



PRÉFET DE LA REGION PAYS DE LA LOIRE

*Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement
des Pays de la Loire*

Unités Territoriales

Nantes, le

Les chefs d'unité territoriales

à

Madame la directrice régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement

Objet : Diagnostic territorial

Par message en date du 5 mai 2015, vous avez bien voulu nous communiquer le document établi par Monsieur le préfet de région relatif au diagnostic territorial de notre région, en application de la circulaire de Monsieur le premier ministre en date du 18 février 2015.

Nous sommes particulièrement surpris de la proposition n° 12 faite dans ce document concernant les unités territoriales des directions régionales, présentant en particulier deux variantes susceptibles, selon l'analyse présentée, de renforcer le niveau départemental et de garantir une plus grande efficacité des services.

Les deux variantes proposées seraient de renforcer l'autorité fonctionnelle des préfets sur les UT ou de placer les unités territoriales dans les directions départementales.

Les deux objectifs à atteindre seraient de permettre aux préfets de département de disposer des services dont il a besoin pour mettre en œuvre les politiques relevant de sa compétence et de stopper l'érosion des effectifs des directions départementales interministérielles du fait de la perte de certaines de leurs missions.

Nous n'avons pas vu de proposition de ce type dans la contribution faite par la DREAL dans le cadre de l'exercice demandé.

Nous comprenons néanmoins et partageons les objectifs poursuivis par l'administration visant au maintien de l'efficacité des services au niveau départemental mais l'idée de placer les unités territoriales dans les DDPP ou les DDT irait, selon nous, à l'opposé du but recherché.

En effet, l'organisation actuelle de la DREAL Pays de la Loire découle déjà de postures défensives prises à l'époque de réformes antérieures. La solution a été de concentrer les moyens en région de manière à rendre les implantations départementales dépendantes du niveau régional et donc d'être inopérantes en cas de détachement vers le niveau départemental. Le dimensionnement actuel des

Horaires d'ouverture : 9h00-12h00 / 14h00-16h30
Tél. : 02 72 74 73 00 -- Fax : 02 72 74 73 08
5 rue Françoise Giroud - CS 18328
44263 NANTES Cedex 2

UT rattaché à une DDI ne permettrait pas d'assurer une analyse réglementaire et technique suffisante pour certaines affaires engendrant des prises de risques par les agents dans leurs propositions.

Des systèmes de mutualisation et de fonctionnement en Inter-départemental ont conforté les liens forts entre les implantations entre elles et entre les implantations et le niveau régional, tout en élevant le niveau de performance de nos organisations. Les gains faits en matière de productivité et d'expertise ont été considérables au regard de la faiblesse des moyens alloués collectivement et de la complexification et l'extension de nos missions, notamment dans le domaine de l'environnement.

Les unités territoriales de la DREAL comprennent également d'autres missions dont le diagnostic territorial ne fait pas état (antennes véhicules, antennes contrôle des transports terrestres, antenne hydrométrie) qui représentent pour certaines unités plus de 50 % de l'effectif du département. Pour ces missions, des coopérations au niveau inter départemental et régional sont également mises en œuvre pour optimiser les compétences rares. Certaines missions de proximité dans le domaine de l'homologation de véhicules par exemple ne nous paraissent pas pouvoir fonctionner de manière autonome au niveau départemental.

L'intégration des UT DREAL en DDI pourrait conduire à court terme à couper les agents de l'expertise régionale mutualisée aujourd'hui indispensable au traitement de nos dossiers. Elle conduirait rapidement à une segmentation des dossiers : les dossiers simples et sans enjeu seraient instruits en département, certes sous l'autorité entière et renforcée du préfet de département, mais les dossiers complexes remonteraient automatiquement en région faute d'unités d'œuvres et surtout d'expertise en local. Dans ce cas, le préfet de département perdrait la main sur les dossiers les plus sensibles de son département qui seraient « sous traités » au niveau régional. Comme il est peu probable de pouvoir renforcer les unités territoriales en leur affectant autant d'experts qu'il y a de domaines de spécialité, le niveau départemental s'en trouverait affaibli.

L'autre inconvénient, nous semble-t-il, réside dans le total désintérêt des inspecteurs à postuler en DDI pour exercer nos métiers, du fait du peu de technicité qu'il y aurait à acquérir en département. Certaines UT de la région ont déjà d'énormes difficultés à recruter, la banalisation des postes offerts ne contribuera pas à rendre ces postes attractifs y compris en second niveau.

Les objectifs définis par le diagnostic territorial ne peuvent donc être atteints que dans le cadre décrit dans la première variante gardant les UT pleinement intégrées dans la DREAL, quitte à renforcer effectivement l'autorité fonctionnelle des préfets sur ces UT.

Mais sur le fond :

- l'évaluation des chefs d'UT est déjà réalisée par les préfets de département qu'ils côtoient au quotidien. Nous n'imaginons pas que l'évaluation faite par la direction de la DREAL ne prend pas en compte les appréciations des préfets recueillies dans le cadre de l'écoute bénéficiaire ;
- les chefs d'UT participent déjà aux CODIR départementaux à l'exception de la Loire Atlantique ;
- les initiatives des UT sont parfaitement coordonnées avec les préfets, lors des CODIR et des entretiens bilatéraux et
- la dénomination des UT va déjà évoluer vers une référence départementale.

Cette variante, ainsi écrite, n'a donc pas beaucoup de substance et ne fait que décrire le fonctionnement actuel des chefs d'UT avec leurs préfets respectifs dans la région. Il faut donc chercher ailleurs les causes de telles propositions et les non-dits à l'origine du constat de non efficacité réalisé.

Nous faisons d'abord collectivement le constat que nos UT sont mal dimensionnées dans leur rôle de représentation – quel est le poids d'un chef d'UT, quels sont les sujets qu'il aborde en CODIR départemental ?

Nous avons ensuite de plus en plus de mal à assumer l'indépendance de certains avis non concertés avec les UT émis par les services régionaux de la DREAL, y compris sur les dossiers que nous suivons en direct avec les préfets. Ces derniers se sentent mis devant le fait accompli, victimes de propositions ne prenant pas en compte le contexte local.

Le pilotage en direct par l'échelon régional des UT, tout d'abord, et des procédures comme l'autorisation unique par exemple, renforcent le sentiment qu'ont les préfets d'un lâcher prise des UT sur les sujets majeurs. En ce sens, le diagnostic territorial retranscrit une réalité, pouvant effectivement conduire à une volonté de prise de contrôle des UT par le corps préfectoral.

Étant les premiers concernés par une évolution organisationnelle qui serait dangereuse pour l'ensemble des politiques que nous avons à mettre en œuvre, nous vous présentons ci-après une proposition en deux volets allant dans le sens de la proposition 12a) du DT.

1. Rendre les UT visibles au sein d'une organisation territoriale équilibrée

Compte tenu du faible espoir de renforcer quantitativement les UT, il est question ici de donner quand même une masse critique aux UT de manière à compter dans une organisation départementale à 5 services (3 DDI et 2 UT).

L'UT pourrait clairement assurer une représentation plus formelle de la DREAL et un rôle intégrateur des procédures ICPE et à terme autorisation unique. Pour cela, nous proposons :

- de donner autorité aux chefs d'UT sur l'ensemble des agents de la DREAL en poste dans le département et non plus ne leur faire jouer qu'un rôle d'hébergeur peu valorisant ;
- de laisser une plus grande marge d'appréciation aux chefs d'UT sur la notion de proportionnalité (problématique environnementale, enjeux..) ;
- d'intégrer l'inspection des installations classées de la DDPP à l'UT de manière à avoir une approche cohérente des enjeux et lisser les charges de travail sur des équipes élargies mieux coordonnées régionalement ;
- de remettre au centre de la procédure, notamment dans la perspective de l'autorisation unique, les inspecteurs des UT afin de poursuivre l'approche intégrée qui a fait la force et l'efficacité de la législation sur les installations classées. Cette démarche s'inscrit également dans les simplifications administratives nécessaires ;
- d'intégrer à terme des missions départementales aujourd'hui exercées par le niveau régional, avec les effectifs afférents et, dans l'immédiat, d'accorder un droit d'information aux chefs d'UT sur les affaires départementales ;
- d'intégrer les préfets dans la boucle des arbitrages annuels sur les UO des UT qu'il y aurait lieu de revoir à la hausse malgré la faible marge de manœuvre.

2. Valoriser et responsabiliser les chefs d'UT auprès des préfets

Il est question ici de répondre au besoin d'exercer une autorité fonctionnelle sur les UT par les préfets. Pour cela il faut remettre le fonctionnement de la DREAL dans le sens qui avait été défini historiquement, à savoir : un échelon régional expert et connecté au niveau national au service des UT et non l'inverse. Pour cela, nous proposons :

- de revoir les délégations de signature pour montrer aux préfets la réelle délégation de proximité faite aux chefs d'UT, leur maîtrise sur les affaires et leur intégration définitive dans le dispositif

interministériel départemental et, à cette occasion, de rendre plus lisible l'organigramme de la DREAL ;

- d'attribuer le titre de directeur d'UT aux actuels chefs d'UT, à l'instar de ce qui existe en DIRECCTE, afin d'asseoir le poids de la représentation départementale et de couper court à toute interprétation des services de la DREAL sur la notion d'autorité fonctionnelle aujourd'hui comprise de plus en plus comme une autorité hiérarchique ;
- de rappeler l'autorité des chefs d'UT sur les chargés de mission régionaux pour les affaires les concernant et la nécessité de les informer afin de garantir une parfaite information des préfets et la prise en compte de leur avis en amont des propositions qui leur seront faites sur les affaires sensibles ;
- de permettre aux UT de décliner localement les priorités du service dans des plans annuels qui ne seraient pas qu'une simple déclinaison de plans régionaux ne laissant pas de place aux affaires non considérées comme « top prioritaires » ou incontournables, mais au contraire des feuilles de route pour organiser l'animation régionale, définir les actions de support attendues et les engagements de service adaptés à chaque préfet.

Cette proposition permet de répondre aussi aux divers points sensibles relevés que ce soit dans les rapports du CGEDD de février 2015 sur l'évaluation des polices de l'environnement et de mars 2015 sur la prévention des risques en Pays de la Loire.

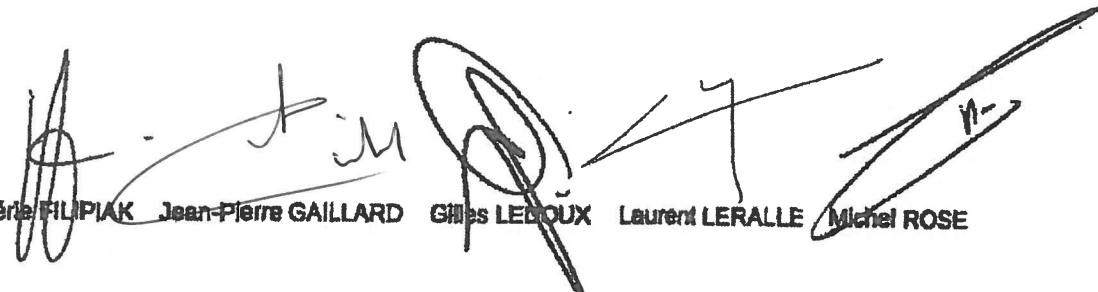
Elle permet de répondre directement à l'objectif du diagnostic territorial qui ne laisse aucunement la porte ouverte à une réflexion sur l'évolution de l'organisation régionale dans son ensemble pour répondre aux soucis d'efficacité. D'autres pistes existent, comme par exemple les limites départementales, pour occasionner des regroupements et des équilibrages selon des logiques de bassin (eau, emploi, industrie, ressources naturelles..) ou de filières industrielles, pour une action et au plus près des enjeux. Les chefs d'UT peuvent être aussi force de proposition sur ce type de piste, n'étant pas particulièrement attachés à une organisation départementale rigide.

Nous regrettons collectivement la mise sur la place publique de propositions non concertées et pouvant être dangereuses pour l'action publique. Elles nous paraissent basées sur un fondement plus que fragile, peut être dû à la persistance de propos dévalorisant l'action des UT (non respect des délais) ou mettant systématiquement en valeur la remontée des actions vers le niveau régional sans faire le bilan des gains apportés (planifications carrières et déchets, dossiers sensibles).

Nous souhaiterions pouvoir débattre rapidement avec vous directement de ces sujets et vous proposer notre appui pour défendre l'intégrité de notre DREAL.

Il nous paraît utile de préciser que cette démarche est indépendante de toute action syndicale, car nous ne sommes pas tous syndiqués. Nous voulons juste mettre à votre disposition notre large expérience de terrain et des relations avec les préfets de département.

Nous nous tenons à votre disposition pour convenir d'un rendez-vous.


Valérie FILUPIAK Jean-Pierre GAILLARD Gilles LEDOUX Laurent LERALLE Michel ROSE