



DIAGNOSTIC TERRITORIAL

des PAYS de la LOIRE



29 avril 2015

Table des matières

1 - Un territoire dynamique...	page 1
1.1 - Des atouts naturels	page 1
1.2 - Une économie performante	page 1
1.3 - Une croissance démographique	page 1
1.4 - Une armature urbaine équilibrée	page 1
2 - ...qui présente des fragilités	page 1
2.1 - Un secteur de la recherche sous dimensionné	page 1
2.2 - Une demande d'emploi en augmentation	page 2
2.3 - Le risque littoral	page 2
2.4 - La pollution des eaux	page 2
2.5 - Une région excentrée	page 2
<u>État des lieux de l'administration régionale</u>	page 3
1 - Les ressources humaines	page 4
2 - L'immobilier	page 5
3 - Les mutualisations	page 5
3.1 - Des mutualisations interrégionales	page 5
3.2 - Des mutualisations régionales	page 6
3.3 - Des mutualisations départementales	page 6
4 - Le bilan organique de la situation actuelle	page 7
4.1 - ce qui fonctionne	page 7
4.2 - ce qui doit être amélioré	page 7
<u>Propositions</u>	page 8
1 - Renforcer l'unité de la parole et de l'action de l'État	page 9
2 - Renforcer les missions départementales	page 10
3 - Adapter les organisations	page 11
3.1 - Le niveau interrégional	page 11
3.2 - Le niveau régional	page 11
3.3 - Le niveau départemental	page 12
3.4 - Le niveau infra départemental	page 13
4 - Approfondir les mutualisations	page 14
5 - Améliorer la gestion immobilière	page 14
6 - Renforcer les coopérations avec la Bretagne	page 14

Forte de 3,6 millions d'habitants et cinq départements (Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe, Vendée), la région des Pays de la Loire a été maintenue dans son périmètre, par la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions.

Le sentiment d'appartenance régionale des collectivités est conforté par les potentialités économiques du territoire (industrie, agriculture, mer, énergie) et par sa vitalité démographique.

1 - Un territoire dynamique...

1.1 - Des atouts naturels

La région des Pays de la Loire s'étend sur 32 000 km². Elle est traversée par la Loire et ses affluents (18 000 km de cours d'eau). Elle dispose d'une façade maritime qui représente environ 10 % du littoral français, elle bénéficie d'une position centrale sur l'arc atlantique français. Elle offre une richesse remarquable de paysages et de biodiversité.

1.2 – Une économie performante

Le dynamisme de l'économie régionale (3^{ème} région industrielle nationale avant recomposition des régions) s'appuie sur des secteurs industriels moteurs comme l'industrie navale, l'aéronautique, la mécanique de précision, l'agro alimentaire lui même adossé à une agriculture performante (2^{ème} région agricole française avant recomposition des régions). Le secteur tertiaire y contribue également.

Tiré par l'économie régionale, le taux de chômage de la région reste le plus faible au plan national (8,8 % au 3^{ème} trimestre 2014 contre 9,9 % en France métropolitaine).

1.3 – Une croissance démographique

Entre 2006 et 2013, la population des Pays de la Loire s'est accrue d'environ 207 000 personnes, soit 30 000 habitants supplémentaires par an (+ 0,84 %). Cette croissance est supérieure à celle du niveau national (+ 0,5 %) et proche de celles des régions Bretagne (+ 0,8 %) et Aquitaine (+ 0,8 %), en raison de soldes naturel et migratoire tous deux positifs.

1.4 – Une armature urbaine équilibrée

La région présente une armature urbaine structurée, composée d'une métropole (Nantes), deux agglomérations (Angers, Le Mans) et un réseau de villes moyennes bien réparties sur le territoire. La métropole et le littoral attirent et concentrent une population de plus en plus importante.

2 - ...qui présente des fragilités

2.1 – Un secteur de la recherche sous dimensionné

La recherche n'est pas à la hauteur du potentiel régional. 5^{ème} région française en terme de PIB, de population ou d'effectifs étudiants avant recomposition, les Pays de la Loire n'apparaissent ainsi qu'au 9^{ème} rang en termes d'effectifs de chercheurs publics, reflet du sous-investissement historique des organismes de recherche nationaux.

2.2 – Une demande d'emploi en augmentation

En dépit de la vitalité économique de la région, l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi est nette ces quatre dernières années : 128 631 demandeurs d'emploi de catégorie A en fin de mois en janvier 2011 pour atteindre 174 177 en janvier 2015 (+ 35,4 %). L'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi de très longue durée (+ de 3 ans) est également préoccupante (+ 21,3 % en un an).

2.3 – Le risque littoral

La tempête Xynthia des 27 et 28 février 2010 a montré la vulnérabilité de la zone côtière face aux aléas climatiques alors que ces espaces littoraux subissent une forte pression foncière. Ce phénomène s'explique par l'attractivité de ce territoire qui abrite plus de 300 000 habitants, soit 9% de la population régionale, hors période estivale.

2.4 – La pollution des eaux

L'eau des cours d'eau présente une qualité globalement dégradée. Au sens de la directive cadre sur l'eau¹, près des deux tiers des cours d'eau présentent une qualité moyenne, et environ un quart une qualité médiocre ou mauvaise (affluents Sarthe amont, Loire, Mayenne amont, Oudon...).

2.5 – Une région excentrée

La région des Pays de la Loire est excentrée par rapport au cœur économique de l'Europe, et peine par conséquent à tirer pleinement partie des échanges qui s'y déroulent. Des infrastructures de qualité compensent en partie cette situation : réseau ferroviaire et routier bien maillé, grand port maritime, aéroport de Nantes Atlantique, Réseaux numériques, développement du très haut débit (THD), Aéroport du grand ouest en projet. Cependant, les transports ne représentent que 4,2 % du PIB, contre 4,6 % en moyenne nationale.

Si les caractéristiques ci-dessus décrites persistent dans la carte des nouvelles région, le poids relatif des Pays de la Loire, lui, s'affaiblit.

Occupant le 5^{ème} rang des régions françaises en termes de population et de PIB, la région Pays de la Loire passe au 8^{ème} rang des futures régions. Elle rejoint le « ventre mou » des nouvelles régions françaises (Bretagne, Normandie, Pays de la Loire, Centre-Val de Loire et Bourgogne-Franche-Comté).

1 Depuis 2000, la directive cadre sur l'eau (DCE) définit pour l'Europe un cadre pour la gestion et la protection des eaux. Elle fixe un objectif environnemental, le bon état des masses d'eau superficielles et souterraines à atteindre à l'horizon 2015, sauf dérogation à échéance 2021 ou 2027 pour les masses d'eau les plus dégradées ou modifiées. L'évaluation du bon état des masses d'eau de surface résulte du croisement entre bon état chimique et bon état écologique.

ETAT DES LIEUX DE L'ADMINISTRATION REGIONALE

L'administration régionale de l'État présente une structure classique à cinq directions régionales dont le siège est installé au chef-lieu de région, auxquelles s'ajoute une direction interrégionale en charge de la mer qui couvre la Bretagne et les Pays de la Loire.

Quatre niveaux d'administration coexistent :

- interrégional : préfet coordonnateur de façade, direction interrégionale de la mer Nord Atlantique-Manche Ouest (DIRM NAMO), direction interdépartementale des routes de l'Ouest Bretagne et Pays de la Loire (DIRO),
 - régional : préfet de région, directions régionales (DIRECCTE, DREAL, DRJSCS, DRAC, DRAAF), DRFIP, Rectorat, préfetures,
 - départemental : préfetures de département, DDI (4 départements à 3 DDI et un département, la Mayenne, à 2 DDI), unités territoriales des DDI.
 - infra départemental : sous-préfetures, délégations territoriales des DDT(M) , DDFIP.
- S'ajoutent les opérateurs de l'État : ADEME, Agence de l'eau LB, ARS, ASP, CEREMA, France Agrimer, ONEMA, ONCFS, ONF, Pôle Emploi, SNCF, INRA...

1 – Les ressources humaines

Les services administratifs placés sous l'autorité des préfets (préfetures, DDI, DR, DIRM) comptent un peu plus de 5 000 agents au 1^{er} janvier 2014, soit 14,88 % des effectifs de la fonction publique d'État en Pays de la Loire². Les effectifs de police et de gendarmerie représentent respectivement 2 631 et 3 771 agents à la même date.

La répartition de ces 5 000 agents entre les 5 départements montre le poids prépondérant de la Loire-Atlantique (2 220 agents soit 44,13 %), du fait du poids démographique départemental, et -de la présence à Nantes, des 6 directions régionales. Ce poids relatif de la Loire-Atlantique s'accroît.

Chiffres ATE par département (agents) :		habitants par département :	
Loire-Atlantique	2 220 44,13%	1 313 321	36,15 %
Maine-et-Loire	820 16,30 %	795 557	21,90 %
Mayenne	550 10,93 %	307 453	8,46 %
Sarthe	620 12,32 %	567 382	15,61 %
Vendée	810 16,10 %	648 901	17,86 %

La région Pays de la Loire est attractive pour les agents de l'État avec cependant une césure entre d'une part la Loire-Atlantique, la Vendée et le Maine-et-Loire qui attirent des agents terminant leur carrière sur place (moyenne d'âge élevée), et la Sarthe et la Mayenne qui ont du mal à recruter et à garder leurs agents.

Les agents souhaitent une mobilité sur un même bassin de vie et les services sont à la recherche de compétences qui, par ailleurs, existent localement. Mais les rigidités de la GRH entre programmes budgétaires bloquent les mobilités interministérielles. C'est le frein le plus puissant à une fluidité des ressources humaines locale, avant même les rigidités de corps, de statuts et de rémunérations.

² Source enquête GPEEC 2014, SGAR/Plate-forme RH

2 – L’immobilier

Le pilotage de la politique immobilière de l’État par le préfet de région dépend de l’articulation avec le Responsable régional de la politique immobilière de l’État, (RRPIE) et la DREAL, sous la responsabilité du SGAR.

Les instruments de pilotage sont co animés avec le RRPIE pour la stratégie immobilière et la DREAL pour l’expertise énergétique (plan bâtiment). Une cellule régionale de stratégie immobilière de l’État (Cerestie, SGAR-RRPIE-DREAL) est réunie mensuellement. Elle est suivie de conférences immobilière avec les UO départementales, les RDPIE et les DDT(M).

Depuis 2010, les regroupements de service ont été réalisés sur le périmètre de l’ATE. Le bilan est positif avec une diminution du nombre de sites de 24 % en 4 ans (163 sites avant REATE, 123 après). Les surfaces occupées ont été réduites de 15 % et le ratio m²/poste de travail est passé de 18,76 à 15,58.

Deux opérations importantes, focalisent les principaux enjeux de l’immobilier régional :

- le regroupement des services de l’État (DDI, UT des DIRECCTE, DREAL, DRAC) et des opérateurs dans l’ancienne école de gendarmeries Paixhans au Mans dont il reste à finaliser la seconde phase de travaux en vue de l’accueil du commissariat de police. L’ensemble devrait regrouper 14 services et 950 agents au total ;
- le relogement des occupants de la maison de l’administration nouvelle (MAN) à Nantes qui accueille dans des conditions dégradées les services de la DRJSCS, de la DDCCS44 et du CEREMA.

Le SDIR expérimenté en 2015 identifiera de nouvelles opportunités immobilières. Les premiers travaux de recensement sont en cours d’exploitation.

3 – Les mutualisations

3.1 – Des mutualisations interrégionales

Les directions régionales mutualisent des compétences rares au niveau des inter-régions.

C’est le cas de la DIRECCTE avec la région Centre pour l’exercice du contrôle vinicole, et avec les régions Bretagne et Centre pour les brigades d’enquête de la concurrence. Les deux services à compétence géographique étendue sont installés à Nantes. Cette organisation donne satisfaction.

Concernant la DRJSCS, la lutte contre le dopage est mutualisée avec la Bretagne (conseiller commun affecté à la DRJSCS Bretagne). Les formations sont également organisées à une échelle interrégionale. Le CREPS Pays de la Loire assure des formations pour les départements bretons. Enfin la DRJSCS est autorité académique (organisation d’examens) dans le champ de l’animation et du sport, cette compétence étant partagée avec les régions Centre et Bretagne.

Dans le domaine culturel, la DRAC travaille avec ses homologues d’autres régions,

- principalement pour les commissions d’experts du spectacle vivant (aide interrégionale théâtre et cirque avec Centre et Poitou-Charentes, aide aux compagnies de danse avec Haute et Basse-Normandie, Centre et Bretagne),

- pour la recherche archéologique (commission interrégionale de la recherche archéologique avec Bretagne, Haute et Basse-Normandie, dont le siège est à Rennes), et pour le site UNESCO du Val de Loire une partie de la compétence de recherches archéologiques est partagée entre les régions Bretagne, les Normandie et Pays de la Loire,
- pour l'enseignement supérieur (pôle interrégional Bretagne-Pays de la Loire, École d'art Tours-Angers-le Mans).

En matière agricole, la DRAAF assure des missions d'animation de la filière viticole (réalisées pour le compte des DRAAF Centre et Auvergne) et de missions de contrôle de l'organisation commune du marché viticole, réalisées pour le compte des DRAAF Centre, Auvergne, PACA, Poitou-Charentes, Bourgogne.

Dans le champ de compétences de la DREAL enfin, l'homologation des véhicules est organisée en pôles inter régionaux (Bretagne, Pays de la Loire, Basse Normandie). La mission de contrôle de sécurité des digues et des barrages appuie également les DREAL Centre et Poitou Charentes. Le ministère de l'écologie devrait mettre en concordance cette organisation avec la nouvelle carte des régions.

Enfin, le délégué aux restructurations de défense des régions Bretagne et Pays de la Loire est installé à Rennes.

Si l'organisation des nouvelles régions doit conduire à une remise à plat des compétences mutualisées au niveau interrégional, il conviendra de tenir compte, pour établir la nouvelle cartographie, des polarités entre les régions Bretagne et Pays de la Loire relevées ci-dessus, en raison de leur proximité géographique et de liens fonctionnels historiques.

3.2 – Des mutualisations régionales

Depuis 2013, les implantations nantaises de la DREAL (initialement 5) sont regroupées sur le site du « Tripode », avec les services de la DRAAF. Les mutualisations entre les deux directions ont été intégrées dès la conception du bâtiment afin d'en rationaliser la gestion.

L'accueil physique et téléphonique des visiteurs est mutualisé depuis l'origine. S'agissant du système informatique et de la téléphonie, la DREAL et la DRAAF mutualisent les locaux techniques (salle serveurs et locaux VDI), de nombreux matériels (infrastructure réseau, système de téléphonie...) ainsi que plusieurs applications (gestion du temps, des accès, des alarmes, réservation des salles et véhicules). La DREAL est le gestionnaire du bâtiment (interlocuteur du syndic, BOP 309/333). Le suivi des prestataires (maintenance et entretien), la sécurité du bâtiment, la fonction de vauquemestre sont mutualisés. Le plan de déplacement et les actions d'animation associées sont communes (promotion des modes doux).

Ce dispositif fonctionne depuis 2013 et répond aux attentes des deux communautés de travail. Ces mutualisations sont organisées par des conventions.

3.3 – Des mutualisations départementales

Dans tous les départements, les SIDSIC gèrent les activités de téléphonie, de réseau et de bureautique pour le compte des préfetures et des DDI.

Ces services opérationnels, stratégiques pour l'activité des services, sont confrontés à une difficulté de recrutement et à un risque d'évaporation lente de leurs effectifs en raison

d'un portage administratif et budgétaire différencié selon l'origine administrative des agents. Cette organisation budgétaire complexe est préjudiciable au fonctionnement de ces services et à la stabilité des équipes, en particulier en ce qui concerne les personnels experts, en raison des différences statutaires et indemnitaires.

Dans tous les départements, des mutualisations ont été opérées, au cas par cas, entre services localisés sur un même site. Elles concernent en particulier la gestion du courrier, des parcs de véhicules, de la téléphonie, du nettoyage et du gardiennage.

4 – Le bilan organique de la situation actuelle

4.1 – ce qui fonctionne

La création de directions régionales recomposées (DIRECCTE, DREAL, DRJSCS) par regroupement de directions ou de services existants, se traduit par un bilan satisfaisant, aussi bien en sobriété de fonctionnement, que d'efficacité des politiques publiques interministérielles.

L'échelon stratégique régional dispose des leviers et des équipes pour mener à bien la réflexion et la stratégie régionale de l'État. Les directions régionales (DREAL, DRAAF, DRJSCS) assurent avec efficacité l'animation de réseaux métiers au bénéfice des agents des DDI. Elles ont ainsi instauré une liaison de qualité entre le niveau régional et le niveau départemental.

Les directions sont à présent bien identifiées par les partenaires (collectivités, entreprises, particuliers) et clairement positionnées dans leur domaine de compétence.

4.2 – ce qui doit être amélioré

Le bilan est en revanche plus contrasté pour ce qui concerne le niveau interrégional avec la DIRM pour laquelle une approche globale de façade devrait être retenue (cf. propositions organiques), ainsi que pour le niveau départemental où la cohérence de l'action de l'État mérite d'être facilitée (cf propositions organiques).

La coordination avec les opérateurs nationaux qui disposent d'un réseau territorial, reste un sujet nodal qu'il convient de traiter aussi bien par des modalités pratiques de gouvernance, que par des évolutions normatives (cf propositions).

PROPOSITIONS

L'élaboration du présent rapport a été engagée à l'occasion d'un premier CAR le 25 février 2015. Une réunion de travail avec les directions régionales et un séminaire des préfets ont permis de dégager des propositions. Les directions régionales ont été par ailleurs invitées à produire une contribution. Les propositions des directions ont fait l'objet d'un examen et d'échanges en CAR le 25 mars 2015. Des échanges ont ensuite été organisés entre les SGAR Bretagne et Pays de la Loire. Enfin, une réunion de travail de synthèse s'est tenue le 24 avril 2015 avec les directions régionales. Le CAR du 29 avril 2015 a été conclusif.

La DRFIP, le rectorat et l'ARS ont été invités à alimenter la réflexion régionale. La DRFIP a proposé d'apporter son concours dans la mission de conseil aux collectivités locales.

Les orientations du document de synthèse régional ont été présentées en fonction des calendriers aux comités techniques des directions régionales dont certains ont eu lieu dès le mois d'avril 2015. Une présentation a également été faite aux organisations syndicales qui avaient été consultées pour la revue des missions le 28 novembre 2014 et le 8 janvier 2015.

Le préalable, qui a été retenu pour les propositions ci-après formulées, est qu'elles soient rapidement applicables dans les Pays de la Loire. Autrement dit, le pragmatisme a été un critère discriminant dans le choix des propositions, afin de s'extraire des généralités et des faux débats.

La mise en œuvre de certaines d'entre elles nécessitent, en l'attente de l'effectivité des dispositions de l'article 10 du projet de décret portant charte de déconcentration, que le préfet de région soit autorisé à les expérimenter. Cette évolution doit être conduite sans attendre, pour éviter que l'administration territoriale des Pays de la Loire ne soit distancée par les régions recomposées, qui auront, grâce à leur taille et à une organisation rénovée, gagné en efficacité et en visibilité.

* * * *

1 – Renforcer l'unité de la parole et de l'action de l'État :

Pour mettre en œuvre les politiques nationales, il est indispensable de mieux articuler les relations entre services de l'État et opérateurs, de mieux coordonner leurs actions respectives. Il est envisagé l'instauration de comités exécutif thématiques (COMEX) en particulier dans les domaines de l'économie et de l'environnement. Ces comités seraient réunis plusieurs fois par an. Les COMEX regrouperaient les services de l'État et ses opérateurs, sous l'autorité du préfet de région, (voir en annexe proposition d'un COMEX économie).

Proposition N°1 : instaurer des comités exécutifs (COMEX) thématiques

Les relations avec les opérateurs doivent être renforcées en raison de leur positionnement, des moyens qu'il mettent en œuvre et de leur rôle dans la mise en œuvre des politiques nationales. La diversité de représentation territoriale mérite d'être contenue.

Proposition N°2 : désigner le préfet de département délégué territorial de la future agence de la biodiversité

Par ailleurs, un renforcement des actions de communication externe de l'État est indispensable pour donner davantage corps à la parole de l'État. L'étude GPEEC 2014 réalisée par la plate-forme RH a identifié les effectifs dédiés à la communication dans les directions régionales et les préfetures (20ETP).

Il n'est pas envisagé de créer un service intégré unique. Les acteurs de la communication doivent rester dans leurs services respectifs, en particulier dans les directions régionales, au plus près des compétences métier. En revanche, l'animation de réseau et la professionnalisation des agents doivent être renforcées grâce à un programme de formation lourde financé sur les crédits de formation interministériels de la PFRH.

L'animation du réseau des communicants sera assurée par le service régional de communication interministérielle (SRCI) placé auprès du cabinet du préfet de région.

Proposition N°3 : accentuer l'animation et la professionnalisation du réseau régional des communicants.

2 – Renforcer les missions départementales

2.1- Occupant une place centrale dans les missions des préfetures, le contrôle de légalité a fait l'objet d'une réflexion approfondie dans le prolongement des travaux conduits à l'occasion de la revue des missions. Partant du constat que la mission n'est pas contestée dans son fondement, mais qu'elle doit être revue dans son organisation pour mieux répondre aux attentes des collectivités, il est proposé de créer une labellisation de type « certification - qualité », en contrepartie d'un allègement des contrôles sur les actes de gestion simples des collectivités.

Pour ce qui concerne le contrôle des marchés, il est envisagé de proposer aux collectivités une charte « relation fournisseur responsable » sur le modèle de celle qui existe au plan national pour les entreprises, en contrepartie d'un allègement du contrôle.

Une adaptation de la fonction de conseil selon la taille collectivités est également souhaitable (conseil expert, conseil de proximité).

Enfin, les compétences de la DRFIP pourront être mieux mobilisées pour les matières fiscales, budgétaires et financières.

Proposition N°4 : accompagner les collectivités dans une démarche qualité en contrepartie d'un allègement du contrôle de légalité sur les actes courants.

2.2- Le transfert de missions du niveau régional vers le niveau départemental est nécessaire pour des missions exercées par un service régional pour le compte du préfet de département (exemples : la protection de la biodiversité, la gestion du réseau Natura 2000, la chasse, les contrôles phytosanitaires, etc.). Les missions à transférer sont à préciser. Il est proposé de réaliser cette expertise dans l'année 2015. Il y a urgence à concrétiser cette évolution.

Dès lors, il pourrait être mis fin à la baisse différenciée des effectifs entre DR et DDI, qui se déploie trop au détriment des DDI.

Proposition N°5 : conforter les DDI par un transfert de missions du niveau régional vers le niveau départemental ou interdépartemental, identifier ces missions avant décembre 2015

2.3- Des ajustements de mission entre DDI donneraient plus d'efficacité à l'action, par exemple le transfert de la gestion de la taxe d'aménagement de la DDTM à la DDFIP. Il est proposé de réaliser une expertise dans les cinq départements de la région avant la fin de l'année.

Proposition N°6 : définir le transfert éventuel de missions entre directions départementales, avant décembre 2015.

3 – Adapter les organisations

3.1 – Le niveau interrégional

La création d'une grande région Aquitaine Poitou-Charentes Limousin, soulève la question de la continuité du traitement de la façade maritime Atlantique. Une organisation unique éviterait une approche différenciée du sujet entre les régions, pour des raisons de logique administrative plutôt que de logique maritime. Cette proposition d'adosser l'organisation de service à la façade maritime conduirait à regrouper les DIRM Nord Atlantique Manche Ouest et Sud Atlantique en une seule DIRM Atlantique-Manche Ouest. Cette formule présente plusieurs avantages :

- faire coïncider la façade avec la circonscription de la préfecture maritime comme pour les autres façades Manche Est-Mer du Nord et Méditerranée ;
- faire coïncider également la façade avec l'espace de l'association du grand littoral Atlantique (AGLIA) rassemblant actuellement les Régions Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes et Aquitaine (ce qui répondrait au reproche fait par le vice-président du conseil régional de Bretagne chargé de la mer, qui considère la DIRM NAMO trop grande comme région et trop petite comme façade) ;
- placer Nantes au centre de la façade, mettant ainsi un terme à la contestation, toujours larvée, du choix fait de cette ville comme siège de la DIRM.

Proposition N°7 : élargir les compétences géographiques de la DIRM NAMO à la totalité de l'espace Atlantique (création d'une DIRM AMO)

3.2 – Le niveau régional

Le niveau régional est sorti renforcé du resserrement du nombre de directions. L'organisation administrative régionale a trouvé son rythme et son mode de fonctionnement avec un pilotage et une répartition des rôles bien établis. L'année 2015 coïncide avec le premier exercice plein du rôle de préfet RBOP. Les dialogues de gestion avec les RPROG ont permis l'expression d'un échange utile. Il convient de stabiliser les administrations régionales autour de leurs missions. La DRJSCS, dont le champ de compétence n'allait pas de soi, a fait la preuve de sa pertinence, notamment par le pilotage des multiples acteurs qui interviennent pour la mise en œuvre de politiques interministérielles, comme le service civique, le plan jeunesse, le plan de lutte contre la pauvreté.

Des ajustements sont proposés pour l'exercice de certaines compétences :

Pour les services de l'État, le transfert de l'économie sociale et solidaire (ESS) du SGAR à la DIRECCTE améliorerait la visibilité de ce secteur d'activité dans l'action économique.

Proposition N°8 : positionner l'ESS à la DIRECCTE

En matière de marchés publics, le champ de compétences de la mission régionale achat (MRA) du SGAR (en charge de l'animation des marchés mutualisés de l'État et de leur simplification), pourrait être élargi à la médiation et au règlement amiable des litiges par transfert depuis la DIRECCTE.

Proposition N°9 : transférer la médiation des marchés à la MRA.

Il est également proposé de rattacher la délégation régionale aux droits des femmes et à l'égalité (DRDFE) à la DRJSCS, à la fois dans une cohérence de cohésion sociale et d'animation du réseau des DDCS et DDCSPP auxquelles sont rattachées les déléguées départementales.

Proposition N°10 : rattacher la DRDFE à la DRJSCS

Pour les opérateurs : il est proposé de positionner physiquement à la DIRECCTE certaines délégations (Business France, INPI) dans un objectif de renforcement de la coopération État/opérateurs et de meilleure synergie d'action en direction des entreprises.

Proposition N°11 : positionner certains opérateurs à la DIRECCTE (INPI, Business France)

3.3 – Le niveau départemental

Le niveau départemental doit être renforcé pour garantir la plus grande efficacité des services dans une volonté de proximité. Deux objectifs sont à poursuivre : permettre au préfet de département de réellement disposer des services dont il a besoin pour mettre en œuvre les politiques dont il a la charge, et interrompre l'érosion des effectifs des DDI dont certaines ont atteint un seuil critique.

3.3.1- Pour l'organisation des services, deux variantes sont envisageables :

Option 1 : Maintenir le lien organique entre les UT et leur DR en renforçant l'autorité fonctionnelle des préfets sur les UT,

- Solliciter l'avis des préfets de département sur l'évaluation des responsables d'UT et formaliser leur accord pour les autorisations d'absences,
- institutionnaliser la participation des responsables d'UT aux comités départementaux de chefs de service,

- organiser le signalement et la coordination des initiatives entre l'UT et la préfecture de département,
- faire évoluer l'intitulé des UT en leur conférant une dénomination départementale.

Proposition N°12 : renforcer l'autorité fonctionnelle des préfets de département sur les UT

Option 2 : placer, de façon progressive et pour tout ou partie, les UT des DR sous l'autorité des préfets de département en les rattachant à une DDI.

- rapprocher DDCS et UT Direccte dans une « DD emploi et cohésion sociale ». Le pôle « inspection du travail » continuerait d'être piloté de manière autonome (comme dans les DIRECCTE ou à l'image de la mission pédagogique des DRAAF),
- intégrer les UT de la DRAC aux DDTM,
- intégrer l'UT de la DREAL soit à la DDPP (dans une logique « installations classées » qui pourrait être privilégiée compte tenu de la sensibilité du sujet) ou à la DDTM (selon une approche « aménagement - police de l'environnement »).

Proposition N°12 bis : placer les UT des DR dans une DDI

3.3.2- Des mesures d'accompagnement sont opportunes

Approfondir le dialogue social interministériel : étudier la possibilité d'une formation institutionnelle inter comités techniques sur le ressort départemental.

Proposition N°13 : expérimenter un comité technique interministériel départemental.

Adapter la cotation des emplois fonctionnels : profiter des travaux accompagnant la recomposition des régions pour revoir la cotation des emplois fonctionnels en DDI et des sous-préfets.

Proposition N°14: revoir la cotation des postes des DDI et des sous-préfets.

3.4 – Le niveau infra départemental :

Les premiers travaux menés sur l'organisation infra départementale ont des conséquences induites pour les services de l'État, notamment à travers les projets de maisons de l'État permettant de regrouper des services de sous-préfectures, délégations territoriales de DDT(M) et antennes des DSDEN (éducation nationale) dont certains sont déjà labellisés (ex. Vendée) et d'autres à venir (Mayenne, Loire Atlantique).

Le schéma d'accessibilité des services au public prévu par la loi NOTRe éclairera la voie des évolutions à venir.

4 – Approfondir les mutualisations :

Il est proposé d'expérimenter un secrétariat général commun aux DDI dans le département de la Sarthe, profitant du regroupement des services de l'État et des opérateurs dans l'ancienne école de gendarmerie Paixhans au Mans.

Proposition N°15 : expérimenter un secrétariat général commun aux 3 DDI.

La mutualisation de fonctions support entre les directions régionales mérite d'être recherchée à chaque fois que les conditions s'y prêtent (partage de locaux, proximité des implantations, compétences partagées).

La DIRECCTE et la DRJSCS qui relèvent d'un secrétariat général national commun aux affaires sociales engagent une réflexion sur la mutualisation de leurs fonctions RH, informatique et autres.

Il est également proposé de mutualiser la gestion des flottes automobiles entre directions régionales (acquisition, utilisation partagée).

Proposition N°16 : favoriser les mutualisations entre directions régionales.

Pour tenir compte des difficultés des SIDSIC déjà évoqués, il est proposé de regrouper les effectifs sur un programme budgétaire unique. Celui-ci pourrait être soit le 333, soit le 307. Ce regroupement permettrait une gestion plus fluide des personnels et une meilleure saturation des emplois, deux conditions nécessaires pour le maintien opérationnel du service. Le 333 présente l'avantage d'être interministériel, le 307 reflète la part majoritaire des effectifs actuels. Il est urgent de trancher enfin le sujet.

Proposition N°17 : regrouper les effectifs des SIDSIC sur un seul programme budgétaire dès 2016.

5 – Améliorer la gestion immobilière :

La faiblesse des dotations budgétaires relatives à l'immobilier en région (BOP 309, 333 action 2, 723) et la dispersion de la fonction immobilière au sein des services rend nécessaire le regroupement des moyens existants tant au plan budgétaire qu'au plan humain, dans l'esprit du schéma directeur de l'immobilier régional (SDIR).

Les moyens budgétaires des BOP 309, 333 action 2 et 723 (REATE - CAS) pourraient être regroupés dans un BOP régional unique.

Parallèlement, il conviendrait créer un service régional chargé de la fonction immobilière de l'État, disposant des compétences et de l'expertise indispensables à la réalisation des travaux d'entretien et des opérations immobilières, placé sous l'autorité du préfet.

Ce service pourrait s'adosser aux compétences de certaines administrations de l'État (antennes immobilières du ministère de l'économie en région, antennes immobilières de la justice, service des constructions du rectorat) sur la base de conventions inter services.

Proposition N°18 : Améliorer la politique immobilière par le regroupement des moyens budgétaires dans un programme unique et l'expérimentation d'un réseau régional immobilier dans le prolongement du SDIR.

6 – Renforcer les coopérations avec la Bretagne

Des coopérations avec la Bretagne existent sur les thèmes des transports, de la mer et du littoral, des énergies marines renouvelables, des pôles de compétitivité, de l'enseignement supérieur, de la recherche notamment.

Ces coopérations méritent d'être renforcées pour accentuer les complémentarités dans l'action de l'État et améliorer la visibilité de l'inter région. Les IAA seraient un bon exemple d'application.

L'accentuation de ce rapprochement pourrait prendre la forme de rencontres et de points d'échanges thématiques, voire de COMEX inter régionaux, à l'image de ce qui est proposé pour le niveau régional.

En matière d'enseignement supérieur, le projet de COMUE UBL appellera un renforcement des échanges entre les deux régions. Avec 160 000 étudiants la COMUE UBL atteindrait une taille qui la situe au 1er rang national dans l'organisation régionale actuelle et, potentiellement, au 5ème rang dans la future organisation régionale.

Proposition N°19: Instaurer des rencontres interrégionales selon un format à préciser (points d'échanges, COMEX inter régionaux).

Il est également envisagé de favoriser les rapprochements entre missions régionales achat pour certains marchés et pour la communication interne(cf. lettre d'information de la MRA Pays de la Loire), ainsi qu'entre plate-formes RH dans les domaines de la formation notamment.

Proposition N°20: favoriser les rapprochements interrégionaux entre MRA et PFRH

* * * *

Les 20 propositions ci-dessus formulées sont rapidement réalisables, leur concrétisation insufflerait une dynamique positive. Elles n'épuisent pas le sujet de l'amélioration du fonctionnement de l'État, loin s'en faut ! Elles mériteront d'être complétées dans le sillage des décisions qui seront progressivement arrêtées en exécution du conseil des ministres du 22 avril 2015.

Le préfet de la région
Pays de la Loire



Henri-Michel COMET