présidées par le représentant de l'Etat, contribuent à informer le public et ont une fonction de concertation entre les acteurs du territoire. Leur intervention doit cependant être simplifiée. L'administration doit appuyer les

fonctionnement des commissions locales prendra appui sur un groupe de travail interministériel, regroupant des praticiens locaux et nationaux, chargé de répertorier de manière exhaustive les instances et leurs modes opératoires, de proposer les ajustements nécessaires et les moyens juridiques d'y parvenir pour la fin de l'année 2014.

Une série de travaux mérite également d'être lancée dès cet été. Ils doivent concerner en priorité les questions suivantes :

- A la lumière de la réforme territoriale, quel devenir pour l'échelon régional de l'Etat ? Son organisation sera mise en cohérence avec les 14 futures grandes régions. Un schéma déterminant les conditions dans lesquelles cette réorganisation sera mise en œuvre sera proposé avant la fin du premier trimestre 2015. Il prendra en compte l'évolution nécessaire des missions et les conséquences sur le plan des ressources humaines, des moyens et des implantations. Une mission inter-inspection constituée dès cet été pourra poser les bases de cette réflexion.
- Nouvelle carte territoriale et circonscriptions d'action de l'Etat : comment donner plus de cohérence ?
- Quelle organisation de l'Etat dans les départements dits métropolitains ?

Ils permettront d'éclairer la deuxième phase de la réforme de l'Etat territorial qui devra aborder les questions d'organisation et de structures.

La question des usages du numérique et de son impact sur le contenu du service public, l'évolution du rôle et de l'organisation de l'administration territoriale à 10 ou 15 ans (avenir des guichets, réseaux de compétences, relations aux usagers...) mériteront également une réflexion approfondie.

Méthode

Le pilotage et le suivi du volet ATE s'intègre dans une gouvernance globale de l'exercice de revue des missions de l'Etat :

- o le ministre de l'intérieur et le secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification assureront le secrétariat et la coordination des travaux. Chaque ministère sera appelé à constituer et faire connaître d'ici à la mi-juillet, la structure projet qu'il retient pour piloter la démarche et le nom des correspondants désignés ;
- o une réunion mensuelle des directeurs de cabinet, des secrétaires généraux des ministères et du secrétaire général du Gouvernement est l'instance de pilotage de la revue des missions et des autres chantiers ;
- o un groupe de suivi est constitué, composé des conseillers référents désignés par les cabinets et des correspondants désignés au niveau administratif (issus soit du secrétariat général soit des directions métier). Il est animé par la DMAT et le SGMAP ;
- o le comité des « 40 » et le comité des secrétaires généraux pourront constituer des lieux d'information et d'échange sur ces chantiers ;
- o un groupe témoin de 15 préfets, sous-préfets et de chefs de services déconcentrés (directeurs régionaux et départementaux) sera réuni une fois par mois. Par ailleurs, une réunion du ministre de l'intérieur, de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique et du secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat avec les associations d'élus sera organisée en septembre afin de leur présenter la démarche.
- o les inspections générales seront sollicitées en priorité sur les sujets appelant une vision prospective, en lien avec l'avancement de la réforme territoriale. Les ministères qui le souhaitent pourront bénéficier de leur appui concernant la réforme de l'organisation territoriale et la revue des missions.

- dialogue social : le ministre de l'intérieur et le secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification présenteront la réforme devant le conseil national des services publics qui sera installé à l'automne. Le ministre de la décentralisation et de la fonction publique conduira le dialogue social interministériel. Chaque ministère aura la responsabilité d'associer les organisations syndicales représentatives à la démarche conduite. Un calendrier concerté des principales étapes du dialogue à conduire sera arrêté avec les ministères concernés. En parallèle, l'information des préfets, directeurs et chefs de service devra être assurée tout au long de l'exercice pour qu'ils soient en mesure d'assurer le relais du dialogue social à chaque niveau d'administration.

Calendrier

2 juillet 2014 : Communication en Conseil des ministres centrée sur les objectifs et les principes directeurs de la réforme de l'Etat territorial.

10 juillet 2014 : Réunion des secrétaires généraux avec la ministre de la décentralisation et de la fonction publique. Echange sur les modalités du dialogue social et les orientations en matière de déconcentration RH (sur la base des conclusions du groupe de travail réuni en février – mars 2014). RIM sur les maisons de l'Etat.

15 juillet 2014 : Première réunion du groupe de suivi.

17 juillet 2014 : Première réunion de l'instance de pilotage. Echanges sur la feuille de route, le cahier des charges et les outils de la revue des missions, la lettre de mission inter-inspections et le calendrier des réunions.

22 juillet 2012 : RIM sur la déconcentration RH.

Septembre 2014 :

- Prise de parole du Premier ministre sur la réforme de l'Etat et le rôle de l'administration territoriale ; cadrage politique de la démarche; annonce de la revue des missions, des travaux engageant une nouvelle étape de la déconcentration et des principes devant guider l'évolution de l'échelon infra-départemental ;
- Lancement des huit chantiers et des deux missions inter-inspections sur l'évolution de l'organisation de l'Etat ;
- Déploiement des premières mesures d'amélioration de la gestion des ressources humaines de l'ATE (convergence indemnitaire, rappel des prérogatives des DDI, convergence des calendriers de gestion).

Automne 2014

- Arbitrage des orientations en matière de déconcentration RH ;
- Entrée en vigueur de l'étude d'impact sur les services déconcentrés des projets de loi et de décret (« test ATE ») ;
- Rédaction des directives nationales d'orientation harmonisées ;
- Déploiement des premières mesures de déconcentration RH.

Fin novembre 2014 : Finalisation de la révision du décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration ;

Décembre 2014 : Arbitrages sur les mesures de déconcentration budgétaire, préparation des textes.

Janvier 2015 : Consolidation des résultats de la revue des missions et arbitrages.

1^{er} trimestre 2015 : Entrée en vigueur de la charte de la déconcentration renouvelée.

Au cours du 1^{er} semestre 2015 : Expérimentations en matière RH et budgétaire ; rédaction des documents stratégiques régionaux par les préfets de région, déconcentration de certaines décisions ; aboutissement des missions inter-inspections relatives à la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat (mise en cohérence des cartes, évolution de l'échelon régional, prise en compte des métropoles).

Annexe- Calendrier et pilotage des 2 chantiers opérationnels et des 3 missions de réflexion sur l'évolution de l'organisation de l'Etat

Intitulé	Pilote et calendrier	
Refonte de la charte de la déconcentration <i>Objectif: publier un nouveau décret en janvier 2015</i>	Ministre de l'intérieur / Secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat	Lancement : juillet 2014 Aboutissement : janvier 2015
Revue des missions Etat territorial <i>Objectif: redéfinir le champ d'action prioritaire des services déconcentrés de l'Etat</i>	Ministre de l'intérieur / Secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat	Lancement : juillet 2014 Aboutissement : février 2015
Amélioration et déconcentration de la gestion des ressources humaines <i>Objectif: restaurer les marges de manœuvre de l'échelon déconcentré et favoriser la convergence entre agents</i>	Ministre de la décentralisation et de la fonction publique (DGAFP)	Lancement : juillet 2014 Calendrier : mise en œuvre en 2015
Responsabilisation des acteurs territoriaux dans le domaine budgétaire <i>Objectif: mettre fin aux pratiques de recentralisation des crédits</i>	SGMAP en lien avec le ministère du budget, le SGG (DSAF) et quelques ministères	Lancement : juillet 2014 (recensement des pratiques de centralisation non prescrites par les textes) Aboutissement : janvier 2015 (abrogation de ces pratiques)
Evolution de la carte infra départementale de l'Etat <i>Objectif: redéfinir l'organisation des implantations territoriales de l'Etat au plan infra départemental, dans une perspective interministérielle</i>	Ministre de l'Intérieur / Ministre du logement et de l'égalité des territoires / Secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat	Lancement : juillet 2014 Achèvement : fin 2016
Cohérence de l'action conduite par les opérateurs et par les services déconcentrés <i>Objectif: donner au préfet le rôle de délégué territorial des opérateurs dotés d'une représentation territoriale et ayant une responsabilité dans la conduite de politique publique sur le territoire</i>	Secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat (SGMAP)	Lancement : septembre 2014 Aboutissement : janvier 2015
Rapprochement des fonctions support <i>Des expérimentations seront conduites à différents niveaux d'administration : maisons de l'Etat, services co-localisés, plateformes interministérielles de soutien au niveau départemental, régional ou supra-régional.</i>	SGMAP Appui inspections	Lancement : septembre 2014 Aboutissement : lancement des expérimentations en 2015
Simplifier le fonctionnement des instances consultatives <i>Objectif: regroupement des commissions ou remplacement par des modes de consultation alternatifs</i>	Secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat (Mission simplification)	Lancement : septembre 2014 Aboutissement : janvier 2015

Les missions de réflexion relatives à l'évolution de l'organisation de l'Etat à engager en priorité dès cet été sont les suivantes :

Intitulé	Modalités	Points soulevés
A la lumière de la réforme territoriale, quel devenir pour l'échelon régional de l'Etat ?	Mission. inter-inspections (IGA, IGF, IGAS, CGEDD, IGAC) à conduire entre juillet et décembre	
Nouvelle carte territoriale et circonscriptions d'action de l'Etat : comment donner plus de cohérence ?	Mission inter-inspections (IGA, IGF, IGAS, CGEDD, IGSJ, IGAC... A conduire entre juillet et décembre.	Le champ de la mission a vocation à excéder celui de la REATE (implantations de la justice, des finances publiques, des douanes). Quel devenir pour l'échelon zonal et les inter-régions actuelles ? Quelle mise en cohérence des différents réseaux ?
Quelle organisation de l'Etat dans les départements dits métropolitains ?	Un groupe composé de représentants d'administrations centrales et de « praticiens » de l'administration territoriale des départements concernés conduirait la réflexion. Il pourra évidemment bénéficier du concours des inspections en tant que de besoin.	Au regard de l'expérience lyonnaise – avec ses spécificités – les conséquences à en tirer pour l'organisation de l'Etat sont importantes. La question de l'Ile-de-France doit être traitée spécifiquement.

Revue des missions de l'Etat territorial

Note d'orientation

Au moment où est engagée une réforme sans précédent de l'organisation des collectivités territoriales, l'Etat se doit de procéder à une analyse de ses propres missions en identifiant celles où il est le plus légitime à intervenir et celles où d'autres acteurs publics sont mieux à même d'agir, et en procédant à une clarification entre son rôle et celui des collectivités.

L'objectif est d'améliorer la lisibilité de l'action publique pour l'utilisateur, de redonner des perspectives aux agents, de renforcer la légitimité et la crédibilité des représentants de l'Etat et de leurs services, tout en améliorant l'efficacité des moyens publics mobilisés dans un contexte de maîtrise de la dépense publique.

1) Champ d'application de la revue des missions

A) *L'Etat territorial doit être conforté dans ses missions essentielles de garant*

La refondation des missions de l'Etat au plan territorial doit s'organiser autour de quelques principes essentiels, parmi lesquels la **protection, l'égalité, l'autorité**. Elle doit prendre en compte le respect des engagements communautaires. Elle ne saurait enfin remettre en cause une fonction majeure de l'Etat territorial, celle de synthèse et de recours, qui reste attendue des collectivités comme des acteurs sociaux.

Les grands domaines où l'Etat doit intervenir comme garant concernent principalement :

1. Le **respect des lois et des règlements européens**, et la garantie des droits et du fonctionnement de la vie démocratique et sociale (justice, égalité des droits, organisation des élections, des libertés publiques et de l'expression des citoyens, contrôle de légalité des actes, du budget et du fonctionnement des collectivités)

2. **L'ordre public** entendu au sens large, comprenant à la fois :

- les sécurités (sécurité publique, lutte contre les violences faites aux femmes, sécurité civile, sécurité sanitaire, sécurité alimentaire, sécurité industrielle, sécurité énergétique, sécurité environnementale, etc.), de la prévention à la gestion du risque.

- les missions d'inspection et de contrôle qui garantissent ces sécurités (inspection du travail, protection du consommateur et contrôle des produits, contrôle des accueils collectifs de mineurs, polices de l'environnement et de l'urbanisme, contrôle au titre de règlements européens etc.) sont prioritaires ;

- la gestion de crises.

3. **La cohésion sociale**, comprenant notamment :

- la protection des plus vulnérables, expression de la solidarité nationale ;
- la promotion de l'emploi, la sécurisation des parcours professionnels et l'accompagnement des mutations économiques ;

- le soutien à la jeunesse et à ses projets, entendue comme une priorité transversale de l'action publique ;
- la promotion des droits des femmes.

Dans ces domaines, l'Etat doit garder une capacité d'impulsion et d'animation forte pour mettre en oeuvre les priorités gouvernementales, y compris dans des domaines interministériels.

4. **La cohésion territoriale**, impliquant le maintien des grands équilibres entre les territoires et leur développement durable. C'est notamment dans ces domaines que s'exprime la fonction d'ensemblier et de médiateur de l'Etat. Il reste un interlocuteur bien placé pour faire émerger une vision commune et durable du territoire auprès des différents acteurs, arbitrer entre les intérêts en présence et accompagner les acteurs dans l'émergence de projets économiques ou sociaux, notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

5. **La protection du patrimoine naturel, culturel et sportif** relève également du champ de ces missions essentielles. Le rôle historique de l'Etat – autour duquel s'est structuré la Nation – comme une organisation qui demeure unitaire et non fédéraliste lui donne, au plan territorial, une responsabilité spécifique. L'Etat territorial est en effet celui qui, sans en être le dépositaire exclusif, est le garant de l'intérêt général et de l'intérêt de long terme vis-à-vis des acteurs locaux – entreprises, partenaires sociaux, monde associatif. Cela lui donne, au-delà des missions qu'il exerce lui-même, une double responsabilité – celle d'être le relais auprès du Gouvernement des attentes des acteurs, et celle d'être un outil privilégié pour faciliter l'émergence du consensus entre les différents acteurs.

Dans ce domaine, l'affaiblissement de l'intervention de l'Etat serait incompris et constituerait un facteur de risque. Toutefois, les modalités d'exercice de ces missions peuvent faire l'objet d'évolutions dans le sens d'une meilleure efficacité de l'action publique.

B) Les missions qui se situent au-delà de ce noyau dur méritent d'être évaluées, afin d'être soit remises en cause, soit au contraire légitimées, en tirant notamment les conséquences de la décentralisation.

Les autres missions de l'Etat doivent avoir une base claire et une plus-value bien identifiée. A défaut, il faut envisager leur abandon ou leur transfert à d'autres acteurs.

Dans un premier temps, les conséquences des différentes phases de décentralisation intervenues depuis 1982-1983 doivent être tirées, pour simplifier et clarifier les compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales.

Il est ainsi nécessaire de clarifier l'exercice de compétences décentralisées. Aller au terme du « pacte de responsabilité » qui se dessine actuellement avec les collectivités implique pour l'Etat de jouer un rôle de régulation au moyen de la réglementation et du contrôle, mais de laisser la mise en œuvre des politiques décentralisées aux collectivités territoriales.

Dans ces domaines, l'Etat doit s'abstenir d'intervenir là où les collectivités ont désormais compétence exclusive.

L'enjeu est celui de l'efficacité mais aussi et surtout un enjeu démocratique majeur : laisser des collectivités en pleine responsabilité sur leurs domaines d'intervention, c'est les mettre en situation de rendre compte.

Les compétences demeurant à l'Etat dans les champs décentralisés ou partagés (formation, développement économique, aménagement du territoire, transports, insertion, lutte contre l'exclusion, versement des allocations de solidarités, aménagement urbain...) doivent faire l'objet d'un examen systématique, afin de différencier ce qui relève du transfert incomplet et ce qui résulte d'une différence de nature des interventions dans un même champ et qui doivent être maintenues, voire relégitimées. Ces questionnements devront prendre en compte, dans le champ social notamment, la perspective de la disparition des conseils départementaux, ainsi que les nouvelles lignes de partage de compétences avec les métropoles.

Parmi ces missions à examiner prioritairement, peuvent être citées :

o les politiques d'intervention :

Elles doivent faire l'objet d'une analyse tenant compte de leur ampleur, de leur effet de levier, de l'origine des financeurs (UE, Etat, collectivités territoriales) et être mises en perspective avec leurs coûts de gestion.

o les politiques « d'animation »

Alors que l'animation de la « vie du territoire » a progressivement été confiée aux collectivités, il convient sans doute de s'interroger sur les conditions dans lesquelles l'Etat peut intervenir en lien avec ses partenaires.

o les politiques dites « partenariales »

Il convient de distinguer parmi ces politiques celles qui sont porteuses de véritables enjeux pour l'Etat, celles pour lesquelles il est facteur de plus-value, de celles enfin dans lesquelles son positionnement est plus incertain, voire discutable.

Pour chacune de ces politiques, le rôle de l'Etat (co-gestionnaire, animateur, donneur d'ordre...) devra être clairement arrêté, pour lever l'ambiguïté du terme « partenariat ».

C) La revue des missions doit relever un double défi : préserver des compétences métiers indispensables pour fonder la décision, tout en conservant une capacité d'adaptation

Même avec des champs d'interventions bien définis entre acteurs publics, la nature des missions et le périmètre sur lequel elles s'exercent sont naturellement amenés à évoluer pour prendre en compte les nouveaux besoins exprimés ou des phénomènes émergents (nouvelles technologies, risques émergents). Quel que soit le périmètre de ses missions, l'Etat doit préserver des compétences transversales ou spécialisées qui lui permettent de faire face aux adaptations des organisations.

La légitimité de l'action de l'Etat passe par la compétence de ses agents, notamment dans les domaines techniques ou des domaines en prise avec les acteurs économiques. Compte-tenu de la démographie des personnels de la fonction publique, il convient d'être particulièrement vigilant au maintien des compétences nécessaires à la mise en œuvre des politiques de l'Etat.

D) L'approche devra être globale et couvrir les missions de l'Etat aujourd'hui exercées par les services déconcentrés et par des opérateurs

L'examen des missions doit porter sur celles de l'Etat local mais également sur celles des opérateurs présents à ce niveau. Le développement des opérateurs et des agences de l'Etat a été important au cours

des dix dernières années. La mise en cohérence territoriale de l'action des services de l'Etat et de celle des opérateurs reste à améliorer.

II. Quelles compétences pour quel échelon ?

La lisibilité de l'action publique exige que la responsabilité soit exercée au niveau pertinent.

La revue des missions doit inclure deux dimensions qui ne sont pas strictement superposables :

- celle des compétences juridiques détenues par l'un ou l'autre des échelons de l'administration (le plus souvent, par le préfet de région ou par le préfet de département et par les chefs de service par délégation) ; celle des modalités d'exercice de ces compétences, qui peuvent être mises en œuvre par des équipes situées à un autre échelon. Des considérations d'efficacité peuvent en effet justifier qu'une responsabilité mobilise des compétences partagées par plusieurs niveaux d'administration (ex : une compétence exercée au plan départemental peut devoir s'appuyer sur une expertise ou des moyens existant au plan régional).

A) La région : échelon de pilotage et de coordination des grandes politiques publiques

Le fait régional doit être pleinement assumé, car la région, même dans un ressort géographique revu, est l'échelon pertinent pour le croisement des politiques nationales et des enjeux territoriaux. La capacité de l'Etat à affirmer ses orientations stratégiques en lien avec les futures grandes régions est un enjeu majeur de la cohérence et de l'efficacité de l'action publique.

Sa légitimité ne réside pas dans une différence de champ d'intervention vis-à-vis de l'échelon départemental mais bien dans une différence de nature d'intervention : l'échelon régional doit notamment assurer l'articulation entre les unités de terrain et les administrations centrales et non dupliquer l'un ou l'autre.

Il lui revient ainsi de :

- mettre en œuvre les stratégies nationales et les grandes politiques publiques ; l'échelon régional assure la cohérence des politiques gouvernementales à l'échelle du territoire, en relation avec la collectivité régionale et les autres acteurs publics ; il est un échelon de définition de la stratégie de l'Etat territorial ;
- organiser le dialogue avec les partenaires régionaux ;
- développer des expertises propres au service des unités territoriales et des directions départementales ; le cas échéant, mettre en œuvre des politiques au profit des préfets de région ou de département ;
- développer les démarches de mutualisations : back-offices pour des tâches qui ne nécessitent pas de contact étroit ou direct avec les acteurs locaux, gestion interdépartementale des compétences rares, etc.

La capacité à exercer les compétences qui lui sont actuellement dévolues dans des périmètres régionaux élargis devra également être prise en compte.

B) Le département : échelon de droit commun pour la mise en œuvre des grandes politiques de l'Etat

La mise en œuvre des fonctions de contrôle et de protection qui incombent à l'Etat suppose la proximité et trouvent naturellement sa place au niveau départemental. Cela suppose d'évaluer la pertinence d'une mise en œuvre directe au niveau régional dans ces domaines, et de vérifier l'existence d'effets d'échelle réels. Dans le même temps, la présence départementale n'est pas contradictoire avec une organisation optimisée des moyens selon un schéma back/front office.

C'est également l'échelon de la relation avec les élus et de l'ingénierie territoriale : contribution à faire émerger une vision commune et durable du territoire aux différents acteurs, accompagnement des acteurs locaux pour favoriser l'émergence des projets économiques ou sociaux. Le représentant de l'Etat au niveau local répond au besoin d'une autorité de synthèse et d'arbitrage, d'un interlocuteur en mesure de régler les conflits et de s'assurer de la cohérence des objectifs. Il incarne la présence et la permanence de l'Etat.

Les citoyens comme les collectivités ont besoin d'un Etat présent à leurs côtés que seul l'Etat départemental, acteur interministériel chargé de la mise en œuvre des politiques de terrain, peut incarner.

L'objectif de proximité ne doit pas s'inscrire dans un schéma organisationnel unique, mais permettre d'adapter les réponses de l'Etat aux différentes catégories d'usagers et aux spécificités territoriales.

C) L'infra-départemental : une mission d'accompagnement

La dispersion des moyens qu'elle impliquerait ne permet pas à l'échelon infra-départemental d'être autre chose qu'une voie d'accès : porte d'entrée vers les centres de décisions et d'expertise de l'Etat, sa mission est celle de l'accompagnement de la complexité.

D) « L'échelon numérique » reste à développer

Les innovations technologiques doivent accompagner l'évolution des réseaux territoriaux. Nombre d'administrations ont développé ces dernières années des projets de dématérialisation mais de manière non coordonnée et parfois davantage centrée sur leurs attentes que sur celles des usagers. Une véritable stratégie numérique doit accompagner la réflexion sur l'évolution des implantations territoriales pour définir un bouquet de services numériques et les conditions de leur mise à disposition sur l'ensemble du territoire : téléprocédures, contacts dématérialisés, vidéo-guichets, prise de rendez-vous en ligne, communication par SMS...

