



PREMIER MINISTRE

La stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'État

Jean-Marc Rebière
Jean-Pierre Weiss

Rapport à Monsieur le Premier ministre

Sommaire

Synthèse du rapport	5
---------------------	---

Rapport	7
---------	---

A. Un état des lieux largement partagé	9
A.1. Un Etat territorial soumis à une pression en croissance permanente	10
A.1.1. L'analyse de la satisfaction des usagers	11
A.1.2. Les principales caractéristiques du service public en administration territoriale de l'Etat	12
A.1.3. Les difficultés et obstacles à l'atteinte de l'efficience	13
A.1.4. Une administration territoriale de l'Etat profondément déstabilisée	14
A.2. Des césures accrues entre administrations centrales, régionales, départementales et opérateurs	15
A.3. Des questions et incertitudes suscitées par la décentralisation	18
B. Les choix structurants de la démarche proposée	19
B.1. Le pari d'une Société mature permettant la clarification du rôle de l'Etat et la construction des progrès sur la confiance	20
B.2. Le choix de missions assumées	22
B.3. La simplification et la déconcentration de l'action territoriale de l'Etat	23
B.4. L'intégration à la démarche des perspectives de décentralisation	24
B.5. Des choix d'implantations territoriales stabilisées guidés par des critères objectifs	25
B.6. L'intégration à la démarche de l'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques	28
B.7. des modalités de dialogue social crédibilisant les intentions	32

C. La traduction opérationnelle des choix structurants	32
C.1. La construction des engagements de service public de l'Etat.....	32
C.2. L'actualisation des modalités de pilotage et de production des services publics	36
C.3. Le déploiement, dans le cadre du statut, d'une nouvelle politique de gestion des ressources humaines de l'Etat construite autour des compétences	38
C.4. Une articulation nouvelle entre administrations centrales, services territoriaux déconcentrés et opérateurs	40
D. Un choix entre 3 scénarii d'évolution pour une mise en œuvre dans le dialogue.....	43
D1. Les éléments communs aux différents scénarii	44
D.2. Les propositions pour les implantations infradépartementales de l'Etat	49
D.3. Une situation exacerbée : le cas de la concurrence, consommation et répression des fraudes	52
D.4. Le scénario 1 : la consolidation des structures par l'évolution des services chargés de la cohésion sociale	54
D.5. Le scénario 2 : la dynamique des missions dans la stabilité maximale des structures	56
D.6. Le scénario 3 : le repositionnement des missions territoriales de la cohésion sociale et de la " protection des populations "	56
D.7. Les adaptations possibles transcendant les scénarii.....	58
E. Les conditions de la réussite	59
E.1. La mise en œuvre rapide des mesures d'amélioration de court terme annoncées	59
E.2. La définition opérationnelle des modalités du dialogue social pour toutes les évolutions proposées	60
E.3. La consolidation du pilotage central stratégique pérenne de l'administration de l'Etat	61
Conclusion	62

Annexes	63
Annexe 1 : Lettre de mission	65
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	67
Annexe 3 : Description de l'organisation actuelle des services déconcentrés de l'État. (RéATE)	75
Annexe 4 : Note prospective	78
Annexe 5 : Réponses de représentants d'usagers.....	80
Annexe 6 : L'évolution des missions de contrôle de l'Etat.....	82
Annexe 7 : La clarification des missions déconcentrées vers les entreprises	85
Annexe 8 : Le mode projet dans la production des services publics.....	88
Annexe 9 : La conduite de l'adaptation des réseaux infra départementaux des services de l'Etat.....	96
Annexe 10 : Les modalités opérationnelles du scénario 1	98
Annexe 11 : Les modalités opérationnelles du scénario 2.....	101
Annexe 12 : Les modalités opérationnelles du scénario 3.....	103
Annexe 13. Comptes-rendus des réunions intersyndicales et contributions	106

Synthèse du rapport.

L'administration territoriale de l'Etat est déstabilisée. Il n'est pas excessif de parler de perte d'identité professionnelle des agents aboutissant à une profonde résignation.

Des césures accrues se sont fait jour entre administrations centrales, régionales, départementales et opérateurs, les difficultés de pilotage se superposent et la qualité du service rendu est mal cernée, révélant des lenteurs souvent significatives avec d'évidents impacts économiques négatifs.

Des obstacles significatifs à l'atteinte de l'efficience existent à tous les niveaux mobilisant une énergie considérable consacrée à " faire fonctionner " à grand peine les services.

Des questions et incertitudes nouvelles apparaissent dans les esprits, suscitées par la décentralisation : quelle évolution des missions, quel impact sur les structures ?

Pour répondre à cette situation, redonner du sens et améliorer significativement le service public nous avons retenu les options suivantes :

- ▀ Clarifier les missions d'un Etat garant, arbitre en dernier ressort, partenaire des grandes politiques publiques décentralisées dans une société mature pariant sur la confiance.
- ▀ Chercher une structure stable pour plusieurs années – 5 à 7 ans – sachant intégrer les contraintes budgétaires.
- ▀ Moderniser l'organisation du travail par une clarification du pilotage et de la production de services publics accompagnée de la déconcentration la plus large possible des décisions.
- ▀ Mettre à jour les compétences individuelles et collectives.

Pour clarifier les missions nous proposons de faire prendre par l'Etat des engagements de service public d'ici le 1^{er} janvier 2014 par un travail commun aux administrations centrales et à l'administration territoriale, piloté par le SGMAP, validé par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique en partant de l'attente des usagers.

Ces engagements comporteraient 3 ou 4 missions prioritaires par an sélectionnées par le Premier ministre, l'engagement des ministres pour toutes les autres et seraient complétés par 1 ou 2 engagements spécifiques à chaque région proposés par le préfet de région, l'ensemble guidant le management public par les objectifs et les résultats.

La préparation de ces engagements permettrait de mieux identifier les évolutions nécessaires des missions propres de l'Etat, dont les contrôles et évaluations, et celles qu'il partage avec les collectivités territoriales.

Elle permettrait aussi d'organiser autrement la production de service public quand les performances souhaitables ne sont pas à la portée des moyens actuels des services.

La publication de ces engagements redonnerait leur sens aux missions, permettrait de rendre compte des résultats et constituerait un puissant moteur de lutte contre les tâches inutiles dans une organisation beaucoup plus déconcentrée du travail.

La structure stable de services recherchée au niveau départemental et régional serait définie par des critères objectifs d'implantation territoriale, éviterait un bouleversement des structures actuelles et serait compatible avec les contraintes budgétaires.

Elle intégrerait des " respirations " dans l'organisation, et s'accompagnerait d'une évolution de l'échelon infra départemental garantissant en tout état de cause la présence de l'Etat sur le territoire.

Le rapport met en évidence que la robustesse budgétaire est à la portée de l'organisation proposée dans les scénarii développés et inscrit les baisses d'effectifs gages des créations d'emplois prioritaires dans un rythme moyen annuel de – 1% en moyenne pour les structures départementales et – 2% en moyenne pour les structures régionales et centrales sur la durée du quinquennat avec des gains potentiels d'efficience grâce à l'explicitation des missions et une " vraie " déconcentration.

Les trois scénarii étudiés prennent en compte les fragilités constatées dans l'organisation actuelle et se caractérisent par les orientations suivantes :

- S1 : Consolidation des structures par évolution des directions départementales de la cohésion sociale. Ce scénario prévoit la ventilation des DDCS entre structures départementales et le maintien des DDPP avec plusieurs évolutions importantes.
- S2 : dynamique des missions dans la stabilité maximale de structures. Ce deuxième scénario prévoit la consolidation des DDCS et le maintien des DDPP avec les mêmes évolutions importantes.
- S3 : Repositionnement des missions territoriales de la cohésion sociale et de la protection des populations. Ce scénario envisage la ventilation des DDCS et DDPP dans des unités territoriales de la DRJSCS d'une part, de la DIRECCTE et de la DRAAF d'autre part.

Restent au niveau départemental la DDT et la préfecture.

La modernisation du pilotage et de la production de services publics passerait par les orientations suivantes :

Les administrations centrales modifieraient en profondeur leur mode de pilotage des services déconcentrés, les préfets de région seraient co-responsables des politiques publiques dans leur région, et en conséquence co-producteurs des dialogues de gestion, les directions régionales seraient tout à la fois pilotes et producteurs en harmonisation avec directions départementales.

Le mode projet serait fortement développé, la structuration du travail en réseau encouragée et la notion de mutualisation précisée pour ne pas créer de missions dévalorisées.

Une modernisation ambitieuse de la gestion des ressources humaines de l'Etat est proposée autour de deux axes, le management et l'expertise, par la mise à jour des compétences, des validations avant nominations, une dynamique nouvelle sur les carrières de l'encadrement supérieur et la construction de carrières d'experts.

La mise en œuvre sur trois ans, dès 2014, de la "convergence " des situations des agents des services départementaux et régionaux, et notamment de leurs régimes indemnitaires appuierait fortement la crédibilité des évolutions recommandées par ce rapport.

Enfin le pilotage central de l'administration serait confirmé autour du secrétaire général du Gouvernement avec quelques évolutions.

Rapport

La Société française, complexe, diverse, alternant quand elle ne les superpose pas élans collectifs et affrontements internes, construit son Histoire depuis plus de mille ans, et sa République depuis plus de deux cents ans.

Dans les élans de cette Histoire, malgré ses soubresauts ou ses parenthèses tragiques, les services publics, très tôt apparus, si l'on choisit de dater leurs premières manifestations de l'installation des missi dominici de Charlemagne, incarnent et traduisent à partir de la création de la troisième République, à côté du suffrage universel, les ambitions de notre démocratie.

L'analyse et les propositions qui suivent, tout en portant sur un champ circonscrit, du double point de vue territorial et administratif, et une période d'évident court terme au regard de cette Histoire, doivent, modestement mais lucidement, tenter de s'inscrire dans le grand mouvement de celle-ci.

En le rappelant, nous ne chercherons ni à nier ou contourner les faiblesses, les crises, les doutes collectifs, ni à relativiser pour la minimiser l'obligation de retrouver l'équilibre des finances publiques de notre pays.

Mais nous rappellerons d'emblée deux points forts essentiels de l'état des lieux de départ :

- ▀ La Société française ne se délite pas, ne se dissout nullement ni dans la " mondialisation " ni dans le communautarisme, pas plus que son inscription au cœur d'une Europe qui a construit la paix, veille sur elle et tente au-delà des crises d'édifier les solidarités économiques et sociales ne menace son existence.
- ▀ Les citoyens ne remettent pas aujourd'hui en cause leur confiance dans les services publics, même s'ils attendent, exigent de l'Etat la réponse à toutes leurs inquiétudes, sans trop savoir au demeurant, la plupart du temps, de quelle collectivité publique relèvent ces réponses.

Il nous a été demandé d'inscrire nos analyses dans une démarche prospective. Même à l'horizon limité de cinq ans, cette interpellation a du sens : les attentes des bénéficiaires du service public évoluent, tout comme les rapports au travail et les réponses techniques et sociales. Le rythme de ces évolutions qui font écho à la complexité des organisations sociales s'accélère, dicté notamment par le déploiement massif et les progrès permanents des technologies de l'information.

Les repères prospectifs que nous intégrons à nos propositions sont issus de nos réflexions, de la prise de connaissance des travaux de la DATAR et de la rencontre des quelques responsables d'analyses prospectives de l'administration qu'il a été possible de mobiliser et d'un rapport du professeur Gauchet plus spécifiquement consacré à l'Etat territorial.¹

Marcel Gauchet, directeur d'études à l'Ecole des hautes études en sciences sociales : " l'Etat territorial et les attentes des français : éléments de réflexion à l'horizon 2025. "

L'élargissement de notre démarche au milieu universitaire, si le délai imparti à notre travail l'avait autorisée, aurait grandement renforcé cette dimension de notre rapport.

Nous les résumerons ici de la façon suivante :

Les attentes des citoyens portent et porteront de plus en plus sur la prévention des risques (sanitaires, alimentaires, naturels, industriels...).

Une interrogation demeure sur la part que prendront le débat public et le rôle des usagers dans la mise en œuvre des politiques et projets publics.

Des sujets nouveaux apparaissent concernant les rapports au travail, qu'il s'agisse de l'équilibre entre le sens qu'on y trouve et la part de son temps qu'on y consacre, du développement du télétravail, pas exclusivement défini comme le travail à domicile mais aussi sur un lieu de travail distant de celui où la prestation est délivrée.

L'évolution des technologies de l'information et des sciences du vivant et de leur usage se poursuit à vive allure.

La prise en compte des enjeux du développement durable devrait connaître de nouvelles traductions par exemple autour de questions de l'eau qui vont prendre une grande ampleur sur la planète.

L'aspiration de citoyens de plus en plus nombreux à des vies professionnelles composites, avec diverses activités se développe.

L'évolution du rôle des associations avec le vieillissement de la population et la forte croissance du nombre des " jeunes retraités " peut constituer un élément structurant de l'équilibre des pouvoirs et contre-pouvoirs en matière de service public comme l'opportunité de construire de nouveaux partenariats avec l'Etat.

Mais ces associations ne disposent pas d'autorité sur la société, elles représentent simplement des intérêts avec lesquels l'Etat doit compter sans qu'ils incarnent pour autant l'intérêt général.

La question des risques sociaux, dans les banlieues, sur les sites d'emplois touchés par des fermetures mais peut-être sous d'autres formes inédites face à la crise économique si son intensité actuelle perdure ou s'accroît, et pèsera nécessairement beaucoup dans les nouvelles approches sur les services publics.

L'individualisation croissante de la Société, qui s'accroît depuis une quarantaine d'années se traduit par la revendication d'un droit de veto d'individus ou de minorités face à des décisions collectives donnant aux procédures de plus en plus d'importance.

Ce nouvel individualisme s'accompagne d'une demande redoublée de protection par la collectivité. Il génère une attente spécifique envers l'Etat : que celui-ci garantisse l'accessibilité des territoires dans des conditions sûres.

La décentralisation a secrété une confusion institutionnelle et les élus locaux sont de plus en plus confrontés à une crise rampante de légitimité.

Il résulte de tous ces éléments une demande d'Etat territorial, de clarification des rôles et de lisibilité de l'action publique qui doivent être pris en compte dans des propositions telles que celles qui nous sont demandées.

La lecture de **l'annexe 4** qui rend compte d'un échange organisé avec des responsables de services prospective d'administrations élargit ces réflexions de façon parfois très originale et à nos yeux tout à fait intéressante.

A. Un état des lieux largement partagé.

Le précédent Gouvernement a mis en place au 1er janvier 2010 pour l'échelon départemental, puis de 2010 à 2011 pour l'échelon régional une nouvelle organisation des services déconcentrés de l'Etat, dans une démarche baptisée Réate (Réforme de l'administration territoriale de l'Etat) avec comme objectifs affirmés de resserrer le nombre de directions départementales et régionales, de renforcer les rôles de pilotage des préfets de département et de région, en confiant un rôle prééminent aux préfets de région et de permettre des synergies générant des économies de moyens significatives.

Le nombre de directions départementales a été ramené à 2 ou 3 selon les départements, et le nombre de directions régionales à 5. Directions départementales et régionales sont placées sous l'autorité respective des préfets de département et de région.

Toutefois, les modalités concrètes de proposition de nomination des directeurs sont distinctes, donnant un rôle prééminent aux préfets de département pour les directeurs départementaux et maintenant celui des ministres pour les directeurs régionaux. Ceci est parfois interprété comme le fait que les directions régionales sont sous la double autorité des ministres et des préfets de région, ce qui n'est pas la lettre des dispositions en vigueur.

Les organigrammes correspondants figurent en **annexe 3** au rapport. La région Ile-de-France et l'outremer ont fait l'objet d'organisations spécifiques.²

Si l'ambition d'améliorer la qualité des services publics était affichée parallèlement à celle de réduire les dépenses, elle n'a guère été explicitée préalablement ou concomitamment à la réforme de structures.

Au demeurant nous n'avons pas trouvé d'estimation disponible des baisses de dépenses engendrées par la RéATE faute pour l'Etat de disposer d'un appareil de mesure adéquat.

La démarche choisie apparaît a posteriori comme inspirée par la volonté de mettre en place les nouvelles structures dans les délais les plus rapides possibles, quitte à limiter fortement le temps imparti au dialogue social de préparation et d'accompagnement de ces réformes. On peut imaginer qu'elle prévoyait de régler postérieurement les différents problèmes de fonctionnement apparus et, on peut en faire l'hypothèse, qu'elle envisageait de rechercher les améliorations souhaitables des services publics délivrés par le nouveau dispositif.

L'alternance politique a conduit le nouveau Gouvernement, depuis mai 2012, à évaluer la situation ainsi créée, à identifier les mesures nécessaires pour améliorer à périmètre constant le dispositif, qui connaît de nombreux dysfonctionnements, comme on le verra plus loin.

² La RéATE est entrée en vigueur selon des modalités particulières au 1er juillet 2010 en Ile-de-France et au 1er janvier 2011 dans les régions et départements d'Outremer.

En nous confiant la mission de proposer une approche prospective à cinq ans d'évolution de l'administration territoriale de l'Etat, le Premier ministre a souhaité disposer d'un éclairage à caractère à la fois stratégique et opérationnel lui permettant de guider les choix à opérer sur cette période.

La lettre de mission qu'il nous a adressée figure à **l'annexe 1**.

La méthode de travail retenue.

Au-delà de la prise de connaissance des rapports disponibles sur notre sujet, elle a consisté à croiser les informations et analyses recueillies auprès d'interlocuteurs nationaux dans les ministères, et territoriaux dans trois régions (Bretagne, Poitou-Charentes et Rhône-Alpes), à prendre connaissance des travaux de prospective accessibles dans certains ministères et à interroger des associations d'usagers.

Elle a aussi conduit à souhaiter rencontrer les trois associations d'élus territoriaux plus particulièrement impliquées.

La liste de tous les interlocuteurs rencontrés au cours de la mission figure en **annexe 2**.

Parallèlement, nous avons mené une concertation sur nos analyses et propositions avec les huit organisations syndicales représentatives de la fonction publique d'Etat, sous forme de deux réunions intersyndicales et de huit réunions bilatérales. Les comptes-rendus des deux réunions intersyndicales ainsi que les contributions que certaines nous ont fait parvenir figurent en **annexe 12**.

Les échanges nombreux et approfondis, autant qu'il était possible dans le délai imparti à la mission, n'ont pas révélé de divergence d'appréciation majeure sur l'état des lieux entre les responsables des administrations centrales, des services déconcentrés, dont les préfets, les organisations syndicales nationales et territoriales, même si l'interprétation de l'origine des difficultés rencontrées varie évidemment d'un interlocuteur à l'autre.

Les travaux achevés ou en cours des missions d'inspection générale mandatées comme les analyses du groupe de travail interministériel du secrétariat général à la modernisation de l'action publique ³ consacré à la RéATE ont conforté ces constats.

Notre mission a toutefois été conduite à compléter cette reconstitution de l'état des lieux sur des sujets sensibles comme les articulations entre niveau central, régional et départemental des administrations de l'Etat, l'organisation du travail des services ou encore le pilotage central stratégique de l'administration.

A.1. Un État territorial soumis à une pression en croissance permanente.

La pression " normale " sur l'Etat territorial, c'est celle de la mise en œuvre de politiques publiques changeantes, requérant la coordination d'acteurs multiples, qui ne partagent pas nécessairement les mêmes objectifs, et font appel à des compétences diverses de plus en plus aiguisées, donc difficiles à mobiliser.

Dans de nombreux cas, ces politiques sont aujourd'hui sous la responsabilité des collectivités territoriales. L'Etat reste souvent partenaire, soit parce qu'il est le seul à avoir la légitimité de fédérer les actions des diverses parties prenantes, soit parce qu'il estime que les résultats visés en seront confortés.

³ Nous le désignerons par son sigle SGMAP dans la suite du rapport.

A cette pression s'est ajoutée celle de la mise en place à rythme élevé de la RéATE, entre 2007 et 2009 pour le niveau départemental, 2010-2011 pour le niveau régional parallèlement à celle de la réduction des effectifs et des crédits de fonctionnement et d'intervention qui ne s'est pas interrompue. Cette dernière a été maintenue par la nouvelle majorité dans le cadre de l'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques, impliquant notamment de gager les emplois créés dans trois ministères prioritaires⁴ par la réduction de tous les autres. Les services territoriaux de la RéATE ont pris une part significative de cet effort à côté de ceux du ministère de l'économie et de la Défense.

A.1.1. L'analyse de la satisfaction des usagers.

C'est le critère qui devrait guider avant tout les choix d'évolution éventuelle des services territoriaux. Il est, à vrai dire, peu déchiffrable. Il est en effet difficile de connaître le niveau de satisfaction des particuliers bénéficiaires du service public territorial de l'Etat, non seulement parce qu'il ne fait pas expressément l'objet de mesures, contrairement à d'autres services publics pris en compte par le récent baromètre mis place par le SGMAP, mais parce que le rôle des services territoriaux est souvent indirect et non final dans la délivrance du service, si l'on fait exception du réseau préfectoral.

L'avis des dirigeants d'entreprises sur le territoire n'est pas davantage mesuré pas plus que celui des élus locaux.

En revanche, un constat préoccupant doit être dressé :

Les délais mis par les services publics pour faire aboutir des projets à enjeu économique et social, créateurs ou protecteurs de richesses et d'emplois comme ceux nécessaires la mise en œuvre de politiques nouvelles, quels que soient les gouvernements, sont généralement très longs et souvent supérieurs à ceux de pays voisins comme en témoignent les préfets frontaliers qui peuvent procéder à des comparaisons pertinentes.

Les difficultés récurrentes à tenir les délais de mise en œuvre des directives européennes s'ajoutent à ce panorama.

Une approche des raisons de ces lenteurs peut être tentée :

A la complexité des dispositifs juridiques et la multiplicité des intervenants s'ajoutent des causes majeures permanentes et conjoncturelles à ce constat de lenteur quand les services de l'Etat sont engagés dans ces actions :

Dans les causes permanentes figurent la préoccupation de garantir la sécurité juridique la plus forte possible en pouvant de moins en moins y parvenir rapidement pour des raisons cumulatives, l'existence de cadres juridiques multiples et contradictoires, impliquant un haut niveau d'analyse difficile à mobiliser, les craintes de mises en cause personnelles pénales dans certains services, des besoins d'expertises techniques sophistiquées, difficiles d'accès pour des services territoriaux.

Deux causes que l'on espère vivement " conjoncturelles " mais qui pèsent lourd, et sur lesquelles nous reviendrons, s'ajoutent aux causes structurelles :

- Les grandes difficultés de fonctionnement des directions de l'administration territoriale qui continuent à subir, trois ans après leur mise en place, la plupart des conséquences des disparités d'origine entre services, règles de gestion, moyens, rémunérations etc. et vivent le management des personnels comme un défi quotidien.

⁴ Education, Justice, Intérieur/Police

- ▀ La démobilisation d'une part significative de ces personnels, qui ont vécu la mise en place de la revue générale des politiques publiques comme un traumatisme et craignent qu'il ne se reproduise.

L'impact négatif sur le PIB annuel de notre pays de ces lenteurs et incertitudes est sans aucun doute significatif.

Pour estimer ces lenteurs, il est intéressant de leur opposer des performances réelles atteintes à certaines conditions.

Trois exemples réels d'améliorations significatives de délais par des méthodes s'inspirant de l'organisation en projet sont ainsi développés dans **l'annexe 8** consacrée à ce thème.

- ▀ La coordination des polices en mer dans le département du Var a permis de porter la couverture du littoral de 30 à 80% et aucune procédure de poursuite pénale n'a été prescrite pour dépassement des délais.
- ▀ L'optimisation du processus d'autorisation d'exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement dans le Rhône a permis de réduire le délai de 449 jours à 351 soit une baisse de 22%.
- ▀ L'organisation du travail de la préfecture du Loiret pour la maîtrise foncière du terrain destiné à accueillir la future prison d'Orléans a permis de réduire les délais moyens constatés pour ce type de maîtrise foncière de plus d'un an par une mobilisation des services de la préfecture s'apparentant au mode projet.

Les retards dans la mise en œuvre des politiques publiques ou des projets créateurs de richesse ont des effets en chaîne : ils génèrent une immobilisation inutile des moyens publics pour parvenir au résultat, l'abandon de certains projets et surtout l'impact négatif de ces situations sur la confiance des investisseurs et réalisateurs dans notre pays, alors que c'est le facteur le plus important pour parvenir à faire croître le PIB !

A défaut de disposer d'indicateurs fiables sur la satisfaction des usagers au regard du service public délivré par l'administration territoriale de l'Etat, nous avons souhaité interroger les associations d'usagers sur leurs attentes. Nous avons reçu une réponse de l'institut national de la consommation figurant en **annexe 5**. Elle conforte notre approche et insiste de surcroît sur la question des horaires d'ouverture des services publics, la création de points d'accès physiques temporaires et l'obligation pour tout service saisi à tort de rediriger l'usager vers le bon interlocuteur.

Ces thèmes pourraient judicieusement être abordés dans le cadre de la démarche d'engagement de service public que nous prescrivons plus loin.

A.1.2. Les principales caractéristiques du service public en administration territoriale de l'Etat.

Les missions de service public territorialisées se caractérisent par la mobilisation de nombreux acteurs, dont une minorité seulement appartient à l'administration de l'Etat, par le fait qu'elles doivent être rendues dans des délais de plus en plus contraignants traduisant l'attente de leurs bénéficiaires, et requièrent souvent des compétences rares, de moins en moins disponibles dans le champ géographique où exercent les services.

Les "partenariats" avec une, voire plusieurs collectivités territoriales, sont beaucoup plus fréquents que les missions régaliennes exercées par l'Etat seul. Ces partenariats, ou si l'on préfère ces coproductions, sont habituels et particulièrement consommateurs de moyens de l'Etat même lorsque la collectivité territoriale est clairement responsable des services publics concernés.

On ajoutera que l'environnement des services territoriaux de l'Etat est marqué par 3 caractéristiques importantes et qui ne s'amenuisent pas dans le temps :

- ▶ L'atomisation des acteurs locaux : émiettement et autonomisation dans un contexte général d'affirmation de l'individualisme.
- ▶ L'inscription de la majorité d'entre eux dans un horizon de temps court : horizon du mandat pour les collectivités, du retour sur investissement pour les entreprises.
- ▶ La complexification du droit et son instabilité, comme celle des divers intérêts en jeu, des procédures.

A.1.3. Les difficultés et obstacles à l'atteinte de l'efficience.

Il est, sauf exception, très difficile aujourd'hui pour un service territorial de l'Etat de bien remplir ses missions.

Dans ses principes, la loi de finances, élaborée en application de la LOLF, identifie les programmes qui portent les politiques publiques. Lorsque celles-ci sont territorialisées, la déclinaison en budgets opérationnels de programme permet alors de définir les objectifs assignés au service territorial concerné, les moyens dont il disposera et la façon dont on mesurera ses résultats.

En pratique, les choses sont vécues tout autrement par les services concernés.

Les services régionaux " dialoguent " sur leurs objectifs et leurs moyens avec les administrations centrales dont ils relèvent, mais l'association des préfets de région à ces dialogues de gestion, alors même qu'ils sont chargés de piloter la mise en œuvre de ces politiques sur leur territoire est variable ; les dialogues se font à sens unique et l'apport, le soutien, la mobilisation des administrations centrales concernées à la réussite des mises en œuvre des politiques sur le territoire se résume presque toujours à de futures et pléthoriques productions de circulaires prescriptives sans aborder ni les évolutions juridiques souhaitables, ni les besoins de clarification de doctrine, ni a fortiori la mobilisation des expertises rares.

L'association des préfets de département et des services départementaux de l'Etat à ce processus de dialogue de gestion dépend entièrement des pratiques des préfets de région, des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR) et des directions régionales concernées, qui peuvent être très diverses. Même dans les cas où cette association est organisée, éventuellement induite par une coordination entre préfet de région et préfets de départements, l'ambiguïté qui règne sur la définition du rôle de " pilotage " confié aux directions régionales et l'absence quasi-générale de programmes annuels de travail répartissant les actions entre directions régionales et départementales impliquées dans des politiques publiques communes compromettent toute recherche ambitieuse d'efficience.

La structuration des programmes de la loi de finances en rajoute, aboutissant à demander à des directions départementales fragiles de mettre en œuvre jusqu'à quinze " BOP " différents, générant autant de tâches cloisonnées et astreignantes de comptes-rendus, comportant sauf exception, les moyens de fonctionnement, les emplois, dont la fongibilité devient du coup impossible.

Comme si cela ne suffisait pas, les obstacles dressés sur la route du management des services sont impressionnants : nombreuses gestions statutaires différentes, règles distinctes sur l'organisation du travail, sur les avantages sociaux selon les ministères d'origine, disparités dans les rémunérations pour des missions identiques, grandes difficultés à mettre en œuvre des mobilités même quand les agents les revendiquent ... ces diagnostics ont été dressés, des décisions ont été prises mais les remèdes pourtant urgents tardent à venir.

Si l'on prend en considération de surcroît le fait que la mise en œuvre fiable et de qualité des services publics suppose de recourir à des compétences de plus en plus acérées, allant jusqu'à des expertises de haut niveau, en matière juridique, technique, sociale, économique, que celles-ci sont très difficiles à localiser et, quand c'est fait, à mobiliser, on comprend que les arbitrages entre délais et qualité se font de façon aléatoire et d'ailleurs fort différente d'un endroit à l'autre du territoire.

Frein avant avec la rigidité des programmes ministériels de politiques publiques, permettant très peu d'adaptation aux territoires et à la réalité des services déconcentrés chargés de leur mise en œuvre, freins arrières sur le management et la disponibilité des compétences, il y a peu de chances d'avancer sur la route de l'efficience.

Au demeurant parler d'efficience c'est parler de la relation entre les moyens mobilisés et les résultats des politiques publiques. Or la description nationale et budgétaire des résultats attendus ne saurait traduire les enjeux de qualité des services rendus et moins encore leur prise en compte des données locales.

La qualité attendue des services publics rendus n'est pas définie, ce qui ouvre toutes les possibilités d'en faire la variable d'ajustement des difficultés multiples rencontrées à les délivrer et contredit en conséquence la notion même d'efficience.

Ajoutons à ce constat que plusieurs directions nouvellement créées restent très fragiles, car elles cumulent les contraintes sur les moyens avec une faible lisibilité de leurs missions aux yeux du public comme des agents. C'est notamment le cas des directions départementales de la cohésion sociale, mais aussi des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

Une crise sérieuse s'est développée au sein des directions de la protection de la population, sur laquelle nous reviendrons en D3.

A.1.4. Une administration territoriale de l'Etat profondément déstabilisée.

Les responsables des organisations syndicales, unanimes, de niveau national comme territorial, ont mis en avant de façon très convaincante le désarroi, la lassitude et désormais la faible motivation des agents de l'Etat à exercer des missions dont ils ne trouvent plus le sens. Les responsables administratifs territoriaux de tout niveau relaient ce diagnostic, dont ils ne s'exonèrent pas, et décrivent leurs difficultés à répondre de façon crédible à ce qui est de plus en plus une résignation et de moins en moins une attente de leurs collaborateurs.

La hiérarchie intermédiaire des nouveaux services a souvent beaucoup de mal à se positionner.

Alors que nombre de cadres intermédiaires doivent faire évoluer fortement leur rôle, passant de missions d'expertise à des missions de management, ils ne disposent pas des réponses aux nombreuses attentes de leurs collaborateurs concernant tout à la fois le sens et l'amélioration des conditions d'exercice quotidien du service public. Leur mérite doit être tout particulièrement souligné, ce qui ne saurait servir d'alibi à l'absence de réponses qu'ils subissent. C'est aussi l'enjeu des propositions de ce rapport que de remédier rapidement à cet état de fait.

Cet état des lieux sur l'état d'esprit des agents est partagé par les responsables centraux de l'administration, qui se sentent peut-être moins en charge d'y apporter des réponses, attendues en premier lieu du management territorial.

Il faut aller plus loin dans l'analyse, tenter d'en hiérarchiser les causes si l'on veut avoir une chance d'y répondre de façon crédible. Il ne nous semble pas exagéré, dans cet état des lieux, de considérer que le contenu comme les modalités de mise en œuvre des réformes d'organisations territoriales intervenues au cours du précédent quinquennat ont touché frontalement à l'identité même des agents et des cadres de l'Etat impliqués :

Le sens de leur mission leur est apparu de moins en moins lisible pour de multiples raisons qui se sont ajoutées :

Contradictions entre les moyens octroyés et l'addition de toutes les missions, croissant elles-mêmes en nombre et en complexité.

Absence d'approche novatrice et convaincante concernant le contenu, les modalités d'exercice et la qualité de service attendue des missions.

Création ex nihilo de structures administratives sans construction préalable de projet commun⁵ alors même qu'elles allaient jusqu'à regrouper des entités aux missions à faible recoupement.

Les valeurs mêmes du service public, l'égalité, la continuité des services publics et leur neutralité, n'ont pas été protégées à leurs yeux dès lors que la démarche de la RGPP trouvait clairement sa principale sinon unique origine dans la recherche d'économies et que c'était le seul résultat valorisé à la mise en place des nouvelles structures, gommant les valeurs de référence.

Aucune recherche de cohérence entre la mise en place des nouvelles structures, la nature et les modalités d'exercice des missions qui leur étaient confiées et les moyens affectés à cet effet n'était réellement prise en compte.

Le bouleversement des cadres de travail, de la composition des équipes, l'intitulé des nouvelles structures ont impacté tous les repères vers lesquels les agents se tournent naturellement dans une situation de " crise ".

On aurait tort de croire au passage que les préfets eux-mêmes, souvent présentés comme les grands gagnants de ces réformes, sont sortis indemnes de cette crise. Ils vivent tout autant la contradiction entre les attentes que le Gouvernement leur notifie et les chances réelles de les atteindre en l'état actuel des organisations.

La déstabilisation des agents a évidemment rejailli sur les structures et les services délivrés. Les changements de noms, les appellations parfois peu compréhensibles pour le public, les sigles imprononçables n'ont pas facilité les choses.

A.2. Des césures accrues entre administrations centrales, régionales, départementales et opérateurs.

Les gouvernements successifs de notre pays cherchent depuis des décennies à clarifier les rôles dévolus aux différents échelons territoriaux de l'Etat dans la conception opérationnelle, le pilotage et la production des services publics. Ils s'essaient à l'édification d'un équilibre stable entre les politiques ministérielles "verticales " et "l'interministerialité territoriale ", par la distinction entre le pilotage et la mise en œuvre, l'affirmation juridique, jusque dans la Constitution, du rôle prééminent des préfets, puis, dans la même verve, cette

⁵ A l'exception notoire des directions départementales des territoires, dont la création avait été précédée de l'expérimentation de fusion de directions départementales de l'équipement et de l'agriculture autour d'un projet commun sur le territoire.

fois législative, celle des responsabilités exclusives des secrétaires généraux et directeurs des ministères dans l'atteinte des résultats des politiques publiques.

Cette recherche d'équilibre tente d'intégrer les attributions ministérielles spécifiques du ministère de l'intérieur, et le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre, sans même évoquer la part que la Présidence de la République a pu ou peut y prendre. Elle manifeste ici ou là l'ambition d'intégrer le rôle des opérateurs, voire celui des services propres des ministères de l'économie ou de l'éducation nationale à la démarche, mais sans véritable projet fédérateur.

C'est peu de dire que la RÉATE n'a pas contribué jusqu'ici à simplifier le problème, même si c'était probablement à l'origine l'intention de ses concepteurs.

La "chaîne de commandement" ministérielle a été fragilisée au point de donner parfois aux agents le sentiment qu'elle s'était brisée au niveau des liens avec les services départementaux, et ni les modalités du dialogue de gestion pour la déclinaison territoriale des programmes de la LOLF, ni la part dévolue aux préfets dans la répartition des ressources notamment humaines n'ont permis jusqu'ici de forger une autre chaîne de commandement réconciliant pilotages nationaux et territoriaux.

Les administrations centrales ont privilégié la production abondante de circulaires extrêmement prescriptives pour la mise en œuvre de politiques publiques, les exigences toujours plus copieuses de comptes-rendus comptables, sur le repositionnement de leur rôle de pilotage intégrant la préoccupation de faciliter la production des services déconcentrés plutôt que de l'entraver.

Leur pratique à l'égard des services déconcentrés apparaît tout à la fois paradoxale et peu adéquate.

Paradoxale parce que ces administrations centrales consacrent peu de moyens à connaître la réalité des contraintes et des données locales dans lesquelles les services déconcentrés doivent remplir leurs missions et qu'elles entendent pourtant leur dicter précisément leurs modalités d'intervention.

Paradoxale parce qu'elles revendiquent la gestion des moyens de tous les services déconcentrés, donc des services départementaux mais les intègrent beaucoup moins à leur pilotage depuis qu'ils sont devenus interministériels.

Il n'y a du coup rien de surprenant à avoir entendu plusieurs de ces responsables d'administration centrale envisager sans réticence une régionalisation de l'administration territoriale à moyen terme.

Cette pratique nous paraît également peu adéquate, en particulier à travers la conception du dialogue de gestion par lequel elles répartissent les moyens et crédits des programmes budgétaires et l'approche en matière de gestion des ressources humaines pour les agents de l'État en services déconcentrés.

Les dialogues de gestion sont pour l'essentiel limités aux discussions à la marge sur les crédits et effectifs alloués, sans guère d'identification des progrès juridiques, de gestion, de partage d'information, de formation des agents ... que pourraient porter les administrations centrales pour le compte des services déconcentrés.

L'approche en matière de gestion des ressources humaines paraît avant tout traduire les concertations nationales avec les représentants des personnels en matière de gestion statutaire et indemnitaire sans que les ministères se soient équipés pour prendre en compte les situations diverses des services déconcentrés dans ces concertations et leurs

conséquences opérationnelles.

Alors même que l'Etat ouvrait ces dernières années un important chantier concernant le pilotage des opérateurs, en recourant notamment aux contrats de performance entre opérateurs et tutelles, la dimension de coopération entre opérateurs et services déconcentrés semble avoir été largement omise. Elle ne saurait se résumer en effet à désigner les préfets comme délégués territoriaux des opérateurs ou à confier au préfet de région le rôle de président du conseil de surveillance des agences régionales de santé.

La mobilisation même très partielle, qui serait souvent suffisante, des compétences rares dont disposent les opérateurs au profit de services déconcentrés qui en ont besoin, ainsi que l'élaboration de programmes de travail coordonnés manquent cruellement à la dynamique actuelle.

Les opérateurs sont considérés par les services déconcentrés comme des concurrents dotés de moyens généreux au regard des leurs et non comme des partenaires susceptibles d'appuyer leur action en se mobilisant à leurs côtés.

Ce diagnostic porte en lui-même des pistes de progrès qui devraient être explorées et mises en œuvre.

Les interfaces entre les services territoriaux et les préfetures restent à optimiser. Certains secrétariats généraux à l'action régionale (SGAR) comportent des effectifs qui peuvent être redondants avec ceux des directions régionales et l'on retrouve le même phénomène dans les préfetures de département à l'instar des directions interministérielles départementales.

Ces mêmes SGAR ont parfois été appelés développer à la demande du Gouvernement des tâches de gestion significatives au détriment de leur mission d'exploration apte à bâtir les stratégies territoriales de l'Etat, quand ils n'ont pas été jusqu'à " coordonner " l'activité de directions régionales.

Surtout, la conception du pilotage des directions interministérielles départementales par les directions régionales nous est apparue largement inadaptée.

Lorsque des compétences se recoupent entre les uns et les autres, ce qui n'est nullement critiquable en soi dès lors que les échelles territoriales sont distinctes tout comme les capacités d'expertise, la répartition opérationnelle des missions annuelles entre directions régionales et départementales est rarement explicitée. Aucune directive nationale d'orientation ou sa déclinaison territoriale ne peut remplacer cet exercice commun de programmation indispensable.

De même, nous n'avons identifié que de rares démarches de réflexions communes, de partage d'expérience, et pas davantage de dispositifs de mise en commun de bases de données qui remplacerait opportunément les commandes fréquentes de tableaux d'informations passées par les directions régionales aux départementales.

La mobilisation de l'expertise disponible en direction régionale pour les directions départementales n'est pas davantage organisée.

Directions régionales et départementales ne travaillent pas bien en réseau, avec heureusement quelques contre-exemples très positifs. Il en ressort, à ces exceptions près, un sentiment de concurrence entre les unes et les autres qui n'échappe d'ailleurs pas toujours aux usagers.



Le repositionnement des attributions et des leviers d'action du Secrétaire général du Gouvernement depuis 2009 dans le pilotage des administrations est un facteur potentiel nouveau important mais n'est pas lui-même stabilisé.

En se substituant à la direction générale de la modernisation de l'Etat en 2012, et en accompagnant cette modification d'un rattachement au Premier ministre, le secrétariat général à la modernisation de l'Etat (SGMAP), propose un message nouveau aux fonctionnaires et, au-delà, aux bénéficiaires du service public. Mais il a un défi majeur à relever, en démontrant que l'objectif de la modernisation de l'administration ne se résume plus à l'enjeu de la maîtrise des dépenses publiques, et que les méthodes et références culturelles qui doivent l'inspirer ne sauraient trouver leur source principale, voire unique dans les savoir-faire des cabinets de conseil aux entreprises privées.

En mettant en place pour la première fois une gestion interministérielle effective de cadres supérieurs de l'Etat accompagnant la RéATE, le secrétariat général du Gouvernement a démontré la faisabilité opérationnelle de cette ambition. Mais en la focalisant sur les nominations des seuls directeurs et directeurs adjoints des services départementaux, il a créé une référence déséquilibrée, rendant difficile pour ces cadres supérieurs une gestion de carrière plus large, ce qui n'est pas sans conséquences sur certains niveaux de recrutement opérés.

L'équilibre global du pilotage, des attributions et de la définition des modalités de production des différents rouages de l'administration de l'Etat n'est donc pas atteint et cela pèse considérablement sur les services territoriaux de l'Etat.

A.3. Des questions et incertitudes suscitées par la décentralisation.

Trois ans après la création des directions départementales interministérielles et deux après celle de directions régionales, nombre de difficultés de fonctionnement, pourtant tôt diagnostiquées, ne sont donc toujours pas résolues, la mise en cohérence des moyens alloués et des effectifs avec les résultats attendus des services tarde à venir, tandis que se poursuivent les recherches de sources nouvelles d'efficience, pour ne pas dire d'économies.

C'est le moment où intervient le lancement par le Gouvernement d'une nouvelle étape de décentralisation, conçue en trois projets de lois qui suscitent, dès lors, un regain d'inquiétude chez les agents. Ceux-ci les interprètent comme la menace de nouvelles remises en cause des structures dans lesquelles ils exercent désormais leurs missions et l'annonce de nouveaux bouleversements dans la nature et le contenu du travail qui leur est demandé.

L'état des lieux objectif nous paraît assez différent pour mériter d'être présenté ici.

Quel que soit le contenu définitif des lois adoptées par le Parlement, les transferts de mission souhaités, au demeurant assez limités, sont envisagés avec une mise à disposition des services, ce qui signifie le maintien des agents au sein de l'appareil d'Etat, sous une double autorité fonctionnelle et hiérarchique. Cette situation pourra perdurer plusieurs années même si la logique à terme est celle d'une proposition de transfert aux agents eux-mêmes.

Dès lors, il est légitime de considérer que l'Etat doit pouvoir stabiliser son organisation pendant ces années, au moins jusqu'à la fin du quinquennat, c'est-à-dire dans quatre ans, voire jusqu'à six ou sept ans, et rétablir des conditions normales de production de service public tout en prenant le temps de définir son futur rôle pour les perspectives à venir.

Les choses pourront de ce point de vue là se faire dans l'ordre et dans des calendriers bien maîtrisés. Nous y viendrons sur le fond un peu plus loin.

En revanche, on ne saurait passer sous silence la question du rôle et de la part pris par les services déconcentrés dans la mise en œuvre de politiques publiques dont la responsabilité est aujourd'hui confiée à des collectivités territoriales.

L'Etat territorial intervient là à différents titres qui ne sont pas toujours explicités ou distingués.

Il peut être conduit à jouer un rôle d'animateur et de coordonnateur volontaire d'interlocuteurs multiples, publics et privés pour construire les cohérences et les déploiements des politiques publiques en cause.

Il peut être amené à faire connaître aux collectivités territoriales les données, contraintes et informations à prendre en compte pour l'exercice de leurs responsabilités.

Il doit parfois produire certains actes de son ressort qui conditionnent la mise en œuvre des politiques décentralisées.

Il peut aussi choisir d'accompagner sans réel statut d'intervention des démarches déployées par les collectivités responsables.

La question d'une clarification de ces rôles et de leur évolution potentielle est majeure.

Sans méconnaître tout l'intérêt qui s'attacherait à partager expériences, systèmes d'information et construire des synergies nouvelles entre administrations de l'Etat et des collectivités territoriales, il nous semble important de veiller à maintenir une identification claire et pérenne, en tant que telle, de l'administration de l'Etat.

La question de la clarification des rôles sera abordée dans ce rapport.

B. Les choix structurants de la démarche proposée.

Deux préoccupations convergentes ont guidé nos analyses et propositions, bâties à partir de l'état des lieux dressé et des échanges avec les différents interlocuteurs nationaux et territoriaux :

- ▶ Impulser une démarche opérationnelle ambitieuse de mise à jour de la définition et des modalités d'exercice des missions de service public dans lesquelles l'Etat est engagé à travers ses services territoriaux.
- ▶ Restituer aux agents du service public de l'Etat l'intégralité de leur identité professionnelle en leur permettant de retrouver les valeurs et le sens de leur engagement dans le service public, dans un cadre de travail stabilisé.

La démarche de concertation entreprise avec les organisations syndicales représentatives de la fonction publique d'Etat a enrichi et infléchi le rapport jusqu'à sa finalisation. Tout en rappelant la question très sensible de l'évolution des moyens que l'Etat consacre aux services publics dont il a la charge, et les désaccords avec le Gouvernement, aucune

organisation syndicale n'a refusé la démarche placée sous le signe de la concertation proposée par la mission.

Il serait bienvenu que la restitution de ce rapport aux partenaires sociaux fasse l'objet d'une démarche cohérente avec ses modalités d'élaboration, permettant la prolongation des échanges intervenus à travers un débat sur les propositions avancées.

B.1. Le pari d'une Société mature permettant la clarification du rôle de l'Etat et la construction des progrès sur la confiance.

La question du rôle même de l'Etat dans la définition et la production des services publics peut difficilement être éludée dès lors que le cadre du rapport demandé est de nature stratégique. Tout en ayant pleinement conscience des fortes limites de notre légitimité à proposer une réponse à une question de nature politique par essence, nous avons articulé une hypothèse qui tente de traduire ce que nous constatons de la réalité de la situation et des pratiques.

Face à toute attente nouvelle des habitants de notre pays, citoyens ou étrangers, des organisations sociales et économiques, dès lors que la réponse n'est pas produite par les modes de vie privés ou les mécanismes économiques, la demande collective s'adresse d'abord à l'Etat, non seulement pour qu'il conçoive et construise la réponse mais pour qu'il la mette a priori en œuvre lui-même.

Ce n'est qu'avec beaucoup de réticence que les demandeurs de service public envisagent une réponse construite sur des bases différentes, et les agents du service public de l'Etat y sont encore plus réticents, convaincus que l'égalité du service public et sa neutralité peuvent difficilement être garantis sans que l'Etat ne délivre lui-même le service.

C'est si vrai qu'aujourd'hui, dans la quasi-totalité des cas où les collectivités territoriales se sont vu confier la responsabilité de services publics, l'Etat reste, comme rappelé plus haut, présent comme " partenaire ", " coproducteur ", avec un rôle parfois très mal défini, sans que cela l'exonère de missions de contrôle qu'il a de plus en plus de mal à mener, et sans que de véritables dynamiques d'évaluation sous son égide aient pu jusqu'ici être déployées.

De ce dernier point de vue, la récente adoption, sur la proposition du SGMAP, d'un important programme d'évaluation de politiques publiques inscrit dans des calendriers serrés constitue un élément nouveau. Leur contenu éclairera très utilement la mise en œuvre de certaines de nos propositions.

On ne peut nier que de nombreux services publics, pas tous il est vrai, placés notamment sous la responsabilité des collectivités territoriales ne sont aujourd'hui nullement contestés ni dans leur neutralité ni dans leur égalité.

Il nous semble que l'état de notre Société, la place qu'y tiennent des différentes collectivités publiques, et les équilibres construits, 30 ans après les premières lois de décentralisation, autorise à faire le pari de la maturité.

Mais pour gagner ce pari dans l'opinion de nos concitoyens, l'Etat et les collectivités territoriales devront, dans l'articulation de leurs rôles, établir concrètement aux yeux de tous que la neutralité du service public, n'avantageant pas des bénéficiaires, personnes privées, entreprises, associations, pour raisons électorales, est bien au rendez-vous.

Dans notre esprit, cela n'implique donc nullement l'effacement de l'Etat, qui devrait en tout état de cause jouer un rôle crédible de garant, d'arbitre en dernier ressort et rester

partenaire des politiques prioritaires de progrès confiées aux collectivités territoriales aujourd'hui, ou demain à travers les futures lois de décentralisation soumises au vote du Parlement.

Plus précisément, Dans ce contexte, 3 fonctions de l'Etat territorial devraient être particulièrement réaffirmées :

- ▀ Une fonction de " garantie républicaine " qui passe par l'exercice des grandes fonctions régaliennes, de toutes les sécurités à la prévention et la gestion des crises, et par celui du contrôle qui garantit un des principes fondamentaux du contrat républicain : la loi " doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ". L'article 72 de la Constitution en confie la responsabilité au représentant de l'Etat, jusqu'à ce jour au niveau départemental.
- ▀ Cette fonction s'est toutefois affaiblie en raison de la " dégradation " de l'exercice des missions de contrôle, singulièrement le contrôle de légalité due à l'excessive réduction des effectifs qui lui sont dédiés. La revalorisation de ces missions est nécessaire car elles sont la contrepartie de rapports renouvelés tant avec les collectivités locales qu'avec la société civile qui se voient confier des responsabilités croissantes d'intérêt général. En outre, de meilleurs contrôles constituent un antidote à l'inflation des normes tant décriée.
- ▀ Une fonction d'expression stratégique : éclairer l'avenir, proposer un dessein transcendant les limites des territoires de compétences des collectivités locales et des principaux acteurs de la société civile.
- ▀ Une fonction d'ingénierie " territoriale " qui doit évoluer pour accroître sa valeur ajoutée.

Insistons encore, avant même de décrire plus loin les modalités concrètes de traduction de cette option : il n'est pas proposé ici de désengagement de principe de l'Etat ou d'abandon systématique des missions exercées directement. Les repositionnements proposés seront nécessairement distincts selon la nature des missions et guidés par des critères objectifs au regard de l'attente des usagers du service public.

Mais faire le constat de la maturité de la Société et le pari de la confiance, implique de clarifier le rôle de l'Etat au regard de celui des collectivités territoriales.

Nous ne proposons ni de le faire a priori sur la seule base de principes fondamentaux, qui par exemple repositionneraient l'Etat dans le seul champ de l'exercice de ses missions régaliennes, du contrôle et de l'évaluation, parce que la réalité des modalités de mise en œuvre de politiques publiques décentralisées à acteurs multiples, avec dimensions d'expertise parfois pointues n'autorise pas à décréter que l'Etat ne fait plus partie de ces acteurs.

Et nous ne proposons pas non plus de maintenir la fiction selon laquelle l'Etat peut et même doit continuer à intervenir dans tous les champs de politiques publiques décentralisées sans que sa valeur ajoutée soit significative, alors même que ces interventions compliquent et affaiblissent ses responsabilités de contrôle et d'évaluation.

C'est à travers une démarche nouvelle sur l'exercice des missions de l'Etat, développée en B2 et C1 que nous proposons de clarifier les interventions de l'Etat auprès des collectivités territoriales.

Ce repositionnement impliquera en tout état de cause de redonner aux missions de contrôle toute leur importance et d'y inclure clairement le contrôle de légalité. Il conviendra aussi de conforter le rôle de l'Etat évaluateur des politiques et services publics en structurant les démarches récemment initiées par le SGMAP.

Ces orientations, fondées sur le constat de la maturité et le pari de la confiance doivent pouvoir trouver des traductions nouvelles avec des partenaires associatifs du service public, déjà engagés aux côtés de l'État ou des collectivités territoriales, et qui se verraient confier l'animation de certaines politiques publiques dans le cadre d'objectifs contractualisés. Ce pourrait être, à titre exemple, le cas des fédérations sportives.

B.2. Le choix de missions assumées.

Tous nos interlocuteurs ont fait valoir à maintes reprises leur forte attente d'une clarification des missions. Ils y voient à juste titre la voie principale pour construire enfin une dynamique des services territoriaux et résoudre les contradictions entre l'accumulation des prescriptions juridiques de faire et les moyens mobilisables.

Encore faut-il, pour y parvenir, en définir les termes.

Nous recommandons de proscrire celui de "mission inutile ". Ce qui est inutile c'est de doubler systématiquement l'action des collectivités territoriales sans réelle valeur ajoutée, de construire des modalités de contrôle non dissuasives, de remplir d'innombrables tableaux de données chiffrées inexploitées ou de limiter le rôle de l'État à des interventions aléatoires sans lendemain.

Ce qui est utile en revanche c'est, à partir des pratiques actuelles de mise en œuvre des missions par l'État, de se demander si le résultat est suffisant au regard des attentes et, dans la négative, de rechercher comment d'autres modalités d'exercice incluant un repositionnement de l'État à côté des autres acteurs, usagers eux-mêmes, entités privées habilitées, collectivités territoriales, associations, juge pénal ... et le cas échéant des rééquilibres entre les moyens des différents services peuvent conduire à de meilleurs résultats.

C'est l'exercice que nous allons recommander avec insistance et décrire plus loin.

Il s'agit d'une mise à jour opérationnelle du contenu et des modalités d'exercice des missions de service public remplies par les services territoriaux de l'État.

Si cet exercice s'inscrit dans l'esprit de recherche de résultats pour les bénéficiaires du service public qui a inspiré la démarche originelle de la loi organique sur les lois de finances, il est de nature beaucoup plus opérationnelle pour les services déconcentrés que ne le sont les objectifs de performance affichés dans la LOLF.

Bien entendu, il faudra retrouver le plus de cohérence possible des deux dispositifs, mais en ayant bien à l'esprit qu'il est illusoire d'imaginer que les objectifs de performance affichés pour les programmes de politiques publiques présentés dans les lois de finances se découpent et se décomposent simplement, entre administrations centrales et services déconcentrés, régionaux, départementaux, entre territoires géographiques et qu'il suffit d'en agréger ensuite les résultats pour restituer au Parlement un résultat global.

L'exercice a donc vocation à être mené sous l'égide des ministres par leurs administrations centrales, en très étroite articulation avec les préfets et leurs services territoriaux, départementaux et régionaux.

De sa réussite dépend la démonstration même de la capacité des administrations centrales à intégrer les contraintes de la mise en œuvre territorialisée des politiques publiques. Le défi est d'abord culturel, il s'agit d'en prendre toute la mesure.

A défaut de disposer en amont des résultats des évaluations de politiques publiques récemment décidées par le Gouvernement, il faudra mesurer l'impact de leurs conclusions, au fur et à mesure qu'elles sont disponibles sur cet exercice de mise à jour des missions.

B3. La simplification et la déconcentration de l'action territoriale de l'État.

Prescrit par la loi organique sur les lois de finances, en cohérence avec la culture du commandement qui inspire les organisations administratives traditionnelles, le modèle d'articulation entre administrations centrales responsables du pilotage, de la mise en œuvre et des résultats des politiques publiques et services déconcentrés agissant sur ordre, même après " dialogue de gestion " résiste mal à la réalité des faits territoriaux, politiques, sociologiques et aux caractéristiques même de politiques et de services publics à acteurs et dimensions multiples.

Il serait plus juste de considérer qu'en pratique la part territoriale des politiques publiques menées par l'Etat en mobilisant ses services déconcentrés est coproduite par le responsable national de programme et les préfets de région, s'appuyant à ce titre sur les préfets de départements, et cette réalité devrait inspirer et corriger fortement les pratiques de gestion actuelles, qu'elle soit ou non traduite dans les textes prescrivant la mise en œuvre des votes budgétaires du Parlement.

Cette co-responsabilité des préfets de région sur les politiques publiques dans le ressort de leur région devrait être traduite dans les modalités d'élaboration des programmes comme dans l'identification de leurs responsables inscrite dans la loi de finances.

Nous articulerons des propositions en ce sens plus loin.

Il est une seconde raison, pragmatique mais majeure, à cette option de la déconcentration maximale des décisions de mise en œuvre des politiques publiques territorialisées. C'est que les administrations centrales ne disposeront jamais des informations détaillées décrivant la réalité des services et des contraintes et ne peuvent évidemment intégrer ni les caractéristiques fines des territoires ni le jeu des acteurs locaux. Toutes les commandes de tableaux de chiffres inexploités à remplir, toutes les circulaires impératives ne changeront pas cette réalité. Le détenteur d'une information ne la livre que s'il y trouve son intérêt.⁶

Mais il est une condition impérative à la réussite de l'option de déconcentration. C'est que les services déconcentrés, sous le pilotage des préfets, disposent d'orientations claires sur les résultats attendus des politiques publiques et services publics qu'ils doivent produire et qu'ils soient évalués sur ces résultats.

Dès lors les administrations centrales pourront redonner au rôle principal qui devrait être le leur toute la place qu'il mérite : celui de définir de façon précise et mesurable les résultats attendus, ce qui est d'une autre nature que les propositions d'objectifs et les comptes-rendus au Parlement à travers les indicateurs de la LOLF; celui, également, de faciliter le travail des services déconcentrés en procédant notamment à toutes les simplifications indispensables des textes, des processus, des comptes-rendus, sans surtout omettre de renforcer l'influence de notre pays à Bruxelles avec les mêmes ambitions de simplification et de clarification.

⁶ Référence à la théorie des incitations de Serge Laffont et Jean Tirole.

B.4.L'intégration à la démarche des perspectives de décentralisation.

S'il est possible de considérer que la mise en œuvre des futures lois de décentralisation sera compatible pendant plusieurs années avec une organisation stabilisée des structures territoriales de l'Etat, celui-ci devra profiter de cette période pour penser l'évolution de son rôle et de ses missions au regard des changements qu'annoncent les projets de lois.

En le faisant, il mettra, comme il convient, la charrue des organisations de structures après les bœufs des missions, ce qui laisse une chance d'avancer.

Des changements portés par les projets de lois, en intégrant la réalité du débat parlementaire qui s'installe à leur propos et n'est pas conclu au moment où s'écrit ce rapport, nous retenons deux éléments particulièrement structurants :

- ▀ L'affirmation du rôle de chef de file des régions en matière de développement économique.
- ▀ La volonté d'encourager la montée en puissance des métropoles, vecteur essentiel de créations de richesses et d'emplois comme des intercommunalités.

Ce choix ne minimise nullement le rôle des départements en matière sociale, que les lois réaffirment, mais dont on peut convenir qu'il est déjà d'ores et déjà bien installé dans le paysage administratif.

L'Etat devra donc se mettre en situation de répondre à un ensemble de questions de fond :

Tout d'abord, compte tenu du rôle de chef de file dévolu aux régions en matière de développement économique, comment s'organise-t-il pour évaluer le résultat des politiques régionales en la matière ? Quelles missions de contrôle, dans le cadre de son rôle d'Etat garant et arbitre en dernier ressort devra-t-il déployer ?

Comment, sous quelle forme, prend-il le relais des régions pour appuyer les entreprises qui se développent (accompagnement à l'export, accompagnement dans le champ de la recherche...), ou pour déployer des politiques de niveau national (politiques de filières, pôles de compétitivité, évolutions fiscales, aides budgétaires, simplifications administratives) ?

Enfin, au regard du rôle des régions, comment positionne-t-il ses interventions pour les entreprises en difficulté ?

Les réponses à ces questions déboucheront sur des traductions opérationnelles concernant le rôle des DIRECCTE, des directions régionales des finances publiques, des commissaires au redressement productif, qui pourraient être expérimentées pendant la période qui s'ouvre sans que cela remette en question l'existence de ces structures.

Les questions portant sur l'encouragement à la montée en puissance des métropoles ne sont pas moins importantes. On peut les résumer autour des thèmes suivants :

Quelle part l'Etat doit-il prendre à l'accompagnement de cet objectif, sous quelles formes ?

Comment manifestera-t-il sa capacité à " éclairer l'avenir ", à porter à la connaissance de ces puissantes structures les exigences traduisant l'intérêt général et à les faire respecter ?

Dans quels champs doit-il au contraire garantir l'autonomie maximale de choix et de décision aux métropoles ?

Selon quelles modalités, avec quelles politiques, quels services publics l'Etat se mettra-t-il en situation, en partenariat avec les collectivités territoriales concernées, de favoriser les effets induits par le développement des métropoles ?

Comment garantira-t-il effectivement sur le reste des territoires équité et égalité des services publics et sous quelles formes de partenariat avec les collectivités territoriales concernées ?

Dans le même mouvement que pour les questions concernant les régions, ces sujets devront donner lieu à l'expérimentation de ces repositionnements en particulier autour des services territoriaux en charge des solidarités.

Là encore, les questions d'évaluation et de contrôle devront être posées en termes nouveaux et les choix traduits en réponses opérationnelles adaptées.

B.5. Des choix d'implantations territoriales stabilisées guidés par des critères objectifs.

La répartition actuelle des services déconcentrés de l'Etat, issue de la RéATE, de la réforme de la DGFIP, de l'organisation ancienne de l'administration préfectorale (sans évoquer les logiques propres de l'Education nationale, des douanes, de la justice ...) est le fruit d'épisodes historiques distincts, qui se sont superposés sans s'intégrer dans une approche globale.

Le fonctionnement tente, avec plus ou moins de succès et de cohérence, de concilier les logiques traditionnelles de production des services publics de l'Etat en France, et les exigences nouvelles issues de partenariats multiples aux complexités toujours croissantes.

Il est très loin d'avoir tiré parti de toutes les potentialités d'échange et de partage très rapides d'informations par le biais des moyens techniques contemporains.

Les logiques traditionnelles sont verticales, impulsées par les ministères, confortées par les dispositifs de la LOLF, et font traditionnellement une meilleure part aux politiques nouvelles qu'à la bonne application des politiques déjà en œuvre.

Les organisations territoriales de l'Etat en place, conçues indépendamment de celles des services des collectivités territoriales, et quasi-identiques dans les divers échelons des découpages administratifs, aux deux exceptions près des services de l'Etat en Ile-de-France et Outremer, qui nous sont apparues pertinentes sur ces territoires et robustes, sont présentes sur tous, et s'appuient essentiellement sur les compétences localisées en leur sein. Elles sont souvent contraintes de faire des délais, voire de la qualité, les variables d'ajustement quand les moyens se révèlent insuffisants ou la complexité excessive.

Les exigences nouvelles imposent une large interministerialité, le recours à des compétences de plus en plus expertes, une coopération quasi-générale avec les collectivités territoriales, une forte réactivité, la tenue de délais très performants et la substitution, chaque fois qu'elle est possible, de la relation dématérialisée à la présence physique pour des raisons de coût et de performances.

S'y ajoute la forte contrainte induite par l'exigence de retour rapide à l'équilibre des finances de l'Etat.

Il apparaît ici utile, pour guider les propositions d'évolution, de définir les critères qui dicteraient aujourd'hui une organisation adaptée. On peut les énoncer ainsi :

Chaque service doit être à la fois apte à mettre en œuvre les missions permanentes de service public qui lui sont confiées et à collaborer à d'autres missions, pilotées par d'autres services de l'Etat ou par des collectivités territoriales.

Il se caractérise ainsi tout à la fois comme point d'entrée de certains services publics, et partenaire d'autres, exerçant certaines missions en propre et participant à d'autres en réseau.

Il doit en conséquence être le lieu de localisation de compétences spécifiques, individuelles et collectives, mobilisables pour ses missions propres comme pour celles auxquelles il collabore. Il lui faut particulièrement veiller à entretenir ces compétences pour qu'elles restent à jour.

Un service territorial de l'Etat, qu'il soit régional ou départemental, se doit d'être, au titre de ses missions, le lieu de la synthèse entre les commandes ministérielles traduites en missions et programmes, les exigences territoriales dont les réponses sont pilotées par le préfet et une écoute attentive des attentes des bénéficiaires du service public.

Il convient dès lors que la culture de ses dirigeants soit être tout à la fois tournée vers la mobilisation des compétences caractérisant le service et la capacité à travailler sous contrainte de qualité, de délais et de coût dans des organisations à partenaires multiples.

En conséquence:

La localisation territoriale doit être d'abord dictée par la capacité à recueillir les informations utiles à l'exercice des missions, caractérisant le territoire sur lequel interviennent ces missions et sa population.

Le système d'information sur le territoire, alimenté par des capteurs d'information qui peuvent être de nature diverse, est un élément déterminant de la réussite des services.

Elle doit prendre ensuite en compte le besoins de rencontres fréquentes avec certains partenaires permanents pour la coordination de leur travail respectif. On implante difficilement au niveau régional des services qui doivent en permanence travailler avec des interlocuteurs départementaux.

Enfin le périmètre des attributions du service doit être conçu pour permettre la dynamique des compétences collectives qu'il héberge.

Quand le service exerce des missions de contrôle, il est précieux que les équipes qui en sont chargées puissent se confronter aux pratiques professionnelles des entités contrôlées pour intégrer leurs contraintes comme pour mieux guider les investigations.

La présence dans une même structure, en équipe distinctes, de services chargés du conseil et de ceux chargés du contrôle, loin de constituer une contradiction doit être considérée comme un atout à exploiter.

A l'aune de ces critères, la présence durable de services de l'Etat dans les départements conserve toute sa pertinence, et ne se résume pas, même de loin, aux enjeux d'ordre public. Qu'il s'agisse notamment de missions de contrôle, de partenariat avec les collectivités territoriales et notamment les conseils généraux pour les politiques sociales, ou d'action publique en matière de prévention des risques et de gestion de crise, il n'y aurait guère de pertinence à organiser le rôle et les interventions de l'Etat à un niveau supra-départemental, même s'il faut dans certains domaines rechercher des coordinations géographiques parfois beaucoup plus larges.

Autant ces critères d'implantation géographique auraient pu conduire, ici ou là, à des réponses différentes de celles de la RéATE, s'il s'était agi d'écrire une page blanche, autant les structures en place peuvent globalement répondre à ces critères tout en organisant différemment leur travail, à la condition d'être en mesure de maintenir une " masse critique " de compétences.

C'est tout particulièrement cet aspect qui conduit à proposer des évolutions des implantations et organisations infradépartementales, et à différencier les scénarii étudiés pour les implantations départementales et régionales.

A partir de ces considérations, deux raisons essentielles convergent pour recommander fortement de stabiliser les implantations territoriales de l'Etat pendant au moins cinq ans, voire davantage :

- ▀ C'est d'une part l'attente très majoritaire et clairement exprimée à travers leurs représentants syndicaux des agents de l'Etat en service territorial, même si personne parmi nos interlocuteurs n'a exclu des adaptations limitées des organisations actuelle, et c'est la première condition à remplir pour permettre de leur restituer l'intégralité de leur identité professionnelle.
- ▀ C'est d'autre part indispensable si l'on veut mobiliser les agents autour de la refondation des modes d'exercice des missions, de la mise à jour des compétences qui sera abordée plus loin et de l'évolution des modes de pilotage et de production des services publics, indispensable.

Il serait très difficile de concilier cela avec de nouveaux processus de modifications en profondeur des structures qui mobilisent nécessairement beaucoup de temps, d'énergie et génère toutes les inquiétudes.

On verra cependant pour quelles raisons et selon quelles modalités il est proposé de ne pas étendre ce principe de stabilité aux organisations infradépartementales de l'Etat.

Pour le reste, il convient que le Gouvernement décide si cette stabilisation se construit strictement à partir de l'organisation existante ou après adaptations justifiées. C'est l'objet des scénarii présentés que de lui proposer les différentes réponses possibles, selon nous, à cette question.

Prenons par ailleurs parti sur un sujet régulièrement évoqué : faut-il une organisation uniforme des services de l'Etat dans toutes les régions et tous les départements ou peut-on, doit-on encourager des organisations diverses, au-delà de ce qui existe déjà en Ile-de-France et Outremer ?

Contrairement aux attentes et suggestions souvent entendues lors de notre mission, nous mettons en garde contre l'idée que le champ des organisations territoriales de l'Etat devrait être par principe offert à toutes les expérimentations.

Les réalités géographiques, économiques, sociales, culturelles diverses des régions et départements français justifient à l'évidence des modulations de moyens et parfois de modes de faire des politiques publiques qui s'y déploient, mais il reste précieux de maintenir des références communes en matière de structures, références pour les usagers, qui ne sont pas tous sédentaires à vie, pour les agents du service public, qui ont le droit d'organiser leurs parcours professionnels sur l'intégralité du territoire national, pour les élus locaux.

Une homogénéité suffisante constitue par ailleurs une des conditions pour développer des réseaux de métiers fort utiles au développement des compétences.

Pour toutes ces raisons, nous pensons que toute évolution d'organisation de structure envisagée devrait faire l'objet d'un protocole précis d'expérimentation, d'évaluation et le cas échéant de processus de généralisation, validé au niveau du Premier ministre pour vérifier que les enjeux en valent la peine et qu'elle n'est pas décidée sur la seule insistance de tel ou tel interlocuteur du moment à forte capacité de conviction, au détriment d'une approche stratégique de progrès.

Dans le même esprit, les préfets devront veiller à ce que les missions normalement exercées par un service territorial donné restent de sa responsabilité et ne soient pas confiées à d'autres services.

Il y va de la simplicité de lecture par les citoyens comme de la cohérence à garantir entre missions et compétences des agents.

B.6. L'intégration à la démarche de l'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques.

Pour construire ce retour à l'équilibre, le Gouvernement a retenu pour l'administration de l'Etat une hypothèse centrale consistant à inscrire la décision de renforcer les moyens et les effectifs de l'Education Nationale, de la Justice et de la Police dans une stabilité globale des effectifs de la fonction publique d'Etat.

Concrètement, cela signifie que les 65 000 postes de fonctionnaires à créer en 5 ans pour ces trois ministères prioritaires devront s'accompagner du non remplacement de 65 000 fonctionnaires partant à la retraite dans les autres administrations.

Ces non remplacements doivent donc être ventilés entre les administrations centrales des ministères concernés par la RéATE, et les ministères de la Défense, des Affaires Etrangères et de l'Economie hors services déconcentrés de la concurrence, consommation et répression des fraudes, qui sont inclus dans la RéATE, et les effectifs proprement dits de la RéATE sans omettre quelques services spécifiques comme les services du Premier ministre ou les services déconcentrés de l'aviation civile.

Une première étape de substitution de postes de l'éducation nationale, de la justice et de la police est intervenue en 2013.

Il convient de vérifier que l'effort qui portera sur les services déconcentrés territoriaux au cours des cinq exercices budgétaires ponctuant le quinquennat restera suffisamment mesuré pour que l'organisation territoriale retenue par le Gouvernement soit stable et permette de remplir les missions assignées aux agents de l'Etat.

Tout en constatant que l'appareil de mesure des effectifs dont dispose l'Etat reste fruste et que les estimations nécessaires pour évaluer des choix stratégiques ne sont pas immédiatement disponibles, nous avons pu reconstituer les ordres de grandeur en jeu.

Dans le champ de l'administration territoriale, une évolution significative est envisagée concernant les deux domaines de l'application du droit des sols (ADS) et de l'assistance technique pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT).

Il s'agit là d'un choix stratégique d'évolution de par la ministre de l'égalité des territoires et du logement. L'option a en effet été prise de faire évoluer les missions de ce ministère vers des repositionnements plus stratégiques pour l'Etat plutôt que de maintenir ces activités dans des domaines décentralisés de longue date. Ainsi, dans le domaine de l'application du

droit des sols, l'Etat maintiendra une mission régaliennne permettant de réguler le contrôle dans les secteurs à enjeu économique significatif ou risque naturel.

C'est un total de 27 000 à 28 000 postes non remplacés sur le quinquennat, en incluant l'impact de l'évolution des missions de l'ATESAT et de l'ADS. à prélever sur une assiette d'un peu moins de 310 000 postes⁷ en 2012 qui permettra la stabilité des effectifs totaux de l'Etat.

La réduction globale représente donc environ 9 % de baisse d'effectifs sur 5 ans soit une moyenne de 1.8 % par an. Pour apprécier la portée de ce chiffre il faut cependant avoir à l'esprit que l'effort demandé aux services déconcentrés de la RéATE a été très supérieur à cette moyenne prévisionnelle au cours des dernières années et tout particulièrement pour les directions départementales interministérielles.

L'adoption d'une organisation stable des services déconcentrés de l'Etat placés dans le champ de la RéATE passe par une modulation différente des efforts demandés aux uns et aux autres. Cette modulation dépend elle-même de la future organisation territoriale retenue.

Sur la base de l'organisation actuelle, elle devrait atteindre sur le quinquennat les ordres de grandeur suivants :

- ▀ 1% par an d'effort en moyenne pour les directions départementales, dont plusieurs restent très fragiles ainsi que pour les préfectures de département hors prise en compte des évolutions infradépartementales soit 5% sur le quinquennat.
- ▀ 2 % en moyenne pour les directions régionales et les administrations centrales soit 10% sur la durée du quinquennat.

Dans le respect de ce cadrage général, il conviendra de moduler différemment les efforts entre les services compte-tenu de leur situation actuelle et des évolutions de missions induites notamment par l'approche que nous proposons.

Il faut aussi rappeler qu'il sera nécessaire dans la plupart des cas et pour certaines années de s'éloigner un peu de ces moyennes pour des raisons de gestion et d'évolutions de missions, les efforts ainsi consentis étant rattrapés sur la durée totale du quinquennat.

Certains aspects de ces modulations seront recommandés dans le cadre des scénarii étudiés, mais l'essentiel devra se faire, selon nous, dans le cadre de décisions aussi déconcentrées que possible de gestion sur lesquelles nous reviendrons plus loin.

Nous ne pouvons pas ne pas compléter ces développements sans faire quelques recommandations méthodologiques :

- ▀ l'Etat doit se doter rapidement de dispositifs de mesures des effectifs et de leurs évolutions plus précis, ce qui, selon nous, n'implique nullement d'imposer aux services déconcentrés le remplissage de nouveaux tableaux fastidieux de chiffres. Ces données existent dans les services de gestion centraux mais doivent être traitées dans un cadre préétabli. L'observatoire ainsi établi doit être accessibles aux partenaires sociaux, qui en ont besoin pour remplir leur mandat.
- ▀ Les évolutions nécessaires d'effectifs évoquées ici, en administration centrale comme dans les services déconcentrés, relèvent tout particulièrement d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences transparente pour tous et concertée.

⁷ Composés des effectifs de l'ensemble des ministères à l'exception de la Défense, de l'Education nationale, de la Justice et de la police et gendarmerie.

La mise en œuvre des importants progrès que nous proposons sur la clarification des missions impliquera cette approche. On ne déploie pas de stratégie ambitieuse sans visibilité pluriannuelle. L'approche nouvelle sur les compétences des agents de l'État que nous articulons également plus loin sera, si elle est retenue, le carburant de cette gestion prévisionnelle.

Pour concilier l'effort à venir chiffré ci-dessus sur les effectifs et l'ambition de maintenir des services publics de qualité à la hauteur des attentes de notre Société, nous ne considérons pas, après avoir examiné les fonctionnements actuels, les positionnements, les missions, les attentes des personnels aujourd'hui, que des réorganisations territoriales ou structurelles lourdes, comme le repositionnement général au niveau régional ou la fusion systématique de tous les services déconcentrés au sein des préfectures aient quelque chance de concilier la contrainte budgétaire avec le maintien et le déploiement de services publics de qualité délivrés par l'État.

Un tel repositionnement régional ne nous paraît pas par ailleurs correspondre à l'attente de présence territoriale de l'État mise en exergue par les études prospectives citées au début de notre rapport.

Au demeurant, une telle option aurait comme premier effet d'ouvrir une nouvelle période de plusieurs années d'incertitudes, de déstabilisation et de fragilisation du service public quand c'est tout le contraire qu'il faut viser.

Notre diagnostic nous conduit aussi à la conviction qu'il est possible de retrouver de réelles marges de manœuvre d'efficience au sein des services déconcentrés en améliorant notablement le fonctionnement de services aujourd'hui encore lourdement handicapés par des obstacles inutiles, sans que cela passe, tout au contraire, par des dégradations des conditions de travail ou de la qualité du service public délivré.

La conjugaison d'une certaine modération dans l'effort de réduction d'effectifs demandé aux services de la RéATE et de la matérialisation de ces marges de manœuvre doit permettre de maintenir pendant plusieurs années des structures stables et d'améliorer significativement en clarifiant le contenu l'exercice des missions de service public par les services déconcentrés de l'État.

Quelles sont ces marges de manœuvre et comment les mobiliser ?

Elles sont de deux natures.

Elles portent d'une part sur les " respirations " concernant certaines frontières d'intervention entre services déconcentrés, possibles dès lors que l'organisation d'ensemble a vocation à rester stable. Nous développerons ce point au D5.

Elles concernent d'autre part la réduction massive de toutes les tâches inutiles, nuisibles, qui se sont insérées et développées dans le fonctionnement de la RéATE.

Au-delà des constats dressés par plusieurs rapports d'inspection, et des travaux du groupe de travail interministériel piloté par le SGMAP, tous les témoignages recueillis lors de nos déplacements dans les trois régions visitées ont mis en évidence le temps considérable passé par l'encadrement pour essayer de faire fonctionner les services en remédiant comme ils le peuvent à mille difficultés quotidiennes, laissées pendants par la mise en place de la RéATE ou générées par celle-ci sans qu'on y apporte jusqu'ici de solutions pérennes : programmes informatiques incohérents obligeant à saisir plusieurs fois les mêmes données, commandes innombrables de remplissage de tableaux de données pour des comptes-rendus distincts sur des objets comparables, justifications permanentes demandées sur les actions menées, contraintes de la LOLF traduites en l'occurrence par des nombres très excessifs

de budgets opérationnels de programme, parfois proches, trop souvent d'ampleur financière trop faible pour que leur mise en œuvre ait le moindre effet, exigences du contrôle interne comptable pour éviter les réserves de la Cour des Comptes sur la certification des comptes de l'Etat, grandes difficultés rencontrées par les services pour accéder aux informations indispensables pour exercer leurs missions –même les intranet des ministères pour lesquels les nouveaux services travaillent ne leur sont pas tous accessibles plus de trois ans après la mise en place de la RéATE !

La part des cabinets ministériels dans les commandes de fournitures de données de toute sorte par les services déconcentrés est loin d'être négligeable. Une régulation ferme de ce phénomène par les directeurs de cabinet serait particulièrement bienvenue.

Et l'on peut encore ajouter à cette liste le handicap que représente l'inaccessibilité des expertises de pointe, en matière technique, juridique, sociale, économique souvent indispensables, les extrêmes difficultés à permettre la mobilité des agents, les contradictions souvent flagrantes entre les besoins immédiats des services et la gestion des carrières des agents, garanties par le statut de la fonction publique.

L'ambition majeure de simplification des procédures à l'attention des bénéficiaires du service public, portée par le gouvernement, doit évidemment englober ces dimensions.

Comment venir à bout de tout cela ?

Par la conjugaison résolue de l'action des administrations centrales, qui implique un changement de culture radical, et le déploiement complet des potentialités de la déconcentration.

Les administrations centrales ne doivent plus demander ce que les services déconcentrés peuvent faire pour elles mais ce qu'elles peuvent faire pour eux.

Elles doivent admettre que dans chaque région la production des services publics qui leur sont confiés la mise en œuvre des politiques publiques dont elles ont la charge sont coproduites entre elles et les services déconcentrés.

La déconcentration ne doit plus être la simple conquête d'un champ d'autonomie des décisions au nom d'une définition autonome des objectifs mais la recherche d'une mobilisation optimale des moyens au service d'objectifs concrets, explicités, mesurables, traduisant l'attente des usagers et permettant de juger des résultats.

Il s'agit donc de faire apparaître de véritables projets fédérant les services et les énergies, et de s'appuyer sur leur force pour réduire, écarter tous les obstacles à la gestion, la plupart du temps grâce à des marges de manœuvre nouvelles laissées aux préfets de région, pilotes de l'ensemble des services territoriaux de l'Etat et dans les autres cas en mobilisant les administrations centrales dans la lutte pour la simplification et contre les gaspillages d'énergie humaine.

Il ne s'agit pas dans notre esprit d'énoncer ici de simples principes généraux et théoriques, mais de guider les propositions concrètes qui les déclinent.

A ceux qui penseraient retrouver là strictement les ressorts et modalités opérationnelles de la LOLF, on fera remarquer que celle-ci ne co-responsabilise pas les préfets de région dans la mise en œuvre de ces politiques, ne leur laisse pas les marges de manœuvre dont disposent les responsables de programmes nationaux, que la position de responsable de budget opérationnel de programme n'octroie pas et de loin ces marges et surtout qu'il est illusoire de croire que l'on pilote les politiques publiques avec les mêmes indicateurs selon

qu'il s'agit d'en rendre compte au Parlement ou de rechercher dans le détail la satisfaction maximale des usagers.

B.7. Des modalités de dialogue social crédibilisant les intentions.

Qu'il s'agisse d'un travail de clarification sur les modalités d'exercice des missions, de l'introduction de nouvelles méthodes de travail dans les services de l'Etat, de la mise à jour des compétences dont on parlera plus loin, il sera indispensable pour réussir ces évolutions de partir des savoirs et expériences des agents et d'identifier les conditions à réunir pour les faire adhérer à ces évolutions.

Les actions proposées dans notre rapport relèvent tout particulièrement du dialogue social et c'est la raison pour laquelle, au-delà de ce salutaire rappel, nous recommanderons de façon plus précise dans la dernière partie du rapport (E2) les modalités de ce dialogue.

C. La traduction opérationnelle des choix structurants.

C.1. La construction des engagements de service public de l'Etat.

Nous proposons de faire prendre par le Gouvernement et d'annoncer **des engagements de service public**.

Ces engagements seront énoncés dans des termes simples, concrets et vérifiables, partant de l'attente des différents bénéficiaires du service public. Ils porteront à la fois sur les missions dont l'Etat exerce la responsabilité principale ou unique et celles pour lesquelles il coopère avec des partenaires, collectivités territoriales ou associations.

Ils traduiront concrètement la proposition de clarification du rôle de l'Etat, garant, arbitre en dernier ressort et partenaire des politiques prioritaires de progrès confiées aux collectivités territoriales.

Ils concerneront tout à la fois les services publics proprement dits dont l'administration territoriale a la responsabilité, la mise en œuvre des politiques publiques de l'Etat et les participations de l'Etat territorial aux politiques publiques et service publics confiés aux collectivités territoriales lorsque ces participations auront vocation à être poursuivies.

Ils permettront d'indiquer simultanément aux usagers du service public, aux citoyens, aux consommateurs, ce qu'ils sont en droit d'attendre des services publics en termes de qualité et de performance et de guider chaque année l'action des services territoriaux de l'Etat chargés de tenir ces engagements.

Qui pilotera ?

C'est la vocation du SGMAP, en étroite coordination avec le SGG.

Nous recommandons pour y parvenir :

- ▶ De constituer un comité de pilotage restreint, de moins de dix membres, pour pouvoir travailler efficacement, présidé par le SGMAP lui-même, comportant des préfets de région et de département ainsi que les secrétaires généraux de ministères concernés au premier chef et de constituer un groupe projet autour d'un chef de projet très expérimenté.
- ▶ De fixer un calendrier d'étapes aboutissant à des résultats d'ici fin 2013.
- ▶ d'ouvrir le processus à des échanges tout au long des travaux et pas seulement à leur conclusion avec des représentants des associations de collectivités locales et d'usagers, les pré-arbitrages restant internes à l'administration.

Selon quelle démarche ?

La démarche partira des attributions et activités des différents services déconcentrés, pour identifier toutes les missions ayant vocation à engagement de service public.

Ces engagements seront proposés par des groupes de travail comportant des représentants mandatés des administrations centrales concernées, incluant les responsables de la gestion de moyens et de représentants des services déconcentrés garants de la faisabilité opérationnelle des choix.

Il sera précisé pour chaque engagement à quelle échéance il sera mis à jour : annuelle, ou pluriannuelle.

L'intégration des attentes des collectivités territoriales quand elles sont impliquées devrait se faire par les échanges que le comité de pilotage pourra avoir avec les associations d'élus, complétés par des contacts plus informels entre les préfets membres du comité de pilotage et des élus avec lesquels leurs services travaillent.

Les conclusions des évaluations de politiques publiques lancées par le Gouvernement dans le cadre de la modernisation de l'action publique seront précieuses pour éclairer les choix, ou, selon les calendriers de ces évaluations, les préciser et les amender.

L'approche débouchera plus d'une fois sur la conviction qu'il est nécessaire, pour répondre à la commande, de redéfinir le rôle de l'Etat au regard des autres partenaires potentiels de la délivrance du service public. et les méthodes de travail ainsi que les modalités de mise en œuvre du service public.

Dans ces cas, les ministères responsables de ces démarches s'assureront que le nouveau dispositif retenu donne une meilleure qualité de service que l'actuel et de bien définir le rôle et les actions de l'Etat en conséquence.

Dès lors que l'exercice porte sur des modalités de mise en œuvre et de résultats des missions de service public, nous proposons de considérer que l'exercice relèvera d'une démarche de concertation avec les organisations syndicales. Le lieu de ces concertations est un enjeu sensible. Des développements sur ce sujet figurent en E2.

Qui validera ?

C'est le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, sur la base des propositions des ministres concernés, complétées par une ou au plus deux propositions de

chaque préfet de région Dans cet exercice, le Premier ministre sélectionnera de surcroît des priorités gouvernementales de premier rang en tout petit nombre.

L'exercice déboucherait donc sur des engagements gouvernementaux constitués d'une part des engagements ministériels et d'autre part, pour un tout petit nombre de missions jugées de toute première priorité, d'engagements interministériels arrêtés par le Premier ministre.

A ces trois ou quatre engagements prioritaires de progrès nationaux s'ajouteraient l'engagement ou les deux engagements de service public régionaux, spécifiques aux enjeux du territoire régional concerné et proposés par les préfets de région.

Quel usage sera-t-il fait des engagements de service public ainsi élaborés ?

Ils ont vocation à être rendus publics, à guider toute l'organisation du travail des services déconcentrés, et par cohérence celui des administrations centrales dans une très grande déconcentration de responsabilités octroyant aux services déconcentrés, sous la direction des préfets, les marges de manœuvre nécessaires pour donner les chances maximales d'atteinte des résultats.

Les pratiques de management, d'organisation du travail, de préparation et de mise en œuvre des décisions d'affectations de moyens à travers les dispositifs de la LOLF et notamment de dialogues de gestion devront évoluer dans cet esprit. Les responsables des administrations territoriales et nationales devront être évalués sur leur contribution à cette évolution.

Des propositions concrètes sont développées plus loin sur nombre de ces aspects sans pouvoir prétendre, naturellement, résumer toute la démarche ainsi proposée.

Le respect des engagements de service publics de l'Etat devra être évalué régulièrement par une mission rattachée au Premier ministre, composée d'experts choisis avec soin par exemple au sein des inspections générales en fonction de leurs expériences opérationnelles et de leur culture managériale.

Les résultats constatés devront eux-aussi être rendus publics, au plan régional avec une communication par le préfet de région au conseil économique, social et environnemental et au plan national par le Gouvernement au Parlement.

Quelles formes ces engagements de service public prendront-ils ?

Nous en donnerons ici plusieurs exemples, en rappelant que leur libellé et a fortiori les chiffres indiqués sont de simples exemples possibles avant le déploiement de tout le travail prescrit pour les valider.

- ▶ Délivrance des autorisations pour installations classées en 12 mois
- ▶ Autorisation liée à la loi sur l'eau donnée en N mois maximum
- ▶ Ces deux engagements représentent des enjeux économiques très significatifs. Les progrès proposés sont importants par rapport aux pratiques actuelles mais ces délais restent non négligeables. Le premier est celui actuellement visé par le ministère du développement durable.
- ▶ Dans le domaine des installations classées, outre la délivrance de l'autorisation, certains engagements de contrôle permettant de mieux garantir la santé des citoyens ou de réduire les risques ont été définis par le ministère de l'écologie. Ils peuvent donner lieu à propositions d'engagement.

- ▀ Procédure unique d'autorisation dans les domaines environnementaux suivants (...) à compter du (....)
- ▀ Passage de 10 à 3 régimes de protection du patrimoine à compter du ...
- ▀ Passation de l'examen du permis de conduire N jours au plus après l'inscription et un mois pour une deuxième demande.
- ▀ Délivrance en cas de succès dans les N jours qui suivent l'examen.
- ▀ Mise en chantier de N logements sociaux dans la région A au cours de l'année 2014.

La tenue de délais performants pour maîtriser le foncier disponible pourra constituer un objectif interne à l'administration permettant d'atteindre l'engagement de service public.

- ▀ Passation de N contrats de génération dans la région A au cours de l'année 2014
- ▀ Création de N emplois d'avenir dans la région A au cours de l'année 2014
- ▀ Suite donnée à une plainte de consommateur notifiée à l'intéressé dans les deux mois qui suivent le dépôt de plainte.
- ▀ Contrôle sanitaire des restaurants tous les 2 (?) ans.
- ▀ Délai de traitement des premières demandes de séjour en moins de 90 jours.
- ▀ Délai de traitement des renouvellements de séjour en moins de 30 jours.
- ▀ Délai de mise à disposition des passeports biométriques en moins de 15 jours.
- ▀ D'une façon systématique, toutes les simplifications de procédures mises en œuvre par le Gouvernement et concernant les activités des services déconcentrés pourront donner lieu à engagement de service public précisant soit l'échéance à laquelle la simplification interviendra, soit les nouveaux délais dans lesquels les services s'engagent à délivrer le service.
- ▀ A l'instar de l'administration des finances, qui pratique cela depuis plusieurs années, les services déconcentrés pourraient prendre des engagements sur leurs délais de réponses.
- ▀ Désignation d'un référent unique pour les entreprises souhaitant réaliser un investissement de plus de N millions d'€ ou créant au moins N emplois: disposition actuellement en vigueur informellement.

La démarche sur les engagements de service public ne portera pas seulement sur les missions en cours mais aura vocation à s'appliquer à toute nouvelle mission décidée. L'approche sur l'engagement correspondant de service public sera partie intégrante de l'étude d'impact.

Dans l'évolution des missions, il nous paraît nécessaire de recommander qu'une place suffisante soit faite aux missions de contrôle de l'Etat, englobant le contrôle de légalité, et que soit recherchée, pour ce dernier, une association tangible des directions régionales et départementales des finances publiques à ces contrôles. Nous avons développé le sujet des contrôles et de leurs évolutions possibles dans l'[annexe 6](#).

De la même façon, nous pensons qu'une approche nouvelle est souhaitable pour répondre aux attentes des entreprises et clarifier les interventions respectives de l'Etat et des régions, dans l'esprit proposé par les projets de lois de décentralisation. Ce point a donc été spécifiquement développé en [annexe 7](#).

Plutôt que de prescrire telle ou telle évolution structurelle au sein de l'Etat Il nous paraîtrait préférable et fort intéressant d'encourager quelques expérimentations, dans les régions volontaires, de travail plus structuré entre les services régionaux et départementaux de l'Etat, la BPI et les services des régions, en partant d'enquêtes sur les attentes des entreprises de la zone géographique concernée.

Un appel à projet pourrait être le vecteur de cette démarche.

Quelle place pour l'expression des usagers du service public ?

La faiblesse de la représentation des usagers du service public, à quelques exceptions notoires comme les associations de parents d'élèves, les associations de protection de l'environnement, les fédérations de chasse, les anciens combattants et d'autres dans le champ social (handicapés par exemple)...sert depuis des années d'excuse à l'absence d'initiatives en ce domaine.

Cette expression serait pourtant très utile pour guider nombre de choix d'organisation et de contenu des services délivrés. Aussi proposons-nous d'encourager les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux à constituer en leur sein des commissions d'usagers du service public qui pourraient préfigurer de futures instances autonomes.

La déclinaison à l'échelle de chaque région des engagements de service public pourrait leur être présentée et un avis demandé avant les présentations publiques.

C.2. L'actualisation des modalités de pilotage et de production des services publics.

Le modèle français d'organisation et de production des services publics par l'Etat peut être qualifié de " néo-traditionnel " :

Traditionnel en ce qu'il considère que le donneur d'ordre est unique, du ministre au responsable d'une équipe dans un service déconcentré, la ligne hiérarchique exclusive pour organiser le travail et que toute mission, nationale ou territoriale doit être confiée à un service unique, doté de toutes les compétences nécessaires pour la mettre en œuvre.

Les directives et circulaires de tout acabit traduisent bien ces références, et prescrivent souvent par le détail les modes de faire attendus des agents, la loi organique les renforce pour partie en identifiant le responsable unique d'un programme budgétaire donné mais contribue par ailleurs à donner un caractère novateur à ces modèles en introduisant la mesure des résultats.

La partie novatrice de ce modèle " néo-traditionnel " est complétée, en référence au " nouveau management public " par la responsabilisation individuelle des agents traduite au moins pour l'encadrement par des corrélations entre les résultats atteints et les rémunérations.

Face à ces modèles, qui peuvent rester au moins partiellement pertinents pour certaines missions de service public régaliennes, quand leur mesure est simple, mais sont défaillants pour aborder la plupart des missions territorialisées, les services déconcentrés sont pris entre plusieurs feux :

Soit ils "adaptent " jusqu'à les contourner les dispositions de ces modèles, qui se déploient sans disposer des informations locales qui leur laisserait une chance de rester appropriés, soit ils cherchent à reconstituer les organisations antérieures mises à mal par la RéATE, soit encore ils tentent de façon empirique de greffer sur ces modèles des modes de production qui franchissent les frontières des services et des attributions. Ils le font alors informellement, sans références méthodologiques et se heurtent vite en conséquence à de nombreux obstacles.

La mise à jour du modèle de production des services contemporains par l'Etat est un impératif indépendant des contraintes budgétaires, et le champ territorial devrait tout particulièrement en bénéficier.

Il ne s'agit nullement dans notre esprit de remettre en cause les organisations hiérarchiques ni même les frontières des services mais de proposer de nouvelles références pour l'organisation du travail administratif, d'en encourager l'expérimentation, d'en diffuser les savoir-faire et de construire peu à peu avec les agents ces nouveaux modes de faire.

Dans un rapport qui se veut opérationnel, nous proposerons tout à la fois l'énoncé des références nouvelles qui peuvent servir de repères et articulerons plusieurs propositions de mise en œuvre concrètes.

Les deux principales références nouvelles peuvent s'énoncer ainsi :

- ▀ Les programmes de politiques publiques territorialisées sont sous la responsabilité conjointe et solidaire des directeurs de programme nationaux actuels et, pour chaque région concernée, du préfet de la région.
- ▀ L'organisation de la production des services publics distingue les rôles de l'autorité pilote et du service producteur :

L'autorité pilote valide les choix stratégiques et à enjeu, s'occupe des freins et des obstacles, et s'assure régulièrement que le producteur est sur la bonne trajectoire.

Le service producteur organise son travail, et rend compte régulièrement au pilote de l'avancement ou des obstacles.

Dans la pratique l'autorité pilote est soit le préfet soit un comité de pilotage restreint regroupant les différents donneurs d'ordre (collectivités territoriales notamment) et apte à décider ; c'est lui qui prend en charge les demandes de modifications de cadre opérationnel relevant des administrations centrales, la recherche et la mobilisation des compétences rares etc.

Le service producteur prend soin, dans son organisation, d'identifier les compétences dont il aura besoin hors de son service, les services qu'il devra le cas échéant associer et de préciser les modalités de partage de l'information avec les différents intervenants.

Qu'en est-il du rôle de " pilotage " confié aux directions régionales sur les directions départementales par la réforme intervenue pour la mise en œuvre des politiques publiques ?

Il est ambigu, non seulement parce que certaines directions départementales sont en relation de travail avec plusieurs directions régionales, parce que les préfets, dans l'exercice de leur autorité sur les directions territoriales ont tout particulièrement vocation à piloter, mais aussi parce que l'invocation de cette notion de pilotage des directions régionales a souvent conduit à arbitrer l'évolution des effectifs en leur faveur au détriment des directions départementales, ce qui est paradoxal, enfin parce que les directions régionales produisent en fait autant qu'elles pilotent. Il faut donc impérativement clarifier les rôles respectifs des uns et des autres, définir la répartition des productions entre les deux niveaux de directions, préciser le contenu du pilotage et recourir si nécessaire à l'arbitrage des préfets en cas de désaccord.

Les propositions de mise en œuvre concrète sont les suivantes :

- ▀ Les préfets, dans leur rôle de pilote des services déconcentrés, devront faciliter chaque fois que c'est source de progrès la structuration du travail en réseau, par exemple sous la

forme très concrète de programmes de travail annuels communs définissant les actions respectives menées par les services appelés à coopérer : programmes entre directions régionales, unités territoriales et directions départementales, programmes entre directions départementales de départements adjacents etc.

- Dans les dialogues de gestion entre administrations centrales et services déconcentrés ou préfets devra être introduit un volet " simplifications " débouchant sur des engagements datés des administrations centrales ainsi qu'un volet " mobilisation des compétences rares " se traduisant par des engagements des mêmes administrations centrales à mobiliser pour les services déconcentrés de façon ponctuelle des experts d'opérateurs ou d'administration centrale.
- Pour les engagements prioritaires de progrès nationaux et régionaux proposés en C1 des organisations en mode projet seront mises en place pour une durée limitée dans le temps. **L'annexe 8** décrit ce type d'organisation qui est très peu déployée dans sa plénitude aujourd'hui et pour laquelle des supports méthodologiques devraient être élaborés par le SGMAP et fournit des illustrations concrètes sur ses potentialités en matière de réduction des délais.

Résumons-en ici les principales caractéristiques : elles s'appliquent à des actions impliquant des changements, sont dotées d'un pilote et d'un ou plusieurs chefs de projet, ont une échéance impérative à respecter. Leur travail guidé par la description en amont du résultat attendu. Information, mobilisation des compétences rares, communication, sont organisées en amont de la production et un dispositif simple de contrôle de gestion permet au pilote de suivre l'avancement du travail de corriger le cas échéant les trajectoires.

Rien n'interdira d'étendre ces pratiques à d'autres missions à l'initiative des préfets et il sera bienvenu de l'encourager. La conduite de projet est une méthode puissante pour maîtriser les délais de réalisation d'opérations complexes sans sacrifier la qualité du résultat à cet objectif. Elle limite notamment les pertes de temps induites par l'indisponibilité de l'information ou des compétences rares nécessaires, ainsi que celles générées par les processus de validation.

Or bien des missions de service public dans lesquelles l'Etat est aujourd'hui engagé sont pénalisées par ces handicaps.

C.3. Le déploiement, dans le cadre du statut, d'une nouvelle politique de gestion des ressources humaines de l'Etat construite autour des compétences.

Derrière le constat souvent entendu lors de notre mission selon lequel les services déconcentrés de l'Etat ne disposent plus en leur sein des " compétences rares " qui leur sont nécessaires pour exercer leurs missions, se cachent des réalités différentes et complémentaires :

Celle de l'évolution des " métiers " des fonctionnaires, rarement appelés aujourd'hui à mener eux-mêmes des projets, par exemple d'investissement, qui impliquent l'édification de compromis opérationnels dégagés du maquis des réglementations et la construction de consensus autour d'une ambition tangible, et plus souvent partenaires de collectivités territoriales en charge, elles, de ces projets

Celle d'une complexification croissante des missions à mener face aux évolutions du droit, des questions sociales, économiques, techniques ... mais aussi des contraintes et enjeux du management des hommes.

La mise à jour et l'accroissement des compétences collectives des services de l'Etat sont rendue plus nécessaire encore par l'évolution rapide des collectivités territoriales, et en particulier des métropoles. L'Etat doit tout à la fois être un partenaire de très bon niveau actif et stimulant et savoir assurer un contrôle efficace.

Celles de la concentration de ces compétences rares, qui relèvent d'expertises de plus en plus spécialisées, chez les opérateurs et dans une moindre mesure en administration centrale

Celle de déséquilibres d'affectation pour les compétences qui restent réparties sur le territoire entre certains services régionaux et départementaux au profit des premiers sans que les seconds puissent aisément en bénéficier.

La gestion statutaire des fonctionnaires de l'Etat a largement été capable, au fil des ans, depuis des décennies, de produire les évolutions de compétence souhaitables, en s'adaptant, en faisant évoluer les formations initiales et continues, en jouant de la fusion des corps, en créant des passerelles, en greffant des dispositifs complémentaires de gestion personnalisée.

Il lui faut aller plus loin aujourd'hui et bâtir de nouvelles cohérences entre la gestion statutaire et l'exercice de missions avec des exigences toujours croissantes de performance.

Nous prôtons donc la mise en chantier d'une nouvelle étape majeure de modernisation de la gestion statutaire des fonctionnaires de l'Etat construite autour de la mise à jour des compétences requises.

Elle consisterait à élaborer des référentiels professionnels énumérant les compétences attendues des agents de l'Etat dans les métiers qu'ils ont vocation à occuper. Le répertoire interministériel des métiers nous paraît le bon instrument pour décliner cette approche dont un certain nombre de directions de ressources humaines des ministères ont déjà la pratique.

Cette mise à jour serait confiée aux ministères gestionnaires de corps, qui ont donc vocation à faire évoluer les métiers et les compétences, et son pilotage confié au SGMAP, avec l'appui de la DGAFP qui devra la prendre en compte comme une donnée d'entrée importante dans la politique de fusion des corps et les décisions interministérielles concernant la formation continue.

Elle éclairerait d'un jour très nouveau l'articulation entre administrations centrales et services déconcentrés, l'approche sur la mobilité des agents, qui constitue aujourd'hui un frein redoutable à l'évolution des services, les parcours professionnels et la mise en œuvre des missions.

Elle pourrait induire deux évolutions qui constitueraient des progrès très souhaitables pour l'administration de l'Etat :

L'émergence d'un vivier d'experts fonctionnaires au sein des différents corps, avec la construction de parcours professionnels et de déroulements de carrières adaptés.

Cette approche ne serait pas réservée aux corps de catégorie A ou " A+ " et contrebalancerait judicieusement la référence unique au management pour la construction des carrières de certains corps.

L'introduction de dispositifs de validation des compétences préalables à la nomination dans certains postes de responsabilité.

Cette approche devrait comporter un volet spécifique concernant l'encadrement supérieur de l'Etat, national et déconcentré, impliquant la mise à jour, nécessité parfois radicale, des formations initiales et continues, cette fois tout particulièrement en matière de management public, une diversification des viviers et des carrières et quelques rapprochements statutaires pour consolider des références communes aux cadres supérieurs transcendant les corps auxquels ils appartiennent.

C.4. Une articulation nouvelle entre administrations centrales, services territoriaux déconcentrés et opérateurs.

Le diagnostic porté sur le fonctionnement actuel des services territoriaux de l'Etat a mis en évidence césures, ruptures de " chaîne de commandement ", contradictions entre choix nationaux et territoriaux ... Le pari engagé par les concepteurs de la RéATE d'imposer les approches interministérielles territoriales par la création des directions départementales interministérielles s'est perdu dans les incohérences persistantes avec le fonctionnement des directions régionales, sous pilotage ministériel rapproché, la concomitance géographique d'unités territoriales régionales et de directions départementales, et une pratique centralisatrice des dispositifs de la LOLF pour l'affectation des moyens des programmes, exacerbée par la difficulté à gérer des budgets beaucoup plus contraints.

La gestion des nominations de cadres supérieurs de l'Etat dans des postes élevés de responsabilité n'a pas échappé à ces contradictions, opposant un processus de nominations de directeurs et directeurs adjoints de directions départementales associant les préfets à la décision confiée au secrétaire général du Gouvernement aux autres décisions de nominations, territoriales ou nationales, relevant, sauf rares exceptions, du rôle prépondérant des ministres concernés, malgré la mission hébergée au secrétariat général du gouvernement.

Les logiques de la gestion des corps, des statuts et des carrières des agents, confiée comme précédemment aux ministères et celles des décisions d'affectation dans les postes en service départemental de l'Etat sous l'autorité des préfets ne disposent plus de cadre d'harmonisation et de recherche de cohérence, précédemment abrité par les ministères.

La mise en cohérence de toute l'administration de l'Etat, nationale et territoriale, dans l'intégralité de ses dimensions, définition et mise en œuvre des missions, gestion statutaire et personnalisée des ressources humaines, avec un volet spécifique gestion de l'encadrement supérieur, articulation des opérateurs et des administrations, et gestion budgétaire apparaît dès lors comme une impérieuse nécessité.

Les services déconcentrés ont plus que tous autres rapidement besoin de cette clarification, car ils sont aujourd'hui, de fait, le lieu d'exacerbation de toutes ces contradictions.

Nous avons fait apparaître, au fil de nos analyses et propositions, plusieurs repères à nos yeux souhaitables :

La responsabilité de la définition des missions aux ministères

La responsabilité de la gestion statutaire, incluant les compétences, aux ministères

La coresponsabilité des politiques publiques territorialisées entre directeurs centraux et préfets de région

La mobilisation d'une partie des moyens et des actions des administrations centrales au service de la simplification du travail confié aux services déconcentrés.

Ajoutons-y le maintien du pilotage des opérateurs par les administrations centrales avec l'axe nouveau de mobilisation d'une partie de leurs compétences pour les besoins des services déconcentrés.

Précisons sur un point sensible la démarche proposée : la cohérence de la gestion statutaire et des carrières de celle de l'affectation des agents, notamment dans les services départementaux se trouvera dans le double effet de la clarification des missions et de la construction des compétences nouvelles.

En effet, l'affectation d'un agent à un poste en service déconcentré sera d'autant plus "objectivée " que le besoin est traduit par la clarification des missions et les aptitudes de l'agent identifiées par la définition des compétences attendues.

Reste à traiter de la gestion budgétaire, donc de la mise en œuvre de la LOLF, ce que nous ferons ici et de l'organisation du pilotage central stratégique de l'administration, point que nous aborderons en dernière partie (E3) au titre des conditions de la réussite de nos propositions.

L'application de la LOLF dans les services territoriaux de l'Etat.

Les pratiques actuelles se présentent ainsi :

Les nombreux programmes ministériels qui trouvent leur application au niveau territorial se déclinent en budgets opérationnels de programme dont les responsables, désignés par le responsable national du programme sont les directeurs régionaux concernés.

Ainsi les dépenses des directions départementales interministérielles s'imputent sur 21 des 126 programmes du budget général de l'Etat ce qui génère des charges de gestion considérables.

Ces programmes agrègent des crédits de fonctionnement, de personnel, d'investissement, d'intervention, à l'exception de quelques rares programmes dédiés aux seuls crédits de personnel et de fonctionnement des services déconcentrés concernés.

L'affectation à la direction régionale de la part des crédits du programme qui lui reviendra donne lieu à un " dialogue de gestion " auquel se joint parfois le préfet de région ou le SGAR. Les contraintes consécutives aux niveaux des crédits disponibles limitent ce dialogue à une négociation sur la part qui reviendra au service régional, avec bien peu de place consacrée aux progrès de méthode.

La préparation en amont de la position régionale dans ces dialogues avec les préfets de département d'une part et les services départementaux d'autre part est très variable et dépend des pratiques managériales des préfets de région et directeurs régionaux.

Dans le cas du ministère de l'agriculture, les effectifs départementaux sont " suggérés " à partir de ratios " objectivés ". Dans les autres cas, la répartition des ressources entre la

direction régionale et les directions départementales concernées est négociée entre ces entités après le dialogue de gestion.

Ces dispositifs demeurent cloisonnés entre programmes, conformément à la LOLF et la mise en œuvre concrète des choix arrêtés en matière de personnel reste subordonnée à la gestion statutaire des ministères.

Un mécanisme d'échange de postes entre programmes a été mis en place mais les freins à son usage sont nombreux et il est peu efficient.

Ces règles et ces pratiques privent en tout état de cause les préfets de région de toute marge de manœuvre pour rééquilibrer des moyens et des ressources humaines entre programmes, et a fortiori entre services.

Une revendication s'est faite jour, portée par le ministère de l'Intérieur : substituer les préfets de région aux directeurs régionaux dans le rôle de responsable de BOP pour chacun des programmes budgétaires déployés sur le territoire régional.

Plutôt que de retenir d'emblée cette évolution avant tout symbolique, qui n'offre pas de marge de manœuvre supplémentaire aux préfets de région dont l'autorité sur les directeurs régionaux n'est pas contestée, nous proposons de faire le pari d'une meilleure articulation entre administrations centrales et préfets de région dans l'esprit de la coresponsabilité de ces derniers sur les programmes budgétaires.

C'est dans la préparation des dialogues de gestion et la conception et la mise en œuvre des engagements de service public proposés par ce rapport que devrait se manifester concrètement cette coresponsabilité.

Cela devrait permettre d'éviter l'adoption d'une disposition qui serait vécue par les directeurs régionaux comme un désaveu sans doute évitable au moment même où il leur serait demandé d'aider à combler les césures constatées.

Il est en revanche très souhaitable de construire une autre approche de la répartition des moyens entre services déconcentrés par les administrations centrales, en modifiant en profondeur la nature et les modalités des dialogues de gestion aujourd'hui pratiqués.

Pour cela, il conviendrait qu'une nouvelle méthode soit expérimentée dès l'été 2013 en vue d'une généralisation en 2014.

Elle consiste, dès les enveloppes budgétaires arbitrées par le Premier ministre, en juillet, à préparer les dialogues de gestion qui s'ouvriront à l'automne en commun entre un préfet de région, et son administration et le ministère concerné en focalisant cette concertation sur les effectifs à un moment où les ventilations entre administration centrale et services déconcentrés peuvent encore évoluer, ou la répartition fine des emplois, entre catégories, corps, ... n'est pas figée, et où le jeu des échanges d'emplois un pour un entre ministères, techniquement possible si on veut sincèrement le mettre en œuvre, reste possible.

Cette expérimentation pourrait être menée dans deux ou trois régions métropolitaines et Outremer, où l'organisation des services autour des préfets et le caractère monodépartemental des régions doit pouvoir se prêter tout particulièrement à la démarche.

Faut-il aller jusqu'à la décision de regrouper tous les crédits de personnel et de fonctionnement figurant aujourd'hui dans les programmes budgétaires territorialisés dans un programme unique distinct, dont les préfets de région seraient les responsables des budgets opérationnels de programme correspondants ?

Il s'agit là d'une modification en profondeur de tout le fonctionnement de l'administration française repositionnant significativement les administrations centrales et les services déconcentrés.

Comme toute réforme de très grande ampleur, elle présente potentiellement des avantages significatifs mais peut aussi révéler, s'ils ne sont pas traités, des inconvénients majeurs.

Nous avons fait le choix de ne pas la recommander à l'échéance des toutes prochaines années en faisant le pari que l'évolution des modalités de travail entre administrations centrales et services déconcentrés recommandées ici pour la formalisation des engagements de service public, la conception et le déploiement d'une nouvelle étape de la gestion statutaire construite autour des compétences ainsi que des pratiques beaucoup plus déconcentrées des décisions de gestion seraient vite couronnées de succès.

Mais nous serions critiquables de ne pas avoir posé la question en ces termes alternatifs.

La construction d'un programme unique des emplois et des moyens des services déconcentrés, s'il est tout à fait compatible avec l'application de la LOLF, passe au demeurant par un préalable qui est tout sauf négligeable, à savoir l'adoption d'un programme d'harmonisation des gestions statutaires crédible, chiffré, avec étapes datées. Il impliquerait par ailleurs la mise en place d'une équipe de gestion de haut niveau dédiée au sein de la structure chargée du pilotage central stratégique et opérationnel de l'administration de l'Etat évoqué en E3.

D. Un choix entre 3 scénarii d'évolution pour une mise en œuvre dans le dialogue.

Faut-il faire évoluer les organisations territoriales des services mises en place par la RéATE, et dans l'affirmative sur quelles bases, avec quelles ambitions de progrès et selon quelles modalités ?

Partant du constat que les organisations actuelles répondaient largement, pour l'essentiel, aux critères d'implantation géographique et de frontières que nous avons énoncés, nous avons privilégié pour répondre à cette question des scénarii susceptibles de déboucher sur des organisations pérennes pour plusieurs années, au moins jusqu'en 2017-2018, compte tenu de l'évolution de la décentralisation, avec, autant que possible, des modifications ciblées plutôt que générales.

Répetons que cette option laisse des chances maximales de réussir les évolutions majeures proposées dans le domaine de l'exercice des missions, des organisations du travail et du déploiement des nouvelles compétences.

Nous n'avons pas pour autant fait abstraction de l'existence actuelle d'un désaccord profond d'une majorité des agents de la DGCCRF et de leur encadrement sur leur positionnement en direction départementale et intégré en conséquence cette réalité dans la construction de nos scénarii en présentant en tout état de cause des propositions de réponses, qui sont diversifiées. Cette question spécifique est développée en D.3.

D1. Les éléments communs aux différents scénarii.

La recherche de la cohérence avec l'objectif d'équilibre des finances publiques.

Autant les options des scénarii sont dictées par des considérations étrangères à cet objectif, autant le choix devra prendre en compte les considérations développées plus haut en B6.

Il y va de la crédibilité de la démarche qui cherche une organisation stable pendant au moins 5 à 7 ans. Nous devons à l'honnêteté de dire que nous ne sommes pas en mesure de démontrer de manière irréfutable la stricte compatibilité entre les options décrites et la contrainte budgétaire. Nous la croyons simplement largement à portée en combinant la force que peut représenter pour affronter ce problème l'affichage assumé des ambitions de l'Etat pour les services publics, le déploiement d'une déconcentration maximale des décisions d'organisation et de gestion et le cadrage proposé de l'évolution respective des effectifs.

Formulons à nouveau un souhait important : que la démarche soit éclairée autant que possible par des indications connues à l'avance et transparentes sur les contraintes budgétaires à prendre en compte. Il est très difficile de réussir de tels efforts dans une incertitude prolongée sur les contraintes empêchant toute stratégie et gênant toute anticipation.

L'évolution de l'organisation préfectorale.

A côté des évolutions proposées plus loin pour les sous –préfectures, implantations infradépartementales des préfectures, qui reprennent des travaux au sein du ministère de l'intérieur et s'inscrivent dans l'approche d'ensemble proposée ici, quelques autres évolutions nous sont apparues souhaitables en appoint aux clarifications et que nous recommandons.

S'agissant d'abord de la mesure de la qualité et des engagements de service public il serait nécessaire qu'ils prennent en compte les services aux étrangers, et plus globalement l'accueil du public en vue de rechercher des améliorations tout à la fois pour les bénéficiaires de ces services et pour les personnels qui font souvent face à des conditions difficiles de travail.

Il conviendrait ensuite d'éviter d'une façon générale le maintien dans les préfectures de département ou au sein des SGAR de services chargés de coordonner au nom du préfet les directions territoriales de l'Etat ou même l'existence de chargés de mission dédiés au pilotage pour le compte du préfet d'une direction territoriale donnée.

La relation directe entre le directeur territorial et le préfet, au niveau départemental comme régional, est le meilleur gage de la synergie du dispositif et du déploiement d'une dynamique collective des services territoriaux de l'État autour du préfet.

Les SGAR, dans le même esprit, devraient bannir les tâches de gestion, qui devraient être positionnées auprès des secrétaires généraux des préfectures, et retrouver pleinement leur rôle d'équipe stratégique, plus utile que jamais dans la perspective des évolutions annoncées de la décentralisation ou de la mise en œuvre de certaines recommandations de ce rapport, portant notamment sur les missions.

La présence, au sein des SGAR, de cadres supérieurs à temps partiel, exerçant par ailleurs des responsabilités au sein des services déconcentrés avait fait ses preuves. Il serait judicieux d'envisager de renouer avec ces dispositifs efficaces de passerelle.

Le positionnement des unités territoriales.

Il n'est guère contestable que le positionnement au niveau départemental d'unités territoriales rattachées aux directions régionales, alors même qu'existent des directions départementales n'est pas fait pour simplifier la lecture de la carte administrative de l'État.

L'existence de ces unités territoriales suscite, comme nous avons pu le constater chez nombre d'interlocuteurs, des prises de positions souvent passionnées, soit en faveur de leur maintien, voire de la transformation des directions départementales en unités régionales, soit au contraire en faveur de leur disparition par transformation en directions départementales interministérielles.

La seule existence de ces débats prouve combien la césure entre le niveau régional et le niveau départemental est profonde. C'est à cela qu'il convient de s'attaquer. En abordant le sujet par les méthodes de travail plutôt que par les structures, ce que nous recommandons vivement, on garde une chance d'y parvenir plutôt que de s'enfermer dans des positionnements de principe et des guerres de tranchée administratives.

Nous écartons donc dans les scénarii toute évolution a priori de DDI en unité territoriale et toute évolution inverse et renvoyons, pour les unités territoriales, aux orientations développées ci-après sur les articulations entre préfets, directions régionales et directions départementales, les unités territoriales n'étant pas distinctes, de ce point de vue du reste des directions régionales.

Si nous étudions cependant dans un scénario des évolutions de directions départementales vers des unités territoriales c'est dans la seule logique de ce scénario tirant sous cette forme les conséquences des constats de faiblesses de DDI diagnostiqués.

Le repositionnement directions régionales/ directions départementales/ préfets.

On découvrira plus loin dans les scénarii que nous ne proposons pas d'évolution notable des structures régionales. Les exceptions à la règle du statu quo des structures (mais pas des méthodes de travail) portent sur l'impact sur les directions régionales de certaines évolutions départementales dans les scénarios 1 et 3 et l'encouragement à des rapprochements entre structures régionales et départementales aux chefs-lieux de région. (Voir D5).

A terme, on peut imaginer que les DRAAF et peut-être les DRAC et les DIRECCTE connaîtront des évolutions en profondeur consécutives à la nouvelle étape de décentralisation, et que les autres directions auront à opérer des repositionnements significatifs, mais ces pronostics ne sont pas datés et ne devraient pas concerner la période de 5 à 7 ans qui s'ouvre.

En revanche, la question de l'actualisation des méthodes de pilotage et de production des services publics développée en C2 s'applique pleinement.

Les directions régionales et départementales intervenant sur des politiques publiques communes doivent structurer l'articulation de leurs interventions respectives.

Cela passe par l'adoption très concrète de programmes de travail annuels communs dont l'absence constatée est révélatrice, surtout si on la confronte aux indications fournies par certains responsables départementaux selon lesquelles des directions régionales dupliquent les actions des directions départementales.

Ces programmes devraient préciser le contenu du pilotage des directions régionales, qui doit comporter les mises à disposition de compétences, les actions de simplifications du travail au profit des directions départementales, le cadrage des comptes-rendus demandés, les dispositifs de partages d'information.

Ils devraient aussi préciser les modalités de travail d'équipes communes ou d'articulation du travail des uns et des autres.

L'introduction des engagements de service public et la nouvelle approche sur les compétences des agents sont de nature à éclairer significativement cette démarche.

Celle-ci doit se faire sous l'égide du binôme préfet de région/ préfet du département concerné.

Le principe d'une mise à disposition des directions régionales aux préfets de département pour les missions concernant leur territoire est édicté. Il est loin d'être toujours entré en pratique. Sa mise en œuvre effective relève sans doute de l'adoption de quelques règles de fonctionnement explicite élaborées sous l'autorité des préfets de région concernant les réunions, les points réguliers à faire aux préfets de département des actions qui les concernent, l'association de ceux-ci à l'évaluation des dirigeants régionaux ...

Nous ne passerons pas non plus sous silence la question, évoquée à plusieurs reprises lors de notre mission, de l'importance des effectifs de certaines directions régionales, et tout particulièrement des DREAL, en comparaison des effectifs des directions départementales.

Ce sujet doit être éclairé par l'approche sur les engagements de service public qui découleront de la redéfinition des modalités de réalisation des missions par les ministères.

Les préfets doivent pouvoir faire valoir leur analyse à ce sujet à l'occasion des dialogues de gestion et le dispositif proposé à cet effet en C4 pour les associer à la préparation de ces dialogues devrait faciliter l'approche pragmatique de cette question.

La clarification du niveau interrégional.

Plusieurs administrations ont déployé des structures interrégionales : coexistent ainsi, à titre d'exemple, sur des périmètres différents les 7 zones de défense et de sécurité, les 4 directions interrégionales de la mer en métropole⁸ (auxquelles s'ajoutent celles d'outremer), les 9 directions interrégionales pénitentiaires, les 10 directions interdépartementales des routes ...

Chaque démarche ministérielle s'inscrit dans une volonté de renforcer la cohérence de son organisation propre par exemple sur le plan géographique (bassins hydrauliques, littoral), ou à partir d'une approche réseau et d'interfaces avec d'autres opérateurs (les DIRE), par des regroupements de compétences (DGCCRF, douanes...) ou encore pour l'exercice de missions d'appui et de planification stratégique : les zones de défense et/ou de gestion de crise.

⁸ Dont on conçoit qu'elles ne recouvrent pas toute la métropole !

Dès lors que la tendance des ministères à rechercher certaines structurations au niveau interrégional ne fait que s'accroître, il serait judicieux qu'une certaine coordination interministérielle de ces évolutions soit envisagée, pour faire coïncider, lorsque c'est pertinent, certains périmètres.

Par ailleurs, la question de la localisation à un niveau interrégional de structures intermédiaires de service public⁹ se pose. Pour les raisons développées ci-dessous au titre de notre approche sur les mutualisations, nous recommandons, de rattacher les structures concernées soit à un ministère porteur de métiers, donc de gestion de corps, soit à un préfet de région " coordonnateur ".

L'approche sur les " mutualisations ".

Au titre de l'actualisation des modalités de pilotage et de production des services publics, il nous est apparu nécessaire d'aborder la question des " mutualisations ". Celle-ci fait l'objet depuis quelques années de nombreux travaux méthodologiques, mais de critiques tout aussi nombreuses de la part des agents et de leurs représentants syndicaux.

Le thème est sensible, car les responsables administratifs et les pilotes des modernisations de l'Etat ont placé beaucoup d'espoirs d'économie dans ce concept.

Les divers interlocuteurs rencontrés et en particulier les inspecteurs généraux en charge d'une mission spécifique sur la question confessent que ces économies sont loin d'être systématiques.

Sans prétendre ici énoncer une typologie des " mutualisations ", et a fortiori rédiger un guide sur leur mise en œuvre, qui ont d'ailleurs fait l'objet en son temps de travaux de la direction générale de la modernisation de l'Etat, nous pensons utile, dans la recherche d'apaisement qui nous inspire et la nécessité pour l'administration et ses agents de retrouver les repères qu'ils ont perdus, d'énoncer quelques recommandations.

Il convient d'abord pour cela de ne pas perdre de vue l'évolution majeure de l'organisation du travail administratif dans la seconde moitié du vingtième siècle, passée d'une organisation cloisonnée, parcellisée, l'organisation bureaucratique, au sens étymologique du terme, à l'autonomie des services, avec un fort accroissement des compétences individuelles des agents puis dans la période la plus récente, s'appuyant sur le développement majeur des technologies de l'information, vers des tentatives pour faire travailler en réseau les structures existantes.

Mal conçues, mal préparées, les mutualisations peuvent donner le sentiment aux agents d'une régression dans l'organisation du travail retrouvant les racines de l'organisation bureaucratique. Dès lors, le rejet est assuré.

Pour éviter cela, il est essentiel que les agents à qui il est proposé de contribuer à la délivrance d'un service public en regroupant des moyens et des compétences gardent toute la visibilité sur l'usage qui est fait de leur travail, restent associés à sa conception et à son évolution. Cela s'organise, par des échanges structurés, par le partage de l'information, mais n'est pas sans conséquence sur les choix de localisation des services concernés. Cette dimension doit être prise en compte.

Il faut ensuite insister sur les aspects concernant l'identité professionnelle. La RÉATE a tenté à grand peine et sans y être jusqu'ici réellement parvenue, de créer une nouvelle référence pour l'identité professionnelle des agents en substituant à la référence ministérielle une référence dite interministérielle, territorialisée.

On a vu l'étanchéité de la frontière tracée entre le niveau régional et le niveau départemental. Il est très souhaitable de faire évoluer vite cette situation qui n'a aucune raison d'être et cela ne passe nullement, à nos yeux, par un retour aux organisations antérieures.

Il nous paraît essentiel que tout service nouvellement créé autour du concept de " mutualisation " puisse clairement lire son rattachement soit à un ministère donné, soit à un niveau interministériel départemental ou régional, dut-il intervenir à un niveau interrégional. Il faut éviter qu'il soit de fait " sans rattachement " de fait.

Enfin, c'est la notion même de mutualisation, ou ses différentes traductions, " fonctions support ", " front office " et " back office " qu'il conviendrait d'écarter. De quoi parle-t-on en fait ?

De l'exercice de missions contribuant au service public finalement délivré, impliquant la maîtrise de compétences professionnelles spécifiques, qu'il s'agisse de la gestion immobilière, de l'informatique, des approches juridiques, des fonctions d'accueil des publics - c'est volontairement que nous ne citons pas les ressources humaines dans cette liste car cela ne nous paraît pas adéquat.

Dans notre esprit il ne s'agit pas de nommer autrement la même chose, il s'agit de guider différemment les choix de structures, de localisation géographique, d'association aux autres entités contribuant à la délivrance du service public, et, faut-il le rappeler, de recourir très largement au dialogue social pour guider des évolutions qui portent de nouveaux enjeux culturels.

Ajoutons enfin que dans les cas où ces organisations consistant à créer de nouvelles structures intermédiaires de service public à côté de structures territoriales traditionnelles ont pour objectif, à côté de l'amélioration du service public rendu par professionnalisation accrue d'accroître l'efficacité en réduisant les effectifs, il serait sage et justifié, après leur mise en place, de s'engager à ne plus réduire ces effectifs pendant plusieurs années.

Est-il permis d'ajouter à ces développements que dans le même esprit il serait opportun de bannir l'appellation de fonctions support qui suggère que les services publics concernés sont de second rang !

Les relations et interférences avec l'Education nationale et l'Economie.

Nous nous sommes interrogés, en amont de ces choix, sur l'intérêt qui pourrait s'attacher à recommander des évolutions de l'équilibre actuel entre les services de la RéATE et ceux qui sont hors de son champ, à savoir l'Education Nationale et la direction générale des finances publiques, puisque la Justice ne figurait pas dans le champ de la mission.

Si l'on met à part le domaine particulier de l'immobilier, sur lequel nous ne prenons aucune position de principe car nous ne l'avons abordé que sous l'angle spécifique des implantations infradépartementales (voir D1), nous n'avons pas identifié d'enjeu à des rapprochements structurels majeurs.

Les coopérations entre rectorats et préfetures sont réelles et de qualité tout comme celles entre services territoriaux de la DGFIP et de la RéATE. Les évolutions de méthodes, d'approches recommandées par notre rapport peuvent inspirer ces services sans nécessiter des évolutions de structures et sont au demeurant au moins partiellement déjà en œuvre à la DGFIP, notamment dans l'esprit des engagements de service public.

Les sujets d'interface entre les DRFIP, DDFIP et les services de la RéATE sont donc circonscrits aux aspects suivants développés dans ce rapport :

- ▀ Le besoin d'appui de la DGFIP territoriale au contrôle budgétaire auquel il est nécessaire de donner une nouvelle et forte impulsion comme de la DGCCRF pour le contrôle de légalité des marchés publics.
- ▀ La recherche de synergies, sans modifier les frontières des structures entre les implantations infradépartementales de la DGFIP, du réseau préfectoral et de celui des DDT. (Voir D1)
- ▀ L'évolution des contrôles économiques auxquels contribuent les services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. (Voir les scénarii).
- ▀ Ajoutons que l'appareil de formation et de soutien aux fonctions de gestion de ressources humaines du ministère de l'économie est reconnu pour son très bon niveau et que sa mobilisation dans un cadre contractuel au profit des autres ministères pourrait être judicieusement mise à profit.

Une réflexion sur les appellations des directions.

De l'avis de nombreux interlocuteurs rencontrés, les choix de plusieurs appellations nouvelles de services ont cumulé les inconvénients d'être quasi-incompréhensibles du public, difficiles à prononcer et de ne pas contribuer au maintien de l'identité professionnelle à laquelle tiennent les agents.

L'usage de certaines appellations s'est imposé : DREAL, DRAAF, DDT ou DDTM et, dans une moindre mesure, la DIRECCTE.

On aurait pu songer à rendre ces sigles plus prononçables et plus compréhensibles, à remplacer par exemple " cohésion sociale " par " solidarités ".

Il nous semble à la réflexion que des changements de nom risquent d'ajouter aux difficultés actuelles d'identification et génèrent des dépenses inutiles de temps et d'argent. Nous les écartons donc à une exception près, celle des directions de protection des populations dont il faut dissiper le quiproquo.

Il y a peu de chances en effet que les usagers comprennent spontanément le sens de cette appellation, s'ils n'ont pas été initiés aux subtilités de l'identification des populations humaines et animales.

Nous suggérons donc les appeler directions départementales de la consommation et de l'alimentation (DDCA) puisque c'est précisément ce dont elles s'occupent.

Les " DDCSPP " (cohésion sociale et protection des populations) deviendraient donc DDCSCA (cohésion sociale, consommation et alimentation).

D.2. Les propositions pour les implantations infradépartementales de l'Etat.

Les implantations infradépartementales de trois réseaux de services publics de l'Etat, celui des préfectures, celui de la direction générale des finances publiques et celui des directions départementales des territoires (et de la mer) sont particulièrement tournées vers le service aux collectivités locales.

Les modalités d'exercice des missions des deux premiers ont beaucoup changé avec le recours aux technologies de l'information, tandis que le choix a été fait de repositionner les missions exercées par le troisième dans les domaines de l'application du droit des sols et de l'assistance technique pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT). Ces évolutions concernent toutes les réseaux infradépartementaux, et certaines de leurs structures maintiennent difficilement leur masse critique donc les compétences nécessaires, tandis que d'autres devront évoluer en raison des repositionnements annoncés.

Face à l'évolution de ces structures et dans certains cas à des perspectives de fermeture, il nous paraît très souhaitable, pour des services qui ont tous en commun de concerner les collectivités locales, de rechercher de nouvelles synergies entre eux permettant de construire les réponses de substitution attendues des collectivités locales.

Les mesures d'ajustement intervenues sur ces réseaux ont résulté pour l'essentiel de concertations initiées localement par les responsables territoriaux de l'État, qui ont permis de les faire accepter par leurs interlocuteurs des collectivités territoriales concernés.

Cette démarche est d'autant plus nécessaire aujourd'hui que ces perspectives d'évolution sont indispensables pour l'efficacité des services publics sans pouvoir être longuement différées, mais se heurtent à la réalité des attentes – encore renforcées en période de mutation et de crise – celles d'une présence sécurisante et " accompagnante " de l'État. En outre, l'impact des retraits d'emplois et de services dans des territoires qui ont connu, pour beaucoup, des restructurations successives ou concomitantes dans les domaines de la santé, de la justice, de la défense, voire industriels, y est particulièrement ressenti et peut porter atteinte à leur attractivité au moment où ils doivent construire des stratégies de " redynamisation ". S'y ajoute enfin la grande charge symbolique qui s'attache à la visibilité de la puissance publique dans son incarnation de proximité.

Les auditions conduites attestent de la maturité des principaux responsables élus et administratifs territoriaux tant pour assumer les évolutions nécessaires que pour être source de propositions pour autant que l'État au niveau central y soit prêt sur le fond et sur la méthode. Sur le fond, cela suppose de prendre en compte les besoins d'appui, de conseil, de sécurisation juridique et budgétaire des collectivités – plus encore de leurs établissements publics de coopération – singulièrement ceux de moins de 10 000 habitants (niveau qui semble correspondre à des capacités insuffisantes d'attractivité pour des cadres de haut niveau de la fonction publique territoriale ou l'ingénierie privée). S'y ajoute l'importance de faciliter pour les usagers l'accès à la pluralité des services publics constitutifs d'une offre satisfaisante de services dans un pays moderne.

Sur le fond, cela implique aussi que l'État sache prendre la dimension des conséquences de ces évolutions pour les agents concernés, qui ne peuvent sans un accompagnement à la hauteur de leurs attentes et de ces changements faire évoluer leurs métiers, leurs modes de travail, parfois même leurs lieux de travail.

Pour l'accompagnement, le conseil, les collectivités concernées doivent pouvoir bénéficier de prestations de premier niveau accessibles (selon les critères d'implantation évoqués précédemment dans le rapport) couvrant notamment les dimensions juridiques, budgétaires, d'aménagement et de développement local. Il est préconisé pour ce qui est de la méthode que cette offre globale prenne la forme d'un engagement de service public s'inscrivant dans une démarche contractuelle portée par le représentant de l'État.

Pour les usagers, en contrepartie des redéploiements des réseaux ministériels infradépartementaux, l'État pourrait proposer d'accompagner les dynamiques intercommunales tournées vers la mise en place d'un maillage plus dense de points d'accueil, en s'appuyant sur le programme DATAR + de Service Public. Il garantirait un concours financier pour leur fonctionnement, mais aussi l'implication de l'ensemble des services de

l'Etat en charge de prestations directes Il conviendrait que les services de l'Etat qui à ce jour ne participent pas à "l'armement " de ces points d'accueil, s'inscrivent dans cette démarche à caractère interministériel. Des expérimentations devraient être menées à cet effet par appel à projet et permettraient de répondre de manière modulée à la diversité des enjeux et des spécificités territoriales. Elles auraient d'autant plus de dynamique que la garantie serait donnée aux départements ministériels concernés qu'elles ne préfigurent aucune évolution dans le partages de responsabilité et les lignes hiérarchiques.

Il y a un intérêt évident à donner ici un contenu visible et concret à l'énoncé de la politique d'égalité des territoires et, plus généralement, à proposer aux agents publics des projets positifs au milieu d'un environnement et d'une trajectoire qui sont vus par la plupart comme une paupérisation et un risque.

Les projets de synergie entre services devraient recueillir une marque de soutien des grandes associations de collectivités territoriales et n'être recevables que sur la base d'un diagnostic départemental et réunir plusieurs conditions : une fragilité ou un questionnement sur les implantations actuelles des services, une demande socioéconomique ou un besoin de développement, une bonne coopération des responsables publics locaux de l'Etat et des collectivités.

La conception et la mise en œuvre d'un projet donneraient lieu à concertation avec les représentants des personnels et avec les représentations des usagers lorsque celles-ci existent ; un soutien financier aux projets pourrait être apporté par le fonds de la DATAR mobilisable à cet effet; les directeurs départementaux des finances publiques, les inspecteurs d'académie et les directeurs locaux des grandes agences (Pôle Emploi notamment) seraient invités à se prononcer sur un projet et à s'y associer ;

Quelques aspects devraient être communs à des projets qui peuvent par ailleurs être très différents dans leurs modalités et leur contenu :

- ▀ un lieu, employant ou remployant une unité administrative existante.
- ▀ une convention entre tous les participants ;
- ▀ plusieurs modes de participation sont possibles et combinables entre eux : présence effective constante, vacations périodiques, simple point d'accueil et de correspondance avec une unité distante ;
- ▀ une étude attentive et cadrée par les ministères des questions relatives aux systèmes d'information et aux habilitations à les employer ;
- ▀ les agents affectés dans une maison des services publics continueraient d'appartenir à leur administration ou à leur agence ;
- ▀ un chef de l'unité serait désigné, avec des fonctions de coordination et d'organisation quotidienne du service.
- ▀ le sous-préfet aurait un rôle transversal, permettant qu'il soit le garant de la réussite du projet et de son utilité effective. Il pourrait ainsi présider pour le compte de chaque déléguant un comité de projet et un comité des usagers.

En toute hypothèse, cela requiert l'identification des moyens nécessaires pour conduire dans la durée de telles "restructurations " et crédibiliser les dialogues tant avec les représentants des territoires et des usagers qu'avec les personnels de l'Etat, qui doivent bénéficier d'un accompagnement individualisé.

La problématique est d'une autre nature pour les services infradépartementaux implantés dans les aires urbaines ou leur zone d'influence, parfois identifiée au travers des SCOT. Les usagers attendent un niveau d'accessibilité et de qualité correspondant à des standards élevés pour tout ce qui touche aux prestations d'accueil, tels qu'ils sont par ailleurs constatables chez d'autres acteurs publics ou privés.

Les élus et les collectivités s'inscrivent généralement dans des rapports différents avec l'Etat lorsqu'il s'agit d'un contexte urbain par rapport au monde rural ou semi-rural. En tout état de cause, le même degré de proximité territoriale n'est pas prioritaire au bénéfice de capacités de réponses techniquement " certifiées " et dans des délais en amélioration des services de l'Etat. C'est donc dans de tels périmètres urbains et périurbains qu'existent des marges de restructurations profondes pour autant qu'elles s'accompagnent d'une attention à la densité et à la qualité des services rendus aux usagers.

L'annexe 9 développe le thème de la conduite de l'adaptation des réseaux infradépartementaux des services de l'Etat.

D.3. Une situation exacerbée : le cas de la concurrence, consommation et répression des fraudes.

Sans que la situation ici abordée puisse être interprétée comme le fait que les autres évolutions induites par la RéATE ne posent pas de problèmes, il nous est apparu fondé de l'examiner plus particulièrement pour proposer des réponses que nous espérons à la hauteur des attentes.

Les missions de la concurrence, consommation et répression des fraudes étaient, précédemment à la RéATE, exercées dans le cadre d'une organisation administrative très intégrée articulant une direction centrale du ministère de l'économie, la DGCCRF, et ses services déconcentrés territorialisés sur lesquels s'exerçait l'autorité du préfet en même temps que celle de la direction générale.

La création du conseil de la concurrence remplacé ensuite par l'autorité de la concurrence a par ailleurs conduit à un repositionnement important de la DGCCRF dans ce volet de son activité sans remettre en cause son unité.

Il ne nous semble pas infondé qu'ait été recherchée une plus grande synergie au niveau départemental, échelle pertinente, avec les services du ministère de l'agriculture chargés, au sein de la direction générale de l'alimentation, de missions de contrôle sanitaires sur les animaux ainsi que de qualité et sécurité des aliments ni que cette évolution ait été traduite par la création d'une des trois directions départementales prévues structurant avec la préfecture l'administration territoriale de l'Etat en département.

En revanche la méthode retenue pour cette évolution et le résultat consécutif laissent une situation très problématique à laquelle il convient impérativement de remédier.

La méthode : elle a consisté à annoncer dans un premier temps très officiellement l'affectation des agents de la DGCCRF en DIRECCTE, soit au niveau régional soit dans le cadre d'unités territoriales de cette nouvelle direction régionale.

Alors que le travail préparatoire à cette évolution très significative pour les agents et leur encadrement s'engageait résolument, une nouvelle décision, toute aussi officielle, était substituée à la précédente, sans aucune concertation, ni même travail préparatoire avec l'administration de l'économie, créant les directions départementales de la protection de la population, et même, dans les plus petits départements, des directions de la cohésion sociale et de la protection des populations,

Le résultat : le cadre de travail ainsi imposé sans construction préalable n'a pas permis de développer les synergies recherchées. L'objectif de "pilotage " de directions départementales par la direction régionale a pris une forme peu efficiente, accentuée encore par la scission des missions de concurrence maintenues au seul niveau régional.

La mise en œuvre sur le territoire de stratégies de contrôle décidées par la direction générale s'est révélée plus lente et plus aléatoire que précédemment. Des conflits sur la répartition des efforts concernant les moyens communs de fonctionnement des services issus de l'agriculture et de l'économie se sont exacerbés.

Cette situation a conduit à des conflits sociaux à répétition d'ampleur non négligeable.

Les propositions :

Il s'agit ici comme dans l'ensemble de nos recommandations, de redonner du sens aux missions et de proposer des évolutions de modes de pilotage et de production permettant de les exercer.

Il convient, ici comme ailleurs, d'identifier en conséquence les engagements de service public qui seront pris par le Gouvernement dans le champ de la concurrence, consommation et répression des fraudes comme dans celui de l'alimentation.

Ce travail devra être entrepris sans délai avec une forte implication de la direction générale de la CCRF et de la DGAL. L'évaluation de politique publique qui vient d'être décidée et donnera des résultats à l'automne fournira un cadre précieux pour cette démarche.

En ce qui concerne les modes de pilotage et de production, dans des champs couverts par les actuelles directions de protection de la population, relevant de missions de contrôle, il n'y a pas de raisons de récuser l'ambition de "reconstitution d'une chaîne de commandement" fluide de la direction centrale à tous les services territoriaux concernés sans en exclure pour autant les préfets.

C'est un objectif tant du côté de la CCRF que de l'alimentation.

En cela, l'orientation tournerait la page des césures induites par la RéATE.

Des trois scénarios présentés plus loin, entre lesquels nous proposons que le Gouvernement choisisse, deux retiennent le maintien des structures hébergeant les agents de la CCRF et de la DGAL, le troisième les supprime.

Si le troisième reconstitue potentiellement assez simplement ces chaînes de commandement, il convient de rechercher comment les deux premiers pourraient y parvenir également. En effet le choix entre les scénarii se doit d'intégrer comme on le verra d'autres critères, notamment la couverture du territoire, et ne peut donc être dicté simplement par l'unique question de la chaîne de commandement.

Il nous semble que les pistes à examiner pour cela sont les suivantes :

- ▶ L'élaboration d'une charte de management définissant les prérogatives respectives des deux directeurs généraux, des préfets et des directeurs départementaux dans les instructions aux agents, y compris les agents en poste départemental.
- ▶ La remobilisation des directions départementales dans le champ des missions de la concurrence.
- ▶ Une redéfinition complète de la notion de pilotage de la DIRECCTE sur les directions départementales, consistant à identifier dans des programmes annuels ou plus fréquents les interventions des uns et des autres, à préciser les choix des directions départementales qui devront faire l'objet de validations régionales ainsi que les actions à mener par la direction régionale pour simplifier le travail des directions départementales et accroître leur efficacité.

- ▀ une approche prévisionnelle de la CCRF pour constituer un vivier de directeurs possibles afin qu'elle se mette en situation effective de proposer des candidats.
- ▀ La constitution au sein de ces directions de deux pôles distincts consommation et alimentation dont les chefs de pôle, nommés après avis des directions générales respectives concernées et des référents chargés de faciliter l'application de la charte de management.
- ▀ Le changement de nom des DDPP et DDCSPP en substituant " consommation et alimentation " à " protection des populations. "
- ▀ A défaut de procéder à la fusion nationale des missions de la DGAL et de la DGCCRF l'instauration d'un comité de pilotage central des directions départementales de la consommation réunissant, chaque mois, le directeur général de l'alimentation, la directrice générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes.

Ces pistes ne sont probablement pas exhaustives.

L'organisation d'un dialogue social spécifique :

Dans le cadre des scénarii 1 et 2, l'adoption définitive de ces propositions par le secrétaire général du Gouvernement et les modalités de leur mise en œuvre seraient précédées d'une concertation mise en place dès le choix du scénario retenu par le gouvernement.

Menée sous l'égide du secrétaire général du Gouvernement, celle-ci serait confiée à un haut fonctionnaire choisi par le SGG et associerait les ministères de l'économie, de l'intérieur et de l'agriculture ainsi que la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre.

D.4. Le scénario 1 : la consolidation des structures par l'évolution des services chargés de la cohésion sociale.

Nos travaux et nos rencontres nous ont conduits à la conviction de la grande fragilité des directions départementales de la cohésion sociale. Nous n'exonérons pas de ce constat les directions regroupant cohésion sociale et protection des populations, traversées de surcroît par le conflit actuel sur le positionnement des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Cette fragilité tient tout à la fois à la dispersion des missions, on ne dénombre pas moins de neuf programmes différents, hors " fonctions support " pour une DDCS, au positionnement par rapport aux collectivités territoriales, et notamment aux départements, en charge aujourd'hui de l'essentiel des missions de service public en la matière et à l'évolution des moyens.

Nous avons donc étudié un premier scénario qui fait l'hypothèse, contrairement au deuxième, qu'il ne sera pas possible d'inverser cette situation et retient en conséquence les options suivantes :

- les missions relatives au volet social du logement sont intégrées au sein des directions départementales des territoires (et de la mer) ;
- les missions relatives à la jeunesse et aux sports sont intégrées aux directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ;
- les missions relatives à la politique de la ville sont intégrées aux préfetures de département ;

- celles relatives au droit des femmes rejoignent les préfetures de département et la DRJSCS est chargée de structurer un lieu de compétences collectives dans ce domaine.
- Les autres missions, qui mobilisent peu d'effectifs, comme celles sur les handicapés, ont probablement vocation à rejoindre les préfetures.

Cette nouvelle organisation devrait en outre permettre de clarifier la répartition des tâches avec les collectivités territoriales.

Cette évolution n'aurait pas vocation à être déclinée dans les départements et régions d'outre-mer compte-tenu de l'acuité particulière des problématiques de cohésion sociale dans ces territoires et de la pertinence, largement partagée, des choix d'organisation correspondants.

Ce scénario implique par ailleurs, dans les départements de moins de 400 000 habitants, de ne pas maintenir le volet " cohésion sociale " des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP). Les DDCSPP auraient ainsi vocation à devenir des directions départementales de la protection des populations (DDPP) ou plutôt de la consommation et de l'alimentation (voir ci-dessus).

- ▀ Les agents en charge de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes resteraient, au niveau départemental, affectés au sein des directions départementales de la protection des populations. Afin d'assurer une meilleure visibilité de ces missions et d'améliorer la chaîne de commandement, une concertation s'ouvrirait pour examiner les évolutions suivantes développées en D3 :
- ▀ L'élaboration d'une charte de management
- ▀ La remobilisation des directions départementales dans le champ des missions de la concurrence.
- ▀ Une redéfinition complète de la notion de pilotage de la DIRECCTE sur les directions départementales.
- ▀ Une approche prévisionnelle de la CCRF pour constituer un vivier de directeurs possibles des DDI.
- ▀ La désignation au sein des directions départementales d'un référent CCRF et d'un référent DGAL
- ▀ Le changement de nom des DDPP et DDCSPP en substituant " consommation et alimentation " à " protection des populations. "
- ▀ Serait en outre expertisé l'intérêt parfois évoqué de rattacher à la direction départementale de la protection des consommateurs les responsabilités de police sanitaire actuellement assurées par les agences régionales de santé.

L'annexe 10 développe les modalités opérationnelles de ce scénario qui conduirait à mettre en place la coordination des politiques portées par la DGCCRF et la DGAL et les évolutions proposées pour les DDPP au 1er janvier 2014 et au 1er janvier 2015 les évolutions proposées pour les actuelles directions de la cohésion sociale.

D.5. Le scénario 2 : la dynamique des missions dans la stabilité maximale des structures.

Ce scénario part d'un postulat de stabilité maximale des échelons tant départementaux que régionaux. Cette stabilité de l'organisation des services déconcentrés, permise par les délais et les modalités de mise en œuvre des projets de loi de décentralisation, ouvre la possibilité d'engager un chantier ambitieux quant aux modalités d'exercice des missions et au niveau de qualité de service.

La perte de sens constatée sur le volet cohésion sociale, du fait de la multiplication des acteurs et donc de l'intervention de plus en plus résiduelle de l'Etat, doit conduire à engager prioritairement au sein des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) le chantier relatif aux modalités d'exercice des missions, au niveau de qualité de service et aux engagements de service public. A cet égard, les politiques publiques partenariales mises en œuvre par ces directions se prêtent particulièrement au développement du travail en mode projet.

Ces directions devraient être exonérées des efforts à venir de réduction d'effectifs. Certaines frontières avec les ARS pourraient être redessinées à leur profit lorsque c'est cohérent avec la clarification des missions recommandée par ailleurs.

Les agents en charge de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes resteraient, au niveau départemental, affectés au sein des directions départementales de la protection des populations.

Afin d'assurer une meilleure visibilité de ces missions et d'améliorer la chaîne de commandement, il serait proposé, comme pour le premier scénario, les évolutions portant sur la dénomination, le rôle en matière de concurrence des directions départementales, la constitution d'un comité de pilotage central des directions départementales de la consommation et de l'alimentation, et l'éventuel rattachement, après expertise, à ces directions des responsabilités de police sanitaire actuellement assurées par les agences régionales de santé.

L'annexe 11 développe les modalités opérationnelles de ce scénario qui conduirait à mettre en place la coordination des politiques portées par la DGCCRF et la DGAL et les évolutions proposées pour les DDPP dès le 1er janvier 2014.

D.6. Le scénario 3 : le repositionnement des missions territoriales de la cohésion sociale et de la " protection des populations ".

Ce scénario, à l'instar du premier, fait l'hypothèse que la fragilité des directions de la cohésion sociale ne peut être inversée et qu'il convient en conséquence de reventiler leurs différentes missions dans les autres services territoriaux susceptibles de les accueillir. Cette ventilation est prévue selon un modèle proche de celui retenu pour le premier scénario, avec toutefois des variantes qui accentuent alors son aspect " régional " à savoir :

- les missions relatives au volet social du logement sont intégrées au sein des directions départementales des territoires (et de la mer) ;
- les missions relatives à la jeunesse et aux sports sont intégrées aux directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ;

- les missions relatives à la politique de la ville sont intégrées aux préfetures de département ;
- celles relatives au droit des femmes rejoignent les préfetures de région ou les DRJSCS pour structurer un lieu de compétences collectives dans ce domaine.
- cette nouvelle organisation devrait en outre permettre de clarifier la répartition des tâches avec les collectivités territoriales.
- Une alternative à ces ventilations peut consister à maintenir ensemble ces différents services en transformant les directions départementales de la cohésion sociale ou la partie cohésion sociale des DDCSPP en unités territoriales des directions régionales correspondantes, c'est-à-dire celles de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale sous réserve que le bénéfice des fonctions support des DRJSCS et la synergie de l'organisation du travail entre unités territoriales et directions régionales suffise à remédier aux fragilités des équipes départementales. .

Par ailleurs, le scénario retient l'hypothèse de départ des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes des directions départementales de la protection des populations pour faire suite à la revendication portée par une majorité d'organisations syndicales des personnels de la DGCCRF. Ces personnels rejoignent les unités territoriales des DIRECCTE qui hébergent actuellement pour l'essentiel les inspecteurs du travail.

Dans un tel scénario, il paraît peu réaliste de chercher à maintenir les services vétérinaires de la direction générale de l'alimentation dans des structures départementales. Il est donc proposé de les réaffecter dans les directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt, dont elles constitueraient de nouvelles unités territoriales en département.

Il paraît peu envisageable, du moins dans un premier temps de mieux coordonner les politiques de la DGCCRF et de la DGAL et cette ambition est donc abandonnée.

Les personnels des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations mises en place par regroupement des deux pôles dans les départements de moins de 400 000 habitants sont réaffectés comme leurs collègues des directions distinctes.

A l'issue de ces évolutions, l'administration départementale de l'Etat issue de la RéATE se compose donc de la préfecture et de la direction départementale des territoires (et de la mer dans les cas où elle comporte cette dimension).

Il n'est pas proposé de modifications à son sujet, et notamment pas son intégration à la préfecture qui serait interprétée comme une étape supplémentaire d'évolution vers une administration exclusivement régionale de l'Etat s'éloignant significativement des critères de localisation énoncés par ailleurs.

On ne peut cependant passer sous silence le fait que l'évolution portée par ce scénario, même en conservant l'autonomie des DDT, sera interprété par les collectivités territoriales et notamment les départements comme une volonté de l'Etat d'évoluer par étapes vers une organisation régionale souvent perçue comme avant tout porteuse d'une culture de la norme. Si un tel choix devait être fait, il sera important de voir comment lever les fortes réticences qui pourraient en découler de la part des départements et sans doute des villes.

L'annexe 12 développe les modalités opérationnelles de ce scénario qui conduirait à mettre en place les nouvelles structures au plus tôt au 1er janvier 2015 et peut-être postérieurement compte tenu de l'importance des évolutions induites.

Celles-ci rendraient objectivement plus difficiles la mise en œuvre rapide des progrès proposés au titre des missions, des mises à jour du pilotage et de la production des services publics comme de l'évolution des compétences.

D.7. Les adaptations possibles transcendant les scénarii.

On l'aura compris, nous avons recherché des scénarii potentiellement stables dans le temps pour plusieurs années, condition indispensable pour rétablir la confiance des agents dans l'Etat et déployer les progrès proposés pour les services publics. A ce titre, nos propositions maintiennent chaque fois que cela nous est apparu possible à l'identique l'organisation régionale des services déconcentrés.

Cela ne signifie pas pour autant qu'aucune évolution, qu'aucune adaptation ne pourra être envisagée dès lors qu'elle ne porte pas de risques de déstabilisation de l'ensemble.

Ainsi des corrections de frontières entre opérateurs et administrations, a priori au profit de ces dernières, pourraient être étudiées quand elles sont porteuses de plus grande cohérence et de consolidation des services de l'Etat les plus fragiles; certaines ont été évoquées avec les agences régionales de santé.

Certaines évolutions devraient même être encouragées.

Il en est ainsi des coopérations entre services territoriaux de même nature intervenant sur des territoires différents qui peuvent trouver intérêt à mener des actions communes sur des territoires partagés.

Il serait justifié d'envisager dans certains départements chefs-lieux de région d'expérimenter le rapprochement dans une entité commune, direction régionale et départementale, des deux structures.

La voie de l'expérimentation dans les départements abritant des métropoles pourrait être ouverte à cet effet.

Ces rapprochements entre directions départementales et régionales sont relativement aisés pour les directions des solidarités, plus complexes sans doute pour les DDT qui partagent des missions à la fois avec les DREAL et les DRAAF mais pourraient rechercher un modèle original tripartite. Les DDPP pourraient privilégier des rapprochements aux chefs lieux de région avec les DIRECCTE ou rechercher également un modèle tripartite avec les DRAAF.

Nous ajouterons à cette liste, qui n'est pas exhaustive, l'encouragement à la coopération entre structures départementales, en incluant les préfetures, sur des territoires interdépartementaux pour certaines missions.

E. Les conditions de la réussite.

E.1. La mise en œuvre rapide des mesures d'amélioration de court terme annoncées.

La mission que nous a confiée le Premier ministre a un double objet : permettre au Gouvernement d'arrêter sa stratégie pour l'évolution des services déconcentrés de l'État et mieux guider dès maintenant les évolutions souhaitables.

A ce double titre la crédibilité des arbitrages qui seront rendus passera par la démonstration que sans autre délai des remèdes vont être apportés aux difficultés importantes rencontrées par les services pour fonctionner et aux injustices qui ont pu être générées.

Divers travaux, et notamment ceux du groupe interministériel piloté par le SGMAP ont éclairé ces questions et conduit le Gouvernement à arrêter des décisions. Leur mise en œuvre doit faire l'objet de calendriers précis et tenus.

Dans cet ensemble, certaines mesures sont particulièrement attendues et depuis trop longtemps par les agents. Il s'agit de l'harmonisation promise des primes pour les agents exerçant des tâches comparables dans les mêmes services, originaires d'administrations différentes et de corps différents et bénéficiant en conséquence de régimes indemnitaires distincts.

Il s'agit aussi des tarifs de restauration, et plus largement de l'action sociale ainsi que des régimes du temps de travail.

Sur ces points, nous recommandons, pour la crédibilité d'ensemble de la démarche, que soient annoncées et cette fois réalisées effectivement des avancées rapides.

Des estimations faites en 2012, il ressort que l'harmonisation des régimes indemnitaires de tous les agents concernés en direction départementale par alignement sur les niveaux hauts et l'extension de la disposition aux directions régionales coûterait un peu moins de 125 millions d'€.

Ce montant, sans être hors de portée, n'est sans doute pas finançable en une seule année et moins encore par absorption intégrale dans les mesures catégorielles de chaque ministère concerné.

Mais il devrait pouvoir faire l'annonce d'un engagement du gouvernement de dégager sur les trois exercices 2014-15-16 les montants nécessaires, avec une première étape très significative dès 2014.

Ce serait là un signe tangible de la volonté d'accompagner les services déconcentrés dans les efforts importants qu'ils devront consentir pour porter les améliorations de service public proposées dans ce rapport.

E. 2. La définition opérationnelle des modalités du dialogue social pour toutes les évolutions proposées.

Les propositions avancées dans notre rapport impliquent dans tous les cas des conséquences importantes pour les agents de l'Etat, même quand ils continuent à travailler dans les mêmes structures. C'est une première raison majeure pour prêter une attention vigilante aux modalités du dialogue social.

La deuxième raison tient au fait que ces propositions font largement écho à la demande de restitution de l'intégralité de leur identité professionnelle aux agents. Il convient donc de s'assurer par le dialogue qu'elles répondent à cette attente.

La troisième, la plus importante peut-être, si l'on accepte cette hiérarchisation, c'est que nos propositions ont pour ambition de porter des changements significatifs des modalités d'exercice du service public au sein de l'Etat, induisant des évolutions culturelles non négligeables.

En cette matière, et pour ces raisons, les édifications envisagées n'auront de chance de réussir que si elles sont fondées sur l'expérience et les pratiques des agents que seul le dialogue social peut permettre d'exprimer pleinement.

Ces considérations conduisent à proposer les orientations suivantes pour le déploiement du dialogue social précédant la mise en place des propositions qui seront retenues par le Gouvernement :

- ▮ La recherche de calendriers consensuels entre administration et syndicats conciliant le temps du dialogue et l'objectif opérationnel
- ▮ Le recours à la concertation pour le travail sur les missions, les compétences et les évolutions éventuelles de structures
- ▮ La recherche d'accords négociés pour les questions ayant trait à l'organisation du travail.

La question de l'élargissement des lieux dans lesquels se déroule le dialogue social concernant les services déconcentrés se pose donc.

Qu'il s'agisse de décisions d'affectation des agents dans leurs postes prises par les préfets, de sujets d'organisation du travail, de coopérations entre services, parfois de structuration, des modalités de mise en œuvre des engagements de service public proposés, tous ces thèmes dépassent les frontières des services, et constituent autant de sujets susceptibles de relever du dialogue social.

Si des comités techniques devaient être créés au niveau des préfets de région et de département, ce qui aurait notre faveur, il conviendrait de définir précisément leurs attributions au regard de celles des comités de directions départementales et régionales pour éviter superposition ou dispositif " d'appel ".

Il faudra également organiser une représentation syndicale légitime sans qu'elle soit pléthorique afin de lever une difficulté qui a empêché jusqu'ici de créer ces lieux de dialogue.

Ce chantier de progrès devrait être ouvert avec un objectif de calendrier pour sa mise en place.

E.3. La consolidation du pilotage central stratégique pérenne de l'administration de l'Etat.

Toute notre démarche et les propositions qu'elle avance sont inspirées par la préoccupation de trouver une cohérence d'ensemble à l'administration de l'Etat dans laquelle les services déconcentrés occuperaient toute la place qu'implique leur rôle prééminent dans la mise en œuvre sur le territoire des politiques publiques.

On ne s'étonnera donc pas que figure dans les conditions de la réussite le souhait d'un pilotage central stratégique pérenne et fort de l'administration de l'Etat.

Ce pilotage doit porter sur l'intégralité de l'administration, pour permettre les arbitrages et articulations entre administrations centrales, par l'intermédiaire des secrétaires généraux des ministères, opérateurs, services déconcentrés et pour impulser les politiques de modernisation.

Aux termes de l'article 20 de la Constitution, le Premier ministre dispose de l'administration pour diriger l'action du gouvernement, responsabilité que lui défère l'article 21.

Le pilotage recherché doit donc être placé directement auprès de lui, préparer ses arbitrages ou les rendre en son nom quand il en a donné délégation et les imposer aux départements ministériels.

Pour un tel rôle, il est difficile de se limiter à un pouvoir " d'empêchement ", il faut des moyens d'expertise propres, quelques leviers d'action déterminants et un pouvoir spécifique de décisions.

Ils ont commencé à être construits autour du secrétaire général du Gouvernement. Il nous paraît utile d'en rappeler l'enjeu.

Les notions de " coordination " ou au contraire " d'autorité " prennent là toute leur importance et doivent trouver leur place à côté des attributions propres des ministres.

Coordination ou autorité concernent les secrétaires généraux des ministères, les préfets de région, plus généralement l'encadrement supérieur de l'Etat, l'action de modernisation de l'administration. La matière est des plus sensibles, les positionnements délicats.

Nous nous limiterons à quelques recommandations d'évolution qui nous paraissent nécessaires par rapport au dispositif en place.

Le pilotage stratégique de l'administration confié au Secrétaire général du Gouvernement en sus de ses responsabilités juridiques prééminentes, doit comporter un rôle opérationnel en matière de nomination des cadres supérieurs de l'Etat, une autorité partagée avec les ministres sur les secrétaires généraux complétant celle exercée sur le secrétaire général à la modernisation de l'action publique.

Au-delà, le sujet est aussi beaucoup affaire de choix des personnes et transcende les attributions de pouvoirs.

Dans l'organisation actuelle, un point nous semble en tout état de cause poser problème au regard des cohérences recherchées : celui de la disparité de règle entre les nominations des directeurs départementaux interministériels par le Premier ministre sur proposition du secrétaire général du Gouvernement, après avis du préfet, et celle des directeurs régionaux sur proposition des ministres.

Il peut handicaper en effet et limiter les pouvoirs d'arbitrage du secrétaire général du Gouvernement dans les équilibres à construire entre les différentes composantes de l'administration.

Il nous paraîtrait fondé d'élargir les attributions du Secrétaire général du Gouvernement aux nominations de directeurs régionaux selon les modalités suivantes : les ministres sélectionneraient et classeraient trois candidats, comme le font les préfets pour les directeurs départementaux, et les préfets de région donneraient un avis sur ces trois candidats. Le secrétaire général du Gouvernement proposerait son choix au Premier ministre. Un tel dispositif est plus cohérent avec le rôle confié au SGG en matière d'encadrement supérieur de l'Etat.

Il pourrait se construire par étapes, pour intégrer le temps nécessaire à l'adoption et au déploiement d'une politique nouvelle sur l'encadrement supérieur de l'Etat, autre mission exercée par le SGG, qui, au-delà du rapprochement de certains éléments statutaires, devrait comporter une mise à jour des compétences requises et des moyens déployés pour les acquérir.

Il s'agit en fin de compte de garantir la cohérence entre les responsabilités ministérielles et celles des préfets de région pour la mise en œuvre des politiques publiques, dans une articulation entre les gestions de corps et de compétences confiées aux ministères, l'organisation du travail des services pilotée par les chefs de service, les arbitrages issus des dialogues de gestion en matière d'affectation de moyens et les décisions individuelles concernant les carrières des agents.

Il faut donc fédérer les principaux acteurs, territoriaux et nationaux, aux logiques différentes autour d'une ambition commune : améliorer en permanence le service public. En proposant d'explicitier les engagements de service public et de mettre à jour les compétences afin de les mettre en œuvre, nous pensons jeter les bases du projet fédérateur dont l'administration française a aujourd'hui besoin.

Les arbitrages du pilotage central stratégique devraient en être facilités sans qu'il lui soit besoin de substituer ses moyens propres de gestion à ceux des autres acteurs au-delà de ses attributions propres.

Conclusion.

Pour guider et piloter son organisation territoriale, l'Etat a besoin d'une stratégie explicite, partagée par ses agents et ses partenaires, au premier rang desquels figurent les collectivités territoriales et lisible par les bénéficiaires du service public.

Nous proposons de la structurer autour d'engagements de service public pris par l'Etat, dont l'élaboration devrait être entreprise sans délai pour une mise en œuvre dès le début de 2014.

Les trois scénarii d'organisation des services déconcentrés étudiés sont inspirés par la volonté de permettre au Gouvernement un choix dont la pérennité serait garantie sur une période d'au moins cinq ans.

Cette pérennité est possible au regard des perspectives ouvertes par l'acte trois de la décentralisation proposé par le Gouvernement.

Annexes

1. Lettre de mission.
2. Liste des personnes rencontrées.
3. Description de l'organisation actuelle des services déconcentrés de l'État.
4. Note prospective.
5. Réponses de représentants d'usagers.
6. L'évolution des missions de contrôle de l'État.
7. La clarification des missions déconcentrées vers les entreprises.
8. Le mode projet dans la production des services publics.
9. La conduite de l'adaptation des réseaux infra départementaux des services de l'État.
10. Les modalités opérationnelles du scénario 1.
11. Les modalités opérationnelles du scénario 2.
12. Les modalités opérationnelles du scénario 3.
13. Les comptes-rendus des réunions intersyndicales et contributions.

Annexe 1 : Lettre de mission.

Le Premier Ministre

Paris, le 2 Avr. 2013

Monsieur le Préfet,
Monsieur l'Ingénieur général,

L'administration déconcentrée de l'Etat est au cœur de l'action gouvernementale et de la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques. Elle a connu, ces dernières années, d'importantes évolutions organisationnelles.

À l'issue du séminaire gouvernemental sur la modernisation de l'action publique du 1^{er} octobre dernier, j'ai demandé au Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) de piloter un groupe de travail afin de me proposer, à organisation constante, différentes mesures susceptibles d'améliorer le fonctionnement de l'administration territoriale de l'Etat. En outre, deux missions ont été mandatées pour expertiser d'une part les mutualisations interdépartementales ou interrégionales possibles sur certains métiers ou compétences rares et d'autre part pour dresser un bilan des mutualisations existantes.

Toutefois, ces premiers travaux doivent être complétés par une mission prospective dont je souhaite vous confier la responsabilité. Plusieurs évolutions fortes se sont en effet confirmées depuis le lancement en 2008, de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE).

La première concerne les attentes de nos concitoyens, qui dans un contexte de crise, formulent une demande forte de présence territoriale. La deuxième porte sur le redressement de nos finances publiques, avec l'objectif du retour à l'équilibre en 2017 et la stabilisation globale des effectifs de l'Etat, qui impacte les schémas d'emploi des ministères. La troisième tient aux dispositions du projet de loi portant décentralisation, qui clarifie le partage de responsabilités entre État et collectivités territoriales.

Monsieur Jean-Marc REBIERE
Préfet,
Président du Conseil supérieur
de l'administration territoriale de l'Etat (CSATE)

Monsieur Jean-Pierre WEISS
Ingénieur général des Ponts
Directeur général de l'Etablissement public
du palais de justice de Paris (EPPJP)

Ces différents éléments influent sur les missions de l'Etat déconcentré, sur sa présence territoriale, sur les priorités de son action et sur les métiers dont il devra disposer pour les exercer. Cette réflexion a déjà donné lieu à des contributions des ministres sur lesquelles vous pourrez vous appuyer.

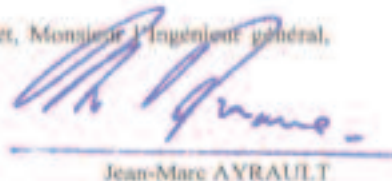
Vous me proposerez ainsi une analyse prospective de l'évolution des missions de l'Etat et des compétences pour y répondre, en distinguant les attributions et besoins des services régionaux et de ceux de l'échelon départemental et infra-départemental. En fonction de ce constat, vous formulerez plusieurs scénarios d'organisation fonctionnelle de l'administration territoriale de l'Etat, à un horizon de cinq ans qui permettent de conjuguer tout à la fois une présence territoriale équilibrée, la garantie de la qualité de service et d'expertise au bénéfice des différentes catégories d'usagers et la mise en œuvre des schémas d'emplois. Vous identifierez la façon d'assurer une bonne cohérence de l'organisation des services déconcentrés de l'Etat en prenant en compte le nouveau paysage dessiné par la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (REATE).

Chacun de vos scénarios sera « opérationnel » en ce qu'il permettra d'identifier tout à la fois les priorités territoriales et thématiques dans la gestion des métiers ou des expertises, l'allocation des moyens de l'Etat et la méthode pour optimiser l'utilisation des ressources allouées. Il mentionnera également les conditions de réussite de sa mise en œuvre, en particulier sur le plan de la déconcentration des décisions, de l'accompagnement des services et de la gestion des ressources humaines.

Vous construirez ces scénarios à l'issue d'une large consultation auprès des ministres en charge des politiques publiques mises en œuvre au sein des services déconcentrés, des préfets, des acteurs de l'action publique territoriale, notamment les organisations syndicales et professionnelles, les élus et leurs associations et les représentants des usagers. Il conviendra en particulier de veiller à la bonne articulation de vos travaux avec les réflexions conduites par le groupe de travail « administration territoriale » animé par le SOMAP.

Je souhaite que votre rapport me soit remis au plus tard à la fin du mois de juin 2013.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Préfet, Monsieur l'Ingénieur général, l'assurance de mes sentiments distingués.



Jean-Marc AYRAULT

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.

Provisoire

1. Auditions, entretiens

Présidence de la République

Monsieur Pierre-René LEMAS, secrétaire général de la présidence de la République, Monsieur Alain ZABULON, directeur de cabinet adjoint, Madame Sophie BROCAS, conseillère administration et service public

Premier ministre

Madame Camille PUTOIS, directrice adjointe de cabinet, Monsieur Jean-Marc FALCONE, conseiller pour les affaires intérieures et les outre-mer, Madame Marie-Anne LÉVÊQUE, conseillère fonction publique, Monsieur François HAMET, conseiller technique affaires intérieures, Madame Cécile RAQUIN, conseillère technique décentralisation et réforme de l'Etat

Secrétariat général du Gouvernement : Monsieur Serge LASVIGNES, secrétaire général du Gouvernement

Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique : Monsieur Jérôme FILIPPINI, secrétaire général, Madame Catherine FERRIER, chef du service évaluation des politiques publiques et appui aux administrations, Monsieur Mamadou GUEYE, chef du département appui aux administrations, Monsieur Gabriel CHENEVOY, directeur de projet

Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale : Monsieur Emmanuel BERTHIER, délégué interministériel, Monsieur Michel RUFFIN, Chef du service Prospective, études, observation territoriale et évaluation

Direction des services administratifs et financiers : Madame Isabelle SAURAT, directrice des services administratifs et financiers, Monsieur David COSTE, sous-directeur du pilotage des services déconcentrés, Monsieur Olivier Mary, adjoint au sous-directeur du pilotage des services déconcentrés

Ministères

Ministère de l'éducation nationale

Secrétariat général : Monsieur Frédéric GUIN, secrétaire général, Madame Frédérique ANNE, cheffe de la mission de la modernisation et des politiques locales, Monsieur Anthony BAGOUET, chef du département des politiques locales

Ministères économiques et financiers

Monsieur Bertrand GAUME, directeur de cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation, Monsieur François ADAM, conseiller social et budgétaire du ministre de l'économie et des finances

Secrétariat général : Dominique LAMIOT, secrétaire général, Virginie MADELIN, déléguée à la modernisation

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes : Madame Nathalie HOMOBONO, directrice, Monsieur Frédéric CHASTENET DE GÉRY, chef du service du soutien au réseau

Direction du budget : Monsieur Julien DUBERTRET, directeur, Monsieur Arnaud PHELEP, sous-directeur, Madame Anne DUCLOS-GRISIER, sous-directrice, Béatrice AVOT.

Ministères sociaux

Secrétariat général : Monsieur Denis PIVETEAU, secrétaire général, Monsieur Eric LEDOS, directeur de projet

Direction des sports : Monsieur Thierry MOSIMANN, directeur

Ministère de l'Egalité des territoires et du Logement, Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie

Madame Cécile DUFLLOT, ministre de l'égalité des territoires et du logement, Monsieur Gilles RICONO, directeur de cabinet de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Secrétariat général : Monsieur Vincent MAZAURIC, secrétaire général, Madame Pascale BUCH, secrétaire générale adjointe, Monsieur Alain VALLET, chef du service du pilotage et de l'évolution des services

Ministère de l'intérieur

Monsieur Thierry LATASTE, directeur de cabinet, Madame Anne-Gaëlle BAUDOUIN-CLERC, conseillère administration territoriale

Secrétariat général : Monsieur Didier LALLEMENT, secrétaire général

Ministère de la culture

Secrétariat général : Monsieur Jean-François COLLIN, secrétaire général, Monsieur Antoine-Laurent FIGUIERE, chef du département action territoriale

Ministère des droits des femmes

Madame Najat VALLAUD-BELKACEM, ministre des droits des femmes, porte-parole du Gouvernement, Monsieur Etienne GRASS, directeur du cabinet, Monsieur Jérôme TEILLARD, directeur adjoint du cabinet

Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Secrétariat général : Monsieur Jean-Marie AURAND, secrétaire général, Monsieur Philippe SIMON, sous-directeur du pilotage des services

Ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique

Madame Nathalie COLIN, directrice de cabinet adjointe

Direction générale de l'administration et de la fonction publique : Monsieur Jean-François VERDIER, directeur général, Monsieur Laurent GRAVELAINE, sous-directeur de l'animation interministérielle des politiques de ressources humaines

Direction générale des collectivités locales : Monsieur Serge MORVAN, directeur

Ministère des outre-mer

Délégation générale à l'outre-mer : Thomas DEGOS, délégué général, Etienne DESPLANQUES, directeur de cabinet du délégué général

Inspections générales

Inspection générale de l'administration : Monsieur Werner GAGNERON, Monsieur François LANGLOIS

Conseil général de l'environnement et du développement durable : Monsieur Lionel RIMOUX, Monsieur Jean-Yves BELOTTE

Conseil général de l'agriculture et des espaces ruraux : Monsieur Francis MARTY-MAHE, Madame Claire GAUDOT

Inspection générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes : Monsieur Bernard LYAUTEY

Inspection générale de la jeunesse et des sports : Monsieur Patrick LAVAURE

Inspection générale des affaires sociales : Monsieur Philippe COSTE

Représentants d'élus

Monsieur André Rossinot, ancien ministre de la fonction publique, Monsieur Rollon MOUCHEL-BLAISOT, directeur général de l'association des maires, Monsieur Jean-Christophe BAUDOUIN, directeur général de l'assemblée des départements de France, Monsieur Frédéric EON, chargé de mission à l'assemblée des départements de France

Responsables de services déconcentrés

Préfectures

Préfets : Monsieur Jean DAUBIGNY, préfet de la région Ile-de-France, Monsieur Bernard BOUCAULT, préfet de police de Paris, Monsieur Michel FUZEAU, préfet de l'Essonne, Monsieur Pierre-Andre PEYVEL, préfet des Hauts-de-Seine, Monsieur Dominique SORAIN, préfet de l'Eure, Monsieur Bertrand MUNCH, préfet, secrétaire général de la préfecture de région Ile-de-France.

Directions régionales

Directeurs régionaux : Madame Isabelle NOTTER, directrice de la DIRECCTE de Bourgogne, Monsieur Jean-François ROBINET, directeur de la DIRECCTE de Poitou-Charentes, Monsieur Pierre OUDOT, directeur de la DRJSCS de Champagne-Ardenne, Monsieur André CROCHERIE, directeur de la DREAL de Midi-Pyrénées, Monsieur Nicolas FORRAY, directeur de la DREAL de la région Centre, Monsieur Jean-Christophe VILLEMAUD, directeur de la DREAL de Champagne-Ardenne, Monsieur Robert MAUD, directeur de la DREAL du Limousin

Directions départementales interministérielles

Directeurs départementaux : Didier MAMIS, directeur départemental de la cohésion sociale et de la protection des populations de Savoie, Benoît TRIBILLAC, directeur départemental de la protection des populations, Robert SIMON, directeur départemental de la cohésion sociale, Monsieur Philippe ESTINGOY, directeur de la DDT de la Loire, Madame Marie-Claire BOZONNET, directrice de la DDT de l'Essonne, Monsieur Jean-Pierre LESTOILLE, directeur de la DDT de la Savoie, Monsieur Philippe LALARD, directeur de la DDTM du Nord, Monsieur Olivier MORZELLE, directeur de la DDTM de la Seine-Maritime

Représentants du personnel

FSU : Madame Bernadette GROISON, secrétaire générale, Monsieur Bruno LEVEDER, secrétaire général du SNASUB-FSU, Monsieur François TOUBIN, secrétaire national du SYGMA-FSU, Madame Marie-Christine BASTIEN, secrétaire nationale, Madame Fatima BOUHADI, Monsieur Pierre NOEL, Madame Fabienne BELLIN, secrétaire nationale.

Force ouvrière : Monsieur Pascal PAVAGEAU, Secrétaire confédéral, Monsieur Christian GROLIER, Secrétaire général, Monsieur Claude SIMONEAU, Secrétaire général adjoint, Monsieur Michel GARCIN (CCRF), Madame Florence BUISSON, secrétaire fédéral.

CGT : Monsieur Jean-Marc CANON, secrétaire général, Monsieur Patrick HALLINGER, secrétaire national, Monsieur Francis COMBROUZE, secrétaire fédéral de la FNEE, Monsieur Christophe DELECOURT, secrétaire fédéral de la FD des Finances, Madame Brigitte BIDAULT (CCRF)

CFDT : Madame Brigitte JUMET, secrétaire générale, Madame Colette ANDRE, Monsieur Patrice RIO (CCRF), Monsieur Damien LEROUX (CCRF)

UNSA : Monsieur Alain PARISOT, secrétaire national, Monsieur Jérôme DARCY, secrétaire national, Monsieur Romain GUILLONNET, secrétaire général de l'UNSA CCRF, Paul AFONSO, Secrétaire Général de l'UNSA Intérieur

Solidaires : Monsieur Denis TURBET-DELOF, secrétaire national, Monsieur Emmanuel PAILLUSSON, secrétaire général DGCCRF, Gaëlle MARTINEZ (CCRF)

CFE-CGC : Monsieur Vincent HAQUIN, président, Monsieur Pierre LEBHAR, délégué fédéral, Madame Estelle PIERNAS, déléguée fédérale

CFTC : Monsieur Patrice BELVISI, conseiller fédéral

Personnalités qualifiées

Monsieur Christian BABUSIAUX, Président de la 1ère chambre à la Cour des comptes, Monsieur Jean-François MONTEILS, conseiller maître à la Cour des comptes, Monsieur François SENERS, secrétaire général du Conseil d'Etat, Monsieur Jean-Michel BERARD, conseiller d'Etat, Gilbert SANTEL, ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique et délégué à la modernisation de l'Etat.

2. Déplacements

Rennes

Préfectures : Monsieur Michel CADOT, Préfet de la région Bretagne, Monsieur Pierre SOUBELET, Préfet des Côtes d'Armor, Monsieur Jean-Luc VIDELAINE, Préfet du Finistère, Monsieur Jean-François SAVY, Préfet du Morbihan, Madame Françoise SOULIMAN, Préfète déléguée à la défense et à la sécurité, Monsieur Claude FLEUTIAUX, Secrétaire Général de la Préfecture d'Ille-et-Vilaine, Madame Isabelle GRAVIERE-TROADEC, Secrétaire générale pour les affaires régionales de Bretagne

Rectorat : Monsieur Michel QUERE, Recteur d'Académie

Directions régionales : Monsieur Pierre-Louis MARIEL, directeur de la DRFIP, Monsieur Christian CARADEC, directeur de la DRJSCS, Monsieur Martin GUTTON, directeur de la DRAAF, Madame Elisabeth MAILLOT-BOUVIER, directrice de la DIRECCTE, Monsieur François ERLNBACH, directeur de la DRAC, Monsieur Bernard MEYZIE, directeur par intérim de la DREAL

Directions départementales interministérielles : Monsieur Jacques PARODI, directeur de la DDCSPP d'Ille-et-Vilaine, Monsieur Jean-Charles QUINTARD, directeur de la DDPP des Côtes d'Armor, Monsieur Bertrand RIGOLOT, directeur de la DDCS des Côtes d'Armor, Monsieur Christian JARDIN, directeur de la DDPP du Finistère, Monsieur Serge BARTH, directeur de la DDCS du Finistère, Monsieur Jean-Pierre NELLO, directeur adjoint de la DDPP du Morbihan, Monsieur Thierry MARCILLAUD, DDCS du Morbihan

Organisations syndicales : Monsieur Patrick GAUTHIER (FO), Madame Josiane TORILLEC (FO), Monsieur Thierry ELEOUEC (FO), Monsieur Louis-Marie GRANGEREAU (FO), Monsieur Jean-Edmond COATRIEUX (CGT), Monsieur Serge FLAGEUL (CGT), Madame Muriel FILIPPI (CGT), Madame Myriam PRIGENT (CFDT), Monsieur Christian LEIBOVITSCH (CFDT), Monsieur Patrice RIO (CFDT), Monsieur Jean-Philippe LISSONDE (UNSA), Monsieur Michel JAGUELIN (UNSA), Monsieur Gérard FERRE (UNSA), Monsieur Jean-Luc LE GUELLEC (FSU), Monsieur Jean-Claude GAUTHIER (FSU), Monsieur Marcel GRAVOT (FSU), Monsieur Norbert LUCAS (SNISPV), Monsieur Yvonnick LE FOL (SAPACMI), Monsieur Paul LE BRAZIDEC (SAPACMI).

Poitiers - La Rochelle

Préfectures : Madame Elisabeth BORNE, préfète de région, Madame Béatrice ABOLLIVIER, Préfète de la Charente-Maritime, Monsieur Pierre LAMBERT, Préfet des Deux-Sèvres, Monsieur Yves SEGUY, secrétaire général de la Préfecture de la Vienne, Monsieur Frédéric PAPET, Secrétaire général de la préfecture de la Charente, Monsieur Eric ETIENNE, Secrétaire général pour les affaires régionales

Directions régionales : Monsieur Robert MONNIAUX, directeur de la DRFIP Poitou-Charentes, Monsieur François-Emmanuel BLANC, directeur général de l'ARS Poitou-Charentes, Monsieur Jean-François ROBINET, directeur de la DIRECCTE Poitou-Charentes, Madame Anne-Emmanuelle OUVARD, directrice de la DREAL Poitou-Charentes, Monsieur Christian TARDY, directeur de la DRJSCS Poitou-Charentes, Madame Anne-Christine MICHEU, directrice de la DRAC Poitou-Charentes, Monsieur Philippe BACQUET, directeur interrégional adjoint de la DIRM sud-Atlantique, Monsieur Johann LEIBREICH, directeur adjoint de la DRAAF Poitou-Charentes

Directions départementales interministérielles : Monsieur Eric CAMBON de LAVALETTE, directeur de la DDT de la Charente, Madame Chantal PETITOT, directrice de la DDCSPP de la Charente, Monsieur Raynald VALLEE, directeur de la DDTM de la Charente-Maritime, Monsieur Thierry PERIDY, directeur de la DDCS de la Charente-Maritime, Monsieur Jean-Michel EMERIQUE, directeur de la DDPP de la Charente-Maritime, Monsieur Alain JACOBSONNE, directeur de la DDT des Deux-Sèvres, Monsieur Christian JEANNE, directeur de la DDCSPP des Deux-Sèvres, Monsieur Roger TAUZIN, directeur de la DDT de la Vienne, Monsieur Yves ZELLMEYER, directeur de la DDPP de la Vienne, Madame Françoise LINSOLAS, directrice de la DDCS de la Vienne

Organisations syndicales : Madame Isabelle ROUSSON-THENEVOT (FO), Monsieur Patrick MARCHAIS (FO), Madame Véronique NONI (FO), Monsieur Robert ARNAUD (FO), Monsieur Eric BERGEON (FO), Madame Ingrid MEMETEAU (FO), Madame Bénédicte LAVOCAT-MAILHOS (FO), Monsieur Hervé DUPOUY (FO), Monsieur Thierry GRELLIER (FO), Monsieur Fabrice MALECOT (FO), Monsieur Pascal RIPPE (FO), Madame Sylvie BARGERON (FO), Monsieur Jean-Noël REAULT (FO), Madame Claire JOUSSEAUME (CGT), Monsieur Alexandre BRETHON (CGT), Monsieur Guilhem SARLANDIE (CGT), Madame Mauricette BERTRAND-TALBOT (CGT), Madame Annie GHEROLDI (CFDT), Madame Corinne SINGER (CFDT), Madame Michèle BARTHAUX (CFDT), Monsieur Patrick BALLON (UNSA), Madame Marielle STINES (UNSA), Monsieur Jean CREVON (UNSA), Monsieur Franck GRONEAU (UNSA), Madame Marie BAGGIO (UNSA), Monsieur Renaud WITTEBROODT (UNSA), Monsieur Patrick GOUSSEAU (FSU), Madame Hélène GIRONDE (SNISPV), Monsieur Jean PETIT (Solidaires).

LYON

Préfectures : Monsieur Jean-François CARENCO, Préfet de la région Rhône-Alpes, Monsieur Jean-Claude BASTION, Préfet en charge de la circonscription de Lyon au conseil supérieur de l'administration territoriale de l'État, Monsieur Bernard GONZALÈS, préfet de l'Ardèche, Monsieur Pierre-André DURAND, préfet de la Drôme, Monsieur Richard SAMUEL, préfet de l'Isère, Madame Isabelle DAVID, Secrétaire générale de la préfecture du Rhône, Monsieur Marc CHALLÉAT, Secrétaire général pour les affaires régionales, Monsieur Denis GAUDIN, Secrétaire général adjoint pour les affaires régionale.

Directions régionales : Monsieur Bernard MONCÉRE, Directeur de la DRFIP, Monsieur Jean-François GRANGERET, Responsable de la Politique Immobilière de l'Etat, Madame Françoise NOARS, directrice de la DREAL, Monsieur Gilles PELURSON, directeur de la DRAAF, Monsieur Michel DAMEZIN, directeur de la DIRECCTE, Monsieur Pascal DORLEAC, responsable de l'unité territoriale DIRECCTE de l'Ardèche, Madame Dominique CHAVAND, responsable de l'unité territoriale DIRECCTE de l'Ain, Monsieur Jean-Paul PETIT, responsable de l'unité territoriale DREAL de la Loire.

Directions départementales interministérielles : Monsieur Guy LEVI, directeur de la DDT du Rhône, Monsieur Gilles MAY-CARLE, directeur de la DDCS du Rhône, Madame Elisabeth CHAMPALLE, directrice de la DDPP du Rhône, Monsieur Didier MAMIS, directeur de la DDCSPP de la Savoie, Monsieur Didier PERRE, directeur de la DDPP de la Loire, Monsieur Didier PASQUIET, directeur de la DDCSPP de l'Ardèche.

Organisations syndicales : Monsieur Marin FAVRET (CGT), Monsieur Philippe BOUCHU (UNSA), Madame Odile SCHILLING (FO).

3. Réunions de travail

Comité des quarante

Monsieur Serge LASVIGNES, secrétaire général du Gouvernement, Monsieur Jérôme FILIPPINI, secrétaire général pour la modernisation de l'action publique, Madame Célia VEROT, directrice, adjointe au secrétaire général du Gouvernement, Monsieur Jean François VERDIER, directeur de la DGAFP, Monsieur Serge MORVAN, directeur de la DGCL, Monsieur Julien DUBERTRET, directeur de la direction du budget, Monsieur Emmanuel BERTHIER, délégué interministériel de la DATAR, Monsieur DEGOS Thomas, délégué général à l'Outre-Mer, Monsieur Yves SAINT-GEOURS, directeur général de l'administration du ministère des affaires étrangères, Monsieur Frédéric GUIN, secrétaire général du ministère de l'éducation nationale, Monsieur André GARRIAZZO, secrétaire général du ministère de la justice, Monsieur Dominique LAMIOT, secrétaire général des ministères économiques et financiers, Monsieur Denis PIVETEAU, secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales et de la santé, Monsieur Vincent MAZAURIC, secrétaire général du ministère de l'égalité des territoires et du logement et du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Monsieur Didier LALLEMENT, secrétaire général du ministère de l'Intérieur, Monsieur Jean Paul BODIN, secrétaire général du ministère de la défense, Monsieur Jean François COLLIN, secrétaire général du ministère de la culture et de la communication, Monsieur Jean-Marie AURAND, secrétaire général du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, Madame Isabelle SAURAT, directrice de la DSAF, Monsieur Jean DAUBIGNY, Préfet de la région Ile de France, Monsieur Jean François CARENCO, Préfet de la région Rhône-Alpes, Monsieur Hugues PARANT, Préfet de la région PACA, Monsieur Dominique BUR, Préfet de la région Nord-Pas-de-Calais, Monsieur Christian GAILLARD DE LAVERNEE, Préfet de la région Pays-de-la-Loire, Monsieur Michel DELPUECH, Préfet de la région Aquitaine, Monsieur Michel CADOT, Préfet de la région Bretagne, Monsieur Henri-Michel COMET, Préfet de la région Midi-Pyrénées, Monsieur Pierre DE BOUSQUET DE FLORIAN, Préfet de la région Languedoc-Roussillon, Monsieur Nacer MEDDAH, Préfet de la région Lorraine, Monsieur Jean-François CORDET, Préfet de la région Picardie, Monsieur Stéphane BOUILLON, Préfet de la région Alsace, Monsieur Pierre-Henry MACCIONI, Préfet de la région Haute-Normandie, Madame Elisabeth BORNE, Préfète de la région Poitou-Charentes, Monsieur Pascal MAILHOS, Préfet de la région Bourgogne, Monsieur Michel LALANDE, Préfet de la région Basse Normandie, Monsieur Eric DELZANT, Préfet de la région Auvergne, Monsieur Pierre DARTOUT, Préfet de la région Champagne-Ardenne, Monsieur Stéphane FRATACCI, Préfet de la région Franche-Comté, Monsieur Michel JAU, Préfet de la région Limousin, Monsieur Patrick STRZODA, Préfet de la région Corse du Sud.

Groupe de travail interministériel sur l'administration territoriale de l'Etat

Madame Patricia AMARGER, chargée de mission au SGMAP, Monsieur Jean-Luc BLONDEL, chargé de mission au SGMAP, Monsieur Serge BOSSINI, directeur, adjoint au SGMAP, Monsieur Jacques CLÉMENT, chef du service de la modernisation au ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, Monsieur Julien CHARLES, sous-directeur de l'administration territoriale au ministère de l'intérieur, Monsieur David COSTE, sous-directeur du pilotage des services déconcentrés aux services du Premier ministre, Monsieur Laurent COURCOL, directeur interrégionale de la mer - Manche-Est Mer-du-Nord, Monsieur Olivier de MAZIERES, ministère de l'intérieur, Monsieur Patrick DROUET, directeur de la DDPP de l'Oise, Monsieur Thierry DELANOE, chef du bureau Parcours professionnels,

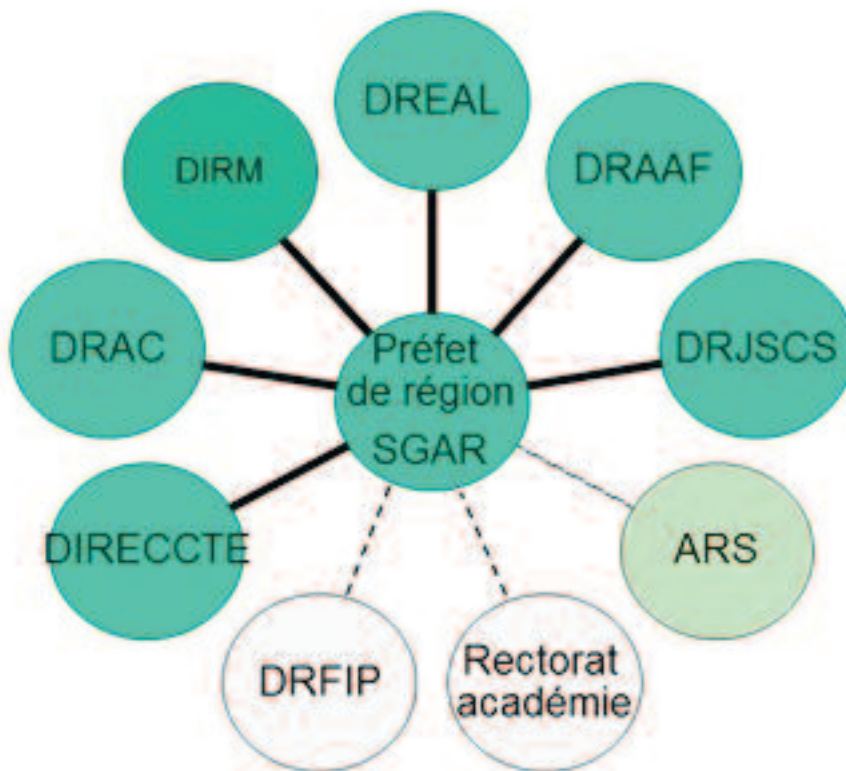
mobilité et animation territoriale à la DGAFP, Monsieur Alain ESPINASSE, secrétaire général de la préfecture de l'Essonne, Monsieur Laurent FIGUIERE, chef du département action territoriale au ministère de la culture et de la communication, Monsieur Jean-Denis FORGET, sous-directeur des ressources humaines, des affaires financières, de la qualité et de la performance à la DGCCRF, Monsieur Laurent GRAVELAINE, sous-directeur de l'animation interministérielle des politiques de ressources humaines à la DGAFP, Monsieur Laurent HOTTIAUX, secrétaire général pour les affaires régionales du Nord-Pas-de-Calais, Madame Annaïck LAURENT, directrice de la DIRECCTE du Nord-Pas-de-Calais, Monsieur Jacques LE BERRE, sous-directeur du pilotage et de la performance des services et des tutelles au ministère du logement et de l'égalité des territoires, Madame Caroline Le POULETIER, directrice de la DDT du Val-d'Oise, Monsieur Éric LEDOS, directeur de projet aux ministères sociaux, Madame Virginie MADELIN, déléguée à la modernisation des ministères économiques et financiers, Monsieur Didier MAMIS, directeur de la DDSPS de la Savoie, Madame Anne-Christine MICHEU, directrice de la DRAC Poitou-Charentes, Monsieur Olivier MORZELLE, directeur de la DDTM de la Seine-Maritime, Madame Sophie MOUSSETTE, chargée de mission au SGMAP, Monsieur Lionel PAILLON, chargé de mission au SGMAP, Monsieur André BOUVET, directeur régional de la DRJSCS du Nord-Pas-de-Calais, Monsieur Bernard SCHMELTZ, préfet de la Vendée, Monsieur Philippe SIMON, sous-directeur du pilotage des services au ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, Monsieur Robert SIMON, directeur de la DDPS du Val-de-Marne, Monsieur Antoine TERRET, direction du budget, Monsieur Stéphane THEBAULT, direction du budget.

Cellules " prospective "

Monsieur Bruno HERAULT, sous-directeur de la prospective et de l'évaluation – directeur du Centre d'études et de prospective au ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, Monsieur David MAZOYER, adjoint au sous-directeur de la modernisation, ministères de l'égalité des territoires et du logement ; de l'écologie du développement durable et de l'énergie, Monsieur Anthony BAGOUET, chef du département des politiques locales au ministère de l'éducation nationale, Madame Nathalie ETAHIRI, adjointe au responsable de la mission prospective auprès de la délégation au développement durable du commissariat général au développement durable

Annexe 3 : Description de l'organisation actuelle des services déconcentrés de l'Etat. (RéATE)

Les services de l'Etat en région :



DRAC = direction régionale de la culture

DIRM = direction interrégionale de la mer = DRAM + pilotage phares et balises (DDE) + coord. environnementale façade (DIREN)

DREAL = direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement = DRE + DIRE (hors DI et métrologie) + DIREN

DRAAF = direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt = DRAF + SV

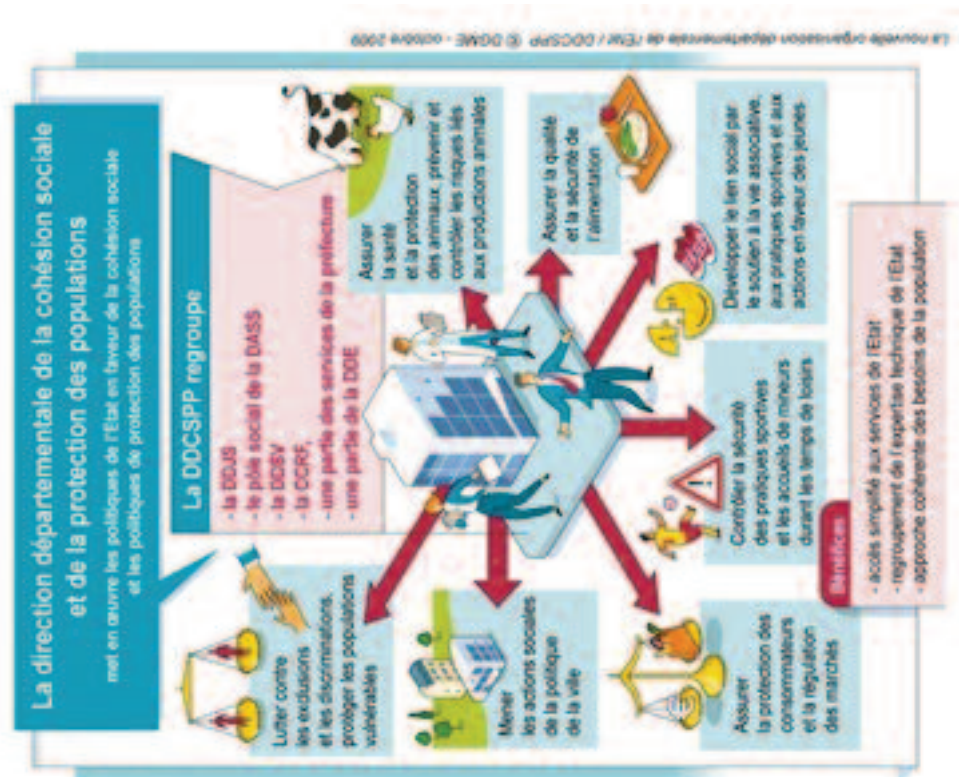
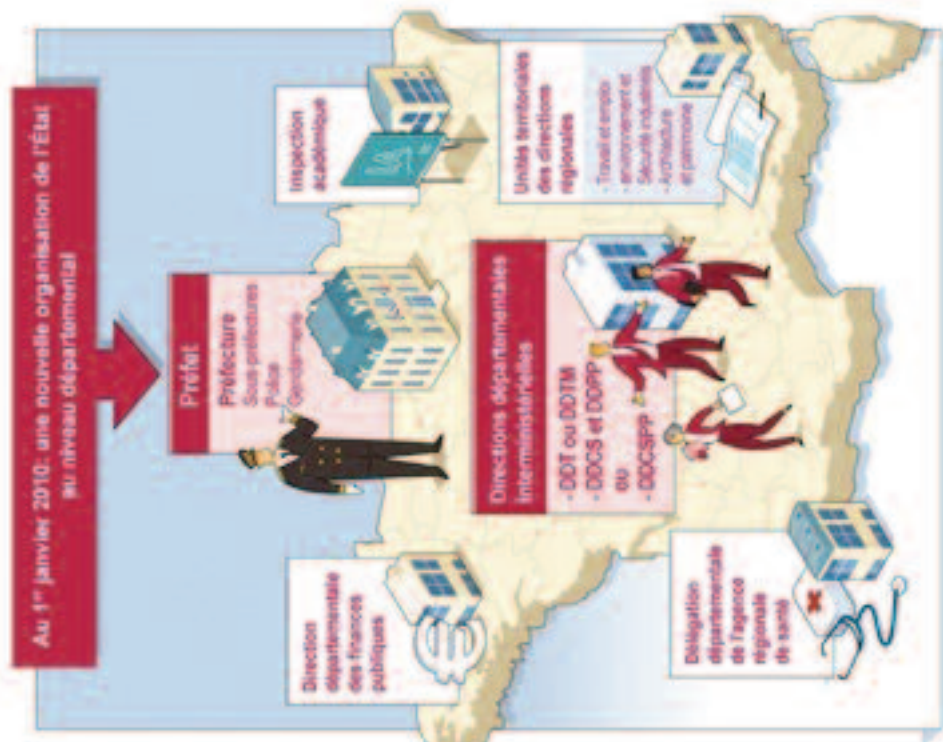
DRJSCS = direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale = DRJS + DRASS hors santé

DIRECCTE = direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi = DRTEFP + DDTEFP + DRCCRF + DRT + DRCA + DRCE + DIRE (DI et métrologie)

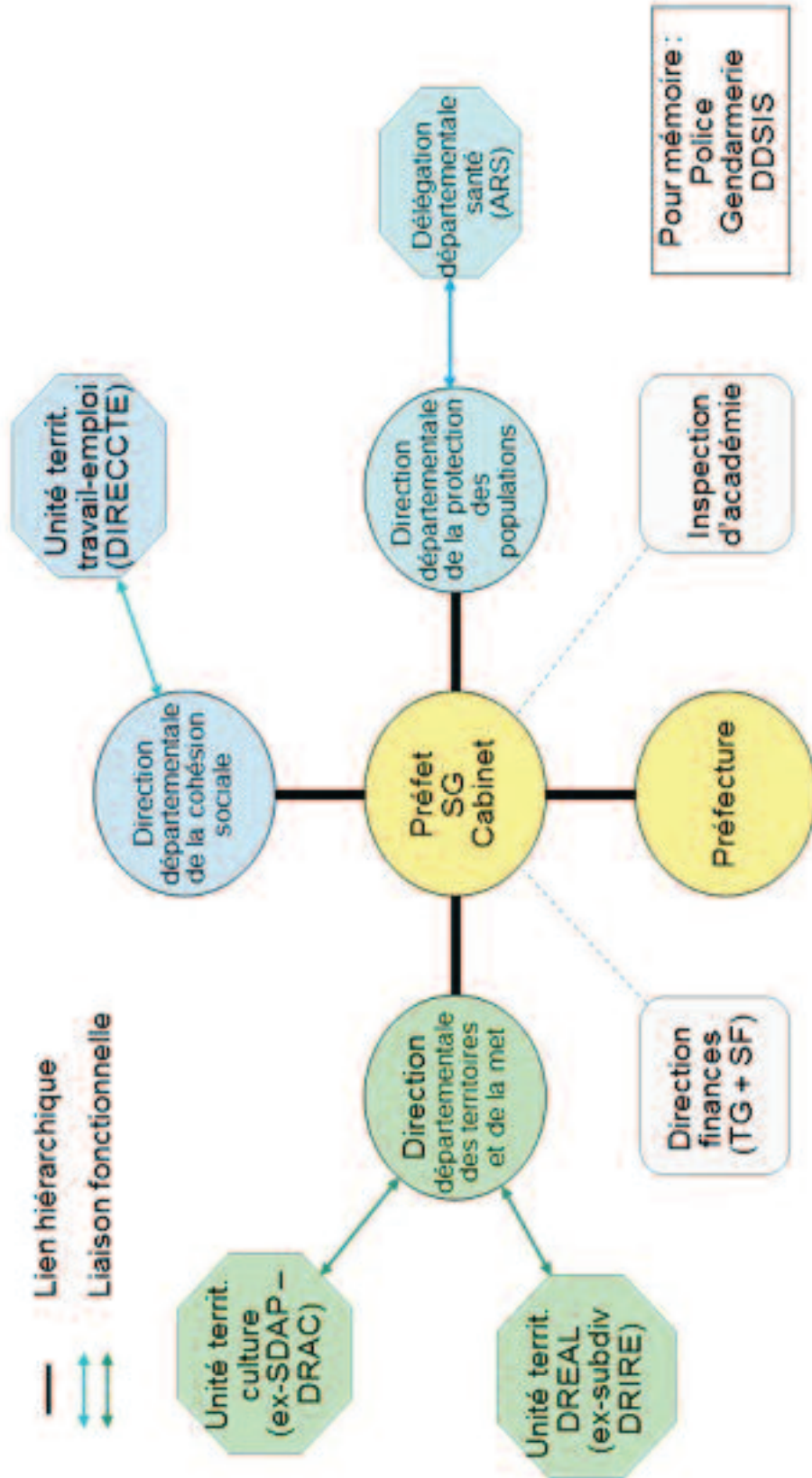
DRFIP = TPGR + services fiscaux

ARS = agence régionale de santé = ARH + GRSP + URCAM + DRASS et DDASS hors cohésion sociale + CRAM

Schema d'organisation general des services de l'Etat en département



Organisation départementale à trois directions



3

Annexe 4 : Note prospective.

Cette note synthétise les éléments recueillis auprès de responsables de prospective en poste dans diverses administrations.

La réflexion sur l'évolution de l'administration territoriale de l'Etat doit s'accompagner d'une vision prospective. Les évolutions des territoires, des modes de travail et des attentes des usagers doivent en effet nécessairement être prises en compte pour anticiper les nouvelles missions et la future organisation des services de l'Etat.

1.Évolution des territoires

Le travail conduit par le commissariat général au développement durable permet d'identifier quatre visions de long terme pour l'évolution des territoires :

- ▶ **les " territoires leviers "** comptent sur l'assainissement des finances publiques et les régulations économiques et sociales assurées par une gouvernance territoriale " multi-échelles " pour renouveler la croissance. L'armature territoriale se restructure alors autour des métropoles et des infrastructures régionales et les acteurs poursuivent leurs politiques d'innovation et d'attractivité internationale ;
- ▶ **les " territoires inversés "** procèdent de la recherche d'un cadre de vie soutenable, au-delà des limites urbaines où les tensions sociales s'accroissent. La qualité de l'environnement se dégrade et on assiste à une montée des nuisances : le sens des valeurs des ménages évolue vers des aspirations à la tranquillité, la nature et la paix que seule la vie rurale permet. On assiste à un exode rural important et à une relocalisation à la campagne permise par l'essor des NTIC, du travail à distance et des formes de consommation privilégiant les circuits courts
- ▶ **les " territoires singuliers "** tentent de surmonter les chocs de nature externe par une coopération intelligente entre acteurs. La forme préconisée est le " mode projet ", sujet par sujet, impliquant les divers acteurs selon leurs priorités d'investissement. Ainsi, les coûts externes sont internalisés - incitant les territoires à développer une économie circulaire aux échelles pertinentes -, une nouvelle fiscalité et des systèmes de tarification locaux apparaissent, et les territoires semblent moins dépendants des influences exogènes ;
- ▶ **les " territoires affinitaires "** expriment la transformation qui s'opère actuellement sur les territoires entre terroirs et territoires virtuels, si bien qu'une autre nature de territoire semble apparaître tirant sa force des réseaux d'affinités et des diverses formes de capital territorial, notamment son héritage culturel, économique et environnemental. Le renoncement des gouvernements et des collectivités locales à de nombreuses missions conduisent les ménages à développer des modes de communication, d'échanges et de services très créatifs, répondant essentiellement à leurs besoins, tels que les communautés d'échange, les coopératives d'habitat, les communautés de résidence, tout en interagissant sur des marchés secondaires basés sur des monnaies alternatives.

Ce dernier scénario émerge, bien qu'il soit celui qui a été le moins approfondi.

2. Évolution des attentes des usagers

Trois entrées peuvent permettre d'identifier les attentes des usagers par rapport à l'État :

- ▀ un besoin de proximité et une logique de guichet ;
- ▀ des relations indirectes et une économie relationnelle ;
- ▀ une absence de relation et une économie de l'informel.

Dans toutes les hypothèses, une clarification des rôles respectifs de l'État et des collectivités territoriales est attendue. La distinction entre les deux niveaux d'administration souffre d'un " indéterminisme absolu ". En effet, au quotidien, le citoyen voit l'État mais n'a pas accès à sa complexité et n'est pas informé des imbrications dans l'action publique. Il faut alors conduire une action de sensibilisation et d'information des citoyens permettant d'identifier comment faire fonctionner les projets intégrateurs.

Il existe par ailleurs un rapport symbolique à l'État en France. Celui-ci génère une disjonction entre la réalité et ce qui est perçu. Dans les faits, la société se passe de plus en plus de l'administration. L'État devient une institution parmi d'autres. Il est également constaté une tension entre la culture politique et la culture de la gestion publique : les urbains sont plus centrés sur le politique alors que les ruraux sont tournés vers une proximité du service dépolitisée. Dans ce contexte, les fonctions essentielles attendues de l'État sont :

- ▀ une fonction scientifique et technique, l'État devant être précurseur ;
- ▀ une fonction opérationnelle préservant les qualités d'arbitrage et de cohérence.

3. Évolution des modalités de travail et modalités de conduite des réformes

Plusieurs administrations ont engagé le développement du télétravail. Les premières expériences montrent que le recours au télétravail stagne à hauteur de 3%. Il est donc difficile de voir un signal fort et d'envisager des évolutions en ce sens.

Dans la conduite des réformes, il est souvent davantage pensé à la cible qu'au changement. Cela conduit à de grandes idéalizations des réformes. Cela pose le problème du pragmatisme des affaires publiques. Par exemple, au nom de l'égalité et au détriment de l'équité, il peut être fabriqué de puissantes inégalités, voire du communautarisme. L'État doit donc apprendre à procéder par généralisation des expériences positives et non croire qu'il va devancer les évolutions. La société française étant multiculturelle, l'État doit également se poser la question de comment conduire des politiques publiques différenciées. Par ailleurs, on constate souvent une disjonction entre la réalité de l'amélioration du service rendu et sa perception par le public.

Les nouveaux modes de concertation, consultation et cogestion s'avèrent peu efficaces. Ils n'amènent pas de nouveaux interlocuteurs dans l'échange et, de ce fait, ne conduisent pas à une transformation en profondeur. D'autre part, le multiculturalisme de la société handicape la généralisation des pratiques.

Enfin, il convient de bien distinguer les problématiques d'organisation des services et de celles relatives à leur implantation.

Annexe 5 : Réponses de représentants d'usagers.

Document communiqué en vertu de la loi n° 178 du 17 janvier 1978.



Paris, le 21 juin 2015.

Le Directeur général

Monsieur Jean-Marc REBIER
Préfet
Monsieur Jean-Pierre WEISS
Ingénieur général des Ponts

Monsieur le Préfet, Monsieur l'ingénieur général,

Le Premier Ministre vous a confié une mission prospective sur l'administration territoriale de l'État. Dans ce cadre, vous souhaitez recueillir les attentes des usagers du service public et m'avez transmis un questionnaire recensant les principales interrogations qui permettraient de définir les attentes des usagers vis-à-vis des services publics, les voies de progrès pour ces services ainsi que les critères d'évaluation envisagés.

J'ai transféré le questionnaire que vous avez établi à cette occasion aux associations nationales de consommateurs agréées afin qu'elles vous répondent directement.

En tant qu'établissement public, placé sous la tutelle du Ministre chargé de la consommation, les missions de l'INC sont fixées par la loi de la consommation. Elles consistent à apporter un appui technique aux associations nationales de consommateurs agréées et aux Centres techniques régionaux de la consommation, à produire et diffuser des études, des enquêtes et des essais, à mener des actions d'information, de communication, de prévention, de formation et d'éducation et à fournir un appui technique aux trois commissions placées à ses côtés (Commission de la sécurité des consommateurs, Commission des pratiques abusives et Commission de la médiation de la consommation).

Ainsi, l'INC connaît les attentes des consommateurs tant vis-à-vis des professionnels, avec lesquels ils peuvent contracter, que vis-à-vis des services publics.

Les usagers sont particulièrement sensibles à la proximité des services publics, qui facilite l'accessibilité, et à la personnalisation, qui apporte une réponse précise à une situation individuelle. En effet, il apparaît nécessaire que les usagers puissent avoir accès à de « vrais » interlocuteurs en lieu et place de serveurs virtuels, dont l'usage systématique accroît la distance entre les citoyens et les services de l'État et peuvent être, pour les plus vulnérables d'entre eux, un facteur de discrimination.

Il est en outre nécessaire que les services au public poursuivent leur adaptation et prennent en compte les nouveaux modes de vie des usagers (adaptation des horaires, adresse des structures et localisation, délais de réponse/accusé réception à raccourcir, utilisation des technologies de l'internet

INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION
18, rue Tiphaine

75732 PARIS CEDEX 15

Institut National de la Consommation - 18, rue Tiphaine - 75732 PARIS Cedex 15 - Tél : 01 45 68 20 20 - Fax : 01 45 68 21 20 - www.inc.paris.fr
Ministère de l'Économie et des Finances - Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et du Commerce Électronique - 175, rue de France - 75001 Paris - Tél : 01 42 93 62 00 - www.dircc.paris.fr

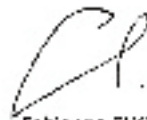
moniales...) et pour simplifier les réponses données afin de les rendre plus claires et compréhensibles. A cet égard, le recours à des panels d'usagers serait un bon moyen d'évaluer la portée des réponses.

La mise en œuvre de sites Internet départementaux et locaux harmonisés apparaît être une nécessité. Dans la perspective de la MAP, une attention particulière devrait être portée au développement des technologies de l'informatique et à la mise en ligne d'informations administratives sûres, géolocalisées et, dans la mesure du possible, personnalisées. Évidemment, cette orientation ne doit pas se faire au détriment de l'information présente/le.

De même, la création de points d'accès physiques territoriaux permettrait de pallier les fermetures de certains services publics territoriaux et de maintenir un véritable accueil physique, gage de maintien de nos services dans les territoires. Dans le même ordre d'idées, il apparaît nécessaire de clarifier les arborescences de contacts avec les usagers ainsi que les attributions des services pour réduire les doublons et ce limiter les incertitudes quant à l'identification du service compétent. L'obligation pour tout service saisi à tort de rediriger l'usager sur le bon interlocuteur semble être une nécessité.

Concernant les DDP, les DDCS-P et les DIRECCTE, il apparaît que le regroupement inter directionnel a eu pour effets d'exacerber certaines contradictions de missions et de rôles, dans une certaine mesure, la chaîne de commandement. Cette organisation a, en outre, une moins grande lisibilité pour le consommateur.

Veillez agréer, Monsieur le Préfet, Monsieur l'adjoint général, l'assurance de ma considération distinguée.



Fabienne CHOL
Directrice générale

Annexe 6 : L'évolution des missions de contrôle de l'Etat.

Sont soumis au contrôle de l'Etat des produits, installations ou services présentant des enjeux pour le bien-être, la santé ou la sécurité de la population. Par commodité d'expression, on désignera ci-après les agents économiques soumis à ces contrôles sous le nom d' " acteurs ", qu'il s'agisse de fabricants, importateurs ou utilisateurs de produits industriels, ou bien de prestataires de services.

Ces contrôles sont effectués en application de réglementations extrêmement variées ; la grande majorité d'entre elles sont désormais harmonisées au niveau européen, dans un souci notamment d'élimination des entraves techniques aux échanges ou de convergence du niveau de protection des populations dans les Etats membres ; dès lors, la possibilité de les faire évoluer est encadrée par les textes européens.

1 – Nature du contrôle

On peut schématiquement distinguer deux types :

- **Les contrôles " de police générale "** : aucun contrôle de l'Etat n'est effectué systématiquement en amont de la mise sur le marché ni en service, la réglementation fixe des objectifs aux acteurs, il appartient à ceux-ci de s'y conformer. Les services de l'Etat font des contrôles par sondage à leur propre initiative ; les contrevenants sont passibles de poursuites pénales et, éventuellement, de sanctions administratives (retrait du marché, suspension d'activité etc.) dans le cadre de réglementations spécifiques (répression des fraudes, sécurité du travail, santé publique etc....).

C'est le cas de beaucoup de produits ou services courants, dans un cadre général comme la lutte contre la répression des fraudes, ou de réglementations spécifiques comme pour les jouets, l'hygiène alimentaire (hors contrôle en amont des filières animales) etc....

- **Les contrôles " avec point de passage obligé "** : le contrôle est ici à double détente.

La mise sur le marché ou en service, et/ou éventuellement l'usage ultérieur, est subordonné à un contrôle réglementaire (homologation ou agrément préalable du produit ou service, contrôle périodique en service). C'est le cas par exemple des instruments de mesure réglementés, soumis à la certification de type des instruments de mesure, vérification avant mise en service, puis contrôle périodique en service ; ou des véhicules, soumis à homologation du modèle, puis à un contrôle périodique en service.

Des contrôles sur l'usage ou la commercialisation peuvent intervenir une fois le produit ou service mis sur le marché.

Le premier contrôle est donc obligatoire et systématique, le deuxième se fait, comme dans le cas précédent, à l'initiative des services de l'Etat.

2 – L'évolution des contrôles : le recours à la délégation

S'agissant des contrôles " avec point de passage obligé ", la tendance générale depuis de nombreuses années a été la délégation à des organismes ad hoc, sous la double influence

du redéploiement, puis de la décroissance, des moyens de l'Etat, ainsi que de l'introduction dans les méthodes de contrôle des concepts de l'assurance qualité : l'Etat dans ses pratiques de contrôle a suivi le mouvement général de l'économie vers l'assurance qualité et la responsabilisation des acteurs. Certains contrôles ont même toujours été délégués, notamment en matière de sécurité du travail (appareils de levage, sécurité des installations électriques dans les entreprises...).

Dans la pratique, les délégataires peuvent être :

- ▀ des organismes publics (exemple : le Laboratoire national d'essais et de métrologie pour l'approbation de modèle des instruments de mesure) ;
- ▀ des organismes privés (exemple : le contrôle technique des véhicules, basculé du public au privé pour les poids lourds il y a une dizaine d'années) ;
- ▀ les professionnels eux-mêmes (exemple : le contrôle en service des appareils sous pression peut être allégé pour les industriels disposant en interne de services d'inspection agréés par l'Administration).

Ils pourraient naturellement être des collectivités locales.

La délégation de contrôle est donc une méthode efficace, largement employée dans des secteurs d'importance pour la sécurité publique. Elle ne signifie aucunement un désengagement de l'Etat, car elle suppose une certaine charge de travail pour ses services :

- ▀ un travail d'agrément initial des organismes délégataires (qui demande des compétences, outre techniques, en assurance qualité), et une surveillance de leur activité au moins par des audits réguliers ;
- ▀ des contrôles en service, visant à s'assurer par sondage, indépendamment des organismes, que leur travail est bien fait.

Cela nécessite donc d'avoir des agents compétents techniquement (pour éviter que le contrôle ne soit que formel), ce qui nécessite l'entretien de leurs compétences, et connaissant également les principes de l'assurance qualité car devant assurer un métier d'audit en la matière.

Même si la délégation est largement répandue, il y a sans doute encore des contrôles où elle pourrait être davantage appliquée (par exemple la sécurité sanitaire ou alimentaire) en utilisant les marges de manœuvre autorisées par les textes européens. De ce point de vue, il serait judicieux d'entreprendre un examen systématique des procédures de contrôle afin de voir où elle pourrait être étendue.

3 – Les contrôles de police générale : vers une responsabilisation des acteurs

S'agissant des contrôles de " police générale ", ils sont effectués nécessairement par des services habilités à constater des infractions pénales, c'est-à-dire essentiellement des services ou opérateurs de l'Etat (certains disposant d'ailleurs de pouvoirs particuliers en fonction des réglementations). La délégation de ce type de contrôle à des organismes privés n'est donc pas envisageable.

Il est clair que, dans ce type de contrôle, les services de l'Etat ne peuvent exercer qu'une pression de contrôle, variable selon les moyens dont ils disposent et leur portefeuille d'activités, et qu'il est parfois impossible de contrôler avec la fréquence qui pourrait paraître souhaitable.

L'efficacité de l'action publique peut toutefois être améliorée selon plusieurs axes :

- ▀ le renversement de la charge du contrôle : on considère que, dans ce cas, les enjeux sont suffisamment importants pour justifier qu'on impose à l'acteur de se faire contrôler régulièrement à ses frais par un organisme agréé. Un exemple est celui de la décision, en

2006, de soumettre certaines installations classées relevant du régime de la déclaration à des contrôles périodiques effectués par des organismes agréés¹⁰ : en relèvent par exemple les stations-service et les pressings, installations susceptibles de causer de réelles nuisances sans toutefois présenter de risque majeur ;

- ▶ la mise en place d'un régime de sanctions administratives (retrait du marché, suspension d'activité, amende administrative...) d'effet plus immédiat que la sanction pénale ;
- ▶ le renforcement de la sanction pénale, rendant celle-ci particulièrement dissuasive et donc la spéculation sur la probabilité d'échapper au contrôle extrêmement risquée.

¹⁰ Voir <http://www.installationsclassees.developpement-durable.gouv.fr/Contrôle-periodique-de-certaines.html>

Annexe 7 : La clarification des missions déconcentrées vers les entreprises.

Les entreprises sont à l'évidence très fortement concernées par l'application des politiques publiques, aussi bien par les contraintes réglementaires auxquelles elles sont soumises que par les bénéfices qu'elles peuvent en tirer pour leur fonctionnement et leur développement. Elles doivent être l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la révision de l'organisation territoriale de l'Etat eu égard notamment à leur contribution déterminante à la richesse nationale, à la vitalité des territoires et à l'emploi.

Les interactions entre les entreprises et la sphère publique sont extrêmement complexes et multiformes, et peuvent être, pour simplifier, organisées selon 4 axes.

1 – l'utilisation des services publics de base.

Ces services publics de base constituent l'environnement dans lequel se développent et fonctionnent les entreprises au sein des territoires. Les besoins des entreprises en la matière, au moins pour les plus petites d'entre elles, ne diffèrent guère dans leur principe de ceux des citoyens (avec toutefois une importance particulière des infrastructures de transport et de communication, ainsi que des dispositifs de formation initiale ou professionnelle).

De ce point de vue, la France est relativement bien placée au niveau européen : le dernier *Tableau de bord de l'attractivité de la France* publié par l'Agence française pour les investissements internationaux¹¹ la place au 2° ou 3° rang européen pour des critères comme la part de la population avec un niveau d'éducation supérieure ou les infrastructures de transport, et au 4° rang mondial pour les coûts d'implantation des entreprises.

Ceci étant, le récent *Baromètre Ernst & Young de l'attractivité du site France en 2013*¹², dont la presse s'est largement faite l'écho, sans remettre en cause ce classement, pointe un début de décrochage : " *la France doit, selon les investisseurs interrogés, lever les freins à son attractivité que constituent le coût du travail, la fiscalité et l'environnement administratif, juridique et réglementaire* ". Il y a là clairement interpellation quant à l'action des services publics (notamment sur les délais de mise en œuvre des services^o : ceux-ci doivent se considérer *aussi* comme des acteurs du développement économique. C'est ainsi par exemple que les services douaniers affirment dans leur présentation¹³ que " (...) *la douane française propose aux entreprises des procédures mieux intégrées à leurs contraintes logistiques, reposant sur une approche globale de la marchandise en mouvement et couvrant les réglementations douanière, fiscale et de protection* ".

2 – les contrôles.

Les entreprises sont soumises à des obligations réglementaires diverses et contraignantes. Elles sont en relation, à cet effet, avec au moins deux services de l'Etat : les services fiscaux et l'Inspection du travail. Suivant la nature ou l'importance de leurs activités, peuvent s'y ajouter l'Inspection des installations classées pour la protection de l'environnement, les services vétérinaires, de la CCRF etc.... De ce point de vue, et indépendamment des

¹¹ Voir http://www.invest-in-france.org/Medias/Publications/1886/TDB%202012_FR_BD.pdf

¹² Voir <http://www.ey.com/FR/fr/Issues/Business-environment/Barometre-Attractivite-France>

¹³ Voir <http://www.douane.gouv.fr/data/file/6859.pdf>

jugements portant sur la complexité ou l'instabilité des réglementations, les entreprises revendiquent d'être contrôlées par des professionnels compétents, appliquant des textes précis, encadrés par une ligne hiérarchique claire, et capables d'intégrer dans leur pratique du contrôle, dans le respect naturellement de la réglementation, leurs contraintes spécifiques. S'ajoute la nécessité d'assurer, au moins pour les PME, l'information, voire la pédagogie, sur la réglementation.

3 – le soutien au développement.

Le paysage des acteurs publics en la matière confirme une évolution engagée depuis maintenant plusieurs années. Le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires confère aux régions le rôle de chef de file du développement économique et des aides aux entreprises, domaine dans lequel elles se sont déjà beaucoup investies ; d'autre part, du côté de l'Etat, la montée en puissance de la BPI va faire de celle-ci l'instrument principal de son intervention financière, aux côtés d'agences spécialisées comme l'ADEME.

On rappellera que le développement économique mobilise des acteurs nombreux et légitimes comme les collectivités locales et leurs agences de développement, le réseau consulaire, les fédérations professionnelles etc.... Il suppose une action en réseau (la notion de " guichet unique " étant utopique eu égard à la variété des territoires), et le travail en " mode projet " pour le soutien aux projets de développement ou d'implantation significatifs.

Dès lors, se pose la question de l'action territoriale de l'Etat – l'ARF indique par exemple¹⁴ qu'il doit conserver l'animation des grandes stratégies nationales de filière, et que " (...) les Régions sont les partenaires locaux de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques nationales de recherche, d'innovation et de développement industriel ".

Il ne s'agit plus à l'évidence de gérer des aides, mais de veiller à la prise en compte de ces stratégies dans les politiques régionales et, au-delà, d'animer des politiques nécessitant par nature une coordination nationale, comme les pôles de compétitivité ou des actions visant à développer la compétitivité hors coûts ; il est également nécessaire de faire remonter aux administrations centrales des informations sur les entreprises et les problématique territoriales qui puissent nourrir ces stratégies.

Par ailleurs, les différents services de l'Etat ont leur rôle à jouer dans le travail en réseau en fonction de leurs responsabilités propres.

Enfin, et plus généralement, il convient que puisse être portée, dans la définition et la mise en œuvre des politiques régionales de développement économique, la " parole " de l'Etat au travers de ses politiques et de ses analyses propres. C'est le cas en particulier pour l'innovation, composante absolument déterminante pour l'avenir industriel du pays, pour laquelle l'enseignement supérieur et la recherche, relevant de la responsabilité de l'Etat, constituent des leviers essentiels.

4- la prévention et le traitement des difficultés des entreprises.

La prévention et le traitement des difficultés des entreprises supposent que, au-delà des problématiques financières, naturellement très importantes, puissent être pris en compte des éléments sur la situation de l'entreprise quant à son insertion dans les filières économiques, ainsi que son niveau technologique et ses capacités d'innovation. Plus généralement, il est nécessaire que puisse se mettre en œuvre sur les territoires une anticipation des mutations industrielles, dont l'appréhension ne peut se faire que par des grilles de lecture de niveau national.

¹⁴ Voir Les Régions au cœur du nouvel acte de décentralisation, dossier de presse du 4 juillet 2012, http://www.arf.asso.fr/wp-content/uploads/2012/07/ARF8610_DossierPresse_WEB.pdf

Il est donc indispensable, compte tenu des éléments développés dans les points 3 et 4 ci-dessus, que puissent être maintenues dans les services de l'État, au niveau territorial, des compétences en matière économique pour mener les actions évoquées ci-dessus ou y participer, et plus généralement apporter aux Préfets l'expertise qui leur est nécessaire pour le traitement des questions ou problèmes économiques, dont l'expérience montre qu'ils y jouent toujours un rôle important dès que les enjeux sont significatifs.

*

Les équipes concernées seront d'autant plus efficaces qu'elles seront positionnées dans des structures ayant un contact étroit et régulier avec les entreprises, leur permettant de bénéficier des synergies à développer entre le contrôle, l'information économique et le conseil. Elles doivent l'être au niveau régional, qui est celui de référence pour l'action économique, et s'articuler aussi bien avec l'échelon national, qui dispose des visions nationales et des expertises nécessaires, qu'avec l'échelon local. C'est le cas actuellement des DIRECCTE.

Plutôt que de prescrire telle ou telle évolution structurelle au sein de l'État? Il nous paraîtrait préférable et fort intéressant d'encourager quelques expérimentations, dans les régions volontaires, de travail plus structuré entre les services régionaux et départementaux de l'État, la BPI et les services des régions, en partant d'enquêtes sur les attentes des entreprises de la zone géographique concernée.

Un appel à projet pourrait être le vecteur de cette démarche.

Annexe 8 : Le mode projet dans la production des services publics.

Le travail en " mode projet " peut être défini comme une modalité particulière de coordination et de maîtrise d'un ensemble d'activités et de compétences qui concourent, dans un temps donné, à un objectif spécifique en tenant compte de contraintes de délais, de coûts ou de ressources. Il importe de noter que cette modalité de coordination ne se fonde pas sur les cadres hiérarchiques habituels mais y substitue une chaîne de responsabilité propre au projet considéré. L'économie générale du dispositif repose sur la distinction entre l'instance de pilotage et les ressources contribuant à l'exécution qui sont réparties dans différentes entités.

Au-delà de ces caractéristiques générales et de sa capacité à constituer un outil de conception, d'adaptation et de mise en œuvre de politique publique permettant de maîtriser une contrainte, le retour de certaines expériences conduites dans les services déconcentrés de l'Etat met en évidence d'autres apports plus spécifiques à ce contexte.

En effet, l'Etat doit assumer au niveau départemental des missions multiples qui font souvent appel à des compétences dispersées dans plusieurs services. L'organisation administrative usuelle ne permet donc pas toujours aux responsables de disposer d'une vue globale de la réalisation de la mission " de bout en bout ". Dès lors, le mode projet peut constituer un moyen efficace pour satisfaire les besoins de coordination et de sécurisation d'ensemble.

Rien n'interdit que le groupe comporte des participants d'autres origines professionnelles lorsque par exemple la réalisation du projet implique des collectivités territoriales ou des associations.

La conduite du projet sera confiée à un ou plusieurs " conducteurs ", que l'on appelle aussi chefs de projet. Ils seront guidés par un pilote, éventuellement entouré d'un comité de pilotage. Le pilote prend les décisions stratégiques, dans les limites de ses prérogatives, et prend également en charge certaines parties de la production.

Les conducteurs.

Pour mener à bien un projet dans les services publics il est nécessaire de mener d'une part toute une série d'actions permettant la conduite elle-même et il faut d'autre part produire tous les éléments nécessaires à la mise en place du service public recherché ou de l'étape de politique publique. C'est de tout cela dont les conducteurs vont être chargés. Cet arsenal est d'autant plus complet que la réforme est complexe et susceptible de rencontrer des oppositions résolues.

Qui peut le plus peut le moins, et on rencontrera aussi, bien entendu, des cas relativement simples où une partie seulement de ce déploiement se révèlera nécessaire.

Les conducteurs produiront donc les outils de la conduite du changement qui se résument pour l'essentiel à la liste suivante :

- ▀ Les plannings
- ▀ Les dispositifs d'information
- ▀ Le dispositif de contrôle de gestion
- ▀ Le contenu de la communication

Et ils produisent les éléments finaux constitutifs du projet, qui peuvent prendre des formes très diverses, process pour délivrer une autorisation, recommandations d'organisation du travail, définition des objectifs de qualité de service, cadre budgétaire etc.etc.

Le pilote.

Sa mission est de guider le ou les conducteurs, d'effectuer directement des tâches connexes que les conducteurs ne peuvent faire, de se substituer temporairement à eux dans des moments délicats, de définir la stratégie du changement et de corriger quand c'est nécessaire la trajectoire suivie.

A ces différents titres, le pilote :

- ▶ Définit (ou valide) la traduction opérationnelle de la commande et l'état des lieux
- ▶ Valide les productions des conducteurs – et ne les laisse pas piloter à sa place en abusant de leur savoir faire technique
- ▶ Arrête le calendrier de la conduite du projet, qui intègre les contraintes de la production technique des conducteurs sans être dicté par celles-ci, car il constitue une variable stratégique, comme on le verra plus en détail dans la **leçon 3**.
- ▶ Bâtit le plan d'action
- ▶ Anime ou valide concertations ou négociations avec les différents acteurs
- ▶ Observe tout particulièrement l'environnement du projet et ses évolutions
- ▶ Et corrige si nécessaire trajectoires, calendriers et contenu du changement
- ▶ Il est, le cas échéant, l'interlocuteur des autorités politiques
- ▶ Il vérifie et certifie l'achèvement du changement

Le pilotage peut être exercé par un(e) responsable unique ou par un comité de pilotage.

Attention, tout le monde va vouloir être dans le comité de pilotage, car c'est une position prestigieuse. Mais seules les quelques personnes qui ont un véritable pouvoir de décision y ont leur place, et ce comité, qui doit être en mesure de prendre des décisions importantes dans des délais parfois très courts fonctionnera d'autant mieux qu'il comporte peu de membres et exclusivement ceux qui sont indispensables.

Le secrétariat du véritable comité de pilotage pourra être confié au chef de projet (mais celui-ci ne prend pas part aux votes ...).

Les outils.

On peut distinguer plusieurs types d'outils ou de méthodes :

1. Ceux qui permettent de suivre la progression du travail vers l'état d'achèvement défini : plannings et contrôle de gestion.
2. Ceux destinés à apprécier le positionnement de certains groupes d'acteurs (enquêtes) bien que ces appréciations se déduisent en général facilement du dialogue avec ces acteurs ou de leur expression propre.
3. Ceux permettant de recueillir, traiter et mettre à disposition l'information.
4. Ceux permettant d'identifier et de mobiliser en temps et heure les compétences rares.
5. Ceux permettant de concevoir, exprimer et diffuser la communication.
6. A ces quatre domaines s'ajoute, mais c'est d'une autre nature, le dialogue proprement dit avec chaque groupe d'acteurs, qui implique, en tant que tel, la maîtrise de techniques particulières.

En fin de compte, l'organisation en projet se caractérise par :

Le fait que l'état d'arrivée, dans un délai donné, d'une production de service public est décrit à l'avance, avec le niveau de qualité recherché ;

Que les obstacles au respect de délais performants sont identifiés, traités et en conséquence écartés : il en est ainsi de l'organisation de l'information nécessaire au déroulement du projet ou du dispositif de mobilisation des compétences rares

Que pilote et conducteur coopèrent dans des rôles strictement définis qui n'exonèrent pas le pilote de certains aspects de la production

Que des instruments, au demeurant simples permettant le pilotage (de type tableau de bord) sont élaborés.

Trois exemples d'amélioration potentielle des délais par des organisations du travail s'inspirant du mode projet.

Les deux premiers exemples sont tirés de l'expérience d'équipes actuelles du secrétariat général pour la modernisation de l'administration publique et le troisième de l'articulation du travail de services déconcentrés de l'Etat avec l'agence publique pour l'immobilier de la justice pour des maîtrises foncières préalables à des constructions d'établissements pénitentiaires.

1. LA COORDINATION DES POLICES EN MER DANS LE DEPARTEMENT DU VAR

Initiative et lancement du projet

Le dispositif initial se caractérisait par la dispersion des administrations chargées de la police en mer et la nécessité de coordonner l'ensemble autour de la protection de l'environnement et de la sécurité des loisirs nautiques. Plusieurs administrations interviennent en effet dans le domaine maritime : la gendarmerie maritime, les affaires maritimes, les douanes, la gendarmerie nationale, la police nationale, les CRS, les polices municipales, les agents des parcs nationaux et les agents du conservatoire du littoral.

Les objectifs territoriaux de la politique de contrôle en mer n'étaient pas formalisés et partagés, les administrations concernées ne bénéficiaient pas de formation commune et les procédures étaient instruites selon la volonté des parquets en fonction de leurs priorités et de leur charge de travail.

Cette situation conduisait à de fréquents dépassements de délais réglementaires et par conséquent à la prescription des infractions. Il en résultait une couverture imparfaite du territoire, et des actions de contrôle et de répression qui ne correspondaient pas forcément aux priorités nationales ou locales.

Déroulement et réalisations

Constatant ces limites, la Direction départementale des affaires maritimes (DDAM) du Var, avec l'accord du Préfet maritime, autorité investie du pouvoir de police en mer, a entrepris en 2007 d'intervenir sur trois volets principaux : l'élaboration de chartes qualité entre l'administration et les professions, l'optimisation des actions de contrôle et l'optimisation des procédures.

Elle a ainsi élaboré avec la Direction départementale de la jeunesse et des sports (DDJS) et l'ensemble des clubs de plongée du Var, une charte qualité qui identifie les règles indispensables de sécurité à respecter avant la plongée, pendant la plongée et après un accident de plongée. Ces règles avaient pour but de réduire les comportements à risque. Une charte de même nature a été ensuite mise au point avec les centres d'initiation à la conduite des véhicules nautiques à moteur pour rappeler les principes élémentaires de sécurité.

En ce qui concerne la planification des contrôles eux-mêmes, le Préfet a confié à la DDAM, actuelle Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), la coordination d'ensemble ; après identification des lieux et types d'action de contrôle prioritaires à mener et validation de ces priorités par les commandants des différentes unités de contrôle en mer, des référents y ont été désignés pour assurer la réalisation du plan de contrôle. Les unités de police municipale et les unités des parcs nationaux ont été associées au dispositif pour ce qui concerne les infractions à la sécurité de la navigation.

Pour garantir l'utilité de ces contrôles, la DDTM et les représentants des parquets de Toulon et Draguignan ont défini ensemble pour chaque type d'infraction les procédures à mettre en œuvre et les priorités à accorder en fonction de la charge de travail et des enjeux de politique publique propres à chacun. La concertation a permis d'identifier les points

critiques des procédures et d'apporter les corrections nécessaires. Des actions de formation ont été également assurées sur le terrain et les modèles de procès verbaux harmonisés. La DDTM a mis en place un retour d'information systématique des suites réservées aux procédures auprès des unités intervenant sur le terrain et présente annuellement les résultats d'ensemble des contrôles aux responsables de ces services en présence des représentants des parquets et des acteurs de la société civile. Ce partage collectif de la réussite conforte la motivation et l'adhésion de tous au dispositif.

Résultats

Désormais la coordination est effective non seulement sur la saison estivale mais également sur l'ensemble de l'année. Les améliorations du nombre et de la qualité des contrôles ont permis de porter la couverture du littoral de 30% à plus de 80%. Le taux de poursuites pénales est d'environ 97%. En 2012, le nombre de procédures traitées a été de 608 dont aucune n'a abouti à une situation de prescription pour dépassement du délai réglementaire. Les interactions étroites entre les services chargés des contrôles et les représentants des parquets de Toulon et Draguignan ont permis de mettre au point des procédures et outils prenant en compte les contraintes respectives de chacun et assurant ainsi une amélioration de la qualité juridique de la procédure de bout en bout.

2. L'OPTIMISATION DU PROCESSUS D'AUTORISATION D'EXPLOITER CONDUIT DANS LE RHONE

Initiative et lancement du projet

Fin 2011, le préfet a constaté que le délai moyen entre la recevabilité du dossier d'installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) présenté par l'entreprise et l'arrêté préfectoral permettant l'installation était de 429 jours pour un objectif national de 325 jours en moyenne. Le but assigné au projet était donc d'améliorer significativement ce délai tout en maintenant le niveau de sécurité juridique des décisions et en favorisant l'information des entrepreneurs et du public.

Le guichet unique du service de protection de l'environnement, initialement en préfecture, est désormais positionné à la Direction départementale de la protection des populations (DDPP) tandis que les contrôles sont effectués par les inspecteurs de l'unité territoriale de la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (UT-DREAL) Rhône-Saône. L'optimisation des relations entre ces différents acteurs constituait l'enjeu majeur du projet.

Déroulement et réalisations

Un groupe de travail (composé du directeur et du chef de service " Protection de l'Environnement " de la DDPP, du chef de l'UT DREAL, du chef du service Qualité de la DREAL et de l'animateur du changement de la Préfecture) et un comité de pilotage ont été mis en place sous la présidence de la Secrétaire Générale de la Préfecture.

Les travaux, qui se sont déroulés sous forme d'ateliers d'analyse des processus ont été effectués entre octobre 2012 et février 2013.

Les mesures d'amélioration identifiées ont été regroupées sous plusieurs rubriques :

- ▀ homogénéisation de la qualité des avis des services contributeurs : renforcement de la coordination, clarification des contributions respectives ;
- ▀ amélioration de la capacité d'adaptation à la réglementation : mise à jour et optimisation des procédures et supports à l'appui de l'instruction, alignement des interprétations faites par les différents acteurs ;
- ▀ amélioration de la qualité des dossiers déposés ;
- ▀ mise sous contrôle des délais ;
- ▀ anticipation de l'impact de décisions externes : identification des dossiers à risque en amont, amélioration de la prise en compte des contraintes des différents acteurs ;
- ▀ amélioration de la coordination entre les services.

Le projet s'est concrétisé par la refonte complète d'une charte qualité sur la procédure d'ICPE précisant les rôles et obligations de tous les services qui participent à l'instruction de ces demandes, dont l'Agence régionale de santé, le Service départemental d'incendie et de secours, la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, l'unité territoriale de l'architecture et du patrimoine et l'Institut national de l'origine et de la qualité.

La charte détaille en particulier les critères de sélection des dossiers sensibles (par exemple carrières) qui sont traités selon une modalité particulière. Des échanges préalables entre les différents services et les demandeurs concernés permettent de partager l'information sur les contraintes respectives de l'Administration et de l'entreprise qui dépose un dossier et de délivrer des conseils adaptés au cas particulier pour améliorer et accélérer le déroulement de la procédure.

Le suivi des obligations définies dans le cadre de ce dispositif est assuré par la DDPP en tant que guichet unique ICPE. Ce suivi prend la forme d'une réunion mensuelle avec l'UT DREAL qui permet de suivre l'avancement du traitement des dossiers mais aussi de partager les informations sur les difficultés rencontrées afin de mettre en commun des solutions appropriées.

Résultats

Le délai d'instruction est passé de 449 jours à 351 fin février 2013 soit un gain de 22%. En outre la dynamique créée entre les services, notamment par le décloisonnement de l'information, a été très appréciée.

Le travail de rédaction de la charte a permis d'assurer une connaissance précise des missions de chacun et des évolutions réglementaires. Par ailleurs, la mise au point de ce document et les réunions mensuelles de suivi ont permis de tirer bénéfice de la complémentarité entre l'expertise administrative et juridique de la DDPP et les compétences techniques des inspecteurs de l'UT DREAL. Ainsi la fluidité des procédures dans leur ensemble et les délais d'exécution ont été améliorés, et l'usager mieux renseigné sur l'état d'avancement de son dossier.

Sur le plan du pilotage de l'activité, la production d'outils partagés et d'indicateurs pertinents pour tous les services a été d'autant plus nécessaire que pour une même activité administrative, les objectifs définis par les différents donneurs d'ordre ministériels pouvaient être différents. L'objectif fixé par le Ministère de l'Intérieur pour 2013 était ainsi de 310 jours entre la date de recevabilité par l'inspecteur des installations classées et la date d'arrêté d'autorisation ou de refus tandis que le MEDDE fixait un objectif de traitement de 70 % des demandes en moins d'un an entre le dépôt du dossier complet et régulier et la date de l'arrêté préfectoral. La mesure et le suivi de l'activité ont ainsi constitué des aides pour proportionner les avis et contributions des services aux enjeux des dossiers et répondre au mieux aux objectifs fixés.

Les réunions régulières de suivi ont également eu des effets positifs sur le plan managérial. Alors que la nature de leur fonction de contrôle technique prédispose les inspecteurs de l'UT DREAL à un travail d'expertise relativement solitaire, le dialogue régulier instauré avec la DDPP leur permet de bénéficier des retours d'informations des comités au cours desquels les décisions sont prises et ainsi d'améliorer leurs pratiques.

Le projet a également mis en évidence que des gains plus importants pourraient être obtenus par la mise en œuvre de mesures au niveau national. A titre d'exemple, la fusion ou, *a minima*, l'interconnexion de deux systèmes d'information (GUP pour le Ministère de l'Intérieur et SIIC pour le MEDDE) éviterait la double saisie des données.

3. L'OPTIMISATION DU DELAI DE MAITRISE FONCIERE POUR LA REALISATION D'UN INVESTISSEMENT PUBLIC : LES PROJETS PENITENTIAIRES.

À compter du moment où un terrain a été validé par le ministère de la justice pour une construction pénitentiaire les études préalables doivent être finalisées et le dossier de déclaration d'utilité publique rédigé.

Ce délai est estimé à six mois pour parvenir à un dossier pouvant être transmis à la préfecture. Les délais ci-après ne prennent pas en compte la réalisation d'une éventuelle étude faune et flore **qui ajoute un délai d'un an.**

Obtention de la DUP et de la mise en compatibilité :

- 1 - De la validation du terrain par le ministère à la saisine du préfet : **6 mois**
- 2 - Entre la saisine du préfet et l'ouverture de l'enquête publique : **6 mois** (dans l'hypothèse où une étude d'impact ou une évaluation environnementale sera nécessaire).

Ce délai de six mois se décompose comme suit, certaines tâches étant réalisées en temps masqué (Les pratiques des préfectures diffèrent d'un département à l'autre) :

- ▀ pré instruction des services (3 mois),
- ▀ avis de l'autorité environnementale au titre de l'étude d'impact (2 mois) ou de l'évaluation environnementale (trois mois),
- ▀ réunion des personnes publiques associées (après réception des avis précédents)
- ▀ formalités de publicité préalable à l'ouverture de l'enquête publique.

3 - de l'ouverture de l'enquête publique à l'arrêté de DUP valant mis en compatibilité des documents d'urbanisme : **5 à 6 mois** (les éléments suivants sont successifs et doivent être majorés de délais intercalaires liés aux délais de transmission, de réception des avis et documents etc.)

- ▀ enquête publique : 1 mois,
- ▀ avis du commissaire enquêteur : 1 mois
- ▀ avis de la commune : 2 mois
- ▀ arrêté préfectoral valant mis en compatibilité des documents d'urbanisme est arrêté de cessibilité + mesures de publicité
- ▀ ordonnance d'expropriation : rendu en principe un mois après la saisine du juge par le préfet, en pratique : six à huit semaines.

Soit pour cette première phase un délai global de 17 à 18 mois.

Dans l'hypothèse où une mise en compatibilité des documents des d'urbanisme n'est pas nécessaire, (et on peut penser raisonnablement que dans ce cas à l'étude d'impact ne sera pas requise) le délai gagné est non seulement les 3 mois de l'évaluation environnementale mais également l'organisation de la réunion des personnes publiques associées et l'avis de la commune (deux mois). Ainsi le gain est estimé à cinq mois et **la procédure pourrait être conduite en huit à neuf mois.**

Acquisition foncière expropriation :

Cette phase requiert un délai global de **9 à 10 mois**, elle peut être lancée théoriquement dès l'ouverture de l'enquête publique, mais en pratique elle ne le sera qu'à compter du rendu de l'avis du commissaire enquêteur sur l'utilité publique et l'enquête parcellaire.

Les différentes étapes successives sont :

- ▀ notification du mémoire valant offre aux propriétaires
- ▀ saisine du juge : un mois après la notification du mémoire
- ▀ transport sur les lieux et audience : un à deux mois
- ▀ report d'audience : un mois
- ▀ jugement : un mois
- ▀ délai d'appel : deux mois à compter de la notification
- ▀ délais de paiement : trois à quatre mois après le jugement, sachant que le paiement ne peut être effectif qu'à l'issue du délai d'appel et à condition que l'ordonnance d'expropriation ait été publiée.
- ▀ Prise de possession : un mois après le paiement consignation.

► **DUP valant mis en compatibilité + acquisition par expropriation sans chevauchement de procédure : délais entre 26 et 28 mois.**

► **DUP et expropriation : 16 à 19 mois.**

► Si l'acquisition amiable de l'emprise totale est possible cette durée ne saurait être inférieure à 6 six mois le gain de procédure est alors de quatre à cinq mois (soit 12 à 15 mois). Cependant, en cas d'incertitude sur l'acquisition amiable au moment où la DUP est confirmée auprès du préfet, la cessibilité et l'ordonnance d'expropriation seront systématiquement demandées.

Pour les opérations réalisées à ce jour, on constate les délais de procédure suivants à compter de la saisine du préfet à la date de prise de possession :

- Beauvais 21 mois
- Lutterbach 26 mois
- Draguignan 25 mois

En revanche, une opération a pu être menée en **12 mois**, à Orléans.

Parmi les opérations pénitenciaires que nous avons conduites, l'une d'entre elles est particulièrement remarquable en raison du court délai dans lequel la maîtrise foncière a été réalisée. Il s'agit de l'opération d'Orléans conduite en 12 mois à compter de la saisine du préfet jusqu'à la prise de possession.

Techniquement cette opération était d'une difficulté moyenne, un diagnostic et des fouilles archéologiques ont été nécessaires, les raccordements aux réseaux et à la voirie ont été discutés avec le conseil général et la commune et ont donné lieu à la passation de convention.

Ce délai très court s'explique par plusieurs éléments :

- d'une part la procédure en 2008 /2009 était plus simple puisque l'avis de l'autorité environnementale n'était pas requis sur l'étude d'impact. (Gain 2/3 mois)
- D'autre part la conduite de ce dossier a été prise en main dès l'origine par la préfecture et en particulier par son secrétaire général qui réunissait de façon mensuelle ou bimensuelle l'ensemble des intervenants sur ce projet il s'agisse des services de l'État, des concessionnaires ou des collectivités locales...
- Très tôt a été fixé un calendrier prévisionnel ce qui a permis de réduire les délais interstitiels (exemple : information anticipée du TA de sa saisine pour désignation du commissaire enquêteur : courrier du préfet 24 septembre, réponse u TA le 1er octobre, le délai classique est de un mois minimum).

Ainsi cette mobilisation de l'ensemble des services par le préfet et son secrétaire général a permis de **faire gagner entre 12 et 14 mois** par une mobilisation des services de la préfecture s'apparentant au mode projet. Toutefois la procédure aujourd'hui obligatoire d'avis de l'autorité environnementale ajouterait 2 à 3 mois au délai constaté.

Annexe 9. La conduite de l'adaptation des réseaux infra départementaux des services de l'Etat.

Les redéploiements des attributions jusque-là confiées aux sous-préfectures, délivrance de titres (permis de conduire, carte grise, passeport ...aboutissant à terme à ce que moins d'une centaine sur 238 gardent de telles tâches), la centralisation du contrôle de légalité comme les retraits annoncés de l'assistance technique et de l'instruction des permis de construire assurées par les unités territoriales des DDT pour le compte des collectivités locales, le réexamen permanent du réseau des trésoreries rurales implantées au sein de cantons dont les périmètres vont être redéfinis d'ici fin 2013 constituent des évolutions importantes au niveau départemental dont il convient de tirer les conséquences. .

Les réorganisations consécutives doivent être pensées à partir des attentes des usagers et des territoires : sécurisation, régulation-médiation neutre, accompagnement, conseil et appui mais aussi prendre en compte l'intérêt pour l'Etat de maintenir des implantations infra-départementales : connaissance actualisée du territoire, sécurités, pédagogie des politiques publiques dans une approche interministérielle, gestion de crise.

Les interrogations, les attentes quant au devenir des personnels, de leurs emplois, des implantations et in fine des services rendus, sont telles qu'il est indispensable que soient annoncées de manière claire la stratégie de l'Etat et les modalités de sa mise en œuvre.

La dissociation entre territoires confrontés à des handicaps et zones urbaines denses est assez largement reconnue comme pertinente. Pour les premiers, affectés par diverses formes d'enclavement (zones de montagne en particulier) où en voie de dévitalisation dans l'espace rural, ainsi que ceux subissant l'impact de profondes restructurations (industries, santé, justice, défense....), la présence confirmée de représentants de l'Etat appuyée par une équipe interministérielle est une demande forte qu'il faut prendre en considération. Il n'y a d'ailleurs pas réellement de seuil critique dans le dimensionnement de telles équipes contrairement aux services appelés à rester au niveau infra-départemental qui garderont des activités de production d'actes. Seules devraient être bien identifiées les compétences à mobiliser de nature à garantir un engagement de service de la part de l'Etat délié de la seule vision du nombre d'agents jusque-là présents.

Cette démarche n'est pas exclusive de celle, tout aussi nécessaire, portant sur la réévaluation des besoins des usagers à satisfaire dans une approche globale, inter-partenariale associant collectivités locales, opérateurs publics ou para-publics, Etat. La DATAR, par exemple, a promu une telle démarche. Elle peut aboutir à un maillage densifié de maisons de services publics- contre-point du resserrement des implantations actuelles des services de l'Etat.

Cette même démarche mériterait d'être engagée dans les territoires péri-urbains qui, comme d'autres ont vu les services publics s'éloigner pour se concentrer dans les parties centrales des aires urbaines. La politique de la ville peut en constituer le cadre. Elle illustre l'évolution nécessaire des modes opératoires, notamment par l'identification d'équipes interministérielles dédiées à l'animation et à la régulation d'une action publique qui doit mobiliser de manière contractualisée des acteurs multiples afin de faire face à des enjeux complexes. Il n'est pas besoin de s'appuyer alors sur des implantations historiques telles que les sous-préfectures. Celles-ci ont vocation à se reconvertir dans des missions exclusives d'accueil du public, voire d'être la tête d'un réseau de points de services publics de nature à fluidifier et faciliter la gestion des " process " de délivrance d'actes individuels.

Quels que soient les territoires concernés les instruments d'une politique de reconversion devront pouvoir être mis à disposition des préfets de région : GRH avec l'individualisation de l'accompagnement des fonctionnaires, financier, immobilier (par l'actualisation des schémas départementaux avec intégration d'un volet infra-départemental), juridique (modification des limites des arrondissements).

40 sous-préfectures ont moins de dix agents et la situation est comparable pour un nombre significatif de trésoreries.

Annexe 10 : Les modalités opérationnelles du scénario 1.

La consolidation des structures par l'évolution des services Chargés de la cohésion sociale.

1 – Description du scénario

Ce scénario part d'un postulat de stabilité des échelons tant départementaux que régionaux et, par exception à ce principe, propose deux adaptations :

- ▶ La perte de sens constatée sur le volet cohésion sociale, du fait de la multiplication des acteurs et donc de l'intervention de plus en plus résiduelle de l'Etat, conduit à ne pas maintenir en tant que telles les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) et à ventiler leurs missions auprès d'autres acteurs publics :
 - les missions relatives au volet social du logement sont intégrées au sein des directions départementales des territoires (et de la mer) ;
 - les missions relatives à la jeunesse et aux sports sont intégrées aux directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ;
 - les missions relatives à la politique de la ville sont intégrées aux préfetures de département ;
 - celles relatives au droit des femmes rejoignent les préfetures de département et la DRJSCS est chargée de structurer un lieu de compétences collectives dans ce domaine.
 - Les autres missions, qui mobilisent peu d'effectifs, comme celles sur les handicapés, ont probablement vocation à rejoindre les préfetures.

Cette nouvelle organisation devrait en outre permettre de clarifier la répartition des tâches avec les collectivités territoriales.

Cette évolution n'aurait pas vocation à être déclinée dans les départements et régions d'outre-mer compte-tenu de l'acuité particulière des problématiques de cohésion sociale dans ces territoires. Ce scénario implique par ailleurs, dans les départements de moins de 400 000 habitants, à ne pas maintenir le volet " cohésion sociale " des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP). Les DDCSPP auraient ainsi vocation à devenir des directions départementales de la protection des populations (DDPP) ou plutôt de la consommation et de l'alimentation.

- ▶ Les agents en charge de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes resteraient, au niveau départemental, affectés au sein des directions départementales de la protection des populations. Afin d'assurer une meilleure visibilité de ces missions et d'améliorer la chaîne de commandement, il serait décidé :
- ▶ L'élaboration d'une charte de management définissant les prérogatives respectives des deux directeurs généraux, des préfets et des directeurs départementaux dans les instructions aux agents, y compris les agents en poste départemental.

- ▀ La remobilisation des directions départementales dans le champ des missions de la concurrence.
- ▀ Une redéfinition complète de la notion de pilotage de la DIRECCTE sur les directions départementales, consistant à identifier dans des programmes annuels ou plus fréquents les interventions des uns et des autres, à préciser les choix des directions départementales qui devront faire l'objet de validations régionales ainsi que les actions à mener par la direction régionale pour simplifier le travail des directions départementales et accroître leur efficacité.
- ▀ une approche prévisionnelle de la CCRF pour constituer un vivier de directeurs possibles afin qu'elle se mette en situation effective de proposer des candidats.
- ▀ La constitution au sein de ces directions de deux pôles distincts consommation et alimentation dont les chefs de pôle, nommés après avis des directions générales respectives concernées et des référents chargés de faciliter l'application de la charte de management.
- ▀ Le changement de nom des DDPP et DDCSPP en substituant " consommation et alimentation " à " protection des populations. "
- ▀ A défaut de procéder à la fusion nationale des missions de la DGAL et de la DGCCRF l'instauration d'un comité de pilotage central des directions départementales de la consommation réunissant, chaque mois, le directeur général de l'alimentation, la directrice générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes.

Ces pistes ne sont probablement pas exhaustives.

L'organisation d'un dialogue social spécifique :

L'adoption définitive de ces propositions par le secrétaire général du Gouvernement et les modalités de leur mise en œuvre seraient précédées d'une concertation mise en place dès le choix du scénario retenu par le gouvernement.

Menée sous l'égide du secrétaire général du Gouvernement, celle-ci serait confiée à un haut fonctionnaire choisi par le SGG et associerait les ministères de l'économie, de l'intérieur et de l'agriculture ainsi que la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre en amont de l'avis des CT des ministères concernés.

2 – Points de vigilance et adaptations nécessaires.

2 – 1 Remarques générales

L'objectif de stabilité doit, pour être crédible et sous réserve des adaptations proposées, s'accompagner de décisions fortes permettant de préserver les services déconcentrés, et en particulier les directions départementales interministérielles, en termes d'évolution des emplois. A défaut, le principe de stabilité pourrait être remis en cause par des décisions " au fil de l'eau " résultant des contraintes budgétaires.

2-2 Observations sectorielles

La nouvelle répartition des missions de la direction départementale de la cohésion sociale doit s'accompagner d'un message politique fort. Il ne s'agit en effet pas pour l'Etat de se désengager mais de prendre acte du rôle central joué par les conseils généraux dans ce domaine du fait des vagues successives de décentralisation. Pour les agents de l'Etat qui le souhaiteraient, des passerelles vers les conseils généraux pourraient être encouragées.

Pour ce qui concerne les actuelles DDPP, une volonté forte de rapprochement devra être portée par les deux directions générales dont elles relèvent. A cette fin, le comité de pilotage nouvellement institué au niveau central aurait vocation à être présidé une fois par trimestre par les ministres en charge de la consommation et de l'alimentation.

Des dispositions particulières devront par ailleurs être prises pour accompagner les directeurs et directeurs adjoints des directions départementales de la cohésion sociale et assurer la valorisation de leur expérience interministérielle.

3 – Modifications législatives et réglementaires

Les décrets d'organisation des directions départementales interministérielles et des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale devront être modifiés par décrets en Conseil d'Etat :

- ▀ décret n° 2009-1484 du 3/12/09 relatif aux directions départementales interministérielles ;
- ▀ décret n° 2009-1540 du 10/12/09 relatif à l'organisation et aux missions des DRJSCS.
- ▀ décret n° 2009-1377 du 10 novembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

Afin d'affirmer le caractère structurant et volontariste de la constitution d'un comité de pilotage commun à la direction générale de l'alimentation, à la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes. Le principe de ce comité de pilotage pourrait être inscrit dans les textes d'organisation de ces directions générales :

- ▀ arrêté du 30 juin 2008 portant organisation et attribution de la direction générale de l'alimentation ;
- ▀ arrêté du 21 juin 2011 portant organisation de l'administration centrale de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ;

Enfin, sous réserve d'une expertise complémentaire, le code de la santé publique serait à modifier pour ce qui concerne la modification des compétences des agences régionales de santé dans le domaine de la police sanitaire :

Article R. 1435-1 du code de la santé publique.

4 – Dialogue social

Au niveau central, devront être sollicités les avis des comités techniques suivants :

- ▀ comité technique des directions départementales interministérielles ;
- ▀ comité technique central des préfetures ;
- ▀ comité technique ministériel placé auprès des ministres chargés de la santé, de la jeunesse, de la vie associative, des solidarités, de la cohésion sociale, de la ville et des sports ;
- ▀ comité technique du ministère en charge de l'agriculture et de l'alimentation ;
- ▀ comité technique du ministère en charge de l'économie et des finances.

Au niveau local, devront être informés les comités techniques des agences régionales de santé, des préfetures, des DRJSCS, des DDPS et des DIRECCTE.

5 – Calendrier

Les évolutions proposées pour les DDPS seraient mises en place au 1er janvier 2014.

Pour ce qui concerne la création d'un comité de pilotage réunissant la direction générale de l'alimentation, la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes une mise en œuvre effective doit être envisagée, au plus tard, au 1er janvier 2014.

Pour ce qui concerne l'évolution des DDPS ainsi que la modification de la dénomination des DDPS, la mise en œuvre effective doit être envisagée au 1er janvier 2015 afin :

- ▀ de préciser les conditions d'accompagnement de la réforme, en particulier sur le plan de la gestion des ressources humaines ;
- ▀ de permettre la conduite d'un dialogue social effectif sur l'année 2014 ;
- ▀ de procéder aux modifications des textes constitutifs des services concernés.

Annexe 11 : Les modalités opérationnelles du scénario 2.

Modalités opérationnelles du scénario 2 : la dynamique des missions dans la stabilité maximale des structures.

1 – Description du scénario

Ce scénario part d'un postulat de stabilité maximale des échelons tant départementaux que régionaux. Cette stabilité de l'organisation des services déconcentrés, permise par les délais et les modalités de mise en œuvre des projets de loi de décentralisation, ouvre la possibilité d'engager un chantier ambitieux quant aux modalités d'exercice des missions et au niveau de qualité de service.

La perte de sens constatée sur le volet cohésion sociale, du fait de la multiplication des acteurs et donc de l'intervention de plus en plus résiduelle de l'Etat, doit conduire à engager prioritairement au sein des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) le chantier relatif aux modalités d'exercice des missions, au niveau de qualité de service et aux engagements de service public. A cet égard, les politiques publiques partenariales mises en œuvre par ces directions se prêtent particulièrement au développement du travail en mode projet.

Ces directions devraient être largement exonérées des efforts à venir de réduction d'effectifs compte tenu de leur nombre déjà très limité. Certaines frontières avec les ARS pourraient être redessinées à leur profit lorsque c'est cohérent avec la clarification des missions recommandée par ailleurs.

Les agents en charge de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes resteraient, au niveau départemental, affectés au sein des directions départementales de la protection des populations.

Afin d'assurer une meilleure visibilité de ces missions et d'améliorer la chaîne de commandement, les mêmes évolutions que pour le premier scénario seraient proposées et soumises à concertation.

2 – Points de vigilance et adaptations nécessaires

2 – 1 Remarques générales.

L'objectif de stabilité doit, pour être crédible, s'accompagner de décisions fortes permettant de préserver les services déconcentrés, et en particulier les directions départementales interministérielles, en termes d'évolution des emplois. A défaut, le principe de stabilité pourrait être remis en cause par des décisions " au fil de l'eau " résultant des contraintes budgétaires.

Par ailleurs, la construction des engagements de service public de l'Etat et l'actualisation des modalités de pilotage et de production des services publics nécessiteront un pilotage interministériel central fort qu'il convient de structurer.

2-2 Observations sectorielles.

Le changement de dénomination des DDPP en " directions départementales de la protection des consommateurs " conduirait également à changer la dénomination des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) qui deviendraient des " directions départementales de la cohésion sociale, de la consommation et de l'alimentation ". Ce point serait probablement de nature à ouvrir la question d'une partition des directions en charge, d'une part, de la protection des consommateurs et, d'autre part, de la cohésion sociale dans les départements de moins de 400 000 habitants.

3 – Modifications législatives et réglementaires

Le décret d'organisation des directions départementales interministérielles devra être modifié par décret en Conseil d'Etat :

- ▀ décret n° 2009-1484 du 3/12/09 relatif aux directions départementales interministérielles.
- ▀ décret n° 2009-1377 du 10 novembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

Afin d'affirmer le caractère structurant et volontariste de la constitution d'un comité de pilotage commun à la direction générale de l'alimentation, à la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes, le principe de ce comité de pilotage pourrait être inscrit dans les textes d'organisation de ces directions générales :

- ▀ arrêté du 30 juin 2008 portant organisation et attribution de la direction générale de l'alimentation ;
- ▀ arrêté du 21 juin 2011 portant organisation de l'administration centrale de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

4 – Dialogue social

Au niveau central, devront être sollicités les avis des comités techniques suivants :

- ▀ comité technique des directions départementales interministérielles ;
- ▀ comité technique du ministère en charge l'agriculture et de l'alimentation ;
- ▀ comité technique du ministère en charge de l'économie et des finances.

Au niveau local, devront être informés les comités techniques des DDPP, DDCSPP et des DIRECCTE.

5 – Calendrier

Pour ce qui concerne la création d'un comité de pilotage réunissant la direction générale de l'alimentation, la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes, une mise en œuvre effective doit être envisagée, au plus tard, au 1^{er} janvier 2014.

Pour ce qui concerne la modification de la dénomination des DDPP, la mise en œuvre effective peut être envisagée au 1^{er} janvier 2014 afin qu'il puisse être procédé à la modification du texte constitutif des directions départementales interministérielles et des DIRECCTE.

Annexe 12 : Les modalités opérationnelles du scénario 3.

Repositionnement des missions territoriales de la cohésion sociale et de la « protection des populations ».

1 – Description du scénario

Ce scénario, à l'instar du premier, fait l'hypothèse que la fragilité des directions de la cohésion sociale ne put être inversée et qu'il convient en conséquence de reventiler leurs différentes missions dans les autres services territoriaux susceptibles de les accueillir. Cette ventilation est prévue selon le même modèle que celui retenu pour le premier scénario, à savoir :

- ▀ les missions relatives au volet social du logement sont intégrées au sein des directions départementales des territoires (et de la mer) ;
- ▀ les missions relatives à la jeunesse et aux sports sont intégrées aux directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ;
- ▀ les missions relatives à la politique de la ville et sont intégrées aux préfetures de département ;
- ▀ celles relatives au droit des femmes rejoignent les préfetures de région ou les DRJSCS pour structurer un lieu de compétences collectives dans ce domaine.
- ▀ cette nouvelle organisation devrait en outre permettre de clarifier la répartition des tâches avec les collectivités territoriales.
- ▀ Une alternative à ces ventilations peut consister à maintenir ensemble ces différents services en transformant les directions départementales de la cohésion sociale ou la partie cohésion sociale des DDCSPP en unités territoriales des directions régionales correspondantes, c'est-à-dire celles de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale sous réserve que le bénéfice des fonctions support des DRJSCS et la synergie de l'organisation du travail entre unités territoriales et directions régionales suffise à remédier aux fragilités des équipes départementales. .

Par ailleurs, le scénario retient l'hypothèse de départ des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes des directions départementales de la protection des populations pour faire suite à la revendication portée par une majorité d'organisations syndicales des personnels de la DGCCRF. Ces personnels rejoignent les unités territoriales des DIRECCTE qui hébergent actuellement pour l'essentiel les inspecteurs du travail.

Dans un tel scénario, il paraît peu réaliste de chercher à maintenir les services vétérinaires de la direction générale de l'alimentation dans des structures départementales. Il est donc proposé de les réaffecter dans les directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt, dont elles constitueraient de nouvelles unités territoriales en département.

Il paraît peu envisageable, du moins dans un premier temps de mieux coordonner les politiques de la DGCCRF et de la DGAL et cette ambition et donc abandonnée. Il n'est pas non plus proposé de modifier la place des services des douanes dans les départements concernés.

Les personnels des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations mises en place par regroupement des deux pôles dans les départements de moins de 400 000 habitants sont réaffectés comme leurs collègues des directions distinctes.

A l'issue de ces évolutions, l'administration départementale de l'Etat issue de la RéATE se compose donc de la préfecture et de la direction départementale des territoires (et de la mer dans les cas où elle comporte cette dimension).

Il n'est pas proposé de modifications à son sujet, et notamment pas son intégration à la préfecture qui serait interprétée comme une étape supplémentaire d'évolution vers une administration exclusivement régionale de l'Etat s'éloignant significativement des critères de localisation énoncés par ailleurs.

2 – Points de vigilance et adaptations nécessaires

2 – 1 Remarques générales

Les compétences départementales des ex-DDCS, DDCSPP et DDPP sont désormais exercées, au niveau des UT et/ou au niveau du siège régional, sous l'autorité des préfets de département ; les DIRECCTE, DRAAF et DRCS deviennent donc interdépartementales pour l'exercice de ces missions. Des dispositions organisationnelles sont prises pour garantir cette interdépartementalité.

2-2 Observations sectorielles.

CCRF et services vétérinaires : un des intérêts principaux de leur regroupement dans les DD(CS)PP était l'amélioration de l'efficacité et de la cohérence de leurs actions de protection des consommateurs (en particulier pour la sécurité alimentaire). Un dispositif de pilotage et de coordination en la matière doit donc être établi de manière pérenne au niveau local.

CCRF : régler les questions organisationnelles et sociales résultant de leur intégration dans les UT des DIRECCTE (en particulier articulation avec les services de l'Inspection du travail) ; développer les synergies entre ces deux services, en particulier pour la connaissance des entreprises par l'Etat.

Services vétérinaires : mettre à profit l'intégration dans les DRAAF pour faciliter, au niveau régional, la coordination de l'inspection des installations classées avec les DREAL.

Services sociaux : répartir les actions départementales entre les UT et les moyens du siège régional, dans une optique d'efficacité interdépartementale, en fonction des nécessités locales et des compétences disponibles. Procéder à la « refondation » des services sociaux (cf. scénario n°1).

3 – Modifications législatives et réglementaires

Sont à modifier :

- ▀ décret n° 2009-1484 du 3/12/09 relatif aux directions départementales interministérielles ;
- ▀ décret n° 2009-1377 du 10/11/09 relatif à l'organisation et aux missions des DIRECCTE ;
- ▀ décret n° 2009-1540 du 10/12/09 relatif à l'organisation et aux missions des DRJSCS ;
- ▀ décret n° 2010-429 du 29/04/10 relatif à l'organisation et aux missions des DRAAF.

4 – Dialogue social

Au niveau central, devront être sollicités les avis des comités techniques suivants :

- ▀ comité technique des directions départementales interministérielles ;
- ▀ comité technique central des préfectures ;
- ▀ comité technique ministériel placé auprès des ministres chargés de la santé, de la jeunesse, de la vie associative, des solidarités, de la cohésion sociale, de la ville et des sports ;
- ▀ comité technique du ministère en charge de l'agriculture et de l'alimentation ;
- ▀ comité technique du ministère en charge de l'économie et des finances.

Au niveau local, devront être informés les comités techniques des préfectures, des DRAAF, des DIRECCTE, des DRJSCS, des DDCS, des DDCSPP et des DDPP.

Il conviendra de procéder au reclassement des directeurs et directeurs adjoints des DDI supprimées, en valorisant leur compétence managériale et leur expérience interministérielle. A cet égard, prévoir un dispositif national de suivi eu égard au nombre de personnes concernées.

5 – Calendrier

En supposant que les décisions soient prises à la rentrée 2013 l'ensemble des évolutions devrait s'inscrire dans un calendrier s'achevant au 1er janvier 2015 pour permettre l'indispensable dialogue social qui concernera de nombreux interlocuteurs.

On ne peut exclure que ce calendrier doive même être étendu dans la mesure où l'évolution suscitera des inquiétudes renouvelées sur la pérennité des organisations départementales et où des évolutions immobilières seront sans doute souvent nécessaires.

Remarque importante :

Les évolutions induites par ce scénario rendraient objectivement plus difficiles la mise en œuvre rapide des progrès proposés au titre des missions, des mises à jour du pilotage et de la production des services publics comme de l'évolution des compétences.

Par ailleurs un dialogue spécifique avec les représentants des collectivités territoriales et notamment des départements devra être entrepris pour répondre à leurs probables réticences s'il est choisi.

Annexe 13. Comptes-rendus des réunions intersyndicales et contributions.

Mission stratégique sur l'organisation territoriale de l'Etat Compte-rendu de la réunion intersyndicale du 24 avril 2013

Ont participé à la réunion :

Mission :

Jean-Pierre WEISS et Jean-Marc REBIERE, chargés par le Premier Ministre d'une mission stratégique sur l'organisation territoriale de l'Etat

Alice ROBICHON, chargée de mission auprès du secrétaire général pour la modernisation de l'action publique et Alain DORISON, ingénieur général des mines au ministère de l'Economie, qui assistent Jean-Pierre Weiss et Jean-Marc Rebière dans leur mission.

Représentants des organisations syndicales :

Pour la FSU : Bruno LEVEDER, François TOUBIN

Pour la CGT : Jean-Marc CANON, Patrick HALLINGER

Pour la CFTD : Brigitte JUMEL, Colette ANDRE

Pour l'UNSA : Alain PARISOT, Jérôme DARCY

Pour Solidaires : Denis TURBET-DELOF, Emmanuel PAILLUSSON

Pour la CFE-CGC : Estelle PIERNAS, Pierre LEBHAR

Jean-Pierre WEISS introduit la réunion en indiquant qu'il s'exprime au nom du **préfet Rebière** et en son nom. Il indique que la fédération générale des fonctionnaires Force ouvrière a fait connaître, par la voix de son secrétaire général, sa décision de ne pas participer à cette première rencontre intersyndicale et privilégie les rencontres bilatérales. Les représentants de la CFTC, également absents, n'ont pu se rendre disponibles malgré leur souhait de participer à la réunion.

Après la présentation de la mission et un bref rappel de la lettre du Premier Ministre du 2 avril 2013, il précise que cette réunion a pour objet, aux yeux des deux responsables de la mission, au moment où ils débutent leur travail, de faire part de l'état d'esprit dans lequel ils entendent l'aborder, d'entendre les analyses, interrogations et attentes de chacune des organisations représentatives puis de proposer les modalités d'organisation des échanges avec les représentants du personnel jusqu'à la remise du rapport.

Jean-Pierre Weiss aborde ensuite le premier point. Il rappelle que les délais octroyés sont très courts. Le rapport, attendu pour la fin du mois de juin, ne sera pas pour autant a

minima. Jean-Marc Rebière et lui souhaitent que les échanges avec les organisations représentatives s'inscrivent dans une démarche de concertation dont ils préciseront dans la deuxième partie de la réunion les modalités proposées.

Ils ont conscience de la différence d'appréciation qui existe de la part des organisations syndicales avec le Gouvernement sur le cadre budgétaire dans lequel la lettre de mission inscrit celle-ci. Ils n'imaginent pas que ce point pourra faire l'objet d'un accord et c'est, entre autres, l'une des raisons pour lesquelles une démarche de négociation, au sens de la loi de 2010, a été écartée.

Pour autant, Jean-Pierre Weiss insiste sur le fait que le rapport commandé vise bien à éclairer les réponses que le Gouvernement entendra donner à des questions de nature stratégique qui se posent sur les services publics.

L'objectif de retour à l'équilibre du budget de l'Etat sera intégré sans naïveté à la démarche mais le fil conducteur qui guidera celle-ci est différent : il porte sur la qualité des services publics de demain ainsi que sur la préoccupation de les préserver et même de les améliorer quand ce sera nécessaire et possible.

La méthode de concertation choisie pour conduire cette mission devra inspirer celle qui sera adoptée pour la mise en œuvre des décisions lorsque le rapport aura été remis. Les conclusions des travaux n'ont d'aucune façon été dictées à l'avance.

Concernant le redressement des finances publiques, c'est un axe choisi par ailleurs qui constitue pour la mission une donnée, qui n'est évidemment pas neutre pour l'administration territoriale de l'Etat. Comment faire, dans un contexte budgétaire contraint, pour qu'elles continuent à assurer le service public et pour l'améliorer ? Telles sont les questions à aborder. Il y a des leviers, des pistes pour améliorer le service public. Les évolutions des attentes de la société font également naître de nouveaux enjeux. Les projets de loi de décentralisation sont aussi de nature à apporter des éléments nouveaux.

Parmi les données à intégrer, il en est une essentielle, dont Jean-Marc Rebière et Jean-Pierre Weiss ont pleinement conscience : les agents de l'Etat dans les services déconcentrés ont très majoritairement vécu, à tous les niveaux, les réformes de la RéATE comme touchant à leur identité même à travers le sens et les valeurs dont les missions de service public doivent rester porteuses. On ne maintiendra ni n'améliorera a fortiori le service public sans remédier à cette situation et la mission en fait un enjeu central.

Jean-Marc Rebière confirme son plein accord aux propos de Jean-Pierre Weiss et indique qu'il sait combien la mission suscite beaucoup d'attentes de tous les interlocuteurs.

Il est ensuite proposé aux organisations syndicales de s'exprimer.

Jean-Marc CANON (CGT) indique que la CGT, *a priori*, se réjouit de la mise en place de cette mission mais ne donne pas pour autant un blanc-seing. Il n'entrera pas dans le détail du positionnement de la CGT aujourd'hui. Il souhaite échanger sur le calendrier et les méthodes de travail avec les organisations syndicales.

Il considère que les sujets abordés par la mission sont d'une importance capitale. Ils sont multiformes, larges, complexes. Il reste circonspect et considère que ce travail ne peut pas être conclu d'ici la fin juin. Il ne serait pas anormal de prendre un peu plus de temps. Des prolongements sont-ils possibles une fois le rapport remis ?

La CGT n'entend pas se laisser enfermer dans le "*redressement de nos finances publiques, avec l'objectif du retour à l'équilibre en 2017 et la stabilisation globale des effectifs de l'Etat, qui impacte les schémas d'emploi des ministères*". Il y a plusieurs méthodes pour le redressement des comptes publics. Il ne faut pas que le prisme de la dépense publique soit une focale par laquelle les réformes sont pensées. Il faut penser les réformes et, ensuite, voir l'adéquation avec les comptes publics. La CGT sera en nette opposition si la mission recherche les réductions de dépenses publiques.

Il faut également mettre des passerelles entre les différentes missions, qui " tombent comme à Gravelotte " (mutualisations, interdépartementalité, mobilités). Il faut que les différentes missions tissent ces passerelles pour ne pas aboutir à un patchwork de propositions.

La CGT souhaite une rupture radicale avec la RGPP et la RéATE. Il faut replacer le dialogue social et la concertation au cœur des réformes. Il y a un malaise profond, une interrogation sur l'identité, le sens et l'utilité des fonctionnaires. Les réformes ont été menées à la hache. Le rapport doit souligner le besoin de dialogue avec les personnels. Ils ne peuvent pas être simples spectateurs des réformes. Il ne s'agit pas pour autant de vouloir qu'il y ait un retour en arrière. Il n'y avait pas un âge d'or avant ces réformes. Un retour en arrière aujourd'hui ne serait pas possible. La CGT ne considère pas qu'il faille abroger ce qui a été fait, même s'il est possible de revenir sur certains dispositifs.

La CGT sera preneuse de contacts bilatéraux, puis d'une nouvelle réunion dans ce format qui permet la transparence.

Deux thématiques ne semblent pas, ou pas assez, présentes dans la lettre de mission. D'une part, il faut une réflexion sur les complémentarités avec la fonction publique territoriale, indépendamment de la seule question de la décentralisation. D'autre part, il faut creuser la problématique des métropoles et du rapport de l'Etat aux métropoles. De fait, elles vont poser des sujets nouveaux.

Bruno LEVEDER (FSU) exprime une interrogation sur le délai de remise du rapport : comment est-ce possible au regard de l'ampleur du chantier ?

Sur les effets de la RGPP, de la RéATE et de la combinaison des deux : beaucoup de missions ont été remises en cause (le contrôle de légalité, les contrôles sanitaires, l'ingénierie publique...). Ces effets, faute d'éléments de rupture dans les décisions budgétaires, notamment en termes d'effectifs, continuent d'agir. Les effets négatifs de la RGPP et de la RéATE continuent. Ce contexte fait craindre à la FSU que la mission soit bridée.

L'identité des agents de l'Etat a été " martyrisée ". Il y a une perte de sens, y compris dans le travail, des situations de souffrance. Cette politique porte atteinte et remet en cause la culture professionnelle des agents. La FSU est donc dans l'attente de signaux forts, rapides.

Il n'y a sans doute pas de réponse uniforme pour les différents services. Par exemple, les problématiques des DDCSPP et des DDT sont de natures différentes.

Concernant le projet de loi de décentralisation, la FSU s'est exprimée négativement. Elle regrette que ce projet ne parte pas d'un bilan des étapes précédentes. Ce projet soulève des problèmes de cohérence démocratique d'un échelon à l'autre et ne présente pas de garanties de péréquation.

François TOUBIN (FSU) explique que les décisions qui continuent de se prendre dans les ministères ont un impact, par exemple au METL sur les sujets ADS – ATESAT. Ces décisions remettent en cause les emplois, les implantations territoriales des services. Les réflexions sur l'administration territoriale de l'Etat sont court-circuitées. Autre exemple, le ministère de l'agriculture remet en cause l'intervention de l'Etat par des délégations de service public dans le domaine de la santé animale et des projets de transfert aux collectivités territoriales dans le domaine des contrôles d'hygiène alimentaire en restauration et en remise directe. Comment la cohérence se fait ? La FSU avance le besoin d'un moratoire sur les remises en cause des missions de service public.

Brigitte JUMEL (CFDT) exprime la satisfaction de la CFDT d'être reçue en multilatéral et en bilatéral.

Les missions en cours se déroulent de façon confuse. Il faut également s'articuler avec celles déjà réalisées et ne pas revenir sur les diagnostics de la RGPP.

La CFDT a des interrogations sur le périmètre exact et l'acception des termes de la lettre de mission. La RGPP était un terme valise. Il en va de même pour la RéATE. Il faut donc préciser le périmètre : parle-t-on aussi de la fusion de l'impôt et du Trésor, de l'organisation des services de l'éducation nationale ?

Il faut s'interroger sur le rôle de l'Etat dans les territoires. Quel rôle veut-on ? A-t-on une vision ambitieuse pour l'Etat ? Qu'est-ce que la présence sur les territoires ? Il faut s'interroger sur la notion de métiers dans les territoires. La réponse aux besoins des usagers est au cœur de la réflexion mais il faut aussi prendre en compte la qualité de vie au travail

des agents. La CFDT souhaite voir figurer dans les travaux de la mission la problématique de la cohérence des donneurs d'ordres et des instructions contradictoires. De même, la question du service public n'est pas la seule question des agents du service public : ils en sont acteurs, usagers mais il faut une place au dialogue dans les territoires avec les autres acteurs du service public. Les membres de la mission auront-ils des contacts avec les représentants des usagers ? Les organisations syndicales dans les territoires sont des représentants des usagers. La question est double : quelle organisation pour répondre aux besoins et quelle cohérence de l'organisation ? Un échelon départemental a été défini mais, pour la CFDT, il n'est pas forcément le plus pertinent pour toutes les missions qui lui sont confiées.

Le dialogue social n'a pas été suffisant lors de la conduite des précédentes réformes. Aujourd'hui encore, l'accompagnement du fonctionnement au quotidien ne passe pas par un dialogue social suffisant. Quelle place est réservée à l'encadrement ? Les cadres se sont sentis exclus. Il n'est pas possible de se pencher de façon prospective sur l'organisation sans se reposer sur ceux qui doivent la piloter et l'expliquer.

L'échéance de juin est rapide. Il y a toutefois déjà des constats sur lesquels il faut s'appuyer. Le rapport de juin ne pourra être qu'un rapport d'étape. Il faudra accompagner sa mise en œuvre. Le problème est que les travaux continuent par ailleurs.

Il y a également un souci autour de la notion de métier. Il peut y avoir des mutualisations mais il ne faut pas voir se profiler la polyvalence.

Alain PARISOT (UNSA) se félicite de cette réunion, même si une réunion bilatérale sera également bienvenue. Il est satisfait de la présentation faite en ouverture de la réunion et partage le constat de la forte attente que suscite cette mission.

La situation de l'administration territoriale de l'Etat ne peut pas être décorrélée de son histoire : le caractère centralisé de l'organisation administrative, la logique départementale généraliste et la logique ministérielle de spécialistes. Il faut prendre en compte cette histoire pour imaginer l'avenir. Ces logiques sont à l'origine des réflexions qui sont conduites depuis 20 ans ainsi que des différentes étapes intervenues. La LOLF a également généré des approches de l'administration territoriale de l'Etat qui ne sont pas forcément compatibles. Les structures de l'Etat et la hiérarchisation ont évolué : diminution du nombre de structures, passage sous l'autorité des préfets, pilotage régional. Cela a posé des problèmes dans la compréhension de la chaîne de commandement.

La RéATE a été conduite sans dialogue social ou avec un dialogue social mis en œuvre de manière insuffisante dans les territoires.

Les DDI ont subi les effets de la RGPP et de la RéATE. Les directions régionales se sont renforcées et la mise en œuvre des politiques publiques est remontée progressivement à leur niveau. Au niveau des DDI, des regroupements immobiliers et des mutualisations ont été conduits. L'encadrement a fait son possible mais n'était pas associé aux décisions. Il y a eu d'importantes pertes d'effectifs, dues au non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux et aux transferts d'emplois vers les directions régionales. Les DDI sont confrontées aux abandons de missions, à des confrontations de cultures notamment pour les personnels de la CCRF et de la jeunesse et des sports. Les agents sont en perte de repères, en souffrance morale. Ils sont confrontés à des systèmes qui ne permettent pas l'amélioration : les mobilités, les convergences de régimes indemnitaires sont bloquées.

Il y a de nombreuses missions en cours : la mission sur les mobilités, un rapport à venir de la Cour des comptes sur l'organisation territoriale de l'Etat, la nouvelle cartographie des sous-préfectures. A cela s'ajoute la décentralisation. Quel est le but ? Que veut-on faire de l'administration territoriale de l'Etat ?

Jérôme DARSY (UNSA) exprime le souhait de l'UNSA d'une pause et que l'organisation territoriale ne soit pas à nouveau bouleversée. L'UNSA ne souhaite pas une modification de l'ensemble des structures. Au niveau départemental, il n'y a pas de visibilité des nouvelles directions, y compris vis-à-vis des élus. Il faut réserver un sort particulier aux réseaux CCRF et jeunesse et sports. Les réorganisations ont entraîné une forte démobilisation, notamment

de l'encadrement. Les cadres sont désabusés et se demandent à quoi sert l'Etat au niveau territorial. Il faut une pause, au moins sur l'année 2013. L'UNSA est attachée à une présence de l'Etat au niveau adéquat, qui est pour eux le niveau départemental et infra-départemental. Il faut redéfinir clairement les missions et donner aux agents le sentiment qu'ils servent à quelque chose. L'Etat est le seul à assurer l'égalité de traitement de tous.

Sur la méthode, la réunion multilatérale est utile au lancement. L'UNSA est attachée à ce que se tiennent également des échanges bilatéraux et est inquiète sur les délais. Il faut, dans ce temps, conduire le dialogue social, effectuer des déplacements, veiller à la transparence pour éviter les rumeurs et réaliser un point d'étape avant le rendu du rapport.

Denis TURBET-DELOF (Solidaires) souligne que le délai est dérisoire par rapport aux enjeux. Pour ce qui concerne le cadrage de la mission, son inscription dans le cadre de la modernisation de l'action publique lie la mission à l'objectif de réduction des dépenses publiques. Il en va de même de la mention du redressement des finances publiques dans la lettre de mission. Solidaires craint donc que la mission ait à répondre à ces deux objectifs. Tout ce qui est proposé est fortement confronté au budgétaire.

Il indique qu'il n'est pas possible de dire aujourd'hui que le service public ne fonctionne pas bien. Avant de partir du postulat selon lequel " il faut réformer ", il faut démontrer que le service public ne fonctionne pas bien. Il est dit que les réformes reposent sur l'écoute des citoyens mais ils n'ont pas demandé que le service public s'éloigne. Il faut arrêter de penser que les choses ne vont pas bien.

La mission a un lien avec la décentralisation, une mécanique se met en place. L'échéance de juin pour la remise du rapport n'est pas un hasard. La RGPP et la RéATE ont déstabilisé. Il ne faut pas revenir sur les constats qui ont déjà été dressés. Solidaires est d'accord pour réfléchir au rôle de l'Etat dans la société. Le projet de loi de décentralisation peut remettre en cause ce rôle, par exemple avec la métropolisation. Solidaires ne s'est pas, à ce stade, positionné sur la décentralisation.

Solidaires est d'accord pour discuter et mettre sur la table ces sujets mais ne veut plus de la RGPP ni de la MAP. La philosophie entre les deux n'est pas différente. Le processus de RGPP demeure. Il faut arrêter d'enclencher des modifications. Le personnel de la fonction publique a souffert. Il ne faut pas reconstruire encore autre chose. Il faut redonner, comme le dit Madame LEBRANCHU, sa grandeur à la fonction publique. La RéATE est la déclinaison de la RGPP sur le territoire. Solidaires demande qu'elle soit arrêtée et à revenir sur certains de ses éléments, en particulier pour ce qui concerne les missions de sécurité. Solidaires n'a pas l'impression d'une traduction concrète sur le territoire du discours politique. Il faut reconstruire ce qui était solide plutôt que continuer à déconstruire.

Emmanuel PAILLUSSON (Solidaires) indique que les agents cherchent à quitter par tous les moyens leurs services. Ce phénomène est prégnant dans les DDI et les directions régionales. C'est le signe d'un malaise. Les DDI ne fonctionnent pas. La RGPP et la RéATE ont empilé des services, sans logique par rapport aux missions. Par exemple, en DDPP, seuls les contrôles en remise directe sont une mission commune aux deux services, soit 5% de l'activité. Les agents sont prêts à revenir en arrière. Il peut être pertinent de reconstruire les services tels qu'ils existaient avant. Par exemple, pour ce qui concerne la DGCCRF, les missions ont été partagées entre la DDPP et la DIRECCTE. Pour ce qui concerne les contrôles en remise directe, le ministère de l'agriculture a enclenché le processus d'abandon de la mission. Le premier projet était une externalisation. Le projet actuel est une externalisation vers les communes. La DGCCRF ne pouvant pas tout faire seule, elle va elle aussi externaliser. Le danger est d'entraîner une démultiplication des risques sanitaires. 650 agents de la CCRF ont manifesté le 6 avril 2013, cela est significatif.

Pierre LEBHAR (CFE-CGC) se félicite de cette invitation. Le délai de la mission est court : soit il faudra aller à l'essentiel, soit il s'agira d'un rapport d'étape avant quelque chose de plus ambitieux. Le Gouvernement a besoin de faire ce genre de réforme. Il faut prendre en compte tout le monde, tous les agents des différents ministères et les usagers. C'est un plan

Marshall qu'il faut mettre en œuvre, en tapant un grand coup sur la table. L'idée du dialogue social est une bonne chose si ça n'est pas un écran de fumée. Il faut tout prendre en compte. Si l'Etat est ambitieux, il faut engager une réforme tant au niveau de l'administration territoriale de l'Etat que des élus. S'il y avait de l'ambition, on s'orienterait vers une réduction des échelons administratifs et politiques. Le nombre de communes passerait de 36 000 à 6 000 de plus de 10 000 habitants. Il faut s'orienter vers une spécialisation réelle et passer de 600 000 élus à 120 000. Il faut abolir les compétences générales. Il faut rationaliser tous les services, pour repenser la manière de travailler et donner envie de travailler aux agents. Il y a un problème d'identité et pas d'efficacité réelle. Il faut s'orienter, pour toutes les fonctions publiques, vers une fonction publique de métiers et créer des centres de gestion communs. Il faut un dialogue social suffisant, il faut l'égalité de tous à tous niveaux. Il faut que l'encadrement soit pris en considération, et non " pris en sandwich ". Par exemple, dans le domaine de la gestion de l'eau, cela conduit à une inégalité de traitement avec une différence du prix de l'eau dans les territoires. Par rapport aux systèmes de gestion, il faut s'orienter vers une amélioration des finances avec un contrôle de l'Etat qui doit assumer ses missions régaliennes. Il faut que l'Etat prenne ses responsabilités. On ne peut pas laisser faire une puissance morale sans contrôle. Dans le cadre général des gestions, il faut adapter le système de formation des employés de l'Etat. Par exemple, l'ENA n'est pas adaptée aux missions régaliennes. Il faut apporter à la prochaine réunion une orientation sur ce que souhaite le Gouvernement de cette mission et sur son périmètre. Est-il a minima ou élargi ?

Jean-Pierre WEISS remercie pour ces éléments précis, denses, complémentaires et parfois, mais cela est normal, contradictoires et aborde quelques éléments de réactions et de réponses. Sur le périmètre, il indique qu'il a été demandé de ne pas s'interdire d'aller regarder du côté des Finances, de l'éducation nationale et de l'organisation interne des préfectures. La seule limite, pour des raisons constitutionnelles, concerne les services de la Justice.

Il relève le grand sens des responsabilités de toutes les organisations syndicales qui se sont exprimées.

Sur l'échéance du 30 juin, il faut que les décisions à prendre à court terme par le Gouvernement puissent aussi être éclairées par le rapport, que celui-ci construise des repères.

Pour ce qui concerne les passerelles avec la fonction publique territoriale, ça n'est pas spontanément dans le champ de la mission mais la question a été entendue.

Des déplacements sur le territoire sont prévus, à raison de deux à trois journées de travail avec les services.

Sur la formation, la question de la GRH de l'Etat est très présente dans la mission.

Jean-Pierre Weiss indique qu'à titre personnel il a le sentiment que le service aux citoyens est plutôt de qualité mais que cela ne sera durable que si le moral des agents peut être amélioré en réponse à leurs attentes. Concernant la qualité du service public, il s'interroge en revanche sur les résultats au regard des délais mise en œuvre des décisions... ? Ils sont souvent très longs pour des raisons multiples auxquelles le rapport cherchera des remèdes.

La question de la méthode de travail avec les organisations syndicales est ensuite abordée.

La mission propose une réunion bilatérale avec chacune des organisations syndicales qui le souhaitera. Pour ces rencontres, les organisations sont libres de composer leurs délégations de comme elles le souhaitent. Leur durée sera de l'ordre de la demi-journée. Ces réunions bilatérales seront suivies d'une nouvelle réunion intersyndicale au cours de laquelle Jean-Marc Rebière et lui indiqueront les pistes sur lesquelles ils se seront faits une conviction. Le compte rendu de cette seconde réunion fera partie du rapport.

Malgré le calendrier, cette démarche est tout à fait possible. Il pourrait être plus difficile en revanche de s'engager sur davantage de réunions. La mission entendra également des interlocuteurs au titre des usagers, ainsi que les présidents des associations de chefs de services déconcentrés mais réserve exclusivement la concertation aux organisations syndicales représentatives. Pour les autres, cela relève essentiellement de l'écoute.

Enfin, il est précisé que la mission ne remettra pas un rapport d'étape mais bien un rapport définitif fin juin. Elle a l'ambition de proposer des éléments de réponse, dont des réponses à des questions à l'ordre du jour, avec la volonté d'entrer par le service public, les missions, l'organisation du travail.

Les représentants des organisations syndicales font part de leur accord sur la méthode de travail proposée.

Brigitte JUMEL (CFDT) précise que le sujet concerne l'administration territoriale en métropole mais aussi les départements et régions d'outre-mer et quelques collectivités d'outre-mer auxquels il faut faire référence. **Jean-Pierre WEISS** confirme que cela a bien été demandé dans le cadre de la mission.

Denis TURBET-DELOF (Solidaires) s'interroge sur les modalités de travail de la mission sans regard sur le débat parlementaire, qui commence fin mai, sur la décentralisation. Sur ce point, **Jean-Pierre WEISS** précise que, à ce stade, il est prévu de rencontrer les associations d'élus.

Pour ce qui concerne les déplacements, **Alain PARISOT (UNSA)** indique que l'UNSA souhaite être informée des déplacements. **Jean-Pierre WEISS** annonce que les déplacements prévus à ce jour sont en Poitou-Charentes, en Rhône-Alpes et en Bretagne.

Brigitte JUMEL (CFDT) indique que la région Rhône-Alpes est par ailleurs expérimentatrice et que le préfet a réuni récemment les organisations syndicales sur la thématique de la présence de l'Etat dans les territoires. Elle demande si c'est pour ce motif que cette région a été choisie et pointe la problématique du surpâturage des missions sur certains territoires. **Jean-Marc REBIERE** précise que si la région Rhône-Alpes a été choisie, c'est parce qu'elle est concernée par le phénomène métropolitain ainsi que par la thématique de l'emploi, par les questions frontalières, de montagne... Cette région couvre une conjonction d'indicateurs de territorialisation des politiques publiques. Il s'avère également que s'y trouvent deux présidents d'associations de directeurs. Pour la région Poitou-Charentes, il s'agit d'une petite région. La préfète est sans culture historique telle que les préfets l'ont. Elle a la spécificité d'être un ingénieur, qui était en poste en collectivité territoriale récemment. Par ailleurs, cette région comporte des départements peu peuplés.

Denis TURBET-DELOF (Solidaires) fait part de l'intérêt à aller dans une région où il n'y a pas encore une métropole au sens du projet de loi de décentralisation. **Alain PARISOT (UNSA)** demande si la mission ne se rendra que dans les chefs-lieux de région. **Jean-Pierre WEISS** précise que c'est le choix qui est fait pour des raisons matérielles. **Jean-Marc REBIERE** complète en indiquant que, dans le cadre de la mission sur l'évolution des sous-préfectures, les territoires non urbains ont été très observés.

Patrick HALLINGER (CGT) demande comment sera assuré le lien avec les autres missions. **Jean-Pierre WEISS** précise qu'il est prévu de rencontrer les autres missions en cours et de rencontrer les inspections générales qui ont rédigé les rapports déjà réalisés. Il indique que Monsieur REBIERE et lui sont d'ores et déjà preneurs des contributions des organisations syndicales à ces travaux.

Pierre LEBHAR (CFE-CGC) s'interroge sur le nombre de personnes qui composent la mission. **Jean-Pierre WEISS** précise que seules deux personnes, Jean-Marc REBIERE et lui, ont été missionnées par le Premier ministre et qu'Alice ROBICHON et Alain DORISON leur apportent un appui.

Emmanuel PAILLUSSON (Solidaires) indique que, s'il a été souligné le problème de représentativité des associations d'usagers, il s'interroge lui sur la représentativité des présidents d'associations de directeurs. **Jean-Pierre WEISS** précise que présidents d'associations de directeurs sont des interlocuteurs mais que les hypothèses de travail de la mission ne leur seront pas soumises.

Jean-Pierre WEISS conclut en indiquant qu'un projet de compte-rendu sera adressé aux participants et pourra être amendé par eux. Ce compte-rendu sera annexé au rapport si les représentants des organisations syndicales le souhaitent.

Mission stratégique sur l'organisation territoriale de l'Etat Compte-rendu de la réunion intersyndicale du 13 juin 2013

Ont participé à la réunion :

Mission :

Jean-Pierre WEISS et Jean-Marc REBIERE, chargés par le Premier Ministre d'une mission stratégique sur l'organisation territoriale de l'Etat

Alice ROBICHON, chargée de mission auprès du secrétaire général pour la modernisation de l'action publique et Alain DORISON, ingénieur général des mines au ministère de l'économie, qui assistent Jean-Pierre Weiss et Jean-Marc Rebière dans leur mission.

Représentants des organisations syndicales :

Pour la FSU : Bruno LEVEDER, Fabienne BELLIN

Pour la CGT : Jean-Marc CANON, Patrick HALLINGER, Christophe DELECOURT

Pour la CFDT : Brigitte JUMEL, Colette ANDRE

Pour l'UNSA : Alain PARISOT, Jérôme DARCY

Pour Solidaires : Denis TURBET-DELOF

Pour la CFE-CGC : Vincent HACQUIN, Estelle PIERNAS, Pierre LEBHAR

Pour la CFTC : Patrice BELVISI

Jean-Marc REBIERE, en son nom et celui de Monsieur Jean-Pierre WEISS, remercie les participants de leur présence. Il précise que la remise du rapport est prévue quinze jours après la tenue de cette réunion. Il indique que la rencontre des cultures au sein de la mission, avec Monsieur Jean-Pierre WEISS, Madame Alice ROBICHON et Monsieur Alain DORISON, a été très riche. Les éléments présentés sont le fruit des échanges, débats et convergences.

L'objectif est de proposer au Gouvernement des choix. Des scénarii alternatifs ont été établis en évaluant leurs enjeux. Jean-Marc REBIERE propose de ne pas revenir sur l'état des lieux. Les réformes successives ont eu des impacts lourds, y compris sur les femmes et les hommes. Il y a un sens du service public, un niveau d'engagement des agents publics. L'administration territoriale de l'Etat est attendue, en particulier en période de crise. Les propositions de la mission doivent permettre la continuité et la qualité du service public dans cette période de crise.

Il précise que Jean-Pierre WEISS exposera les éléments de diagnostic, de projection et les scénarii afin que la discussion puisse ensuite s'engager. Il confirme que la date du 28 juin sera tenue pour la remise du rapport.

Jean-Pierre WEISS indique que les mots prononcés par Monsieur Jean-Marc REBIERE et lui au cours des échanges avec les organisations syndicales se retrouveront dans le rapport. Sur des sujets ambigus, le rapport contiendra les éléments de repère nécessaires. Il sera notamment écrit que cela n'a pas de sens de parler de missions inutiles. Au-delà de

la lassitude et de la résignation, il est constaté des césures importantes entre les administrations centrales et les services déconcentrés ainsi qu'entre les directions régionales et les directions départementales. Il existe également des difficultés quotidiennes pour travailler. Toutefois, la société n'est pas en train de se déliter. C'est une situation dans laquelle, face à la crise, il y a une demande de service public. C'est à l'Etat qu'on s'adresse pour mettre en œuvre la réponse. Le rapport contiendra quelques éléments sur la prospective. La mission n'a pas eu assez de temps pour rencontrer des universitaires et est consciente qu'il faudrait aller plus loin, notamment pour prendre en compte les technologies de l'information et de la communication ainsi que les sciences du vivant. En matière de qualité de service, certains délais sont trop longs du fait d'une série de handicaps relevant du droit, des procédures, des méthodes de travail. La pression était antérieure à la RéATE. Toutefois, cette dernière a d'abord changé les structures avec un dialogue social absent, des difficultés qui devaient se résoudre " après " et pour lesquelles les solutions ne sont pas venues. Il est fait le constat d'une administration territoriale de l'Etat profondément déstabilisée. En matière de décentralisation, les projets de loi ont été une source d'inquiétude. Les agents y ont vu la perspective de nouveaux changements dans l'organisation des services de l'Etat. Or, la mise à disposition des services prévue par les projets de lois permet de considérer que, pour cinq à sept ans, il n'y a aucune raison de penser qu'il faut défaire l'administration territoriale de l'Etat.

Le rapport proposera un choix entre trois scénarii qui permettront de garantir une stabilité au moins pour le quinquennat très probablement, davantage.

Il est possible qu'il y ait des évolutions de structures au-delà mais cela n'est pas sûr car l'enjeu porte d'abord sur le contenu des missions et les modalités d'organisation du travail.

La mission a également examiné la compatibilité avec les finances publiques : de ce point de vue aussi la stabilité des structures apparaît tout à fait envisageable. L'appareil de mesure des effectifs en place doit encore faire des progrès mais il est possible de donner des ordres de grandeur suffisamment précis.

La décentralisation va fournir une occasion pour l'Etat de réfléchir de façon anticipée sur la façon dont il devra faire évoluer ultérieurement l'exercice de ses missions : par exemple, quel accompagnement ou non des métropoles ? Si l'Etat concentre son action sur l'accompagnement de l'émergence des métropoles, existe-t-il un risque que se creusent les inégalités ?

Des choix structurants ont été faits dans la démarche de la mission. Premièrement, celui du constat d'une société mature et de progrès construite sur la confiance. Depuis la décentralisation, les collectivités territoriales se sont vues confier des responsabilités importantes. Pour beaucoup de ces responsabilités, l'Etat continue d'intervenir. Il faut clarifier cette situation tout en intégrant la complexité de la société qui justifie certaines de ces interventions de façon pérenne.

Deuxièmement, il est fait le choix de missions assumées. Il n'y a pas de missions inutiles. Une méthode sera proposée pour clarifier les missions. Troisièmement, il est fait le choix de la simplification et de la déconcentration. La mise en œuvre sur le territoire des politiques publiques ne peut pas être décrite par les administrations centrales de manière détaillée. Par exemple, le rapport expliquera que le pilotage signifie valider les enjeux importants et dégager la route de ceux qui mettent en œuvre. Quatrièmement, sur le choix des implantations territoriales, la mission souhaite une stabilité qui peut partir des directions régionales et départementales existantes. Cette stabilité ne sera pas proposée à l'échelon infra-départemental, sans pour autant que l'Etat de désengage de ce niveau territorial. La mission a convenu qu'il faut donner des critères objectifs. Les critères d'autrefois ne sont pas ceux d'aujourd'hui ni de demain. Par exemple, il n'est plus nécessaire d'avoir une correspondance de l'implantation des services déconcentrés avec la carte politique. Les critères de la mission sont les suivants : l'accès à l'information, il est parfois nécessaire d'être sur le territoire ou d'y avoir des capteurs ; la présence auprès des interlocuteurs, notamment s'il y a besoin d'échanges nombreux et permanents; la localisation des compétences, l'Etat a en effet besoin de faire vivre les compétences dont il dispose.

La question se pose du retour à l'équilibre des finances publiques. Il n'est pas possible de dire qu'il n'y a aucune difficulté. Toutefois, des calculs ne peuvent pas être réalisés de façon automatique car tout dépend du contenu des missions, de l'impulsion donnée. A partir d'une organisation stabilisée, il est possible de répondre à ces enjeux par une vraie déconcentration et la réduction des tâches inutiles demandées aux agents, notamment les renseignements de beaucoup trop de tableaux de données. Une déconcentration des processus de décision serait très souhaitable. Cela va de paire avec une nouvelle organisation du dialogue social local. Le rapport proposera également des respirations parce qu'il y a des logiques de services à travailler autrement. N'interdisons pas, par exemple, les collaborations entre les services.

Concernant les modalités de dialogue social, il faut dire lesquelles et comment. Il faut convenir du délai de mise en place. Dans le champ des missions, il faut être dans des modalités de concertation. Pour les organisations du travail, le rapport proposera la négociation.

Sur les missions, le rapport proposera au Gouvernement de prendre des engagements de service public sous des formes opérationnelles. Des exemples seront donnés : dans le champ des contrôles, il est nécessaire de contrôler la qualité des restaurants toutes les X années. Si cela n'est pas possible, il faut voir comment y parvenir autrement. Par exemple, pour la délivrance des autorisations d'installations classées pour la protection de l'environnement, un délai de 12 mois pourrait être proposé. Ainsi, il est donné un contenu très concret à l'exercice du service public. Ce travail ne prend pas des années. Il est possible d'envisager des résultats début 2014.

Les modalités de pilotage et de production du service public sont néo-traditionnelles. Elles sont " traditionnelles " car elles reposent sur le commandement et la production par le service. Elles sont " néo " par référence au "nouveau management public ". Ces références ne constituent pas une réponse contemporaine. La mission proposera des références nouvelles, par exemple par la structuration du travail en réseau, l'organisation dans certains cas en mode projet, la mise à jour du concept de pilotage, l'identification de services publics intermédiaires plutôt que de "mutualisation ".

La mission proposera une nouvelle politique de gestion des ressources humaines construite autour des compétences. Une mise à jour des compétences sera proposée en repartant du répertoire interministériel des métiers. Il sera également proposé de faire une place à des parcours d'expert. De même, il ne sera pas exclu le principe d'une validation de compétences pour accéder à certains postes. Enfin, il sera affirmé que les ministères restent responsables de la gestion des ressources humaines.

Une nouvelle relation des services déconcentrés doit s'engager avec les administrations centrales. Pour la production des politiques publiques territorialisées, il y a une coproduction entre les directeurs d'administration centrale et le préfet de région. Par exemple, la façon de mieux affecter les personnels pourrait consister à ce que, entre la fin du mois de juin et le mois d'octobre, il puisse y avoir une préparation commune entre les services territoriaux et les ministères sur les moyens et l'affectation des postes.

Pour ce qui concerne les scénarii, il a été retenu trois hypothèses. Le premier scénario constate la fragilité du secteur de la cohésion sociale et fait l'hypothèse qu'il n'est pas possible de préserver ces services. Leurs missions seraient ventilées vers d'autres services de l'administration territoriale : par exemple, l'hébergement rejoindrait les directions départementales des territoires (et de la mer), la politique de la ville serait placée au sein des préfetures, les missions relatives aux droits des femmes seraient affectées auprès des préfets de département. Dans ce scénario, il est également fait des propositions pour ce qui concerne les directions départementales chargées de la protection des populations. Ces directions seraient maintenues mais des pistes d'amélioration seraient proposées. Ces pistes seront complétées après la réunion intersyndicale avec les représentants du personnel de la CCRF. Ce qui est l'origine du malaise tient à la méthode. Il est possible d'en tirer le constat de ce qu'il ne faut pas faire. Il ne peut y avoir d'évolution sans concertation au-delà du seul secteur CCRF car les impacts sont plus larges. Pour permettre la concertation, il ne sera pas

proposé un objectif 2014 mais plutôt 2015. Le deuxième scénario est celui de la recherche de la stabilité maximale de l'organisation qui permettrait de travailler sur les missions, les compétences et la déconcentration. Ce scénario est étudié mais la question se pose de son caractère tenable. Les ordres de grandeur de réductions d'effectifs ne paraissent pas déstabiliser les structures car nettement inférieurs à 10% des effectifs, soit chaque année quelques pourcents. Il ne sera toutefois pas recommandé d'avoir des réductions proportionnelles. Il sera proposé de protéger les effectifs de la cohésion sociale et, en priorité, d'ouvrir la discussion dans ce secteur sur les engagements de service public pour redonner du sens. Il y a des réflexions sur la répartition des effectifs entre les directions régionales et les directions départementales, même s'il apparaît qu'une décision depuis Paris n'est pas adéquate. Pour ce qui concerne les directions départementales de la protection des populations, dans ce scénario, la démarche proposée est la même que dans le premier scénario. Le troisième scénario prend en compte la demande de la CCRF. Il propose le départ de la CCRF en unités territoriales de DIRECCTE, le départ des vétérinaires vers des unités territoriales de la DRAAF ainsi que la réponse à des demandes de la cohésion sociale, par exemple le rattachement des agents jeunesse et sports au niveau régional. Dans ce scénario, les directions départementales de la cohésion sociale seraient réaffectées comme dans le premier scénario.

Sur les implantations infradépartementales, il sera recommandé la recherche de synergies entre ceux qui ont vocation à rester. Il a été obtenu des ouvertures de Bercy ainsi que du ministère du logement et de l'égalité des territoires pour ce qui concerne les implantations infra-départementales des DDT(M). Il faut permettre des propositions de substitution et non d'abandon.

Jean-Pierre WEISS conclut en invitant les représentants des organisations syndicales à faire part de leurs observations.

Jean-Marc CANON (CGT) indique que la mission semble aller dans le bon sens en travaillant sur les missions, la gestion des corps et les ouvertures à l'échelon infra-départemental. Seul le rapport permettra toutefois de commenter les propositions. Deux remarques complémentaires sont formulées. En premier lieu, il est rappelé que la CGT n'est pas acquise à la baisse tendancielle des effectifs. Il faut d'abord définir les missions et, à partir de cela, débattre des effectifs. Il ne va pas de soi que le redressement des finances publiques passe par la réduction des effectifs. En second lieu, les trois scénarii ne semblent pas s'opposer entre eux. Est-il possible d'avoir un scénario de synthèse ? La CGT note ce qui a été dit dans le troisième scénario pour ce qui concerne la CCRF.

Patrick HALLINGER (CGT) complète en indiquant que s'il est dit que la décentralisation n'a pas d'impact, elle suscite toutefois des inquiétudes. Par ailleurs, 4500 emplois sont en jeu sur le sujet ADS-ATESAT sans texte légal. Il n'y a toujours pas de réponse pour ce qui concerne ces emplois. Sur la mise en place de structures nouvelles de dialogue social, cela est positif mais il faut le traduire concrètement. L'organisation en mode projet appelle une réaction dubitative. Cela revient à la flexibilité et semble à l'opposé de la démarche de stabilité. C'est critiquable en termes de garantie de l'emploi et de pérennité des structures. Par ailleurs, il faudrait disposer d'un état des lieux de la gestion des emplois. Ces éléments ne sont pas connus. Il a été évoqué une réduction de 10% sur le quinquennat, or les DDT ont déjà connu une réduction de 9% en un an. Il faut également se préoccuper du renouvellement des compétences. Il faut une GPEEC sur cinq ans et une vue annuelle, avec une formation des agents aux nouveaux enjeux. Sur les critiques de l'organisation actuelle de l'administration territoriale de l'Etat, ce qui devait permettre un rapprochement ne s'est pas traduit dans les faits (par exemple, dans le domaine de l'eau). Il manque des liens, ce qui pose la question du rôle des préfets.

Christophe DELECOURT (CGT) demande comment est envisagée la suite de l'organisation des relations sociales et le processus de négociation. Il est pointé un problème d'organisation entre le ministère de la fonction publique et les autres ministères. Il demande des précisions sur le deuxième scénario et l'approche qu'il retient en terme de réduction des effectifs. Sur la nature de l'emploi, la proposition reste floue quant aux compétences rares. Il y a un problème

de reconnaissance de l'expérience professionnelle. Il est demandé si la réflexion a été conduite sur l'avenir des personnels d'encadrement (leur rôle, leur place, leur avenir).

Brigitte JUMEL (CFDT) indique qu'elle ne pourra exprimer qu'une réaction globale à un exposé brillant mais difficile à intégrer. Le constat de la mission recoupe certains des éléments de la CFDT. Toutefois, contrairement à ce qui avait été pensé au départ, la mission s'est resituée sur le périmètre de la RéATE. Pourtant, il y a aussi l'éducation nationale, la DGFIP. Il faut avoir ce regard : si la RéATE n'a pas eu d'impact sur ces services, il faut se poser la question de ces services sur les territoires. Pour ce qui concerne la prospective, il faudra retrouver des éléments sur la pluralité des attentes des usagers vis-à-vis du service public. La crise fait qu'il pourrait y avoir de nouvelles demandes. Le développement durable va également avoir un impact sur le service public du point de vue de la durabilité de l'offre de service public. Pour ce qui concerne la décentralisation, il est apparu une critique forte sur l'absence de réflexion quant à l'impact sur les services de l'Etat. Le rôle de l'Etat est insuffisamment évoqué. Il est positif que les travaux de la mission entre par le biais des missions de politiques publiques. Toutefois, où s'organise le travail sur ces sujets et avec qui ? Comment et quand se fait la confrontation avec les usagers ? L'administration peut avoir une expertise sur elle-même mais il faut dire ce que sont les missions que l'on veut et non pas faire la somme des décisions ministérielles. Sur le dialogue social, il faut le poser là où il y a un interlocuteur qui peut répondre.

Colette ANDRE (CFDT) souligne que les agents demandent la stabilité et que tout ne soit pas à nouveau bouleversé. Le risque majeur est toutefois que rien ne soit fait. Qu'est-ce qui va engager l'Etat à mettre en œuvre les travaux et changements de fond proposés ? Pour ce qui concerne les directions départementales de la cohésion sociale, il est indiqué que le risque d'éclatement a été pointé dès le départ. Le rapprochement avec la préfecture n'est toutefois pas de nature à assurer la visibilité de ces missions. Enfin, sur l'organisation en projet, la notion de compétence métier est importante mais se construit à moyen terme. Or, il y a besoin de signaux rapides.

Bruno LEVEDER (FSU) indique qu'il est difficile de réagir dans le détail aux éléments exposés et qu'un avis ne pourra être donné que sur la base du rapport. Plusieurs remarques sont toutefois formulées. Il est fait le constat que le sujet RéATE est pris sous le prisme de la RGPP et qu'il s'agit du bon point d'entrée pour traiter la question, les deux s'étant combinées. Le fait d'affirmer qu'il n'y a pas de missions inutiles est très important. Il est signalé qu'il y a une nécessité urgente d'engager une rupture dans les actes, au-delà du discursif. Prendre comme entrée les missions est le plus pertinent mais cela ne peut pas reposer sur une orientation qui fixe a priori de retour à l'équilibre des finances publiques en stigmatisant les dépenses sans mettre en perspective l'investissement public et la question des recettes budgétaires nouvelles. Sur les trois scénarii, chacun semble régler une partie des choses. Faute d'une approche dynamique sur les missions, il est difficile de dire qu'un seul scénario répondrait à lui seul à la demande sociale. Pour ce qui concerne la décentralisation, la FSU exprime un avis négatif sur les projets de loi. Ceux-ci suscitent d'ailleurs l'inquiétude des agents. Il y aura des impacts sur les missions et il est craint une part d'évaporation de celles de l'Etat dans des transferts qui se feraient à la carte, sans péréquation ni cadrage national. De ce point de vue, la création des métropoles paraît afficher des éléments contradictoires. La crainte s'exprime d'un risque renouvelé de création d'inégalités territoriales et sociales et d'éclatement de l'administration territoriale de l'Etat. Si la clé d'entrée est celle des missions, il sera fait le constat que certaines ont été mises à mal et devront être renforcées. Sur la LOLF, sa mise en œuvre s'est faite pour accompagner les réductions d'effectifs. Cela a déterminé l'outil. Concernant les scénarii, comment s'organiserait le dialogue de gestion de fait de manière multilatérale, par exemple ? Il faut éviter la création de tensions nouvelles. Sur le mode projet, il existe des risques de flexibilité. Pour le troisième scénario, les ex-DDSV redeviendraient-elles des services du ministère de l'agriculture ? Sous quelle forme cela se ferait-il : régionalisation ou création d'unités territoriales ? Enfin, il apparaît utile d'avoir un dialogue social qui prenne en compte l'ensemble des problématiques de l'administration territoriale de l'Etat.

Alain PARISOT (UNSA) indique qu'il formule une réaction "à chaud" car il découvre les scénarii. Certains éléments de l'esprit dans lequel travaille la mission donneront satisfaction : le travail sur les missions, les simplifications notamment du dialogue de gestion, la gestion des corps par les ministères. Concernant un lieu de dialogue social régional et interministériel, il est demandé à la mission de préciser son idée. S'agit-il d'une CAP régionale interministérielle ? Il est satisfaisant que le rapport fasse part de la crainte des agents sur le troisième acte de décentralisation. L'impact des métropoles sur l'Etat suscite une inquiétude. Il est rappelé l'attachement à la présence de l'Etat sur tout le territoire. Concernant la stabilisation de l'organisation, c'est ce qu'attendent les agents. Il est également satisfaisant que la mission prenne en compte la question de l'infra-départemental ainsi que les difficultés des agents de la CCRF et de la jeunesse et des sports. Il est demandé des précisions sur le premier scénario. Enfin, il est souligné qu'il faut effectivement prendre en compte les questions relatives à la gestion des ressources humaines.

Denis TURBET-DELOF (Solidaires) indique qu'il formule lui aussi une réaction "à chaud". Il remercie Messieurs Jean-Marc REBIERE et Jean-Pierre WEISS pour leur présentation précise et claire. Il est souligné que le constat dressé par la mission est fidèle à ce qui est considéré être la réalité. Il est demandé quelles sont les solutions face au constat d'une césure entre les administrations centrales et les services déconcentrés. De même, il est demandé quelles sont les propositions pour mettre fin aux indicateurs obsolètes et imparfaits. La notion de coresponsabilité des directeurs d'administration centrale et des préfets appelle également des précisions. Il est exprimé la satisfaction que la réflexion parte des missions. Il est en effet important de déterminer ce qui est mis derrière le service public. Il souligne que la mission n'a travaillé que sur le périmètre RéATE alors qu'il aurait été intéressant d'avoir une vision plus large. Concernant les trois scénarii, ils apparaissent semblables. La problématique de la CCRF se pose dans chacun des scénarii. Par ailleurs, il n'est pas souhaitable que la stabilité soit l'immobilisme. Sur les propositions relatives aux structures de dialogue social, il est pointé qu'il en existe déjà beaucoup et il est demandé si ce qui existe sera remis en cause. Pour ce qui concerne les effectifs, la proposition envisagée consiste-t-elle à constituer des "pools" de fonctionnaires mobilisables ? La suppression d'emplois supplémentaires constituera un *casus belli*, d'autant plus que certaines missions ne sont déjà plus tenues. Enfin, il demande comment l'usager est intégré à ces travaux. Les services publics ont en effet un rôle accru de cohésion sociale en période de crise.

Vincent HACQUIN (CFE-CGC) indique qu'il a grandement apprécié la présentation dense effectuée par Messieurs Jean-Marc REBIERE et Jean-Pierre WEISS. Il en a été retenu qu'il faut changer l'ordre des choses : réfléchir d'abord aux missions, puis aux implantations territoriales et, enfin, aux moyens et compétences nécessaires. Si les administrations arrivent à conduire ce travail, cela ne mènera probablement pas à des réductions d'effectifs. Un sujet d'interpellation est la situation des personnels d'encadrement dans la phase transitoire. Il est également souligné qu'il faudra des moyens pour accompagner cette démarche. Enfin, il est indiqué la nécessité de repositionner le pilotage à sa juste valeur. Si le pilotage descend trop bas, il se heurtera à des limites. Pour piloter, il faut une autorité et une capacité à prendre des décisions opérationnelles.

Patrice BELVISI (CFTC) indique que la mission lui semble aller dans le bon sens. Il précise que la CFTEC acceptera difficilement la perspective d'une réduction des effectifs. Enfin, il souligne que l'inquiétude demeure sur le devenir des sous-préfectures et il demande les relations de la mission avec les travaux conduits par le ministère de l'intérieur.

Pierre LEBHAR (CFE-CGC) adresse ses remerciements pour le travail effectué. Il indique qu'il est effectivement nécessaire d'avoir une meilleure affectation des personnels et de prendre en compte la gestion des ressources humaines. Concernant l'évolution du pilotage et la stabilité des structures, les adaptations aux niveaux régional et départemental doivent être affinées. Sur la baisse des effectifs de 10%, il est indiqué la nécessité de prendre en compte le fait qu'il y aura de nouvelles missions. Il faut engager une adaptation, une

réorientation vers les missions nouvelles compte tenu du développement des technologies de l'information et de la communication, du développement durable et des nouvelles énergies. Enfin, il est demandé des précisions sur la mise en place des métropoles.

Jean-Pierre WEISS indique qu'il va apporter, en son nom et en celui de Jean-Marc REBIERE, des réponses et réagir à certains points évoqués. Il indique que la rédaction du rapport va évoluer à l'issue de cet échange. Sur le fait que les scénarii soient alternatifs ou non, il est précisé qu'il s'agit d'un choix à faire par le Gouvernement et non, dans l'esprit de la mission, d'un échelonnement. Concernant la cohésion sociale, il est indiqué que c'est un des secteurs identifiés comme les plus fragiles. Compte tenu des difficultés de lecture des missions, du rôle décentralisé et des effectifs, le *statu quo* n'exclue pas que ces directions se fragilisent encore si on ne réagit pas.

Le premier scénario propose une répartition différente de l'exercice ces missions, le deuxième scénario propose d'engager en priorité le travail sur le sens des missions et une stabilité des effectifs. Concernant les usagers, il est indiqué qu'il sera recommandé un lieu pour l'expression du besoin des usagers. Sur le dialogue social et la proposition d'une nouvelle structure, il est précisé qu'il y a un dialogue social au sein des structures. Toutefois, entre la gestion statutaire, des agents, des carrières et ce qu'il faut décider dans la mise en œuvre du service public, il peut y avoir des contradictions. Il faut également un dialogue social en dehors des structures qui gèrent les statuts. Sur le fait d'intégrer à la réflexion d'autres services que ceux issus de la RÉATE, les services de l'éducation nationale et des finances ont été rencontrés par la mission. Le constat a été fait que les choses fonctionnent bien et qu'il n'est pas nécessaire d'inventer des restructurations. La mission va recommander que l'Etat revienne plus fortement sur le champ des contrôles et soit plus présent sur le contrôle de légalité et l'évaluation. Dans ce cadre, il sera recommandé des synergies entre la DRFIP et les services de préfectures en charge du contrôle de légalité. Par ailleurs, si la mise à jour des modes de travail intéresse d'autres services que ceux de la RÉATE, les recommandations pourront être transposées.

Concernant l'évolution des effectifs, il reprend l'idée de la nécessité de développer la GPEEC. Il n'est pas possible de demander aux services d'évoluer dans leur organisation sans leur donner le cadrage sur plusieurs années. Sur le troisième scénario, la nouvelle ventilation des ex-services de la DDSV se ferait sous la forme d'unités territoriales. Sur le lieu de mise en cohérence des missions, il faut clarifier le pilotage central de l'administration. Le secrétariat général du Gouvernement ne doit pas rester au milieu du gué. Il existe une difficulté à être à la fois gestionnaire et arbitre. Sur les réserves formulées quant au mode projet, la proposition consiste à dire que, pour un enjeu qui implique des acteurs multiples, il faut s'organiser autrement. Cette démarche s'inscrit sur une période limitée, sur une mission donnée, avec un chef de projet issu de l'administration et avec une production collective. Sur le risque d'immobilisme, dans l'ambition de la mission, le premier signal est sur les missions et les engagements de service public. La mise en œuvre de ces propositions serait visible dès le début de l'année 2014. Il faut bien sûr une forte détermination pour que les choses avancent. Sur les moyens pour supprimer les indicateurs inutiles, il est fait le pari que si les missions sont clarifiées et que les services déconcentrés ont des marges de manœuvre pour s'organiser alors ceux qui ont à produire feront le tri. C'est le jeu de la déconcentration sur des enjeux affichés. Jean-Pierre WEISS conclue en indiquant qu'un projet de compte-rendu sera adressé pour validation aux participants afin d'être annexé au rapport.

Brigitte JUMEL (CFDT) indique qu'un vrai travail de construction a été réalisé et souligne qu'il serait bienvenu d'adresser un exemplaire du rapport, à titre personnel, aux interlocuteurs qui y ont contribué. **Jean-Pierre WEISS** confirme que, dès que les commanditaires rendront public le rapport, une diffusion en sera assurée aux représentants des organisations syndicales.

Administration territoriale de l'Etat (ATE) Contribution de la CGT

Depuis de nombreuses années, une politique de restructuration brutale des services territoriaux de l'Etat est engagée sans aucun débat public. Cette "réforme " a conduit au recul de la place et du rôle de l'Etat, des missions publiques et des solidarités qui y sont liées.

La CGT a combattu ces orientations. Le nouveau gouvernement prenant acte du rejet massif de cette politique s'est engagé dans une nouvelle démarche avec l'ATE. Mais dans les faits, les personnels ne voient pas les réels changements, d'autant que les mêmes orientations sont à l'œuvre, en particulier dans les ministères dits non prioritaires, avec la poursuite des restructurations initiées par la RGPP, les suppressions d'emplois comme les abandons de missions.

Plus de 10 ans de réformes qui ont conduit au recul du service public

De Rate en RéATE et ATE aujourd'hui, quel changement?

Les mesures de réorganisation engagées dans le cadre de la RGPP ont aggravé les effets des suppressions d'emplois et conduit à des pertes d'efficacité des services de l'Etat.

Par voie de conséquence, des missions ne sont plus ou mal accomplies. La CGT a alerté les gouvernements successifs et demandé des changements de cap. Ainsi, Il a fallu la multiplication et l'exacerbation des crises alimentaires, sanitaires, ... pour une prise en considération des services de contrôle.

Une perte de lisibilité des nouveaux services

L'utilisateur comme les élus ne se retrouvent pas dans les nouveaux sigles, ainsi la "Direccte " ou la "DDCSPP " qui regroupent les missions les plus diverses.

Une dégradation des conditions de vie et de travail

Les effets des suppressions d'emplois et une gestion de l'emploi sur le court terme se traduisent par des blocages des mobilités et des déroulements de carrière, la dégradation des conditions de travail, le développement de phénomènes de harcèlement et le non respect des personnes sur les lieux de travail. Massivement, les agents comme les personnels d'encadrement, constatent le recul du service public et s'interrogent sur l'avenir des services.

La CGT appelle à tourner la page de la régression du service public pour répondre aux enjeux d'aujourd'hui.

Les propositions de la CGT

Pour l'exercice des missions :

► des services de l'Etat dans les territoires pour le progrès social

L'action des services de l'Etat dans les territoires doit être réorientée pour agir contre la crise et promouvoir des réponses de progrès social (politiques de réindustrialisation, d'emploi, d'aménagement du territoire, de cohésion sociale, de développement de la culture, de lutte contre la fraude, de contrôle...).

...dans la complémentarité d'action avec les services des collectivités territoriales

L'action des services territoriaux de l'Etat doit se conjuguer à celles des collectivités territoriales. Dans plusieurs domaines, des solutions innovantes devraient permettre de développer les coopérations entre l'Etat et les collectivités territoriales.

► l'égalité de traitement du citoyen sur tout le territoire

La CGT réaffirme le besoin de politiques publiques qui doivent s'appliquer à l'ensemble des territoires en tenant compte de leur diversité. Cela passe par la reconstruction de liaisons entre administrations centrales, directions régionales et directions départementales.

► Des services territoriaux dans la proximité

La CGT revendique le maintien de services publics de l'Etat de pleine compétence et de proximité (au niveau infra-départemental, départemental, régional). Une reconquête est même nécessaire dans les banlieues et les zones rurales. La CGT conteste la mise en place des maisons de services au public envisagées dans les projets de loi de décentralisation qui s'inscrivent dans le mouvement de privatisation des services publics.

Ces éléments appellent un nouveau rôle des préfets, au plan régional et départemental, pour coordonner l'action des services de l'Etat au service de l'intérêt général, dans le respect de l'égalité de traitement et des valeurs du service public. Cela implique en particulier de revoir le décret du 16 février 2010 relatif aux pouvoirs des préfets.

Des moyens pour le service public

► l'arrêt des suppressions d'emplois, c'est urgent!

Il est indispensable de porter un coup d'arrêt aux hémorragies d'emplois qu'ont subies les services territoriaux de l'Etat. Il s'agit tout au contraire de recenser les besoins en effectifs et en recrutement pour accomplir les missions.

La CGT demande une nouvelle politique de l'emploi avec un plan pluriannuel de recrutement, la requalification des emplois, la titularisation des non-titulaires, des droits nouveaux en matière de mobilité choisie dans le respect des prérogatives des commissions administratives paritaires.

► des budgets pour la mise en œuvre des missions publiques

Les services doivent disposer des crédits de fonctionnement, d'intervention et d'investissement nécessaires pour assurer des conditions de travail décentes, moderniser les outils de travail, soutenir l'activité économique et le secteur à but non lucratif.

Des droits nouveaux pour les personnels et les usagers-citoyens

Il est indispensable de procéder rapidement à un bilan contradictoire sur l'efficacité sociale des réformes passées, des externalisations et d'inventorier les besoins nouveaux de services publics.

Pour les personnels,

Un aspect de la démocratisation passe par le renforcement des garanties statutaires des fonctionnaires. Les personnels doivent pouvoir être informés et concertés sur l'ensemble des politiques qui les concernent. Des droits nouveaux d'intervention doivent être reconnus pour les personnels de la Fonction publique avec la création de lieux de dialogue social au plan départemental et régional.

Pour les usagers,

La CGT demande la mise en place de conseils territoriaux associant les représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des organisations syndicales représentatives, des usagers, des acteurs économiques et associatifs.

Ces conseils seraient en lien avec le Conseil commun au niveau national et pourraient être saisis pour avis par ce dernier.

Les conseils territoriaux doivent être saisis de tout projet d'organisation de services publics et doivent pouvoir donner leur avis sur les besoins nouveaux.

La CGT demande que les décisions sur l'ATE soient précédées de l'ouverture d'une négociation, transversale tant au niveau de la Fonction publique qu'au plan ministériel.



Mission prospective sur les services déconcentrés de l'État

Contribution de l'UNSA – Juin 2013

L'UNSA rappelle son attachement à la présence et à l'action de l'État sur tout le territoire, à tous les niveaux pertinents.

Cette présence est historique et demeure une garantie, non seulement d'égalité d'accès des citoyens aux services publics et d'égalité de traitement, mais aussi de cohérence dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Depuis plusieurs décennies, l'État a su régulièrement s'adapter et se moderniser, grâce à l'engagement de ceux qui le servent, dans un contexte d'évolution de la société, de mondialisation, de transformations et difficultés économiques, de contraintes budgétaires, de transition numérique, de lois de décentralisation.

Ces évolutions et adaptations lui ont permis de toujours répondre aux attentes des usagers et des élus, en assurant ses missions d'intérêt général. L'impact de la crise économique rappelle la nécessité de cette finalité.

- **Le rôle positif des services publics dans leur ensemble et ceux assurés par les services déconcentrés de l'État en particulier est indéniable dans les domaines de la protection des populations, de la cohésion économique et sociale, de l'éducation.**
- **Leur action doit être mise en avant.**

Les réflexions sur l'État territorial ne sont pas nouvelles mais la période récente, caractérisée par la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), corrélée à la révision générale des politiques publiques (RGPP), a bousculé l'organisation et les capacités à agir des services concernés, à travers les suppressions d'emplois et la modification des hiérarchies et de la répartition du travail. Par ailleurs, la RéATE s'est faite sans réelle réflexion sur les missions et les métiers, ni véritable dialogue social.

- **Les réflexions sur les missions assurées par l'État doivent faire l'objet d'un large débat, organisé au niveau le plus pertinent et associant les élus, les partenaires sociaux et les usagers. Elles ne peuvent toutefois être isolées de la prochaine loi de décentralisation et de la répartition des compétences entre les acteurs publics qui en sera issue, notamment au regard de la création des métropoles.**
- **L'évaluation des politiques publiques effectuée dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) ne peut être ignorée.**
- **La prise en compte des besoins des citoyens, la qualité du service au public, les moyens pour y parvenir, l'avenir professionnel des agents publics, le dialogue social, doivent être au cœur de ces travaux.**

La situation actuelle voit les directions départementales interministérielles (DDI), créées dans le cadre de la RéATE, particulièrement vulnérables : difficultés de gouvernance et de gestion, insuffisance de moyens et contraintes budgétaires, suppressions de postes synonymes d'abandon de missions et de pertes de compétences. C'est la mise en œuvre des politiques publiques qui en pâtit, c'est donc l'action publique comme l'État dans son ensemble qui sont affaiblis.

Les personnels affectés en DDI subissent des difficultés de mobilité, des différences de déroulement de carrière et de traitement selon leur ministère d'appartenance. Ils sont le plus souvent en perte de repères, en souffrance morale et s'interrogent sur leur avenir. La situation de nombreux agents est critique.

- Une attention particulière doit leur être portée, à l'heure où un accord cadre sur les risques psycho-sociaux se profile dans la Fonction publique.
- La baisse des effectifs doit être stoppée.
- Une politique de GRH renouvelée pour une reconnaissance de chacun(e) doit s'appliquer.
- Une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) volontariste doit être mise en œuvre.
- Un droit à l'information préalable à toute restructuration de service doit être instauré. L'UNSA rappelle la nécessité de consulter systématiquement les comités techniques (CT) et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

Pour l'UNSA, l'architecture générale des services déconcentrés doit être stabilisée après les vagues de bouleversements générées par la RGPP. Mais cette consolidation doit s'accompagner d'une amélioration du fonctionnement des services : trop de difficultés le complexifient.

- Les problèmes identifiés doivent être résolus avant toute nouvelle étape d'évolution : simplification et amélioration des règles de gestion, articulation de la chaîne de commandement, renforcement des fonctions support, mutualisations...
- Les difficultés de gouvernance inhérentes aux services de la concurrence, consommation et répression des fraudes (CCRF) et de la Jeunesse et Sports doivent être résolues.
- L'UNSA rappelle son attachement au respect des périmètres ministériels de gestion des ressources humaines, en particulier pour les personnels du secteur jeunesse et sports qui dépendent de la direction générale des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale.

Les services déconcentrés de l'Etat ne se réduisent pas à ceux des ministères impactés par la RéATE. Il convient de prendre en compte l'ensemble de l'administration territoriale de l'Etat.

Le niveau infra-départemental ne peut être laissé de côté. Les travaux de réflexion sur le rôle et le réseau des sous-préfectures ou l'avenir des délégations territoriales des directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT(M)) basées dans les arrondissements, comme les pistes de régionalisation parfois esquissées, interrogent la présence de l'Etat sur tout le territoire.

Dans un contexte de crise, pour l'UNSA, l'Etat (législateur, régulateur, employeur et les agents publics qui accomplissent ses missions) doit conserver sa capacité à mettre en œuvre des politiques publiques ambitieuses et cohérentes, sur l'ensemble du territoire au service des citoyens.



Mission stratégique sur l'organisation territoriale de l'État Contribution de la FAE CFTC

Pour faire suite à la rencontre bilatérale Mission / FAE CFTC du 3 juin, puis à la réunion intersyndicale du 13 juin 2013, la CFTC, à travers la présente contribution, rappelle les principaux points qu'elle a soulevés et auxquelles elle attache la plus grande importance :

Le périmètre de la mission :

La réflexion sur l'organisation territoriale de l'État semble avoir plutôt porté sur le devenir des directions départementales interministérielles. Néanmoins, c'est l'ensemble de la présence territoriale de l'État qui doit être appréhendé. A ce titre, une approche commune avec le devenir des sous-préfectures, qui fait l'objet d'un groupe de travail parallèle, paraît indispensable.

La nécessité de travailler sur le moyen d'améliorer l'existant, plutôt que de tout remettre en cause :

La RéATE a été menée « tambour battant » avec un minimum de concertation. Le personnel en a souvent été traumatisé. Il nous apparaît donc nécessaire de faire un travail rationnel mais également humain, sans précipitation et sans remise en cause complète de ce qui a été fait. L'aspect « santé au travail » ne doit pas être perdu de vue.

Une administration de proximité :

Elle est indispensable à l'usager, avant tout. Mais elle l'est également aux fonctionnaires. Les régionalisations et mutualisations atteignent leur limite, notamment en termes de ressources humaines, domaine dans lequel la proximité est indispensable.

Un positionnement hiérarchique clarifié des services déconcentrés :

Les DDI sont parfois « partagés » entre d'une part les ministères de rattachement ou les directions régionales et, d'autre part, le préfet. Une clarification paraît s'imposer.

Les effectifs :

L'objectif d'une nouvelle baisse annoncée de 10 % des effectifs au sein des DDI, dans les 4 à 5 années à venir, nous semble catastrophique, car les administrations d'État ont déjà beaucoup contribué, en termes de réduction des effectifs. Elles ont déjà apporté leur contribution à la réduction des déficits publics. Aller encore en deçà accélérerait la fragilisation des structures concernées.

Le dialogue social local :

De nouvelles formes de dialogue social sont annoncées, notamment au niveau local. La CFTC met en garde contre l'empilage stérile de différentes formes de « dialogue social » avec souvent, désormais, une acception très galvaudée de cette notion. S'il doit y avoir de nouvelles instances, il conviendra de positionner beaucoup plus fortement les représentants du personnel et, d'une manière générale, les organisations syndicales, comme il conviendra de donner du sens à ces instances. Le « consultatif » a déjà assez donné. La concertation, voire la négociation doivent prendre le relais, y compris localement.

L'importance de la formation :

Il n'y aura pas de réelles réformes sans prise en considération de l'importance de la formation. Or, comme la CFTC l'a déjà signalé, aller en formation, dans un contexte de forte réduction d'effectifs, devient de plus en plus difficile (autocensure fréquente, sans parler des refus). Il suffit pour s'en convaincre de comparer parfois les crédits inscrits en formation en début d'année dans une administration donnée et ceux finalement dépensés. Les conséquences de cette désaffection pour la formation sont néfastes, car cela peut entraîner une vraie perte de savoir, alors qu'il faudrait au contraire renforcer les compétences. Il ne suffira pas de le dire, il conviendra de proposer des solutions concrètes, de nature à faciliter les départs en formation.

EN CONCLUSION :

Toutes les pistes de réflexion évoquées ci-dessus vont, bien entendu, dans le sens d'une prise en compte du sort des agents beaucoup plus grandes que par le passé. C'est ainsi, à nos yeux, que, par contre-coup, le niveau de satisfaction des usagers du service public sera nettement amélioré.

Contribution de la FSU

L'administration territoriale de l'Etat, à l'instar de l'ensemble de la Fonction publique et des services publics, a été durement touchée ces dernières années par des politiques budgétaires qui ont stigmatisé la dépense publique.

Ces politiques de réduction de la dépense publique se sont conjuguées ces dernières années à une offensive sans précédent visant à réorienter en profondeur les politiques publiques, à rompre avec le modèle des « services publics à la française ». La finalité de la Révision Générale des Politiques Publiques était d'abord idéologique. Les objectifs présentés dans le *Guide méthodologique de la RGPP* en 2007 étaient, à ce titre, éloquentes. La logique même d'une telle politique a heurté de front les cultures professionnelles des agents, le sens de leur engagement pour le service public et s'est doublé d'un mépris qu'impliquait l'idée qu'il puisse y avoir des missions qui devaient désormais être livrées aux intérêts privés dans le champ du marché et de la concurrence, qui puisse échapper au bien commun, qu'elles étaient « dispendieuses ». L'application dogmatique du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partants à la retraite décuplait la violence de la politique menée par le gouvernement précédent.

C'est dans ce contexte que la Réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat s'est mise en œuvre. De ce point de vue, les agents des Directions départementales interministérielles ont subi une double violence. La première est celle de la RGPP et de son corollaire du point de vue « managérial » avec la mise en œuvre du Nouveau Management Public et la mise en concurrence des agents à des fins de subordination qu'il promeut, auquel s'ajoute la précarisation de nombreux emplois ou les tentatives d'imposer la primauté de la logique de contractualisation sur la loi et l'invention de hiérarchie intermédiaire.

La seconde est celle de voir réorganisés leurs environnements professionnels en niant les spécificités et organisations de leurs missions. Les périmètres des DDI ont été envisagés du seul point de vue de l'application du « 1 sur 2 » et des abandons de missions, en dehors de toute cohérence des compétences en matière de politiques publiques et d'organisation des différents ministères concernés. Les liens avec les administrations centrales ont été cassés, alors même que la logique de la RGPP renforçait un autoritarisme politique vertical. Dans ce contexte, les cultures professionnelles et les organisations collectives qui les soutenaient ont été remises en cause par la RéATE, le sens des missions a été obscurci, le travail a été martyrisé. Dans de nombreux cas, les agents sont en situation de souffrance, et le sentiment de résignation ou de découragement se généralise.

La conception de directions régionales comme seuls services ministériels « de proximité » et la coupure des directions départementales interministérielles de leurs ministères de rattachement ne peut que faire craindre l'abandon de politiques publiques nationales différemment mise en œuvre localement en fonctions de priorités locales données par le préfet dans le contexte d'absence de moyens pour répondre aux attentes sociales.

Enfin, les usagers, qui ne se repèrent toujours pas dans l'organisation départementale des services ont eu à subir les conséquences de cette désorganisation et affaiblissement des services déconcentrés de l'Etat.

Pour la FSU, il est urgent d'engager en acte une rupture avec la RGPP, bien au-delà de l'arrêt du « 1 sur 2 ». Immédiatement, cela passe par la reconnaissance des missions et leurs renforcements pour répondre mieux aux besoins sociaux.

Au titre des éléments de rupture à engager de manière immédiate, il faut rompre avec la « culture du résultat » et les « politiques du chiffre » qui procèdent davantage d'une approche technocratique que du souci de l'amélioration de la qualité du service public.

En matière de personnels, cela passe aussi par l'arrêt de toutes les suppressions d'emplois opérées dans les ministères dits « non-prioritaires » et des créations urgentes d'emplois de personnels titulaires partout où les effectifs atteignent des seuils critiques ou que les missions le nécessitent pour être conduites à bien ou simplement restaurées dans leur légitimité.

Les enjeux et les attentes pour l'avenir sont grands. Et la crise les rend encore plus prégnants. Pour y répondre, ce sont de véritables coopérations qu'il faut mettre en place, articulant politique nationale, mise en œuvre déconcentrée par les services de l'État. Cela passe par une réorganisation des services de l'État, démocratique, au service des populations. Cela ne peut se faire qu'avec les personnels, dans le respect de leurs missions et statuts.

L'urgence est aujourd'hui de penser mieux le rôle de l'État sur l'ensemble du territoire, d'améliorer la qualité des services rendus aux usagers. Cela passe aussi par l'amélioration urgente des conditions de travail et de rémunération des agents.

Concernant les Directions Départementales Interministérielles (DDI) qui concentrent aujourd'hui les plus grandes difficultés, les approches visant à restaurer une organisation stable, pérenne et fonctionnelle des services déconcentrés de l'Etat ne peuvent pas être uniformes suivant les secteurs concernés. En effet, les incohérences ne sont pas de même ordre dans les DDT ou DDTM, dans les DDCS, DDPP ou DDCSPP, ou en fonction des types de missions exercées. Les liens avec les ministères en charge de définir la mise en œuvre des politiques publiques n'ont pas connu les mêmes ruptures en fonction de l'organisation des missions et programmes de la LOLF.

Concernant les DDCS, la FSU considère que les services dédiés au Sport, à la Jeunesse et à l'Éducation populaire doivent retrouver un lien direct avec leur ministère, et la gestion des agents concernés doit sortir de la DRH des ministères sociaux.

Les services « Éducation populaire, vie associative, jeunesse et sport » doivent être regroupés et développés dans une structure spécifique régionale du MSJEPVA déclinée au plan départemental.

Il en va du maintien des missions nationales éducatives et culturelles de ce ministère. Ses moyens doivent être renforcés en fonctionnaires et son budget augmenté.

La FSU conteste la généralisation des mutualisations des fonctions support des DDI ou le projet d'« Agence Régionale Sanitaire » qui laisse craindre un fort pourcentage d'externalisation des missions, de santé publique vétérinaire.

Quant aux services à spécificité d'Inspection sanitaire ou de protection des consommateurs, ceux-ci devront retrouver toutes leurs capacités d'intervention, que ce soit en effectifs, en moyens techniques, ou dans la maîtrise de l'organisation et de la conduite de leurs missions.

Si une cohérence pouvait apparaître sur le papier dans la création des DDPP, en associant services de la répression des fraudes et services vétérinaires, force est de constater que cela n'a pas fonctionné. En cause, notamment, le fait que les services des fraudes ont été coupés en deux, une partie rejoignant les DIRRECTE et l'autre étant « abandonnée » dans les DDPP ou DDCSPP. La volonté affichée par l'administration d'harmonisation statutaire n'a pas non plus été au rendez-vous, notamment en matière de régime indemnitaire. C'est surtout sensible en DDCSPP, empêchant toute fusion effective. De ce point de vue, les DDCSPP sont restées sans aucune cohérence.

Pour l'avenir, il est urgent d'arrêter hémorragie de moyens et de personnels pour permettre le maintien et le renforcement de la sécurité sanitaire de l'alimentation, d'un service public d'Etat proche des usagers consommateurs. Pour ces missions, le niveau départemental est le plus adapté. La FSU rejette tout projet de création d'agence sanitaire, comme il est parfois envisagé au Ministère de l'Agriculture. De même, les projets de transfert des contrôles des établissements de remise directe aux consommateurs aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation relèveraient d'une erreur importante : cela casserait la possibilité d'une approche globale du contrôle de la chaîne alimentaire, de « la fourche à la

fourchette », garantie d'une cohérence du service public et de ses missions dans ce domaine. Concernant les DDT et DDTM, l'actualité montre le désengagement de l'Etat dans l'aide aux collectivités, notamment les petites communes rurales pour qui cette aide est vitale : instruction des actes du droit du sol (ADS) et aide technique (ATESAT). Outre la désertion des services de l'Etat que cela représente, en particulier pour les espaces ruraux, c'est la suppression des missions exercées par 907 agents en 2013 et la poursuite sur les deux prochaines années de cette tendance qui est annoncée. Au total, quelques 4500 agents exercent ces missions et aucune garantie ne leur est apportée pour leur avenir, renvoyant à un traitement « au cas par cas » de ce qui est un véritable « plan social ».

Concernant le dialogue social, la FSU revendique que les élections professionnelles d'octobre 2014 ne pérennisent pas les organisations administratives combattues par les personnels et notamment sur le versant Jeunesse et Sports. En outre, **la FSU demande, depuis la création du CT des DDI qu'il comporte 15 sièges de représentants du personnel (et non comme c'est le cas 10 actuellement) pour représenter au mieux la diversité d'un champ professionnel plus vaste que celui de chacun des CT ministériels.**

