

PREFET DE LA REGION BOURGOGNE
PREFET DE LA REGION FRANCHE-COMTE

Le Préfet de la région Bourgogne
Le Préfet de la région Franche-Comté

à

Monsieur le Premier Ministre
A l'attention de M. le Secrétaire Général du
Gouvernement
57 rue de Varenne
75007 PARIS

Dijon et Besançon, le 31 mars 2015

Objet : Rapport des Préfets de régions Bourgogne et Franche-Comté

Réf. : Votre lettre du 13 novembre 2014

La note de synthèse que nous vous remettons fait le bilan de tous les travaux que nous avons conduits avec les responsables de l'ensemble des services de l'Etat de Bourgogne et de Franche-Comté depuis la lettre de mission que vous nous avez adressée le 13 novembre 2014.

Nous avons jugé nécessaire d'établir à votre attention une contribution reflétant notre réflexion et notre vision plus personnelles des choix d'organisation qui pourraient être retenus ainsi que les conditions de réussite associées.

Cette contribution repose entièrement sur les travaux conduits par l'ensemble de l'équipe projet territoriale avec l'appui particulièrement apprécié du SGMAP, de la DGAFP et du SG MI. Nous voulons spécialement saluer l'engagement sans réserve des directeurs régionaux à nos côtés dès le début de notre initiative conjointe.

Au terme de ces travaux, il nous est apparu essentiel pour le succès de cette réforme d'être en capacité de démontrer qu'elle est aussi une opportunité de renforcer le rôle et la place de l'Etat territorial. Tant les cadres de l'Etat en région que les représentants du personnel que nous avons associés à nos travaux insistent sur l'importance de lui donner ce sens. A cet égard le principal enjeu de la fusion des deux régions est bien, comme l'a dit le Secrétaire général du gouvernement Serge Lasvignes lors du Comité de l'Administration Inter-Régional (CAIR) que nous avons organisé le 10 mars, d'aller au-delà en faisant de la réorganisation des services une opportunité de moderniser l'administration de l'Etat en région.

Il s'agit donc selon nous de renforcer la robustesse des services régionaux de l'Etat et ainsi de :

- mieux porter et déployer les politiques publiques dans les territoires,
- mieux gérer la diversité des enjeux par le maintien des expertises requises et couvrir des champs d'intervention émergents et stratégiques.

C'est aussi l'occasion de moderniser l'organisation du travail pour disposer de davantage de marges de manœuvre et de plus de souplesse dans la mise en oeuvre des politiques publiques dans les territoires.

Nous retirons enfin des travaux que nous avons conduits trois certitudes :

- la nature, la profondeur et la franchise du dialogue social seront déterminantes pour mener à bien un processus de changement qui affecte des personnels et des organisations déjà profondément remaniées ces dernières années (redimensionnées hier par la RéATE et impactées aujourd'hui par les mouvements de réduction d'effectifs) et à propos du fonctionnement desquelles les organisations syndicales évoquent de plus en plus des cas de « souffrance »...
- l'égalité de traitement dans la conduite de ces changements sera un facteur déterminant : égalité entre services (périmètre RéATE et hors RéATE), entre agents (selon leurs ministères de rattachement et leurs situations statutaires et indemnitaires), entre agents de l'Etat et agents des Conseils régionaux fusionnés et entre les sites d'implantation (la répartition des agents et des services entre les capitales régionales) ;
- la mise en oeuvre de l'équilibre, posé par le gouvernement dans la communication en conseil des ministres (le 4 mars 2015), pour la répartition des services entre les anciennes capitales régionales sera scrutée par tous les acteurs et constitue un élément clé de la réussite de la réforme.

I) Les enjeux essentiels du succès de la nouvelle organisation des services régionaux de l'Etat tiennent à la fois à une gestion adaptée des Ressources Humaines, et au renouvellement des modes de travail

I-1 Une gestion adaptée des RH :

Dans des régions comme la Bourgogne et la Franche-Comté, de tailles comparables (2,8 M habitants au total) mais de densité faible (59 habitants au Km²) la place des administrations publiques occupe un rôle important tant du point de vue de l'emploi que de la politique d'égalité des territoires : 1700 agents environ à l'échelon régional (hors préfectures et DDI) dans le périmètre RéATE et SGAR et 1300 dans le périmètre hors RéATE (auxquels s'ajoutent près de 3300 agents des préfectures et des DDI des 8 départements). Dans ce contexte, la richesse et la disponibilité des ressources humaines sont essentielles pour la mise en oeuvre des politiques publiques et la conduite des actions régaliennes de l'Etat. Or la baisse continue des plafonds d'emploi fragilise d'ores et déjà certaines des DR comme leurs UT dans l'exercice de leurs compétences (problématique des ressources rares) et ce d'autant que le rapport technique que nous vous adressons montre que les départs à la retraite attendus d'ici à 2020 concerneront principalement les fonctions métier (21 % des effectifs présents aujourd'hui seront à la retraite en 2020). La fusion des régions offre sans nul doute la perspective d'une meilleure gestion des compétences, et même surtout des compétences rares à travers le renforcement lié à la mutualisation des effectifs des deux régions et l'obtention corrélative d'une masse critique qui pourra offrir les capacités de gérer de manière optimisée leur déploiement sur le territoire régional.

Cela permettra également d'offrir des perspectives de carrière plus importantes aux agents de niveau intermédiaire et de pallier la relative désaffection que rencontrent certaines régions prises isolément comme la Bourgogne et la Franche-Comté (faible attractivité pour les mutations, certains postes offerts restent vacants notamment les postes à forte technicité : ingénieurs, inspecteurs, techniciens...).

I-2 Un renouvellement des modes de travail :

Trois familles d'évolution de l'organisation ont été envisagées (scénario « bi-site jumelé », scénario « bi-site fonctionnel », scénario « mono-site »). Mais, quel que soit le mode d'organisation retenu (qui ne sera pas de toute façon opérationnel dès le 1^{er} janvier 2016), pour y parvenir, il sera indispensable de faire évoluer et de rénover les modes de travail. Pour cela, il faudra admettre de recourir, avec discernement, à différentes solutions techniques en sortant, autant que nécessaire, des contraintes ministérielles (pouvoir développer les visio-conférences de manière plus fluide, y compris sur le poste de travail ; développer les possibilités de télétravail, créer les conditions pour le « co-working » sur des sites dédiés aux administrations).

Ces formules seront d'autant plus pertinentes qu'elles permettront de mieux gérer certains enjeux liés à la mobilité.

Enfin, le choix du mode d'organisation et des axes de réorganisation et de modernisation de l'Etat doit, à notre sens, tenir compte de la montée en puissance des Conseils régionaux et donc de l'articulation entre leur niveau de compétences qui sera acquis en 2016 et celui de l'Etat déconcentré. La nouvelle organisation doit reposer sur une vraie déconcentration donnant au préfet de région et au « collègue des DR » de vraies compétences et de vraies responsabilités, y compris en termes de gestion des RH et d'allocation des ressources.

Dans ce cadre nouveau, il faudra donc un Etat déconcentré fort, dynamique et réactif.

II) Le choix d'un scénario privilégié d'organisation

Au vu du travail mené depuis novembre et des avantages et inconvénients posés pour chaque modèle de scénario présenté dans la note technique jointe, nous pensons tout d'abord que le scénario « bisite jumelé » ne peut être qu'une étape de transition qui n'apparaît pas soutenable à long terme à la fois en termes d'efficience, de lisibilité vis-à-vis de l'extérieur et de garantie pour les agents.

Nous rappelons cependant que nous n'avons pas reçu mission de proposer, à ce stade, un choix de la ville chef-lieu de région et que ce scénario privilégié repose sur des considérations d'organisation transposables quelle que soit la ville retenue.

Nous recommandons donc de privilégier un scénario mixte panachant le scénario « monosite » et le scénario « bi-site fonctionnel », en localisant, au cas par cas, les DR selon leurs spécificités.

II-1 La modularité de l'organisation des services régionaux de l'Etat en région est nécessaire :

- Les caractéristiques géographiques, et les contraintes qu'elles génèrent, peuvent être très différentes selon les régions fusionnées. Les problématiques pour la Bourgogne Franche-Comté (BFC) sont très différentes de celles des grandes régions (notamment celles constituées par fusion de trois régions). Ainsi en BFC où le temps de trajet entre Besançon et Dijon (autour d'une heure en train comme en voiture) est comparable à celui entre La Défense et Bercy, il serait tout à fait possible d'envisager une localisation des états-majors des DR sur les deux villes. L'adaptation de l'organisation selon la taille des régions est un principe à introduire.

- Les organisations des DR peuvent être modulaires dans une même région selon le type de DR (effet de taille) et sur la base d'un scénario de "panachage fonctionnel" (mixte entre « monosite » et « bi-site fonctionnel »). Une formule, par exemple, dans laquelle le préfet de région serait établi dans une ville et le DREAL dans une autre pourrait fonctionner, étant donné la faible distance entre les 2 villes et illustre la recherche de l'équilibre entre les deux villes actuellement chefs lieux de région. Naturellement, le scénario retenu pourrait être différent selon les DR, et également selon les régions. La proximité des deux capitales régionales actuelles favorise sans doute des solutions spécifiques pour la Bourgogne-Franche-Comté qui ne sont pas toutes reproductibles au plan national.

- Enfin, parmi les DR, toutes ne sont pas en situation de fonctionner dans une organisation identique : certaines devraient pouvoir envisager une organisation « monosite » comme la DRAC ou la DRJSCS, alors que d'autres comme la DREAL, la DIRECCTE et la DRAAF pourraient être organisées en mode « fonctionnel » ou adapté. Ainsi, les DREAL et DRAAF de Bourgogne et Franche-Comté ont déjà, naturellement, développé des compétences différenciées tenant compte des spécificités de chacun de territoires pour la mise en œuvre des politiques publiques : par exemple la DREAL de Franche-Comté a développé un pôle de compétence en matière hydraulique et de risque inondation déjà à disposition du préfet de Bourgogne. De manière comparable, la DRAAF de Bourgogne est la direction référente pour la coordination des actions de l'Etat, dans cadre du bassin viti-vinicole.

II-2 Il faut veiller à l'égalité de traitement entre acteurs et territoires

L'égalité de traitement et plus encore la cohésion de l'Etat exigent que les services hors RÉATE et les opérateurs soient concernés de la même manière par la réforme. La question de l'équilibre géographique du dispositif en Bourgogne-Franche-Comté pourrait ainsi trouver une solution qui apparaîtrait satisfaisante aux villes chefs-lieux. A ce titre, il est essentiel, une fois déterminé choix du chef-lieu de région, de viser à une répartition équitable entre les deux villes, des services du rectorat comme de l'ARS ainsi que des services des opérateurs.

II-3 Il faut prendre en compte l'articulation avec les implantations des services du Conseil régional

Si, à notre sens, le Préfet de région et l'ensemble des DR peuvent ne pas être localisés dans la même ville, la question de l'articulation avec les implantations que choisira le Conseil régional pour son exécutif et ses services sera importante pour la conduite future des politiques publiques partenariales. A ce stade, il ne semble pas exclu que les services du futur Conseil régional – sous réserve des choix que pourra faire la future majorité régionale – soit organisés durablement en « bi-site fonctionnel » mais cette décision pourrait n'être prise qu'au cours de l'année 2016. Il risque donc d'y avoir un véritable sujet d'harmonisation de l'organisation des services et pourtant il nous semble difficile que l'Etat ne se positionne pas dès la fin 2015 pour définir son modèle d'organisation.

II-4 Il faut maintenir l'esprit d'équipe au sein des services de l'Etat

Enfin, le sentiment d'adhésion à la mise en œuvre du projet de réforme est important pour les cadres qui ne seront pas préfigurateurs, à au moins deux titres. Tout d'abord, en Bourgogne-Franche-Comté, parce que leur implication personnelle a été forte et constante durant toute le déroulement de notre mission ; ensuite, parce que d'un point de vue managérial, les DR non préfigurateurs resteront effectivement DR jusqu'à la mise en place des directions uniques.

Le préfet préfigurateur devra donc garder à l'esprit la nécessité d'animation des « binômes DR ».

III) Les conséquences de la réforme sur l'organisation de la future préfecture de région et du SGAR

Nous avons retenu l'hypothèse que le Préfet de région demeurerait également préfet de département chef- lieu, même si celle d'un préfet de région « dédié » méritait d'être posée. Il conviendrait donc de lui donner la possibilité d'être réellement, et au quotidien, un préfet manager de l'action des DR et d'animer en direct la mise en œuvre des politiques publiques.

Une clarification des niveaux de responsabilité devra ainsi être opérée afin de pouvoir fournir au Préfet de région/préfet de département des moyens efficaces et réactifs face à un Conseil régional qui sera monté en puissance (voir partie enjeux). Si le Préfet de région doit également se consacrer aux affaires départementales, il convient qu'il puisse s'appuyer sur un adjoint au niveau régional doté d'une forte légitimité afin d'être en situation d'animer et d'impulser le travail des DR.

Dans l'hypothèse où un préfet délégué pour les affaires départementales ne serait pas institué en Bourgogne-Franche-Comté pour le département chef-lieu, le rôle du SGAR conservera toute son importance.

III-1 Le rôle du SGAR

Au-delà, le SGAR pourrait également être renforcé pour accueillir les compétences de gestion fortement déconcentrées regroupant PFRH (recrutements, mobilités infra-régionales, formations), mission achat, immobilier, pilotage des BOP, Chorus, communication, informatique, contentieux de l'Etat :

- gestion unique de la mobilité, des moyens de transports, avec une forte mutualisation par la PFRH si la déconcentration RH le permet ;

- gestion unifiée au SGAR des BOP 307 (administration territoriale) et 333 (moyens des administrations déconcentrées), 309 (entretien des bâtiments de l'Etat) et 723 (contribution aux dépenses immobilières), suivi actif des dialogues de gestion pour assister le Préfet dans son rôle de RBOP ;

- mutualisation des fonctions telles que la communication, l'informatique, le juridique,...

La question d'une mutualisation, même partielle, de moyens de gestion des DR (relevant aujourd'hui de leurs secrétariats généraux) mérite également d'être posée (voir note technique). Cette évolution devrait tenir compte des règles de gestion spécifiques à chaque ministère (en matière budgétaire ou de ressources humaines) et suppose de progresser dans les démarches d'harmonisation interministérielles des doctrines ou des procédures de gestion propres à chaque administration. Une direction régionale interministérielle des moyens pourrait ainsi être créée auprès du préfet de région.

III-2 L'évolution possible des Unités Territoriales (UT) des DR

Si l'idée de rattacher les UT aux DD ne nous apparaît pas comme pertinente, nous pensons qu'il serait, néanmoins, possible de s'interroger sur la possibilité de confier des missions opérationnelles de certaines DR à des UT ou DDI si le scénario « monosite » apparaissait comme trop éloigné du terrain. Cela pourrait renforcer certains services qui sont aujourd'hui proches voire en dessous de la masse critique. Cependant, il pourrait également être proposé de mutualiser des UT entre deux départements dont les caractéristiques sont proches (notamment les STAP confrontés à une vacance chronique des postes d'ABF).

Dans le cadre de cette réflexion, il nous est apparu que pouvaient également se poser des questions, plus spécifiques, concernant l'articulation de missions assumées par la DRJSCS tant au plan territorial avec celles confiées aux DDCSPP et assumées concrètement dans les départements (hébergement d'urgence, sport, cohésion sociale, vie associative) que d'un point de vue sectoriel avec la DREAL notamment s'agissant du continuum hébergement / logement (encore plus mis en évidence au sein des comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH)). Dans ce contexte, et au delà de notre travail sur l'organisation de l'Etat en Bourgogne-Franche-Comté, une réflexion plus large mériterait d'être engagée sur le devenir des DRJSCS et le contenu des missions qui leurs sont confiées.

IV) Les conditions de la réussite de la réforme

Elles nous paraissent reposer d'abord sur des orientations fortes et claires en matière d'accompagnement des changements individuels et collectifs pour les agents, mais aussi sur des décisions novatrices en matière de déconcentration.

IV-1 La principale condition de réussite est l'accompagnement des mobilités

Elle doit se faire avec des moyens adaptés à l'ampleur de la manœuvre à mener. Si la mobilité géographique n'est pas imposée à l'ensemble des personnels, il importe tout de même que des mesures d'accompagnement des mobilités soient prises pour ne pas décourager les éventuelles mobilités volontaires qui pourraient se faire jour. La réforme doit certes générer des économies mais le succès de sa mise en oeuvre nécessite un investissement de départ de ce type qui doit répondre à l'inquiétude qu'elle génère. Un certain nombre d'agents doivent aujourd'hui être rassurés à la fois sur la localisation du futur chef-lieu et sur l'accompagnement des mobilités. En effet, nous avons déjà commencé à constater des vagues de demandes de mutation en direction des unités départementales, manière pour les agents de s'assurer de ne pas « bouger ».

Il nous paraît également important que soit créée à l'occasion de la réforme une instance ad hoc de discussion et de dialogue social interministériel et interrégional. L'expérience que nous avons conduite depuis quatre mois en conviant régulièrement les représentants des organisations syndicales siégeant au CSFPE nous pousse à plaider vivement la généralisation d'une telle instance. La réforme ne se fera pas sans prendre en compte les attentes des agents même si toutes les demandes ne peuvent pas être satisfaites.

Par ailleurs, sauf à ce qu'un scénario bi-site soit retenu in fine, si la mobilité géographique n'est pas imposée, une mobilité fonctionnelle des agents s'avérera nécessaire. Une politique ambitieuse de formation des agents concernés et une GPEC fluide et pratiquée au niveau régional devront permettre la réalisation de la trajectoire qui sera définie. C'est tout l'enjeu d'une réelle déconcentration de la gestion des RH. En effet, en l'absence de souplesse dans le mécanisme de mutation des agents dans le nouvel ensemble BFC, c'est tout le dispositif administratif régional qui risque d'être paralysé par le renvoi systématique au niveau national du traitement des mobilités des agents souhaitant passer d'une administration à une autre tout en restant dans la même ville (l'ex-chef lieu de région en l'occurrence).

IV-2 Il faut aller le plus loin possible dans la déconcentration

La nouvelle organisation doit reposer sur une vraie déconcentration donnant au préfet et au "collège des DR" de vraies compétences et de vraies responsabilités afin de répondre à l'enjeu important de création de nouvelles collectivités régionales puissantes et aptes à négocier directement avec le niveau central. Comme nous l'avons indiqué précédemment, elle doit aussi s'appuyer par une forte mutualisation des moyens support. A cet égard la mise en place de directions régionales interministérielles des moyens est une condition pour avoir une « robustesse » des services déconcentrés de l'Etat.

Il conviendrait également dans le même ordre d'idée de doter l'Etat régional d'une force de projection, d'analyse, de synthèse et d'expertise sur les grands projets car face aux grandes régions il faudra pour l'Etat être capable de s'affirmer dans ses analyses. Il nous semble qu'il devrait pouvoir être possible de faire appel à des capacités d'expertise mobilisables y compris extérieures. L'armement de cette capacité d'expertise doit être porté par l'interministériel (cf. attrition actuelle des services études des SGAR qui sont portés sur le BOP 307).

* *
*

A la lumière de nos travaux et de notre réflexion des derniers mois, il nous paraît important en conclusion d'appeler particulièrement votre attention sur les six points suivants :

1. la nouvelle organisation régionale doit pouvoir être modulaire et il faudrait laisser la possibilité au Préfet préfigurateur, en fonction des contraintes et de la configuration de la future région, de proposer le schéma d'organisation et de localisation des services régionaux de l'Etat lui paraissant le plus pertinent en lien avec l'équipe des préfigurateurs ;
2. la période de transition pour la mise en place de la nouvelle organisation doit être suffisamment longue pour gérer les situations individuelles mais ne devrait pas excéder deux années dès lors que le gouvernement aura arrêté les principes de la réforme.
3. l'équilibre de la répartition des effectifs régionaux entre les territoires, s'il doit se réaliser, peut être atteint en tenant compte des administrations hors RéATE ;
4. il doit pouvoir être consacré des moyens suffisants à l'accompagnement RH pour le triennal 2015, 2016 et 2017 afin de favoriser les mobilités géographiques et fonctionnelles ;
5. la nouvelle organisation de l'Etat en région devra être forte et réactive face à des Conseils régionaux considérablement renforcés. C'est pourquoi le développement de la déconcentration est un impératif.
6. L'organisation des services de l'Etat en région ne doit pas apparaître aux agents comme une variable d'ajustement de décisions politiques ; par ailleurs, le chef-lieu provisoire arrêté à la mi 2015 devra être le chef-lieu définitif de la Préfecture de région sauf à prendre un risque de déstabilisation pour les services, anxiogène pour les agents.

Le Préfet de la région Bourgogne,



Eric DELZANT

Le Préfet de la région Franche-Comté



Stéphane FRATACCI