

Administration territoriale de l'Etat : point d'étape sur la mise en œuvre des décisions prises lors des CIMAP

Dans le cadre de la modernisation de l'action publique, le Premier ministre a engagé le chantier de l'action territoriale de l'Etat avec deux objectifs : d'une part, faciliter, à court terme, le bon fonctionnement de l'administration territoriale de l'Etat dans son format actuel et, d'autre part, répondre aux enjeux d'adaptation et de qualité de l'action publique dans les territoires.

Dans un premier temps, un groupe de travail interministériel, composé de représentants des administrations centrales et des services déconcentrés, a été chargé de formuler des propositions opérationnelles pour faciliter le travail quotidien des services. Ces mesures ont été validées par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 2 avril 2013, qui a prescrit leur mise en œuvre.

Dans un second temps, le Premier ministre a confié à Messieurs Jean-Marc Rebière et Jean-Pierre Weiss la mission de proposer, avant la fin du premier semestre 2013, sur la base d'une analyse prospective à cinq ans des missions de chaque niveau de l'administration territoriale, un ou plusieurs scénarios d'organisation de l'administration territoriale de l'Etat pour répondre aux enjeux d'adaptation et de qualité de l'action publique dans les territoires. Ces travaux ont donné lieu aux décisions du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013.

Rappel des décisions du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP)

CIMAP du 2 avril 2013

Décision n° 10 : Un groupe de travail interministériel sur l'administration territoriale de l'Etat, rassemblant des représentants des administrations centrales et des services de terrain, a formulé une trentaine de propositions opérationnelles pour faciliter le travail quotidien des services. Ces mesures, très concrètes, sont validées et seront mises en œuvre immédiatement.

Décision n° 11 : Les conséquences sur les services déconcentrés des textes législatifs et réglementaires intéressant les missions ou l'organisation des services déconcentrés, au niveau régional comme départemental, feront désormais l'objet d'une étude d'impact préalable. Sur le modèle du "test PME", un "test ATE" sera réalisé sur les instructions et circulaires à destination de ces services.

Décision n°12 : Le Premier ministre a confié à MM. Jean-Marc Rebière et Jean-Pierre Weiss la mission de proposer, d'ici la fin du premier semestre 2013, sur la base d'une analyse prospective à cinq ans des missions de chaque niveau de l'administration territoriale, un ou plusieurs scénarios d'organisation de l'administration territoriale de l'Etat pour répondre aux enjeux d'adaptation et de qualité de l'action publique dans les territoires. Cette mission consultera toutes les parties intéressées et notamment les organisations syndicales.

CIMAP du 17 juillet 2013

Décision n°27 : Le Gouvernement décide de définir des engagements de projet et de service public pour clarifier les missions et les priorités des services de l'Etat et mieux répondre aux besoins des bénéficiaires de son action. Sous l'égide du Premier ministre, un travail interministériel associant les administrations centrales et l'administration territoriale permettra avant la fin 2013 de définir ces engagements. Le choix de ces priorités, déterminées après un dialogue avec les agents et leurs représentants, sera présenté aux associations d'élus et d'usagers. Ce dispositif sera mis en place à compter du 1er janvier 2014 sur la base suivante :

- des priorités interministérielles seront arrêtées par le Premier ministre notamment dans les domaines de l'emploi, de la jeunesse ou de la sécurité ;
- chaque ministre proposera les engagements de service sur son champ de compétences ;
- chaque préfet de région proposera un ou deux engagements tenant compte des enjeux particuliers du territoire concerné.

Ces engagements de service public seront prioritairement définis pour les services placés sous l'autorité des préfets.

Décision n°28 : La mise en place des engagements de projet et de service public s'accompagnera d'une remise à plat et d'un allègement des outils de pilotage et des tableaux de compte-rendu (« reporting ») développés par les administrations centrales et les directions régionales de manière à infléchir singulièrement la charge imposée aux services déconcentrés. La réduction du nombre de circulaires décidée par le Premier ministre (décision n°25) contribuera également à cet allègement. En outre, une articulation de ces engagements sera recherchée avec les objectifs des projets annuels de performances (PAP) associés aux programmes budgétaires. Ce travail d'expertise, de simplification et de rationalisation du « reporting » sera confié à une mission inter-inspections (IGF, IGAS, IGA) qui devra rendre ses conclusions pour novembre 2013.

Décision n°29: Le Gouvernement engage un travail interministériel destiné, en s'appuyant notamment sur les secrétaires généraux des ministères, à restaurer une articulation efficace entre le niveau national et le niveau déconcentré et à assurer une plus grande fluidité des échanges entre le niveau régional et départemental. Le secrétaire général du Gouvernement est chargé de piloter ces travaux avec l'appui du SGMAP et de formuler des propositions avant la fin novembre 2013.

Décision n°30 : Afin de rénover le dialogue de gestion et d'affirmer le choix de la déconcentration et de l'interministérialité, les préfets de région seront désignés responsables des budgets opérationnels de programme (BOP) gérés par les services placés sous leur autorité.

Décision n°31 : Dès que les enveloppes budgétaires arbitrées par le Premier ministre seront connues, le dialogue de gestion de l'automne sera préparé en amont avec les préfets de région, dès le mois de juillet, c'est-à-dire au moment où la répartition des emplois et des moyens entre administration centrale et services déconcentrés peut encore évoluer. Une expérimentation sera lancée dans trois régions métropolitaines (Bretagne, Aquitaine, Rhône-Alpes) et deux régions d'outre-mer (La Réunion et la Martinique) dès l'été 2013 pour une généralisation en 2014.

Décision n°32 : La simplification de la cartographie des programmes, des BOP et des unités opérationnelles (UO) sera activement poursuivie. Le ministre chargé du budget formulera des propositions dans ce sens avant la fin novembre 2013. Il fera également des propositions, dans le même calendrier, pour lutter contre le « fléchage » des crédits par les administrations centrales et donner plus de visibilité aux échelons déconcentrés sur les moyens qui leurs sont alloués au cours d'une année.

Décision n°33 : Le Gouvernement n'engage pas de nouvelle réorganisation, et assure la stabilité des services existants (départementaux et régionaux) pour concentrer les énergies sur la modernisation du pilotage et l'amélioration concrète du fonctionnement de l'administration déconcentrée. La nécessité d'une présence durable des services de l'Etat dans les départements est réaffirmée.

Décision n°34 : Dans certains domaines de politiques publiques, qui exigent des compétences rares, il est nécessaire de rechercher des coordinations géographiques plus larges créant les conditions d'un exercice interdépartemental des compétences. A cet égard, les textes législatifs et réglementaires qui font obstacle à cet objectif seront adaptés pour faciliter, en toute sécurité juridique, ces évolutions. Etant donné la situation des effectifs de certaines directions départementales interministérielles, une meilleure mutualisation des compétences et des effectifs et un dispositif de pilotage plus efficace doivent être mis en place. Il s'agit de mieux organiser la mise en œuvre des missions dans un cadre régional et interdépartemental. Il convient en particulier de répondre aux contraintes spécifiques aux missions de contrôle et de protection des consommateurs. Le ministre de l'économie et des finances proposera des mesures permettant de concilier l'exercice des missions de contrôle au niveau départemental avec une coordination régionale des compétences spécialisées.

Décision n°35 : La répartition des effectifs sera réalisée de manière équitable et différenciée entre les échelons centraux, régionaux et départementaux, en préservant les services départementaux. Le secrétaire général du Gouvernement, avec l'appui du SGMAP, assurera un suivi de l'évolution des effectifs, selon leur niveau d'affectation administrative, et un point d'étape sera réalisé, chaque année, à l'occasion du CIMAP.

Décision n°36 : Dans le cadre de ces orientations, une concertation sera engagée dès septembre avec les fédérations de fonctionnaires sur les conditions de leur mise en œuvre et les modalités d'amélioration des conditions de travail des agents concernés. S'agissant plus particulièrement des directions départementales interministérielles, le comité technique des DDI sera étroitement associé à ces travaux.

Décision n°37 : Le Gouvernement, en concertation avec les représentants des personnels, engagera à l'automne les travaux nécessaires pour favoriser le rapprochement des prestations d'action sociale et des régimes indemnitaires servis aux agents appartenant aux corps présents dans les directions départementales interministérielles.

Décision n°38 : Un cadre national d'action sera déterminé, sous forme de cahier des charges, entre les ministères de l'intérieur, de l'économie et des finances, de l'égalité des territoires et du logement et de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, afin de convenir des modalités de regroupement des services infra-départementaux au sein de « Maisons de l'Etat ». Les préfets de département, en coordination avec les directeurs départementaux des finances publiques, élaboreront un plan d'action organisant les sites de regroupement lorsqu'ils ont identifié des territoires présentant des enjeux particuliers de maintien de la présence de l'Etat.

L'ensemble de ces décisions donne lieu au présent point d'étape. Une concertation sera engagée avec les fédérations de fonctionnaires sur les conditions de leur mise en œuvre et les modalités d'amélioration des conditions de travail des agents concernés. S'agissant plus particulièrement des directions départementales interministérielles, le comité technique des DDI sera étroitement associé à ces travaux.

1. Stabiliser l'organisation territoriale de l'Etat pour permettre aux services de se consacrer à la mise en œuvre de leurs missions prioritaires

Dans le prolongement du rapport de Messieurs Jean-Marc Rebière et Jean-Pierre Weiss sur la stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'Etat, le Gouvernement a fait le choix de concentrer désormais les énergies sur la rénovation des modalités de pilotage et de fonctionnement de l'administration déconcentrée, plutôt que lancer une nouvelle réorganisation alors que les précédentes n'ont pas encore été assimilées. Priorité doit être donnée au renforcement de l'inter-ministérielle au niveau territorial et à l'amélioration de la qualité du service.

Conforter le rôle de l'administration territoriale de l'Etat

Il n'est pas engagé de nouvelle réorganisation. La stabilité des services existants (départementaux et régionaux) est privilégiée pour concentrer les énergies sur la modernisation du pilotage et l'amélioration concrète du fonctionnement de l'administration déconcentrée. La nécessité d'une présence durable des services de l'Etat dans les départements est réaffirmée.

Renforcer les outils de coordination interministérielle

Pour la conduite des politiques publiques, il est indispensable de faire évoluer et de renforcer les outils de coordination interministérielle placés sous l'autorité du Premier ministre. Un travail interministériel, en s'appuyant notamment sur les secrétaires généraux des ministères, est engagé pour améliorer l'articulation entre le niveau national et le niveau déconcentré et assurer une plus grande fluidité des échanges entre le niveau régional et départemental. Le secrétaire général du Gouvernement est chargé de piloter ces travaux et de formuler des propositions avant la fin d'année 2013.

Définir des engagements de service public avant la fin d'année 2013

L'examen des missions prioritaires de l'administration territoriale s'inscrit dans la réflexion de fond voulue par le Premier ministre et traitée dans le cadre de la mission confiée à MM. Rebière et Weiss.

Le Gouvernement a décidé de définir des engagements de service public pour mieux répondre aux besoins des bénéficiaires de l'action de l'Etat. M. Jean-Pierre Weiss a été chargé par le Premier ministre de coordonner les travaux interministériels associant les administrations centrales et l'administration territoriale pour proposer des engagements de service public d'ici la fin 2013. Les engagements de service public seront proposés à l'échelle nationale, notamment dans les domaines de l'emploi, de la jeunesse et de la sécurité et seront complétés par des engagements territoriaux proposés par les préfets de région pour tenir compte des enjeux particuliers de chaque territoire. Le choix de ces engagements, déterminé après un dialogue avec les agents et leurs représentants, sera présenté aux associations d'élus et d'usagers. Ce dispositif devrait être mis en place, sur la base d'une expérimentation destinée à préciser la portée et les conditions à réunir pour la mise en œuvre de ces engagements, à compter du 1er janvier 2014.

Pour toute évolution d'une mission confiée à un service, une étude d'impact sera systématiquement mise en œuvre

Les conséquences des textes législatifs et réglementaires intéressant les missions ou l'organisation des services déconcentrés, au niveau régional comme départemental, feront désormais l'objet d'une étude d'impact préalable. Sur le modèle du test « PME », un test « ATE » sera réalisé sur les instructions et circulaires à destination de ces services. Les services déconcentrés concernés y seront associés, au niveau régional comme départemental.

Faciliter la mobilisation des compétences rares

Dans certains domaines de politiques publiques, qui exigent des compétences rares, il est nécessaire de rechercher des coordinations géographiques plus larges créant les conditions d'un exercice interdépartemental des compétences. A cet égard, les textes législatifs et réglementaires qui feraient obstacle à cet objectif seront adaptés pour faciliter, en toute sécurité juridique, ces évolutions.

Il convient en particulier de répondre aux contraintes spécifiques aux missions de contrôle et de protection des consommateurs. Le ministre de l'économie et des finances proposera des mesures permettant de concilier l'exercice des missions de contrôle au niveau départemental avec une coordination régionale des compétences très spécialisées.

Une mission inter-inspections a établi un bilan des outils juridiques et de ressources humaines existants et a proposé de nouveaux dispositifs pour mobiliser les ressources « métiers ». Un « guide pratique » des outils de la mobilisation interdépartementale et interrégionale des compétences sera diffusé en début d'année 2014.

Garantir une répartition équitable des effectifs

La répartition des effectifs sera réalisée de manière équitable et différenciée entre les échelons centraux, régionaux et départementaux, en préservant les services départementaux. Le secrétaire général du Gouvernement assurera un suivi de l'évolution des effectifs, selon leur niveau d'affectation administrative, et un point d'étape sera réalisé, chaque année, à l'occasion du CIMAP.

Garantir la continuité de la présence de l'Etat au niveau infra-départemental

La continuité de la présence de l'Etat doit être assurée au niveau infra-départemental, mais de manière pragmatique, et en regroupant les services de proximité dans le cadre d'une véritable stratégie interministérielle et une volonté de rationalisation immobilière.

La constitution de maisons de l'Etat participe de l'objectif fixé par le Gouvernement de maintenir une présence des services de l'Etat dans des territoires présentant des enjeux particuliers de maintien de la présence de l'Etat. C'est un acte de solidarité nationale qui vient ainsi compléter l'effort engagé pour la création des maisons de services publics et assurer une couverture plus complète du territoire. A cet égard, les préfets engageront avec les présidents de conseils généraux l'élaboration d'un schéma départemental d'accessibilité aux services publics qui veillera à l'articulation et à la complémentarité de ces différents outils.

2. Renforcer l'accompagnement en matière de ressources humaines et faciliter les mobilités

Les mobilités interministérielles et inter-fonctions publiques en région et les changements d'affectation seront facilités

Les mesures retenues visent notamment :

- un renforcement de l'action des plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines pour développer les mobilités, en lien avec les services chargés des ressources humaines des administrations de l'Etat, les centres de gestion et les employeurs territoriaux ;
- l'amélioration de la connaissance des agents sur les offres d'emploi public dans les bassins d'emploi, *via* les bourses (régionales) interministérielles de l'emploi public ;
- à compétences égales, l'examen prioritaire et dans un cadre interministériel des demandes de mutation ou de changement d'affectation issues d'agents concernés par des suppressions de poste ou de service.

D'autres mesures pourront être proposées au terme de l'évaluation de la politique publique d'affectation et de mobilité des fonctionnaires sur les territoires décidée par le CIMAP du 18 décembre 2012. Il s'agit d'analyser la pertinence et l'efficacité des dispositifs existants en matière d'attractivité territoriale (régimes indemnitaires, priorités de mutation, ...) et de formuler des scénarios d'amélioration, de refonte ou de suppression de ces dispositifs.

Accélérer les convergences RH

Une concertation s'engagera début 2014 avec les représentants des personnels sur les travaux nécessaires pour favoriser le rapprochement des prestations d'action sociale et des régimes indemnitaires servis aux agents appartenant aux corps présents dans les directions départementales interministérielles.

Un parcours de formation structuré sera défini pour les agents exerçant des fonctions support

Ces formations, destinées à renforcer les compétences dans les fonctions support, seront valorisées dans le cadre d'un parcours professionnel global.

3. Simplifier le fonctionnement, renforcer la déconcentration et l'interministérialité

Renforcer la cohérence des orientations nationales données aux services

Depuis le 1^{er} septembre 2013, par instruction du 17 juillet 2013 du Premier ministre portant protocole des relations avec les services déconcentrés, l'usage des circulaires est réservé à la diffusion d'instructions signées personnellement par les ministres, se présentant sous l'intitulé « Instructions du Gouvernement », et limitée à 5 pages maximum. L'information des services sera assurée par les outils intranet des ministères en privilégiant l'interactivité (« questions-réponses », guides et modes d'emploi, forums d'échanges notamment). Les sites Internet des ministères permettront de proposer au public un service d'informations actualisées et indexées pour les moteurs de recherche.

Par ailleurs, les mesures suivantes seront poursuivies :

- les terminologies, formats et calendriers des documents qui fixent les orientations stratégiques des services déconcentrés seront harmonisés.
- Le volume de ces documents sera réduit pour ce qui concerne les axes de priorités politiques.
- La diffusion par les ministères des documents fixant les priorités annuelles des services déconcentrés sera précédée d'une mise en cohérence interministérielle, dès lors qu'il s'agit de politiques communes à plusieurs ministères.

Simplifier le pilotage et le « reporting »

La mise en place des engagements de service public s'accompagnera d'une remise à plat et d'un allègement des outils de pilotage et des tableaux de compte-rendu (« reporting ») développés par les administrations centrales et les directions régionales de manière à infléchir singulièrement la charge imposée aux services déconcentrés, notamment au niveau départemental. En outre, une articulation de ces engagements sera recherchée avec les objectifs des projets annuels de performances (PAP) associés aux programmes budgétaires. Ce travail d'expertise, de simplification et de rationalisation du « reporting » sera confié à un groupe de travail piloté par le secrétaire général du Gouvernement, avec l'appui des inspections générales concernées, qui devra rendre ses conclusions avant la fin d'année 2014.

Enfin, la circulation des informations au travers d'outils de partage des données sera systématisée pour éviter les enquêtes redondantes et faciliter la mise en commun, ainsi que l'utilisation des informations (budgétaires, RH, physico-financières) relatives aux services déconcentrés.

Rénover et harmoniser les modalités du dialogue de gestion

Le dialogue de gestion en administration territoriale est rénové en profondeur par deux décisions.

D'une part, afin de rénover le dialogue de gestion et d'affirmer le choix de la déconcentration et de l'interministérialité, il a été décidé de désigner les préfets de région comme responsables des budgets opérationnels de programme (BOP) gérés par les services placés sous leur autorité.

D'autre part, dès que les enveloppes budgétaires arbitrées par le Premier ministre seront connues, le dialogue de gestion de l'automne sera préparé en amont avec les préfets de région, dès le mois de juillet, c'est-à-dire au moment où la répartition des emplois et des moyens entre administration centrale et services déconcentrés peut encore évoluer. Une expérimentation a été lancée dans trois régions métropolitaines (Bretagne, Aquitaine, Rhône-Alpes) et deux régions d'outre-mer (La Réunion et la Martinique) dès l'été 2013 pour une généralisation en 2014.

Par ailleurs, les modalités du dialogue de gestion seront simplifiées.

La simplification de la cartographie des programmes, des BOP et des unités opérationnelles (UO) sera activement poursuivie. Le ministre chargé du budget formulera des propositions dans ce sens pour la fin d'année 2013. Il fera également des propositions, dans le même calendrier, pour lutter contre le « fléchage » des crédits par les administrations centrales et donner plus de visibilité aux échelons déconcentrés sur les moyens qui leurs sont alloués au cours d'une année.

Les exercices de modélisation des effectifs métiers et support seront également généralisés afin d'éclairer les dialogues de gestion, notamment pour les directions départementales interministérielles (cf. *infra - fonctions support*).

Les seuils de contrôle budgétaire seront harmonisés d'ici la fin de l'année 2013. Pour l'application du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, la direction du budget prépare de nouveaux arrêtés de contrôle ministériels pour les exercices 2014 et suivants, avec un objectif de simplification des seuils de visa et de contrôle.

Optimiser la gestion financière

Pour renforcer l'appropriation de CHORUS, tous les services déconcentrés participeront aux Clubs utilisateurs locaux, qui assurent la diffusion des bonnes pratiques, notamment en matière d'utilisation des restitutions.

Faciliter la gestion des fonctions support

- **Un bilan de la mise en œuvre des schémas de mutualisation** et des actions les plus significatives (dont les services départementaux des systèmes d'information et de communication) a été réalisé par une mission inter-inspections, qui a rendu ses conclusions au mois d'août 2013. Des décisions seront prises, sur la base de ce rapport, début 2014.
- **Un modèle interministériel partagé d'allocation des ressources** sera utilisé afin d'objectiver le dimensionnement des fonctions support et les contributions des différents ministères dans les directions départementales interministérielles. Ce modèle s'appuiera sur un référentiel des fonctions support commun aux directions régionales, préfetures et directions départementales interministérielles.

Optimiser les processus métiers et support

Un recours plus large aux démarches participatives d'optimisation des processus métiers et support

Cette approche fondée sur l'analyse fine des processus opérationnels et la participation des agents, déjà utilisée en préfetures, en directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi et en directions départementales interministérielles, permet d'améliorer la qualité et l'efficacité du service. Les résultats obtenus tant sur les processus métier que support incitent à en poursuivre le déploiement. Une démarche d'amélioration participative des processus en DDT(M) a été lancée par les ministères concernés avec l'appui du SGMAP. La première phase portant sur l'identification des processus prioritaires est en cours de finalisation par la DSAF, les ministères et les directions départementales interministérielles concernés, avec l'appui du SGMAP.