

REFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ETAT : SEPT POINTS D'ATTENTION

La circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 sur l'organisation territoriale des services publics jette les bases d'une nouvelle réforme des services territoriaux de l'Etat et des opérateurs. Elle va dans la bonne direction en prenant acte de l'évolution de l'ensemble de l'action publique locale et notamment des vagues successives de décentralisation et de réformes des collectivités territoriales ; en poursuivant un objectif de clarification, nécessaire à l'action et à la lisibilité du système administratif ; en dessinant un Etat plus souple et plus adapté à son territoire ; en permettant de sortir d'une organisation devenue dans bien des domaines intenable pour l'encadrement et pour les agents. Enfin, la circulaire évoque les questions de ressources humaines, de management et de gestion, qui avaient été trop largement absentes de la mise en œuvre de la précédente réforme, la « réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat » (RÉATE).

La circulaire n'aborde pas cependant certains sujets majeurs qui devraient, pour le Cercle de la réforme de l'Etat, être intégrés dans le cadrage final du Gouvernement. Le Cercle, qui comprend des responsables d'administrations centrales et déconcentrées relevant des différents ministères, d'opérateurs de l'Etat et de collectivités territoriales, d'acteurs de la société civile ainsi que des universitaires, souhaite par la présente note contribuer à la pleine réussite de la réforme. L'analyse de la circulaire et des nombreux rapports qui ont été établis sur la situation des administrations territoriales de l'Etat, mais aussi l'expérience de ses membres, les réactions qu'ils ont pu recueillir sur le terrain auprès des agents, des citoyens et des entreprises, l'amènent, dans une optique opérationnelle et sans viser à l'exhaustivité, à appeler l'attention des décideurs sur sept points. Compte tenu de la proximité des échéances, il les rend dès maintenant publics.

1. Partir des attentes des citoyens et usagers, des entreprises, des territoires et non des seules préoccupations internes de l'Etat

L'un des premiers objectifs posés par la circulaire du 24 juillet est l'amélioration du service public pour les citoyens. Il faut cependant réaffirmer avec force que la réforme ne doit pas être définie à partir des seules préoccupations et enjeux de pouvoir internes à l'Etat, mais à partir des attentes des usagers et des acteurs des territoires et de la nécessité de redonner de l'efficacité à la conduite des politiques publiques. Ce n'est certes pas facile mais un vrai dialogue est nécessaire.

Ni les usagers ni les acteurs des territoires n'ont vocation à être des experts de la répartition des différentes compétences entre les diverses administrations, entre l'Etat, ses opérateurs, les collectivités. Une attente majeure est un système plus simple et enfin lisible.

Que les politiques conduites aient pour destinataires les citoyens, les entreprises ou plus largement les acteurs des territoires, ceux-ci sont en attente, pour résoudre leurs problèmes, d'une réponse publique et non nécessairement d'une réponse de l'Etat. Ainsi la réforme doit être pensée dans le cadre non de ses seuls services déconcentrés et opérateurs mais du système d'action publique locale dans son ensemble.

La majorité des politiques publiques est aujourd'hui co-portée à une étape ou une autre, ou pour tel ou tel public, parfois via des instruments ou des structures prévues spécifiquement pour permettre l'action croisée (contrats de ville, groupements d'intérêt public, etc.). L'Etat ne peut ainsi pas concevoir une politique cohérente d'insertion sans intégrer à sa réflexion les rôles des Départements, des centres communaux d'action sociale, des Caisses d'Allocation Familiale, de Pôle Emploi, des missions locales et désormais des Métropoles. Il est donc crucial de tenir compte, politique publique par politique publique, de la réalité de l'exercice des compétences et des moyens financiers dans les territoires et en

misant résolument, dans la réorganisation, sur l'acteur le mieux placé pour être le plus efficace. Et il ne faut pas chercher à maintenir à toute force un service ou opérateur de l'Etat en face de chaque compétence des collectivités au risque de maintenir l'enchevêtrement actuel. Souvent mise en avant pour justifier ce maintien, l'égalité des citoyens sur le territoire doit être recherchée par d'autres moyens. La réforme ne peut réussir qu'en étant « disruptive » sur ce point.

Il faut aussi éviter l'écueil de la RÉATE où des préoccupations et rivalités internes trop déterminantes ont conduit en certains cas à des regroupements dénués de sens pour les agents mais aussi les usagers.

2. Elargir la réflexion à l'ensemble des fonctions de l'Etat sur les territoires

Afin de concevoir de la manière la plus cohérente possible cette réforme, la focale doit également être élargie à un plus large ensemble de politiques et services de l'Etat sur le territoire. Il paraît difficile d'atteindre les objectifs de clarification, de rationalisation, de modulation en s'en tenant à une partie en définitive très minoritaire de l'Etat (les services et opérateurs relevant le plus directement des préfets, pratiquement seuls concernés par la circulaire du 24 juillet) et sans inclure dans la réflexion les services de l'éducation nationale, les finances publiques, la police et la gendarmerie nationales, dont les réseaux locaux sont les plus denses ; leurs agents sont, pour une grande partie de nos concitoyens, le visage le plus quotidien du service public rendu par l'Etat sur le territoire.

Ce qui doit être mis en cohérence, c'est bien l'Etat dans son ensemble.

La complexité des sujets auxquels les administrations et opérateurs de l'Etat font face nécessite une capacité de réponse intégrée que seules rendent possible une répartition des fonctions et des interconnexions simples et claires, sans coûts de coordination démesurés. Cette coordination est, dans la plupart des domaines, assurée par les Préfets, mais les conditions doivent être créées pour qu'elle soit renforcée au niveau opérationnel.

Ainsi, l'efficacité des fonctions régaliennes suppose que l'organisation des services de contrôle et d'inspection soit pensée globalement, de manière à favoriser, dans le respect des politiques que chacun a en charge, le partage de leurs connaissances et méthodes et les actions collectives (par exemple entre le contrôle fiscal et celui de la formation professionnelle, ou entre les douanes et les services vétérinaires et ceux chargés de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes).

Les problématiques de santé, d'environnement, d'agriculture, l'action sociale, sont aujourd'hui étroitement imbriquées et, de même, la santé ne peut plus être conçue indépendamment des sujets d'inégalités et de cohésion sociale. Il faudrait aller très au-delà des mentions succinctes de la circulaire du 24 juillet sur les ARS et les services de la cohésion sociale pour adapter les structures et leurs articulations à ces enjeux majeurs.

L'élargissement de la réflexion à un ensemble suffisamment large de services dépendant de l'Etat est enfin nécessaire pour répondre réellement aux objectifs de mutualisation des fonctions supports. Une mutualisation sur un périmètre restreint, n'a nécessairement qu'un impact limité.

3. Préciser l'articulation entre les niveaux national, régional et local et la répartition des rôles : animation, stratégie, expertise, proximité...

Dans une optique de plus grande proximité, la circulaire entend rééquilibrer les moyens de l'Etat sur le territoire au bénéfice du niveau départemental. La fusion des régions et le prisme métropolitain des dernières réformes doivent sans conteste être compensés par un effort de présence sur l'ensemble du territoire, de l'urbain au rural, l'Etat devant rester accessible aux citoyens et acteurs du territoire.

Cependant l'Etat, en plus d'être proche, doit également rester stratégique, et le niveau régional conserve ici toute sa pertinence, que ce soit dans l'orientation ou dans la coordination des services. Cet échelon doit aussi mobiliser et mutualiser les expertises techniques, ce qui n'est possible qu'à un niveau territorial large. Répondre au sentiment d'éloignement de l'Etat ne doit pas conduire à déstructurer l'organisation de services déconcentrés qui sont régionalisés mais dont l'action s'exerce sur le terrain dans l'ensemble d'une région. et le font ainsi profiter de leur expertise (y compris, sous forme d'équipes régionales ou par l'exercice d'une fonction régionale par un agent implanté en unité départementale ou interdépartementale). Une trop forte départementalisation des expertises ne saurait être optimale, a fortiori dans le contexte actuel de réduction des effectifs. Il est en revanche crucial de trouver le bon calibrage pour les fonctions assurées par le niveau régional, par exemple en fixant un ratio maximal entre effectifs consacrés au pilotage et à la coordination et effectifs opérationnels : les premières sont utiles mais les usagers attendent avant tout un Etat opérationnel et en contact avec le terrain.

Enfin, l'organisation actuelle méconnaît, dans divers domaines, la nécessité d'une articulation précise et fluide entre les différents niveaux de l'action de l'Etat - national, régional et départemental -, ce qui a généré des pertes d'efficacité. Réussir l'articulation des différents niveaux du « système Etat » est ainsi une condition d'une efficacité accrue des politiques publiques.

4. Réunir les conditions nécessaires à la réussite des mutualisations

Ces mutualisations des fonctions support de l'Etat déconcentré sont attendues non seulement pour réduire les dépenses courantes, mais également pour libérer plus de temps opérationnel sur les métiers des services déconcentrés. Trois conditions de réussite doivent être soulignées.

Une meilleure intégration de la fonction immobilière est la réforme clé qui permettra des économies durables et d'ampleur. La multiplication d'implantations partagées accélérera par exemple la mutualisation des services généraux et des véhicules de service. Cet objectif de sites densifiés et multi-occupants est déjà inscrit dans les schémas directeurs immobiliers régionaux, mais leur application doit être plus fortement accompagnée par des équipes régionales plus intégrées. Aujourd'hui les compétences se trouvent en effet éclatées entre les directions des finances publiques (Responsables de la politique immobilière de l'Etat, services locaux du domaine), le Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR), la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et les ressources mobilisées au sein des services occupants.

Pour autant, la mutualisation ne doit pas conduire à l'engorgement de services supports trop « centralisés », avec un risque de bureaucratisation, qui nuirait au bon fonctionnement des services au quotidien. Les moyens de simplifier la gestion des sites multi-occupants devraient ainsi être recherchés. Si l'extension du Programme budgétaire 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » a permis de reconstituer une vision globale des dépenses courantes des services et de rétablir une équité dans certaines dotations, son architecture, si elle doit donner au niveau préfectoral la vision et l'action d'ensemble, doit rester suffisamment fine pour maintenir au sein des services leur capacité de réponse aux besoins courants. Le transfert au ministère de l'Intérieur de ce Programme 333, aujourd'hui rattaché au Premier ministre, pourrait être un contre-signal, puisque le rattachement au Premier ministre est par essence le plus transversal.

Les mutualisations ne pourront produire tous leurs effets que si les organisations sont stabilisées.

5. Impulsion, animation, coordination : réussir l'articulation entre pilotage et management, entre préfets et dirigeants de services déconcentrés

Le corps préfectoral remplit au quotidien un rôle majeur de représentation de l'Etat, de pilotage global et d'articulation des politiques publiques de l'Etat avec celles des collectivités, d'impulsion et de suivi de l'application des lois et réformes, d'animation des acteurs du territoire, vers lequel ceux-ci se tournent souvent pour trouver arbitrage ou appui. La réorganisation en préparation doit leur permettre de rester à la hauteur de vue nécessaire au plein exercice de ces missions, tout particulièrement au niveau régional. Il ne serait ni cohérent ni efficace de chercher à en faire des managers directs des services techniques.

Il est central d'affirmer la responsabilité des managers que sont les directrices et directeurs de services déconcentrés et des échelons locaux des opérateurs, en leur donnant la possibilité et les moyens de conduire l'activité de leurs unités, d'en adapter l'organisation, de réallouer certains effectifs et crédits, de recruter eux-mêmes ou d'intervenir dans les recrutements afin d'optimiser le fonctionnement et d'atteindre les objectifs locaux des politiques publiques. Leur déresponsabilisation serait un écueil majeur de la réforme.

La recomposition en cours, et notamment les mutualisations et nouvelles répartitions de compétences, doivent permettre de clarifier les rôles de chacun et ainsi de fonder les relations opérationnelles sur la confiance et la responsabilité.

6. Placer au cœur de la réforme le sujet du management et les fonctions RH

Le sujet du management est évoqué dans la circulaire. C'est un progrès à souligner par rapport à la mise en œuvre de la RÉATE, dont il a été largement absent. Nous sommes convaincus qu'il ne peut y avoir de réforme en profondeur de l'Etat sans un saut qualitatif managérial. Celui-ci passe déjà par les marges de manœuvre à redonner aux chefs de services déconcentrés, en déconcentrant un certain nombre d'actes, notamment en matière de gestion des ressources humaines, qui engorgent les Secrétariats Généraux des ministères. La réussite passe aussi par un accompagnement managérial de la transformation. Elle suppose également une réduction du nombre de niveaux hiérarchiques, dont l'excès alourdit le fonctionnement et prive de ses responsabilités essentielles l'encadrement intermédiaire.

Elle doit s'accompagner d'une évolution des statuts vers la simplification et des unifications de corps pour faciliter les passages entre services mais plus encore le management.

La question de l'efficacité et de la professionnalisation du recrutement est citée par l'ensemble des managers. Dans un contexte de baisse d'effectifs, de nombreux services pâtissent encore plus de taux de vacance élevés, dus entre autres à la longueur et la lourdeur des processus. Or, pour nombre de profils, une plus grande ouverture de l'horizon des recruteurs permettrait de trouver des compétences dans d'autres viviers et de pourvoir plus rapidement les emplois. Afin d'éviter les approches défensives, cette ouverture doit être concomitante dans l'ensemble des services. Elle doit aussi être accompagnée d'une formation des cadres aux techniques du recrutement et au repérage des compétences.

La formation continue doit être vue comme un investissement permettant à l'Etat de s'appuyer sur des agents en phase avec leurs fonctions et avec les évolutions de la société et de l'action publique. Ils doivent pouvoir être accompagnés dans l'évolution de leurs métiers et leurs possibles requalifications. Les managers doivent pouvoir se fixer des objectifs de progression des compétences de leurs équipes afin de maintenir la pertinence de la réponse des services mais aussi l'employabilité de leurs agents.

L'absence de mise en place à court terme des dispositifs et outils d'accompagnement managérial et RH des transformations qui avait été annoncés dans la circulaire du 24 juillet est un sujet d'inquiétude pour les agents des services déconcentrés, notamment de ceux directement concernés par des restructurations qui s'engagent dès maintenant.

7. Revisiter d'urgence les outils internes et ceux destinés à accompagner les usagers

La critique des outils mis à disposition des agents et des usagers est récurrente. Elle est souvent justifiée. Or, le temps perdu à renseigner des outils mal conçus ne peut être employé à conseiller l'utilisateur, à traiter ses problèmes. Il est nécessaire et urgent d'intégrer les attentes et expériences des usagers, internes et externes, dans le développement et la refonte des applicatifs, avec des interfaces simples à utiliser pour eux et des passages faciles entre les canaux.

Big data, intelligence artificielle, dématérialisation, les projets sélectionnés pour être incubés et financés par le fonds de transformation de l'action publique (FTAP) font la part belle au numérique et permettent d'entrevoir ce que pourrait être le service public de demain. Il est toutefois essentiel de répondre à l'attente de proximité et ce saut technologique ne doit laisser personne de côté, ni les agents ni les usagers. Pour réussir un service public numérique inclusif, la pluralité des canaux (« multi-canal » numérique, accueil physique, téléphone) et des accès au service doit être non seulement maintenue mais, dans nombre de cas, développée, alors que la situation actuelle est souvent celle d'un décrochage dans la qualité de service, notamment dans l'accès téléphonique ou la prise de rendez-vous, entre le service public et les entreprises privées voire les professions libérales.

Il ne faut en outre ni se faire d'illusion ni chercher à en créer : la transformation numérique, a fortiori dans un ensemble aussi vaste et disparate que l'Etat, prendra du temps même si elle est poussée résolument. A court terme il faut encourager les initiatives locales d'utilisation de logiciels libres, de solutions techniques souples faciles à développer en réponse à des besoins sur le terrain, faciliter le travail à distance dans des espaces de proximité (y compris de co-working).

Un décalage trop long entre l'annonce d'une transformation numérique radicale et la réalité ne pourrait que préjudicier à l'image globale de la réforme. De manière plus générale, les conditions matérielles seront des facteurs d'adhésion des agents à la réforme et de crédibilité quotidienne de la transition numérique.

* * *

Le Cercle tient à appeler en outre l'attention sur trois préoccupations : le sens, la méthode, l'accompagnement.

Ce qui doit être premier, c'est **le sens**. Pour nombre d'agents et, plus largement de Français, la crainte existe d'un recul du service public. Le sens donné aux évolutions engagées devrait s'entendre comme une refondation de l'Etat, adaptée aux transformations actuelles et à venir, donnant une vision claire en laquelle tous pourront se reconnaître et agir dans l'intérêt collectif. Ce « sens pour tous » est attendu par l'ensemble des agents, comme un repère nécessaire à leur engagement pour le service public.

La deuxième préoccupation porte sur la **méthode**. Le gouvernement entend disposer rapidement, par le processus et le calendrier choisis, d'une vision claire de la situation et des besoins d'une partie de son réseau territorial, et des solutions pour la recomposer. Il a choisi d'interroger les préfets et que ceux-ci interrogent eux-mêmes les directeurs de services déconcentrés. Ces retours depuis les départements et régions et les propositions qu'elles comporteront sont évidemment des concours précieux à la réforme. Toutefois, cette méthode comporte le risque d'obtenir des propositions traduisant des vues nécessairement partielles, cloisonnées et inévitablement administratives. En outre, l'état actuel de dispersion des administrations chargées de ces sujets au plan central (délégation interministérielle à la transformation publique, direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat, direction générale de l'administration et de la fonction publique, direction de la politique immobilière de l'Etat) peut renforcer la difficulté d'une consolidation cohérente au plan central. Il y a nécessité d'enrichir et conforter le processus de consultation et de synthèse.

Enfin, penser dès maintenant **l'accompagnement des agents et de la réforme** est une condition sine qua non de sa réussite. Des annonces ont été faites et des travaux lancés, laissant les agents dans l'incertitude quant à leur avenir professionnel, a fortiori dans un contexte budgétaire restrictif. Il faut pouvoir dès à présent mobiliser dans l'action tous les acteurs qui pourront penser et accompagner les réorganisations et les reclassements (responsables opérationnels et équipes RH).

C'est dans ces conditions que la réforme trouvera son sens auprès des agents et de l'ensemble des Français.