

# L'évolution de l'organisation régionale de l'Etat consécutive à la nouvelle délimitation des régions

Avril 2015

*Etabli par*

**INSPECTION GENERALE  
DE L'ADMINISTRATION**  
Rapport n° 15018-14102-01

**INSPECTION GENERALE  
DES FINANCES**  
Rapport n° 2014-M-078-02

**INSPECTION GENERALE  
DES AFFAIRES SOCIALES**  
Rapport n° 2014-123R

*Avec le concours de*

**CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**  
Rapport n° 009898-01

**INSPECTION GENERALE  
DES AFFAIRES CULTURELLES**  
Rapport n° 2015-06

**INSPECTION GENERALE  
DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS**  
Rapport n° 2015-I-1

**CONSEIL GENERAL DE L'ALIMENTATION,  
DE L'AGRICULTURE  
ET DES ESPACES RURAUX**  
Rapport n° 14107

**INSPECTION GENERALE  
DE L'ADMINISTRATION DE L'EDUCATION  
NATIONALE ET DE LA RECHERCHE**

**INSPECTION GENERALE  
DES SERVICES JUDICIAIRES**  
Rapport n° 14-15

**CONTROLE GENERAL  
DES ARMEES**  
Rapport n° 15-115

**CONSEIL GENERAL DE L'ECONOMIE,  
DE L'INDUSTRIE, DE L'ENERGIE  
ET DES TECHNOLOGIES**  
Rapport n° 2014/31/CGE/CI



# L'évolution de l'organisation régionale de l'Etat consécutive à la nouvelle délimitation des régions

Avril 2015

*Etabli par*

**INSPECTION GENERALE  
DE L'ADMINISTRATION**  
Rapport n° 15018-14102-01

**INSPECTION GENERALE  
DES FINANCES**  
Rapport n° 2014-M-078-02

**INSPECTION GENERALE  
DES AFFAIRES SOCIALES**  
Rapport n° 2014-123R

*Avec le concours de*

**CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**  
Rapport n° 009898-01

**INSPECTION GENERALE  
DES AFFAIRES CULTURELLES**  
Rapport n° 2015-06

**INSPECTION GENERALE  
DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS**  
Rapport n° 2015-I-1

**CONSEIL GENERAL DE L'ALIMENTATION,  
DE L'AGRICULTURE  
ET DES ESPACES RURAUX**  
Rapport n° 14107

**INSPECTION GENERALE  
DE L'ADMINISTRATION DE L'EDUCATION  
NATIONALE ET DE LA RECHERCHE**

**INSPECTION GENERALE  
DES SERVICES JUDICIAIRES**  
Rapport n° 14-15

**CONTROLE GENERAL  
DES ARMEES**  
Rapport n° 15-115

**CONSEIL GENERAL DE L'ECONOMIE,  
DE L'INDUSTRIE, DE L'ENERGIE  
ET DES TECHNOLOGIES**  
Rapport n° 2014/31/CGE/CI

**Rapport établi par :**

Inspection générale de l'administration

Valérie PENEAU, *inspectrice générale de l'administration*  
Hervé MASUREL, *inspecteur général de l'administration*  
Eric FERRI, *inspecteur de l'administration*  
Anne TAGAND, *inspectrice de l'administration*

Inspection générale des finances

Eric GISSLER, *inspecteur général des finances*  
Yves BONNET, *inspecteur général des finances*

Inspection générale des affaires sociales

Christian VILLE, *inspecteur général des affaires sociales*  
Alain LOPEZ, *inspecteur général des affaires sociales*  
Marie-Ange du MESNIL du BUISSON, *inspectrice générale des affaires sociales*

**Avec le concours de :**

Conseil général de l'environnement et du développement durable

Philippe DHENEIN, *ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts*  
Jean-Jacques KEGELART, *inspecteur général de l'administration du développement durable*  
Georges REGNAUD, *ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts*  
Lionel RIMOUX, *inspecteur général de l'administration du développement durable*

Inspection générale des affaires culturelles

Jérôme BOUET, *inspecteur général des affaires culturelles*  
Dominique CHAVIGNY, *chargé de mission*

Inspection générale de la jeunesse et des sports

Patrick LAVAURE, *inspecteur général de la jeunesse et des sports*  
Thierry MAUDET, *inspecteur général de la jeunesse et des sports*

Inspection générale de l'agriculture

Thomas BERTHE, *inspecteur général de la santé publique vétérinaire*  
Loïc GOUELLO, *inspecteur général de la santé publique vétérinaire*  
Jean-Yves MARTIN, *ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts*  
François SIGNOLES, *inspecteur général de l'agriculture*

Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

Jean-Michel ALFANDARI, *inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche*  
Philippe CHRISTMANN, *inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche*

Inspection générale des services judiciaires

Hugues BERBAIN, *inspecteur général adjoint des services judiciaires*  
Hélène MARSAULT, *administratrice générale*

Contrôle général des armées

Francis LE GALLOU, *contrôleur général des armées*  
Frédéric COLOMB, *contrôleur des armées*

Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies

Didier LAVAL, *contrôleur général économique et financier*  
Jean-Luc VO VAN QUI, *ingénieur général des mines*  
Pascal CLEMENT, *ingénieur général des mines*  
Philippe SCHIL, *ingénieur général des mines*

Inspection générale des affaires sociales

Louis CAUCHOIS, *stagiaire*

Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, l'administration régionale de l'Etat devra correspondre aux nouvelles régions définies par la loi du 16 janvier 2015. Par lettre en date du 18 septembre 2014, le Premier ministre a mandaté une mission inter-inspections afin de définir les grandes lignes de cette nouvelle organisation et de déterminer la méthode de conduite de la réforme, qui va concerner 16 des 22 régions métropolitaines actuelles et qui est susceptible d'entraîner une mobilité fonctionnelle ou géographique pour près de 10 700 agents<sup>1</sup>. Trois objectifs devaient guider la réflexion : la simplicité administrative, la proximité de l'action publique et l'efficience.

A la date de remise du présent rapport, **de nombreuses incertitudes demeurent**, qui toucheront le cadre et les conditions de la future réorganisation. Des travaux en cours portent sur la répartition définitive des compétences entre Etat, régions et départements, sur la revue des missions de l'Etat et le contenu définitif de la charte de déconcentration. Leur état final est susceptible de modifier en partie les analyses sur lesquelles reposent certaines des préconisations de la mission. Par ailleurs, en conformité avec les instructions qui lui ont été données, elle a travaillé à iso-organisation, sans toucher ni aux périmètres des directions régionales ni au dispositif des directions départementales interministérielles et des unités territoriales issu de la réforme de l'administration territoriale conduite en 2009 (RÉATE).

A la suite de ses travaux et de ses nombreux entretiens et déplacements sur le terrain, la mission a souhaité, avant d'en tracer les grandes lignes, insister sur **le contexte de la réforme**, déterminant pour évaluer l'ampleur des actions à entreprendre, et dont elle a le sentiment qu'il est en partie sous-estimé par l'administration centrale. La très grande diversité des régions et celle des réseaux concernés vont obliger à un travail d'adaptation délicat, spécifique à chaque territoire ; la sensibilité à l'emploi public dans les villes qui perdront leur statut de chef-lieu de région, renforcée par la démarche identique entreprise par les conseils régionaux, constitue une donnée très forte de nature à amoindrir les avantages escomptés des fusions ; la contrainte budgétaire, insuffisamment compensée par la pyramide des âges des services, limitera les moyens d'accompagnement de la réorganisation ; les difficultés persistantes de la précédente réforme territoriale pèsent sur l'articulation entre niveaux régional et départemental et entraveront l'évolution du dispositif.

Pour autant, cette réforme ouvre des **opportunités** pour repenser le fonctionnement de l'Etat territorial. Si de nombreux interlocuteurs regrettent l'absence d'objectifs préalablement définis, ce sont ces opportunités et la volonté d'en tirer le plus grand bénéfice qui doivent guider les réorganisations à venir et leur donner du sens. Le renforcement des nouvelles directions régionales fusionnées, par les gains d'efficience et les possibilités de mutualisation, devrait permettre à l'Etat territorial d'augmenter ses moyens de contrôle, d'expertise, d'observation et d'évaluation. Sous réserve que la réorganisation s'accompagne d'une animation renforcée de la collégialité des services régionaux par le préfet de région, l'Etat territorial peut gagner en capacité, en unité et, partant, en efficacité. Sa participation à l'élaboration des politiques publiques doit s'en trouver accrue, pour une meilleure prise en compte par l'administration centrale des spécificités et des attentes locales.

---

<sup>1</sup> En se basant sur des hypothèses relatives aux chefs-lieux potentiellement concernés et les chiffres fournis par les services (cf. annexe 4).

Conformément à la commande, la mission a, dans un premier temps, essayé de déterminer les contours de l'organisation-cible au niveau régional, en insistant sur les conditions du succès de la réforme. Dans un second temps, en s'appuyant sur les enseignements d'expériences diverses de conduite du changement, elle a identifié et précisé les éléments de méthode et d'accompagnement indispensables.

### **La nouvelle organisation régionale de l'Etat**

Les réflexions de la mission ont porté en priorité sur les quatre futures très grandes régions, dites méga-régions, dont les dimensions et le nombre d'interlocuteurs entraînent, selon elle, un véritable changement de modèle. Ses analyses sont pour beaucoup d'entre elles, largement exportables aux trois autres nouvelles régions, qui bénéficieront par ailleurs des travaux de préfiguration anticipée conduits en Bourgogne-Franche-Comté dans le même calendrier que la mission.

**Au postulat initial d'une adaptation des futures organisations aux spécificités locales**, la mission estime nécessaire d'ajouter **quatre principes directeurs** :

- **la localisation des chefs de service régionaux et de leurs états-majors au chef-lieu de région, près du préfet de région.** Un tel principe, qui s'oppose à la tentation d'une répartition sur le territoire des directions régionales, fonde l'ambition d'une équipe de direction régionale soudée et solidaire, indispensable au renforcement de l'unité et donc de l'efficacité de l'Etat territorial ;
- **le refus d'un niveau administratif supplémentaire.** Conséquence du maintien de directions régionales « déléguées » en miroir dans les anciens chefs-lieux, l'émergence *de facto* d'un niveau infra-régional serait de nature à complexifier les organigrammes et les lignes hiérarchiques, ralentir la prise de décision, compromettre les mutualisations potentielles et serait contradictoire avec l'objectif gouvernemental de simplification ;
- **une multilocalisation maîtrisée.** Sans contredire les deux principes précédents, il est possible, pour des raisons d'accessibilité et de pertinence de l'action publique ou d'aménagement du territoire, de concevoir des implantations multi-sites. Le rapport en précise les conditions ;
- **le développement de l'interdépartementalité.** La diminution des effectifs rend inenvisageable, sauf exception, l'hypothèse d'un renforcement de la totalité des services départementaux. Pour maintenir la proximité sans sacrifier l'expertise métiers, il est préconisé de développer les mutualisations interdépartementales, à partir soit d'une antenne de la direction régionale soit d'une direction départementale interministérielle (DDI) ou d'une unité territoriale (UT).

Ces principes directeurs ont également vocation à guider la réorganisation des opérateurs de l'Etat. Toutefois pour ceux-ci, la mission n'a pu, dans les délais qui lui étaient impartis, évaluer les modalités de mise en œuvre ainsi que les éventuelles adaptations nécessaires.

La mission insiste sur le second aspect de la réforme territoriale, qu'elle estime capital pour son succès, celui d'une **nouvelle approche institutionnelle et managériale** de la gestion des territoires :

- pour avoir la disponibilité nécessaire à l'animation directe de l'équipe régionale, d'acteurs plus nombreux, d'enjeux plus diversifiés, exercer pleinement ses fonctions de délégué territorial des opérateurs intervenant au niveau régional et dialoguer en continu avec les

administrations centrales et le conseil régional, **le préfet de région doit être libéré de l'administration au quotidien du département chef-lieu**. Si la mission ne conclut pas à un découplage complet, elle préconise, au moins pour les méga-régions, la mise en place d'un préfet délégué aux affaires départementales. Ce repositionnement du préfet de région doit s'accompagner de la **constitution d'un véritable état-major régional**, à la collégialité renforcée. Dans une telle perspective, les SGAR, sous réserve d'une adaptation des profils des chargés de mission, se concentrent sur les fonctions réellement interministérielles où, qu'il s'agisse de tâches d'animation ou de gestion, ils apportent une valeur ajoutée incontestée (transversalité, prospective, mutualisation, simplification...) et secondent le préfet de région dans l'animation et l'optimisation accrue du maillage territorial de l'Etat ;

- cette évolution institutionnelle doit se doubler **d'une approche managériale profondément renouvelée**, combinant une évolution très nette dans la gestion des carrières et des profils, la mise en place de mandats pluriannuels et de lettres de mission - signées du Premier ministre s'agissant des préfets de région - à décliner territorialement.

Enfin, la cohérence de l'Etat territorial passe également par une **adaptation, dès qu'elle est possible et pertinente, de la carte de ses autres circonscriptions**. Si la question des académies pour le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche fait l'objet d'un rapport distinct, la mission préconise ainsi l'adaptation des ressorts de compétence des directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse, des services pénitentiaires et des douanes. Elle recommande de rattacher la nouvelle région Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon à la zone de défense Sud. Enfin, bien que la question ne relève pas du champ de la mission, elle suggère une mise en cohérence *a minima* du ressort des cours d'appel.

### **La conduite et l'accompagnement de la réforme**

La situation d'incertitude actuelle sur l'organisation-cible et les modalités prévues pour y parvenir accroissent l'inquiétude légitime des agents. Des initiatives se multiplient, au risque d'une perte de cohérence. L'Etat doit sans tarder annoncer le mode opératoire de la réforme, sa chronologie, son phasage et les moyens de son accompagnement.

La mission insiste sur la nécessité **d'un pilotage interministériel unifié**. Les missions du coordonnateur national, qui vient d'être nommé, et le partage des responsabilités avec les directeurs de projet ministériels doivent être rapidement clarifiés. Pour la mission, c'est au coordonnateur de définir le cadre de référence interministériel qui doit guider le travail des préfigureurs de terrain, en veillant notamment à la cohérence d'ensemble des instructions données à chacun des réseaux, à l'équité du volet ressources humaines, à la dimension juridique, logistique et informatique de la réforme. Il lui appartient également de mettre à la disposition des préfigureurs l'offre de service dont ils auront besoin pour conduire à bien leurs travaux. Enfin, il aura à veiller à la cohérence d'ensemble des avant-projets d'organisation-cible, en suscitant les arbitrages nécessaires à leur validation définitive.

La mission a insisté, dès son premier point d'étape en décembre 2014, sur la nécessité d'une nomination rapide des **préfigureurs régionaux** : préfet de région, assisté d'un directeur de projet, et directeurs régionaux. C'est en effet sur ce collègue que reposeront la définition de la nouvelle organisation, les échanges à conduire avec les conseils régionaux, la communication interne et externe et **le dialogue social**. Ce dernier doit faire l'objet d'une attention toute particulière, que ce soit au niveau central ou au niveau local, et nécessite des instances de représentation transitoires

dans l'attente de la mise en place d'instances définitives attachées aux nouvelles directions régionales.

**Le calendrier de la réforme et son phasage** doivent être rapidement fixés et précisés à l'ensemble des acteurs. Il faut à la fois imprimer un rythme suffisant pour donner de la vitalité à la réforme et ne pas sous-estimer le temps nécessaire à la résolution de l'ensemble des questions qui s'attachent à la réorganisation, alors même que la continuité et la qualité du service doivent être assurées. Les grandes étapes doivent être partagées par tous, tout en laissant aux préfigurateurs locaux le soin d'ajuster le rythme de la réforme aux contraintes et spécificités régionales. Les agents ont besoin de connaître le plus tôt possible l'organisation future de leur administration, afin d'être en capacité de se projeter et de préparer leur projet professionnel.

L'Etat est donc légitime à engager sans tarder la définition de sa future organisation. Il est par ailleurs évident, avec une acuité diverse selon les régions, que la désignation du chef-lieu de région définitif et les choix d'implantation des services du futur conseil régional pourront influencer sur l'organisation finalement retenue.

Dans ce cadre, la mission propose de fixer à cinq ans la durée de réalisation de la réforme, selon le calendrier suivant :

- mars-juin 2015 : lancement (nomination des préfigurateurs, diagnostics territoriaux, mise en place du cadre de référence et de l'offre de service interministériels...);
- second semestre 2015 : préparation de la création des nouvelles directions (mesures juridiques, organigramme provisoire, budget unique, dialogues de gestion...) et parallèlement conception d'un avant-projet d'organisation-cible à cinq ans ;
- premier semestre 2016 : finalisation et validation de l'organisation-cible à cinq ans (concertations et consultations, ajustement du projet, formalisation du nouveau cadre de management et d'animation, mise en place des cellules mobilité-reclassement, précision des phases transitoires...);
- 2016-2021 : mise en œuvre des réorganisations.

Enfin, la mission insiste sur les **moyens d'accompagnement** que nécessite une telle réforme, pour laquelle des crédits devront être identifiés dès la loi de finances 2016 : un dispositif d'accompagnement individuel des agents, une clarification des perspectives professionnelles pour l'encadrement, un cadre commun et des outils interministériels, indemnitaires et juridiques, pour permettre la mobilité géographique et fonctionnelle des agents. La logistique doit également être adaptée à la nouvelle géographie des services, l'évolution des systèmes d'information, le recours accru au digital et la généralisation de la visioconférence devant être des dimensions à part entière de la réforme.

# SOMMAIRE

Synthèse .....	5
Introduction .....	11
<b>1 Contexte et opportunités de la réforme.....</b>	<b>15</b>
1.1 Un contexte porteur de risques.....	15
1.1.1 <i>Les difficultés qui perdurent depuis la précédente réforme de l'administration territoriale de l'Etat .....</i>	<i>15</i>
1.1.2 <i>Des configurations très variables selon les régions et les réseaux .....</i>	<i>16</i>
1.1.3 <i>La sensibilité à l'emploi public .....</i>	<i>18</i>
1.1.4 <i>Des clarifications encore nécessaires.....</i>	<i>19</i>
1.1.5 <i>Une faisabilité fragilisée par le contexte budgétaire et insuffisamment favorisée par la démographie des fonctionnaires .....</i>	<i>20</i>
1.2 Une opportunité pour repenser le fonctionnement de l'Etat déconcentré.....	21
<b>2 Propositions pour une nouvelle organisation régionale de l'Etat .....</b>	<b>23</b>
2.1 Les principes directeurs de l'organisation à mettre en place.....	23
2.1.1 <i>La localisation des chefs de services régionaux et de leurs états-majors au chef-lieu de région ...</i>	<i>24</i>
2.1.2 <i>Le refus d'un niveau administratif supplémentaire .....</i>	<i>24</i>
2.1.3 <i>Une multilocalisation maîtrisée.....</i>	<i>25</i>
2.1.4 <i>Le développement de l'interdépartementalité .....</i>	<i>26</i>
2.2 Une nouvelle approche institutionnelle et managériale de la gestion des territoires.....	27
2.2.1 <i>Un équilibre institutionnel régional renouvelé .....</i>	<i>27</i>
2.2.2 <i>Une nouvelle approche managériale.....</i>	<i>32</i>
2.3 Une adaptation de la carte des circonscriptions interrégionales pour renforcer la cohérence de l'Etat.....	34
2.3.1 <i>Le maintien à sept zones de défense et de sécurité ponctuellement redécoupées.....</i>	<i>34</i>
2.3.2 <i>La mise en cohérence nécessaire des cartes des circonscriptions interrégionales .....</i>	<i>38</i>
2.3.3 <i>La proposition de reprendre « aux limites » la cartographie des cours d'appel de l'ordre judiciaire .....</i>	<i>39</i>
<b>3 La conduite de la réforme .....</b>	<b>41</b>
3.1 Le pilotage de la réforme.....	41
3.1.1 <i>Un pilotage interministériel national unifié.....</i>	<i>41</i>
3.1.2 <i>Un pilotage local affirmé .....</i>	<i>44</i>
3.1.3 <i>La concertation avec les conseils régionaux .....</i>	<i>46</i>
3.1.4 <i>La communication sur la réforme.....</i>	<i>46</i>

3.2	Le dialogue social .....	47
3.2.1	<i>Le dialogue social sur la préparation des réorganisations</i> .....	47
3.2.2	<i>La création de nouvelles instances de dialogue social correspondant aux périmètres des nouvelles directions</i> .....	48
3.3	Le calendrier .....	48
3.3.1	<i>Mars-juin 2015 : le lancement de la réforme</i> .....	49
3.3.2	<i>Second semestre 2015 : la préparation de la création des nouvelles directions</i> .....	49
3.3.3	<i>Premier semestre 2016 : la finalisation et la validation de l'organisation-cible à cinq ans</i> .....	50
3.3.4	<i>2016-2021 : la mise en œuvre des réorganisations</i> .....	50
3.3.5	<i>Le suivi et l'évaluation</i> .....	51
3.4	Les moyens d'accompagnement .....	51
3.4.1	<i>Mettre en place dès 2016 un dispositif d'accompagnement individuel des agents</i> .....	51
3.4.2	<i>Donner aux cadres des services destinés à fusionner une visibilité rapide sur leurs perspectives professionnelles</i> .....	53
3.4.3	<i>Adopter un cadre interministériel et des outils communs pour l'accompagnement de la mobilité fonctionnelle ou géographique</i> .....	55
3.4.4	<i>Adapter la logistique à la nouvelle géographie des services de l'Etat</i> .....	59
	<b>Conclusion</b> .....	<b>63</b>
	<b>Annexes</b> .....	<b>65</b>

# INTRODUCTION

Le Gouvernement a décidé de faire évoluer la carte de l'Etat régional à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, afin de la faire coïncider avec celles des futures régions définies par la loi du 16 janvier 2015<sup>2</sup>, tout en poursuivant un triple objectif de simplicité administrative, de proximité de l'action publique et d'efficience.

Dans ce cadre, le Premier ministre a saisi les inspections générales des ministères disposant d'un réseau déconcentré<sup>3</sup>, par lettre de mission du 18 septembre 2014<sup>4</sup>, de deux questions à expertiser :

- la définition des contours de l'organisation-cible au niveau régional des services déconcentrés, des ARS et des opérateurs ayant une représentation régionale<sup>5</sup> ;
- la méthode de conduite de la réorganisation.

Lors des premiers contacts de la mission avec les cabinets des ministères et le secrétariat général du Gouvernement (SGG) le périmètre des réflexions a été précisé : les régions d'outre-mer et d'Ile-de-France ne sont pas concernées du fait de leurs spécificités. L'exercice est conduit à iso-compétences pour l'Etat et les collectivités territoriales, les résultats de la revue des missions de l'Etat, d'une part, et le contenu définitif de la loi NOTRe<sup>6</sup>, d'autre part, n'étant pas pleinement connus à la date de la remise du présent rapport. De la même façon, la réflexion est menée à iso-organisation des directions régionales et des directions départementales interministérielles, le Gouvernement ayant pris le parti d'une stabilité des services<sup>7</sup>. Inversement, l'examen des possibilités d'ajustement des circonscriptions suprarégionales aux nouvelles réalités régionales a été ouvert.

Les trois inspections générales interministérielles ont associé les inspections générales ministérielles à la centaine d'entretiens conduits au niveau central, avec les cabinets, les secrétaires généraux, les directions générales ministérielles et interministérielles, plusieurs grands opérateurs de l'Etat, les associations d'élus et quelques préfets de région, puis aux entretiens conduits lors des déplacements en région<sup>8</sup>, ainsi qu'aux différentes étapes de formalisation de la réflexion et de l'élaboration du rapport.

---

<sup>2</sup> Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

<sup>3</sup> Inspection générale des finances, inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales, conseil général de l'environnement et du développement durable, inspection générale des affaires culturelles, inspection générale de la jeunesse et des sports, conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux. Par ailleurs, sont associées l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et l'inspection générale des services judiciaires.

<sup>4</sup> Cf. annexe n° 1.

<sup>5</sup> Cf. annexe n° 3 : liste des services déconcentrés de l'Etat et des opérateurs appelés à se réorganiser. Pour Pôle emploi et l'ADEME, la mission n'a pu dans le délai imparti conduire des travaux approfondis.

<sup>6</sup> Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République enregistré à la présidence du Sénat le 18 juin 2014.

<sup>7</sup> Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013 et compte-rendu de la réunion interministérielle du 9 décembre 2014.

<sup>8</sup> Cf. annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées.

Pour l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), dont la lettre de mission précitée précise qu'elle « *pilotera les travaux déjà engagés par le ministère, dans le même calendrier, en lien avec les inspections générales interministérielles* » et qui doit remettre un rapport spécifique dans les mêmes délais, des entretiens communs et des échanges réguliers d'informations ont eu lieu.

L'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) a participé à la mission, dans les mêmes conditions que les autres inspections ministérielles, mais sur le seul sujet des services relevant des directions de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, la carte des tribunaux étant exclue des travaux.

La mission a également bénéficié de la collaboration du contrôle général des armées (CGA) ainsi que de celle du conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEJET).

Pour nourrir ses travaux, elle a dressé un état des lieux des services déconcentrés par ministère, en s'appuyant sur les inspections générales. Elle a pris connaissance de travaux portant sur des problématiques comparables dans d'autres pays<sup>9</sup>. Des sous-groupes thématiques ont été organisés sur les ressources humaines, les systèmes d'information et l'immobilier.

Après les régions de Bourgogne et Franche-Comté, dont la fusion fait l'objet d'une démarche de préfiguration anticipée<sup>10</sup>, la mission s'est rendue dans trois des quatre futures très grandes néo-régions, dites « méga-régions » : Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes ; Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ; Auvergne et Rhône-Alpes afin d'examiner, au plus près des réalités locales, les contraintes, les conditions et les modalités de préfiguration. D'autres déplacements ou entretiens plus ciblés ont eu lieu dans chacune des nouvelles régions.

La priorité a été donnée aux méga-régions<sup>11</sup> qui dépassent, parfois en superficie et toujours en nombre de départements, les plus grandes régions actuelles. En effet, la variété des situations géographiques, urbaines, économiques des néo-régions complexifie la recherche d'une stratégie commune. Les distances et donc le temps de déplacement depuis le nouveau chef-lieu de région posent la question de l'éventuelle nécessité d'antennes infrarégionales. Le nombre des futurs interlocuteurs au niveau départemental notamment rend plus difficile la connaissance et l'animation des réseaux.

Les services de l'Etat en région, hors ceux relevant de l'Education nationale et de la Défense, pour les seules fonctions régionales, interrégionales ou zonales, représentent 46 000 agents. En ne prenant en compte que les régions faisant l'objet d'un regroupement, les effectifs pour ces mêmes fonctions sont ramenés à 28 000. Toutefois, l'impact est moindre si l'on se risque à des hypothèses sur les chefs-lieux potentiellement retenus<sup>12</sup>. Dans ce cadre, un maximum de 10 700 agents exerçant des fonctions régionales seraient susceptibles d'être concernés par une mobilité fonctionnelle ou géographique à terme vers le futur chef-lieu<sup>13</sup>. **Il s'agit donc d'un chantier significatif en termes de conduite du changement.**

---

<sup>9</sup> Cf. Analyse comparative des réformes conduites dans neuf pays européens - Institut Thomas More - 17 décembre 2014. Cf. également La déconcentration dans l'organisation administrative, étude comparative sur sept Etats unitaires européens (Angleterre, Danemark, France, Pays-Bas, Portugal, Suède, Turquie), SIGMA, octobre 2013.

<sup>10</sup> Lettre du Premier ministre n°1508/14/SG du 13 novembre 2014.

<sup>11</sup> Alsace Champagne-Ardenne Lorraine, Aquitaine Poitou-Charentes Limousin, Auvergne Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées.

<sup>12</sup> Dans ce cadre, la mission a retenu les hypothèses suivantes de chefs-lieux futurs : Strasbourg (seul chef-lieu fixé par la loi), Lille, Dijon, Lyon, Toulouse, Bordeaux et Rouen (cf. annexe 4).

<sup>13</sup> Cf. annexe n° 4.

La chronologie de la réforme est rythmée par quelques étapes majeures : la désignation par décret des chefs-lieux provisoires en 2015, les élections régionales dans le cadre des nouvelles circonscriptions en décembre 2015, l'entrée en vigueur effective de la nouvelle délimitation des régions au 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>14</sup>, les résolutions des nouveaux conseils régionaux sur la fixation des chefs-lieux définitifs des régions avant le 1<sup>er</sup> juillet 2016<sup>15</sup>.

Même s'il ne faut pas exclure que certains conseils régionaux veuillent fixer les grandes lignes de l'organisation future de leurs services avant fin 2015, **l'année en cours pourrait donc être marquée par un certain attentisme des conseils régionaux, d'ici la prise de fonctions des nouveaux élus. Le début de l'année 2016 restera probablement incertain jusqu'à la conclusion d'accords et, si besoin, de compromis sur la localisation des instances politiques et administratives des collectivités régionales**, qui seront plus ou moins faciles à définir selon la situation géographique, historique et politique des nouvelles régions. Ceci ne doit pas empêcher l'Etat d'avancer dans ses réflexions sur son organisation future, en nommant des préfigurateurs au début du second trimestre 2015.

La mission a rendu compte de l'avancement de ses travaux, le 9 décembre 2014, devant les directeurs de cabinet et les préfets de région et le 18 décembre 2014, devant le comité des secrétaires généraux et préfets de région<sup>16</sup>. Elle a également rencontré le collège des directeurs généraux d'agences régionales de santé le 15 janvier 2015. Elle a, en outre, bénéficié d'un échange avec les organisations syndicales siégeant au conseil commun de la fonction publique lors d'une réunion organisée par la DGAFP le 19 décembre 2014.

Le présent rapport cherche à définir les conditions d'un équilibre entre le principe d'une modularité des solutions locales, le maintien de l'efficacité des administrations dans leur management interne et la préservation d'une proximité et d'une lisibilité des services et des missions de l'Etat pour les citoyens et les usagers.

Il présente successivement le contexte et les opportunités de la réforme (I), puis les propositions pour une réforme réussie (II) et pour la conduite de la réforme (III).

---

<sup>14</sup> Article 1<sup>er</sup>-III de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015.

<sup>15</sup> Article 2-II de la loi précitée.

<sup>16</sup> Dit « Comité des 40 ».



# 1 CONTEXTE ET OPPORTUNITES DE LA REFORME

## 1.1 Un contexte porteur de risques

### 1.1.1 Les difficultés qui perdurent depuis la précédente réforme de l'administration territoriale de l'Etat

La mise en place des nouvelles directions régionales et des directions départementales interministérielles (DDI) lors de la précédente étape de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) a été réalisée pour l'essentiel en deux ans, à partir de 2009, grâce à un circuit court de décisions au plus haut niveau. L'absence d'un véritable dispositif de conduite du changement pour l'encadrement et les agents des services a eu pour conséquence que cette réforme a généralement été ressentie comme précipitée et imposée, avec une « cicatrisation » souvent inachevée.

Plus fondamentalement, le rapprochement dans les mêmes structures d'agents de diverses cultures professionnelles a été source d'incompréhensions, voire de conflits. Ce phénomène existe dans les directions régionales ; il est surtout marqué dans les directions départementales interministérielles et particulièrement dans les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations. Par ailleurs, la gestion des ressources humaines se fait sans convergence des conditions de rémunérations, notamment des régimes indemnitaires, et sans possibilité de mobilité fluide entre services déconcentrés.

Le fait de fonctionner en unités territoriales (UT), ou délégations territoriales (DT) s'agissant des agences régionales de santé (ARS), hiérarchiquement rattachées à la direction régionale maintient une identité professionnelle forte, soutenue par une animation des réseaux métiers. Cette organisation permet une gestion plus efficiente des ressources humaines en les mutualisant au sein de la région, en cas de nécessité ponctuelle (absence ou situation de crise) ou structurelle (partage de ressources rares). Elle peut cependant constituer une source de frictions dans la relation des directions régionales avec les préfets de département.

La réduction constante des effectifs a compliqué la mise en œuvre de la réforme et affecté la capacité de l'Etat territorial à exercer certaines de ses missions, y compris régaliennes. La faible dimension de certaines entités, notamment des directions départementales interministérielles, peut se traduire par l'impossibilité de constituer des équipes viables, que ce soit en nombre ou en niveau de spécialisation<sup>17</sup>.

A ces difficultés structurelles s'ajoute une insuffisance de la mutualisation des fonctions support entre différentes directions.

---

<sup>17</sup> A titre d'illustration, au 31 décembre 2012, dans un tiers des départements, la mission de protection du consommateur réunissait un maximum de neuf agents et n'était pas systématiquement animée par un cadre A. De même, en 2013, dans le champ « cohésion sociale, jeunesse et sports », 58 directions départementales (DDCS ou pôle « cohésion sociale » des DDCSPP) disposaient de moins de 40 ETPT, et compte tenu de la diversité des activités, beaucoup ne reposaient, pour la mise en œuvre des politiques publiques, que sur les compétences d'un ou deux agents.

Il faut cependant souligner plusieurs améliorations encore inégalement exploitées :

- la première et la plus importante a consisté à désigner le préfet de région responsable de budget opérationnel de programme pour les services territoriaux placés sous son autorité<sup>18</sup> ;
- en 2015, cinq emplois affectés à la réserve régionale d'emplois<sup>19</sup> sont désormais mutualisés. Une telle mesure, si elle est étendue et adaptée à la dimension des régions, peut être un facteur utile d'assouplissement de la gestion ;
- un décret du 16 décembre 2014 a créé une indemnité différentielle pouvant être allouée à certains fonctionnaires de l'Etat dans les DDI en vue d'harmoniser le montant des primes versées à des agents de divers corps<sup>20</sup>.

### 1.1.2 Des configurations très variables selon les régions et les réseaux

#### 1.1.2.1 La diversité des nouvelles régions

Hors l'Île-de-France, la Corse et les régions d'outre-mer, qui ne sont pas incluses dans le périmètre de la mission, la nouvelle délimitation des régions doit permettre d'aboutir à une meilleure homogénéité des situations régionales en termes de population et de produit intérieur brut.

Alors que seules deux régions, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, dépassaient 7 % de la population et du produit intérieur brut, six régions seront désormais dans ce cas. Inversement, douze régions regroupaient moins de 3,9 % de la population<sup>21</sup> et 3,3 % du PIB, contre aucune désormais, grâce à la réforme.

Cette plus grande homogénéité économique et démographique des situations régionales laisse toutefois subsister une forte diversité à laquelle les services de l'Etat devront adapter leur future organisation et mode de fonctionnement :

- des superficies très variables, avec l'apparition de vastes territoires<sup>22</sup> : l'ancienne plus grande région, Midi-Pyrénées, représentait 45 348 km<sup>223</sup>, alors que cinq régions désormais dépassent cette taille, dont Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes qui en compte près du double avec 84 064 km<sup>224</sup> ;
- de fortes différences dans le nombre d'interlocuteurs à animer, quatre des treize régions comptant désormais plus de dix départements ;
- des futurs chefs-lieux s'imposant plus ou moins naturellement, avec un positionnement géographique plus ou moins excentré et des liaisons ferroviaires et routières qui ne sont pas

<sup>18</sup> Circulaire du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué chargé du budget du 4 décembre 2013.

<sup>19</sup> Circulaire du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre d'une réserve régionale d'emplois à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

<sup>20</sup> Décret n° 2014-1527 du 16 décembre 2014 portant création d'une indemnité différentielle temporaire pouvant être allouée à certains fonctionnaires de l'Etat exerçant leurs missions au sein d'une direction départementale interministérielle.

<sup>21</sup> Hors Île-de-France et Corse, l'écart en termes de population est passé d'un rapport de 1 à 9 à un rapport de 1 à 3.

<sup>22</sup> Cf. annexe n° 5 : tableaux comparatifs des régions en population, superficie, PIB et métropoles.

<sup>23</sup> Soit l'équivalent du Danemark (43 000 km<sup>2</sup>), des Pays-Bas (41 500 km<sup>2</sup>) ou de la Suisse (41 300 km<sup>2</sup>).

<sup>24</sup> Soit une région aussi grande que l'Autriche (83 800 km<sup>2</sup>).

toujours rapides, pesant sur les temps de transport entre ce futur chef-lieu et les départements périphériques<sup>25</sup> ;

- un phénomène métropolitain croissant mais encore inégal<sup>26</sup> ;
- une situation économique très contrastée, où l'emploi public peut jouer un rôle important, comme dans le grand quart nord-est déjà fortement affecté par la récente dissolution de régiments.

### **1.1.2.2 La diversité des services déconcentrés**

La synthèse des états des lieux<sup>27</sup> fait ressortir la diversité des organisations territoriales des services déconcentrés dont la plupart s'appuient sur un niveau départemental<sup>28</sup> qui concentre la majeure partie des effectifs.

Toutes les administrations n'ont pas d'échelon régional, même quand elles lui donnent ce nom. Ainsi, certains réseaux sont organisés sur un niveau suprarégional, comme par exemple le dispositif des zones de défense et de sécurité, qui dialoguent directement avec les préfets de département. Il en va de même des services extérieurs de la justice, services pénitentiaires et services de la protection judiciaire de la jeunesse, qui sont regroupés en neuf interrégions.

Inversement, d'autres réseaux peuvent être organisés, en tout ou partie, sur un mode infrarégional. Il en va ainsi des académies dans les régions actuelles d'Ile-de-France, de Rhône-Alpes et de Provence-Alpes-Côte d'Azur<sup>29</sup>. Les zones de compétence des directions régionales des douanes et des droits indirects ne coïncident pas davantage avec les régions : il y a par exemple trois directions régionales en Rhône-Alpes (Lyon, Léman, Chambéry). Pour cette administration, certaines directions régionales ou interrégionales peuvent d'ailleurs correspondre à un nœud logistique important, tel que l'aéroport de Roissy.

D'autres services peuvent être structurés sur un mode différent selon leurs missions. Les exemples sont multiples d'une adaptation des zones d'intervention à la réalité du terrain (agences de bassin, commissariats de massif, brigades interrégionales d'enquêtes sur les vins et spiritueux de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes...).

La synthèse fait ressortir un autre phénomène, celui de la diversité des niveaux d'exercice des missions : qu'elles soient de pilotage, d'expertise, de mutualisation des fonctions support, d'interface avec le public (entreprises, associations ou particuliers), d'évaluation et de contrôle d'organismes externes à l'administration, toutes les missions peuvent se situer au niveau interrégional, régional ou départemental.

Il semble probable qu'à terme les fonctions de pilotage devraient être au moins au niveau régional et les fonctions support ou logistiques à un niveau régional, zonal et, pourquoi pas, national.

---

<sup>25</sup> Alors que la distance entre le chef-lieu de région et le chef-lieu de département le plus éloigné n'excédait 180 km que dans cinq régions, cette distance sera dépassée pour neuf régions désormais avec des temps de transports pouvant dépasser quatre heures dans les méga-régions.

<sup>26</sup> Quatre régions comporteront deux métropoles, trois n'en comporteront aucune.

<sup>27</sup> Cf. annexe n° 6.

<sup>28</sup> A cet égard, les quelques administrations qui n'ont pas d'échelon départemental (DRAC, ARS) ont cependant des délégations qui respectent les limites de cette circonscription, à l'exception toutefois de l'INSEE.

<sup>29</sup> Trois rectorats en Ile-de-France (Paris, Versailles, Créteil) ; deux en Rhône-Alpes (Lyon et Grenoble) et deux en Provence-Alpes-Côte-d'Azur (Marseille et Nice).

Enfin, pour certaines directions, les missions de nature régionale ne représentent qu'une très faible part de l'effectif (le réseau de la direction générale des finances publiques est par exemple organisé autour de directions départementales, dont les fonctions régionales au chef-lieu ne représentent que quelques dizaines d'agents).

### 1.1.3 La sensibilité à l'emploi public

Selon les chiffres obtenus par la mission, hors Éducation nationale et Défense, près de 10 700 agents<sup>30</sup> exerçant des fonctions régionales seraient susceptibles de connaître une mobilité géographique ou fonctionnelle.

Le maintien d'un nombre d'emplois publics identique ou proche des effectifs de l'ancienne région semble être un objectif partagé par de nombreux élus rencontrés par la mission, et exprimé avec d'autant plus de fermeté qu'ils représentent un pourcentage élevé de l'emploi au chef-lieu.

Pour cerner cette question sensible, la mission a recensé auprès des ministères les effectifs des fonctions strictement régionales des actuels chefs-lieux de région, qu'elle a rapprochés des effectifs du bassin d'emplois correspondant, obtenu auprès de l'INSEE<sup>31</sup>.

En valeur absolue, **les fonctions régionales des villes susceptibles de perdre leur statut de chef-lieu de région<sup>32</sup> représentent un minimum de 909 personnes à Limoges et un maximum de 1 562 personnes à Montpellier, ce qui est significatif.** Leur part dans les effectifs de la fonction publique de l'État de la zone d'emplois<sup>33</sup> varie entre 4,6 % à Amiens et 10,1 % à Châlons-en-Champagne. Plus ce pourcentage est faible, plus une possibilité de mobilités fonctionnelles ou géographiques de proximité semble ouverte, au fil du temps, à l'intérieur de certaines administrations ou entre administrations de l'État<sup>34</sup>.

Même si ces fonctions régionales de l'État pèsent faiblement en valeur relative dans l'emploi total (entre 0,6 et 0,9 %, sauf à Châlons-en-Champagne où leur part atteint 2,1 %), leur diminution pourrait avoir un impact significatif lorsque le marché de l'emploi local est déjà dégradé.

Ainsi, le nombre global d'emplois a diminué entre 2010 et 2013, dans les départements de la Marne, de la Somme et du Doubs, s'agissant de territoires en difficulté de reconversion<sup>35</sup>. A cet égard, Metz, et Châlons-en-Champagne qui ont connu des restructurations de sites militaires méritent une attention particulière.

---

<sup>30</sup> Environ 10 700 agents exerçant des fonctions régionales dans les chefs-lieux de région susceptibles de perdre cette qualité selon l'hypothèse formulée par la mission (cf. annexe 4).

<sup>31</sup> Cf. annexe n° 7, Poids des fonctions régionales de l'État au sein de la fonction publique et de l'emploi total.

<sup>32</sup> Cf. note de bas de page n° 12.

<sup>33</sup> Une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts (définition INSEE).

<sup>34</sup> Pour autant, ces possibilités devront être précisées administration par administration, site par site, et dans le temps, compte tenu du poids très variable de l'échelon régional par rapport aux effectifs départementaux, ce qui suppose un travail fin des préfigureurs et, ultérieurement, la mise en place de moyens d'orientation, de formation et d'accompagnement en ressources humaines importants.

<sup>35</sup> A noter que les départements dont la capitale sera le probable futur chef-lieu de région connaissent des évolutions positives de la situation de l'emploi sur la même période, à l'exception de la Seine-Maritime (-0,4 %) et du Nord (-0,1 %).

#### 1.1.4 Des clarifications encore nécessaires

La réforme de l'administration régionale de l'Etat est la conséquence de la réduction du nombre de régions. Il est donc essentiel d'en faire émerger le sens pour l'Etat. Si l'on conçoit aisément que le président du nouveau conseil régional doit avoir un interlocuteur préfectoral unique, on peine davantage à justifier spontanément que les avantages d'une réduction homothétique du nombre de directions régionales des services de l'Etat l'emportent toujours sur leurs contraintes. En effet toutes les directions ont une fonction d'animation d'un réseau régional, alors qu'elles ont des relations très inégales avec le conseil régional. Il faut donc « donner du sens » à la réforme pour qu'elle puisse emporter l'adhésion des fonctionnaires de l'Etat concernés.

Le Gouvernement a engagé au même moment une nouvelle revue des missions. Il aurait été plus facile de définir les structures régionales de l'Etat à l'issue de cet exercice, une fois ces missions stabilisées. Ainsi l'outil aurait été certainement mieux adapté à l'objectif. Le report de la mi-février à début avril des décisions complique l'exercice. En revanche la modeste ambition des abandons de mission tels qu'ils peuvent aujourd'hui être anticipés justifie le raisonnement à « compétences inchangées » adopté par la mission.

De la même façon, les transferts de compétences au profit des régions, depuis l'Etat ou les départements auront des conséquences sur l'articulation optimale entre les services de l'Etat et ceux de la région en charge du même secteur. Si le projet de loi (NOTRe) est connu<sup>36</sup>, il est habituel que les textes relatifs aux collectivités territoriales soient l'objet d'amendements nombreux acceptés par le Gouvernement. L'issue du débat parlementaire sera postérieure à la remise du présent rapport.

Après avoir soutenu la nouvelle cartographie régionale, au nom de la taille critique nécessaire, beaucoup d'élus ont depuis tempéré leur volonté d'en tirer les conséquences sur l'organisation de la néo-région. Même si les décisions ne pourront être prises qu'après les élections régionales, la mission constate que les exécutifs en place sont tentés de donner des gages de stabilité à l'administration régionale qui aurait vocation à disparaître et à leur personnel pour garantir la paix sociale.

Sans que l'organisation de l'Etat ait à refléter celle de la région, il convient de demeurer attentif au fait que des enjeux d'aménagement du territoire ne contreviennent pas au maintien d'une proximité physique entre services de l'Etat et de la région lorsqu'elle est nécessaire pour le bon déploiement des politiques publiques.

Pour l'Etat, la situation n'est pas non plus clarifiée. Actuellement les personnels, notamment ceux des services implantés dans les capitales régionales susceptibles de disparaître, sont inquiets en raison des incertitudes actuelles des conditions de mise en œuvre de la réforme :

- le calendrier est insuffisamment stabilisé, même pour la partie dépendant des seules décisions de l'Etat ;
- l'absence de précision sur l'accompagnement en matière de ressources humaines ne facilite pas la capacité des agents à se projeter dans l'avenir ;
- la difficulté à faire émerger un modèle « gratifiant » de la future administration régionale de l'Etat auquel il serait possible de se référer est patente.

---

<sup>36</sup> Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République enregistré à la présidence du Sénat le 18 juin 2014.

### 1.1.5 Une faisabilité fragilisée par le contexte budgétaire et insuffisamment favorisée par la démographie des fonctionnaires

L'exemple du ministère de la Défense, engagé dans un programme de réduction d'effectifs, montre qu'en plus de la spécialisation d'agents pour suivre individuellement les fonctionnaires appelés à la mobilité, il faut prévoir un accompagnement financier significatif qui est de 23 500 €<sup>37</sup> par personne en moyenne. Ce serait donc, sur cette base, 250 M€ qui seraient nécessaires pour faciliter la mobilité géographique des 10 700 fonctionnaires actuellement en place dans les capitales régionales susceptibles de disparaître. Même si les changements de résidence seront moins importants et surtout étalés dans le temps, l'absence de tout financement dans le triennal budgétaire (2015-2017) annoncé pose un double problème :

- c'est donc par redéploiement de crédits que seront dégagés les moyens nécessaires. C'est dire s'ils seront mesurés au plus juste.

Les ministères les plus concernés, si l'on rapporte les fonctions régionales à l'ensemble des fonctionnaires, même s'ils sont aidés par une mutualisation, en subiront financièrement les conséquences les plus lourdes. Ils pourraient alors avoir tendance à maintenir dans les anciens chefs-lieux de région, **au prix d'un dysfonctionnement du service public budgétairement indolore**, des agents là où ils ne sont pas les plus efficaces ;

- il est encore trop tôt pour connaître la répartition des efforts en matière de réduction d'emploi demandés par le triennal entre l'administration centrale et les services déconcentrés mais il est évident que la baisse des effectifs pénalisera la réforme :
  - comme tous les personnels des ex-directions régionales ne seront pas mobiles, il faudrait qu'ils puissent être, pour certains d'entre eux, mutés dans les structures départementales des anciens chefs-lieux de région, par exemple à Limoges, Châlons-en-Champagne ou Amiens. Or leurs capacités d'accueil vont être diminuées du fait de la réduction de leur plafond d'emploi. Par ailleurs, certains des élus rencontrés ont exprimé l'incapacité des collectivités territoriales, voire leur refus, à accueillir demain dans leurs services des agents de l'Etat ;
  - l'éloignement géographique au sein des méga-régions devrait conduire, dans un souci de proximité, à un renforcement de l'échelon départemental. La diminution des effectifs telle qu'on peut l'anticiper va rendre difficile la réalisation de cet objectif et dans les plus petites structures, le seuil critique pourrait être atteint (DDCSPP des plus petits départements notamment).

Le nombre d'agents susceptibles de partir en retraite dans ces régions pourrait apparaître comme un facteur positif. 30 % des agents travaillant dans les chefs-lieux des seize régions fusionnées ont plus de 55 ans et ce pourcentage atteint 42 % dans le réseau de l'INSEE<sup>38</sup>.

Cependant une partie importante des effectifs est concentrée entre 55 et 58 ans ce qui reporte à plus tard les vagues de départs les plus massives. Aux 30 % des agents de plus de 55 ans correspondent seulement 17 % de plus de 58 ans dans les chefs-lieux de région susceptibles de perdre ce statut.

---

<sup>37</sup> Les personnels civils peuvent bénéficier d'une prime de restructuration de service et d'un complément spécifique de restructuration qui varient de 8 300 € à 32 836 €. Source : guide « accompagnement des restructurations pour le personnel civil » et mission d'accompagnement des restructurations. Cf. annexe n° 13 pour l'ensemble du dispositif d'accompagnement du ministère de la Défense.

<sup>38</sup> Cf. annexe n° 8.

Une certaine prudence dans l'analyse de ces statistiques est nécessaire car il semblerait que l'on assiste à des départs en général plus tardifs à la suite de la réforme des droits des fonctionnaires à la retraite. Mais la perspective de la disparition de leur emploi pourrait aussi conduire des agents à anticiper leur cessation d'activité.

## 1.2 Une opportunité pour repenser le fonctionnement de l'Etat déconcentré

La nouvelle géographie régionale, fait déclencheur de la réforme, ne saurait en résumer l'ambition.

Les 22 collectivités régionales ont déjà démontré leur capacité à porter leurs revendications de façon cohérente au plan national. Les treize futurs présidents de conseils régionaux, personnalités politiques de premier plan, seront vraisemblablement des interlocuteurs directs des ministres. Le risque de court-circuiter l'échelon régional de l'Etat est réel.

Cette perspective n'est toutefois pas inéluctable. En effet, la réforme doit aussi permettre à l'Etat de se renforcer pour mieux piloter et cibler ses interventions et les adapter plus fortement à la diversité des territoires.

Ainsi, les services de l'Etat vont avoir le bénéfice symétrique de celui des néo-régions. Le Premier ministre et le Gouvernement dans son ensemble pourront développer des relations plus directes avec les treize préfets de région. La réduction du nombre de préfets de région et directeurs régionaux devrait permettre un travail plus resserré avec les administrations centrales, et une meilleure participation des services déconcentrés à l'élaboration des politiques publiques.

L'Etat régional, conforté notamment par des directions régionales plus homogènes et plus fortes, pourra nourrir un dialogue renforcé avec les néo-régions et les métropoles en création. L'aire géographique étendue des services territoriaux de l'Etat leur permettra de construire une stratégie régionale, mariant des territoires plus nombreux et plus variés. En agrégeant les équipes des actuels chefs-lieux de régions, les directions régionales devront se donner pour objectifs :

- de maintenir voire améliorer la qualité de service ;
- de renforcer la capacité d'expertise tout en conservant son accessibilité ;
- d'adapter la présence de l'Etat à la diversité des territoires et des réseaux ;
- de renforcer les capacités d'observation, d'évaluation et d'inspection contrôle.

Cependant l'Etat ne tirera véritablement profit de ces opportunités que s'il engage une nouvelle étape de déconcentration. Une réforme de cette nature et de cette ampleur ne saurait en effet être neutre sur les relations entre administrations centrales et services déconcentrés.

Aussi, les administrations centrales doivent conduire, dès à présent, leurs propres adaptations, notamment dans leur façon de travailler avec l'échelon déconcentré (dialogue de gestion, élaboration des programmes, information et animation des réseaux métiers,...).

La réduction du nombre des régions doit se traduire par un renforcement des marges de manœuvre laissées aux préfets de région et directeurs régionaux pour adapter la mise en œuvre des politiques nationales aux réalités territoriales. Cela passe en particulier par la réduction des crédits fléchés, une

fongibilité plus forte des crédits à l'intérieur des BOP, une vision plus exhaustive des crédits régionaux mobilisés par l'Etat, dans la région.

**Pour la collectivité régionale, les services de l'Etat doivent, autour du préfet de région, constituer un partenaire réactif, fiable et doté d'un pouvoir de décision élargi.**

## 2 PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE ORGANISATION REGIONALE DE L'ETAT

Les propositions qui suivent visent à tirer tout le parti possible de la réforme pour l'organisation et le fonctionnement de l'administration territoriale de l'Etat.

Conformément à la lettre de mission du Premier ministre, ces recommandations concernent essentiellement le niveau régional sans qu'il soit cependant possible d'en ignorer les conséquences sur l'administration départementale de l'Etat.

La réflexion porte en priorité sur les méga-régions, l'acuité des problèmes générés par la réforme y étant plus grande qu'ailleurs. Ceci n'exclut pas que certaines préconisations s'appliquent aux régions de plus petite taille ou non concernées par une fusion.

Les membres de la mission ont partagé la préoccupation d'une organisation de l'Etat source de cohérence dans l'action publique. A cet effet, au terme d'une étude des fonctions des services déconcentrés, ils ont dégagé quelques principes parfaitement compatibles avec la nécessaire modularité des organisations (2.1). Ces principes ont également vocation à guider la réorganisation des opérateurs de l'Etat. Toutefois pour ceux-ci, la mission n'a pu dans les délais qui lui étaient impartis, en évaluer les modalités de mise en œuvre ainsi que les éventuelles adaptations nécessaires.

Le renforcement de la cohérence de l'action publique impose une approche nouvelle du positionnement institutionnel de l'échelon régional et de son management pour assurer la gestion des territoires (2.2). Il conduit également à préconiser une adaptation de la carte des circonscriptions interrégionales (2.3).

### 2.1 Les principes directeurs de l'organisation à mettre en place

Les nouvelles régions seront dissemblables sous de nombreux aspects : géographie, économie, démographie, histoire. Les enjeux et les problèmes auxquels l'Etat territorial sera confronté ne sont pas les mêmes. L'organisation à concevoir doit en tenir compte et s'y adapter. La plasticité est dès lors un impératif.

Elle ne doit cependant pas aboutir à des dispositifs disparates, peu lisibles et peu compréhensibles par nos concitoyens, rendant plus difficiles les relations de travail et la mobilité des agents.

Ce schéma d'organisation devra être défini après réalisation du diagnostic local, dans le respect d'un cadre de référence interministériel<sup>39</sup> et au terme d'un travail collectif du préfet de région avec les préfigurateurs des directions régionales. Il intègrera les spécificités de la région, les priorités et contraintes territoriales des différents services, tout en respectant quatre principes de base :

- la localisation des chefs de services régionaux et de leurs états-majors au chef-lieu de région ;
- le refus d'un niveau administratif supplémentaire ;

---

<sup>39</sup> Cf. *infra*, partie 3.1.2.

- une multilocalisation maîtrisée ;
- le développement de l'interdépartementalité.

### 2.1.1 La localisation des chefs de services régionaux et de leurs états-majors au chef-lieu de région

Elle est indispensable pour renforcer, voire générer, une relation de travail directe entre le préfet de région et les directeurs régionaux et entre ceux-ci. Seuls des contacts personnels fréquents grâce à une proximité géographique peuvent, par la confiance partagée, créer un esprit d'équipe, y compris avec les services ne relevant pas de l'autorité du préfet. A défaut, il ne sera pas possible de parvenir à l'évolution du mode de management préconisée par la mission.

La nécessité pour le préfet et la plupart des directeurs régionaux de travailler sur des sujets d'intérêt commun avec l'exécutif régional constitue un autre argument pour justifier ce regroupement au chef-lieu de région. A cet égard, pour l'efficacité des actions communes, il serait souhaitable que les futurs hôtels de région soient eux-mêmes implantés au chef-lieu de région, comme le permet l'article 2 de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015<sup>40</sup>.

### 2.1.2 Le refus d'un niveau administratif supplémentaire

La mission a relevé la tentation de maintenir en l'état, dans les actuels chefs-lieux de région, les services des directions régionales existantes. **Cette organisation reviendrait de fait à ajouter un échelon administratif supplémentaire** en créant un écran entre, d'une part, les directions départementales interministérielles et les unités ou délégations territoriales et, d'autre part, les nouvelles directions régionales. Elle rendrait très complexe le nouvel organigramme et plus aléatoire l'unité de commandement. Elle ferait aussi courir le risque de ralentir la prise de décision et de compromettre des gains possibles d'effectifs. Une telle option serait contradictoire avec la politique de simplification portée par le Gouvernement.

Ce principe ne pourra pas cependant s'appliquer dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Une période transitoire s'imposera, ne serait-ce que pour traiter correctement les situations individuelles<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> « Le conseil régional adopte, avant le 1er juillet 2016, une résolution unique comportant :

1° L'avis au Gouvernement relatif à la fixation du nom définitif de la région ;

2° L'avis au Gouvernement relatif à la fixation du chef-lieu définitif de la région ;

3° L'emplacement de l'hôtel de la région ;

4° Les règles de détermination des lieux de réunion du conseil régional et de ses commissions ;

5° Les règles de détermination des lieux de réunion du conseil économique, social et environnemental régional et de ses sections ;

6° Le programme de gestion des implantations immobilières du conseil régional.

Cette résolution ne peut prévoir qu'une même unité urbaine regroupe le chef-lieu proposé, l'hôtel de la région et le lieu de la majorité des réunions du conseil régional que si elle est adoptée à la majorité des trois cinquièmes des membres du conseil régional. A défaut de résolution unique adoptée, les avis prévus aux 1° et 2° du présent II sont réputés favorables et les délibérations fixant l'emplacement de l'hôtel de la région et les lieux de réunion du conseil régional ne peuvent prévoir qu'ils sont situés dans la même aire urbaine que le chef-lieu ».

<sup>41</sup> Cette question des transitions à ménager sera traitée dans la troisième partie du rapport.

### 2.1.3 Une multilocalisation maîtrisée

Quand un problème de proximité avec les usagers ou les opérateurs ne se pose pas, le choix d'une implantation regroupant tous les services régionaux sur un seul site est à privilégier. A terme, ce modèle doit d'autant plus s'imposer que la nouvelle région a une taille comparable aux régions déjà existantes.

Toutefois une organisation multi-sites est possible selon deux types de modèles et sous certaines conditions fonctionnelles précises.

#### 2.1.3.1 Les modèles d'implantation multi-sites

Deux types d'implantation multi-sites peuvent se concevoir. Elles ne sont pas exclusives l'une de l'autre pour un même réseau administratif. Au-delà de leurs justifications pour le bon fonctionnement du réseau considéré, elles peuvent permettre de prendre en compte des préoccupations d'aménagement du territoire. Il appartiendra bien évidemment aux préfigureurs d'en examiner la pertinence au regard du contexte local.

- **La répartition de certaines activités entre différents sites.** Plusieurs raisons peuvent justifier ce choix :
  - l'exercice des missions implique une forte relation de proximité avec les usagers, les partenaires ou les opérateurs (c'est le cas notamment des opérations d'inspection et de contrôle, ou de soutien à ces actions pour les DIRECCTE, ou encore pour certaines missions de la DRAC, ou des services de formation et du développement des DRAAF qui doivent avoir des contacts réguliers avec les établissements d'enseignement) ;
  - l'activité est exercée pour le compte des préfets de département (exemple du contrôle des véhicules, sites classés et inscrits, ...) ;
  - le volume d'activité conduirait à constituer un service de grande taille dont la gestion perdrait en efficacité, du fait de sa dimension.
- **L'implantation d'un service « thématique » ou « spécialisé » sur un site distant du siège et répondant aux besoins de toute la région.** Ce choix d'organisation peut s'envisager quand l'activité concernée peut s'exercer sans une proximité forte avec le directeur régional et son équipe de direction, et de plus :
  - est isolable du reste des missions exercées par la direction régionale et ne nécessite pas une proximité constante avec les autres services pour assurer des fonctionnements transversaux : pôles thématiques spécialisés ou services « autonomes » ;
  - répond à une forte spécificité du territoire où le service est localisé (exemples des unités compétentes en matière d'élevage ou de forêt de la DRAAF, ou du service de prévention des crues à la DREAL).

De telles localisations de services « thématiques » ou « spécialisés » peuvent en particulier concerner les fonctions support ou les services statistiques des directions régionales (plate-forme Chorus ou centres de prestation comptable mutualisés, services comptables des ARS ...), ou des missions

spécifiques telles l’instruction des dossiers du fonds social européen (DIRECCTE) ou la maîtrise d’ouvrage routière (DREAL).

### **2.1.3.2 Les conditions à respecter pour retenir une organisation multi-sites**

Plusieurs conditions sont à respecter pour mettre en place une organisation multi-sites :

- le site à distance du siège ne doit pas constituer un échelon administratif supplémentaire ayant pour conséquence de compliquer l’instruction des dossiers et de rallonger le circuit de décision ;
- le fonctionnement du site doit s’inscrire dans des orientations définies par le siège et dans une ligne hiérarchique claire ;
- le choix d’organisation ne doit pas conduire à isoler des agents d’un environnement professionnel capable d’enrichir leurs pratiques ;
- le management à distance des agents affectés sur des sites distincts du siège est à organiser (lien hiérarchique bien établi, formation au management à distance de l’encadrement, pratiques visant à décloisonner les activités localisées à distance du siège...);
- les méthodes de suivi et de compte-rendu, entre les différents sites régionaux sont à déterminer avec rigueur ;
- le cadre de gestion des agents affectés sur un site à distance du siège est à préciser ;
- la mise en place d’un système informatique et téléphonique interopérable entre les sites et une dématérialisation des transmissions est indispensable<sup>42</sup>.

### **2.1.4 Le développement de l’interdépartementalité**

Certaines directions régionales ont été conduites à exercer des tâches de niveau départemental pour des motifs de rareté des moyens. Dans les méga-régions, pour des raisons de nécessaire proximité, ces tâches ne pourront pas être exercées à partir des chefs-lieux de région. L’évolution des effectifs ne permettant pas de les reventiler entre tous les départements, le quatrième principe d’organisation consiste donc à conforter et à développer l’interdépartementalité.

Ces mutualisations peuvent se concevoir à partir soit d’une antenne de la direction régionale établie dans l’ancienne capitale régionale, soit d’une direction départementale interministérielle, unité ou délégation territoriale.

Cette évolution permet de maintenir la proximité sans sacrifier l’expertise métier ; elle s’avère particulièrement nécessaire en situation de crise et pourra fournir des opportunités de mobilité fonctionnelle.

Elle permettra enfin de faire progressivement émerger une organisation interdépartementale. **Le préfet de région devra veiller à la cohérence des regroupements de services et éviter une interdépartementalité variable selon les réseaux qui compromettrait des évolutions ultérieures.**

---

<sup>42</sup> En cas d’éloignement de l’ordonnateur et du comptable, une attention particulière devra être portée à l’accélération de la dématérialisation des pièces comptables, notamment pour ne pas dégrader les délais de paiement.

Pour les développer, la mission propose que le préfet de région soit habilité à confier à un service déconcentré de l'Etat la réalisation pour le compte d'un autre service d'actes ou de prestations relevant de l'échelon départemental.

## 2.2 Une nouvelle approche institutionnelle et managériale de la gestion des territoires

La réduction du nombre de régions et le changement radical de dimension de quatre d'entre elles impliquent une évolution profonde dans la façon de piloter et d'animer cet échelon. L'équilibre de la relation entre d'une part l'administration centrale et d'autre part des préfets de région et des services déconcentrés régionaux moins nombreux mais plus importants en sera si ce n'est immédiatement, du moins à terme, modifié. Le modèle d'organisation régionale et d'animation départementale, dont la déclinaison midi-pyrénéenne ou rhônalpine à huit départements est jugée déjà comme extrême par la plupart des réseaux, devra nécessairement être adapté à des territoires aussi vastes que nombre d'Etats européens, composés de plus d'une dizaine de départements, souvent disparates, aux liaisons parfois complexes et lentes.

Si la plupart des acteurs rencontrés pressentent que la mise en œuvre de la réforme induit une rénovation des modes opératoires, le modèle administratif régional de demain ne s'impose pas avec évidence.

Pour la mission, il s'agit pourtant d'une étape décisive dans la montée en puissance progressive du niveau régional, des équipes qui l'incarnent et notamment des préfets de région. La réorganisation des services régionaux est pour ces derniers une occasion inédite d'exercer pleinement les compétences croissantes dont les ont dotés les textes successifs<sup>43</sup> de ces dernières années.

Au regard de cette nouvelle dimension et de ces fonctions régionales accrues, l'équilibre institutionnel et le mode de fonctionnement et d'animation régionaux ne peuvent être maintenus en l'état. Leur évolution est obligatoire.

### 2.2.1 Un équilibre institutionnel régional renouvelé

#### 2.2.1.1 Un préfet de région à plein temps

Pour exercer pleinement ses nouvelles responsabilités, à l'échelle de ces nouveaux territoires, animer et mobiliser les préfets de département autour de stratégies régionales, et, encore plus qu'aujourd'hui incarner et faire vivre au niveau régional l'interministérialité, **le préfet de région doit pouvoir y consacrer l'essentiel de son temps.**

Le cumul des fonctions actuel rend cette perspective peu crédible.

---

<sup>43</sup> Il s'agit en effet d'une tendance de fond sous la V<sup>e</sup> République depuis le décret du 14 mars 1964. L'émergence du fait régional a entraîné une dissociation fonctionnelle progressive entre les fonctions de préfet de département et celles de préfet de région, à mesure que les compétences propres du second étaient renforcées par la loi du 6 février et le décret du 1<sup>er</sup> juillet 1992, puis par le décret du 4 juillet 2002 et la loi n° 2004-809 du 13 août 2004. Le préfet de région est aujourd'hui garant de la cohérence de l'action des services de l'Etat (décret du 29 avril 2004), dispose d'un pouvoir d'instruction à l'égard des préfets de département (décret du 16 février 2010), est délégué territorial des établissements publics disposant d'une représentation régionale (décret du 18 avril 2012) et responsable des budgets opérationnels de programme pour les services territoriaux placés sous son autorité (circulaire du 4 décembre 2013).

Comment imaginer qu'un préfet de région, préfet du département chef-lieu, comportant souvent une métropole, pour certains également préfet de zone de défense<sup>44</sup>, voire préfet de bassin<sup>45</sup> et/ou de massif<sup>46</sup>, puisse exercer la plénitude des attributions rappelées plus haut ?

Par ailleurs, la priorité naturelle des enjeux du département chef-lieu de région, concentrant fréquemment les questions d'ordre public, les sujets métropolitains et les acteurs politiques majeurs, accapare légitimement l'emploi du temps du préfet de région. La formulation des compétences et qualités, « préfet de la région ..., préfet de ... » ne traduit qu'imparfaitement la hiérarchie des préoccupations et l'emploi du temps de leur titulaire, sans parler de leurs responsabilités juridiques et des critères de leur évaluation par l'administration centrale.

Le résultat de cet état de fait est une difficulté indéniable à s'emparer de l'ensemble du champ de l'action régionale et à l'incarner pleinement. Face à ce constat, plusieurs hypothèses peuvent être formulées :

- ① le maintien de la situation actuelle ;
- ② le maintien de la situation actuelle, avec la création d'un préfet délégué aux affaires régionales ;
- ③ l'élévation du poste de secrétaire général de la préfecture du département chef-lieu au grade de préfet ;
- ④ le découplage complet avec les fonctions de préfet de département chef-lieu ;
- ⑤ la création d'un poste de préfet délégué au département chef-lieu (incluant donc l'ordre public).

Bien qu'elle soit souhaitée par nombre de préfets de région rencontrés, la solution ① du *statu quo* n'est pas acceptable, notamment à l'échelle des quatre méga-régions, pour les raisons déjà exposées.

La solution ② est pour la mission une « fausse bonne solution ». Si elle améliore, en le « préfectoralisant », le positionnement de l'actuel SGAR à l'égard des préfets de département et des futurs directeurs régionaux, elle continue de placer le fait régional comme second dans l'ordre des priorités du préfet de région, au mieux à égalité avec les problématiques du département chef-lieu si le secrétaire général de la préfecture de ce dernier est également élevé au grade de préfet. Que ce soit vis-à-vis de la collectivité régionale, des chefs de services déconcentrés ou des opérateurs de l'Etat, l'avancée symbolique n'est pas à la hauteur des ambitions.

La solution ③, d'ores et déjà autorisée par le décret du 29 janvier 2015<sup>47</sup>, et permettant notamment à l'administration départementale d'Etat de s'adapter au fait métropolitain, ne semble pas non plus, selon la mission, suffisante pour, à l'échelle des quatre méga-régions, permettre au préfet de région de se consacrer pleinement, sur la durée, à l'animation et au pilotage régional. La prégnance, dans la plupart des probables futurs chefs-lieux, des questions d'ordre et de sécurité publics, est incontestable. Une telle solution ne serait éventuellement envisageable que dans les cas où, lorsque la région correspond également au siège d'une zone, existe un préfet délégué à la zone de défense, susceptible de prendre également à sa charge les questions de sécurité publique. Mais le choix opéré dans certaines régions chef-lieu de zone de redonner la sécurité du département chef-lieu au corps préfectoral départemental, comme en Aquitaine, la montée en puissance et l'enjeu de gestion des

---

<sup>44</sup> Aquitaine, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais.

<sup>45</sup> Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes.

<sup>46</sup> Midi-Pyrénées.

<sup>47</sup> Décret n° 2015-83 du 29 janvier 2015 portant réorganisation du corps préfectoral dans certains départements.

secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI), celui de la planification<sup>48</sup>, sans même parler d'une situation toujours susceptible de contestation de « juge et partie » dans l'affectation des moyens, conduisent la mission à ne pas privilégier une telle option.

La solution ④ est la plus radicale mais suscite un fort débat. Suggérée par des interlocuteurs des ministères techniques, elle fait l'objet d'une opposition de la très grande majorité des préfets de région. La mission ne la recommande pas. Outre qu'un découplage complet des fonctions imposerait de réinventer les relations entre les deux autorités, au prix sans doute de beaucoup d'énergie et de coût, elle estime qu'il pourrait être source de confusion et d'incompréhension de la part des partenaires et notamment des collectivités territoriales, préjudiciables à l'efficacité de l'action publique, voire dangereux en situation de crise. Comment un préfet de région, interlocuteur privilégié au quotidien des administrations centrales et du président du conseil régional, pourrait-il être mis hors jeu sur un certain nombre de questions qui représentent le quotidien de la relation avec les principaux élus et notamment le président de la métropole : sécurité publique, logement d'urgence... ? Une telle disqualification serait encore plus incompréhensible si la région était également siège d'une zone de défense.

La responsabilité de préfet de département chef-lieu contribue sans doute également à la crédibilité et l'autorité du préfet de région sur les préfets de département. Il serait paradoxal, en espérant renforcer les liens entre préfet de région et services régionaux de l'Etat, de fragiliser ceux qui l'unissent aux préfets de département.

Pour l'ensemble de ces raisons, la mission recommande fortement la solution ⑤, au moins dans les méga-régions : **le nouveau préfet de région reste préfet du département chef-lieu mais en délègue la charge quotidienne à un préfet expérimenté, responsable de la totalité des fonctions départementales afférentes (gestion et ordre public)**. Ce n'est que si l'importance d'un problème le justifie, ou en cas de crise, qu'il reprend naturellement la direction des opérations.

### **2.2.1.2 La constitution d'un véritable état-major régional**

Bien que le propos soit fortement à nuancer selon les régions et les personnalités, et si la primauté du préfet de région et son rôle de coordination de l'action publique dans le cadre de la collégialité ne sont pas contestés, l'exercice au quotidien de la fonction d'animation et de pilotage régional reste inégal et incomplet.

Si la mobilisation et l'animation des autres membres du corps préfectoral en région sont naturels, le pouvoir d'instruction et le droit d'évocation conférés par le décret du 16 février 2010<sup>49</sup> ne sont encore que peu utilisés et de façon très hétérogène selon les intéressés<sup>50</sup>. Quant au collège des directeurs régionaux, il n'est dans plusieurs régions réuni qu'une fois par mois, voire tous les deux mois, et parfois par le seul SGAR. Les entretiens bilatéraux entre préfet de région et directeur régional ne sont parfois qu'épisodiques, souvent liés à un dossier thématique. Malgré tout leur intérêt et la participation ponctuelle des opérateurs de l'Etat, les comités de l'administration régionale (CAR), lourds et formels, ne constituent pas le « comité de direction » de l'Etat régional. La mission considère qu'un tel mode de fonctionnement n'est plus à la hauteur des enjeux, notamment de ceux des futures méga-régions.

---

<sup>48</sup> Cf. *infra*, 2.3.1.1.

<sup>49</sup> Article 2 du décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

<sup>50</sup> A noter que le droit d'évocation ne peut être mis en œuvre pour ce qui concerne les compétences attribuées par des dispositions législatives au préfet de département, ce qui en restreint le champ. Cf. circulaire du 20 juillet 2010 relative à l'exercice du droit d'évocation par le préfet de région.

Le renforcement de l'unité de l'Etat, sa capacité à définir et promouvoir une stratégie territoriale interministérielle, à porter les arbitrages pertinents, à se moderniser, supposent la constitution d'une véritable équipe de direction, resserrée et solidaire, autour du préfet de région dégagé de la gestion du département chef-lieu et sans que le SGAR fasse écran.

S'il appartient à chaque responsable de définir son propre modèle d'animation, la mission estime que le collège des directeurs, réuni au moins deux fois par mois sous la présidence du préfet de région, devrait devenir un véritable état-major régional interministériel, permettant de renforcer l'information réciproque, une meilleure prise en compte des aspects transversaux de la plupart des politiques publiques, d'anticiper plus systématiquement les éventuelles contradictions, de mieux dégager des pistes de modernisation et de simplification de l'administration d'Etat. Les préfets de département doivent y être systématiquement associés lorsqu'un sujet les concerne, la généralisation de la visioconférence devant permettre de gagner en souplesse, en réactivité et en temps. Des relations plus fréquentes entre directeurs régionaux, préfets de département et DDI doivent également contribuer au partage des stratégies régionales et à la compréhension des enjeux locaux. Etendu ponctuellement aux opérateurs de l'Etat dont le préfet de région est délégué territorial, cet état-major resserré permettrait à l'Etat régional de gagner en efficacité et en crédibilité dans sa relation avec l'exécutif régional.

Une association plus effective du préfet de région au choix des directeurs régionaux des services relevant de son autorité contribuerait fortement à la constitution d'une équipe unitaire et soudée.

### **2.2.1.3 Un secrétariat aux affaires régionales repositionné**

Les SGAR des régions fusionnées seront, comme tout service régional, amenés à conduire une réflexion sur leurs missions et leur organisation, préalable indispensable au regroupement des structures.

Mais au-delà, la réforme régionale cristallise les interrogations croissantes sur cette administration initialement « de mission » aujourd'hui hybride, partagée entre fonctions d'état-major et de gestion, contestée par de nombreux réseaux déconcentrés, progressivement dessaisie de ses capacités d'intervention et dont l'organisation et le fonctionnement varient fortement d'une région à l'autre. Le transfert de l'autorité de gestion des fonds structurels européens - et des agents dédiés - aux conseils régionaux a un peu plus contribué à altérer une image déjà brouillée, à laquelle concourt sans doute un pilotage national éclaté.

Si des hypothèses en ce sens ont pu être avancées, la mission considère comme non pertinente, alors que le fait régional se trouve *de facto* renforcé par le législateur, l'éventualité d'une disparition des SGAR, dont les fonctions « d'assistance » au préfet de région et d'interlocuteur naturel du directeur général des services de la région seront confortées.

De même, sa double dimension, d'animation et de gestion, correspondant à des besoins qu'aucune autre structure - et notamment pas la préfecture de département chef-lieu - n'est en position de prendre en charge de façon nettement plus appropriée, a vocation à persister.

En revanche, son positionnement, son rôle et ses moyens doivent rapidement évoluer pour s'adapter à la nouvelle configuration de l'Etat régional et notamment à la perspective, soutenue par la mission, d'un préfet de région largement dégagé de la gestion départementale, et d'un état-major régional resserré autour de lui.

Cette situation conduit à préserver une organisation du SGAR en deux pôles, l'un centré sur les tâches de mission et l'autre sur les tâches de gestion.

S'agissant des tâches de mission, le préfet de région prenant plus directement à son compte l'animation des services régionaux et le pilotage des politiques publiques, le SGAR et ses chargés de mission doivent pouvoir plus facilement échapper à la tentation de « doublonnage » des directions régionales fréquemment dénoncée. Ils se consacreront prioritairement aux missions que ne peuvent assurer à elles seules les directions régionales et dont a besoin le préfet de région pour procéder aux arbitrages nécessaires, construire une stratégie régionale interministérielle, anticiper les risques et les opportunités en matière de développement du territoire, maîtriser les données du dialogue avec l'exécutif régional.

Il faut donc mettre l'accent sur :

- les fonctions de cabinet ;
- les tâches d'analyse et de synthèse quand elles ne peuvent être confiées à un seul directeur régional ou pour des questions ne relevant d'aucun d'entre eux ;
- la relation avec les préfets de département pour garantir une association aux décisions concernant leurs départements et une fluidité de l'information ;
- la relation avec les opérateurs de l'Etat, en appui de la direction régionale compétente ;
- l'évolution de l'organisation territoriale de l'Etat dans la région ;
- les études évaluatives et la prospective, ce qui peut impliquer la coordination des études et la capitalisation des travaux prospectifs, y compris ceux, les plus nombreux, pilotés et conduits par les directions régionales ;
- les sujets ne relevant pas de la compétence d'une direction régionale ;
- l'exercice des compétences résiduelles de l'Etat en matière de fonds européens ;
- les dossiers transfrontaliers.

Dans les méga-régions notamment, les fonctions d'animation du SGAR devront également être mobilisées :

- pour optimiser les CAR, indispensables à la mise en cohérence globale de l'Etat territorial, mais dont le formalisme et la lourdeur devront être compensés par des choix thématiques plus stratégiques et mobilisateurs ;
- pour valoriser au mieux le maillage territorial dont dispose encore l'Etat, en suscitant et en accompagnant la prise en charge de thématiques et dossiers d'importance régionale par des acteurs départementaux ou infradépartementaux.

En matière de gestion, la valeur ajoutée de la constitution d'une « direction régionale support interministérielle », appelée de leurs vœux par de nombreux SGAR, n'apparaît pas démontrée à la mission, au regard de la complexité d'un tel projet. En revanche, l'accompagnement de la réforme doit conduire *de facto* à une montée en compétences et en capacités des plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH)<sup>51</sup>. Par ailleurs, l'assistance au préfet de région dans ses responsabilités de RBOP, et le positionnement du SGAR sur les sujets de mutualisation devraient conduire à lui confier - et non aux préfetures chefs-lieux - la responsabilité

---

<sup>51</sup> Cf. *infra*, partie 3.4.1.2.

de la gestion des BOP 333 (moyens mutualisés des administrations déconcentrées) et 307 (administration territoriale).

Enfin, **et c'est la réforme la plus décisive, le choix des titulaires et de leurs collaborateurs doit faire l'objet d'une exigence accrue.** La qualité des chargés de mission importe bien plus que leur nombre. Cette sélectivité passe par une valorisation du passage en SGAR par les ministères d'origine.

Le secrétaire général aux affaires régionales, sans faire écran entre le préfet de région et les directeurs régionaux, doit être associé aux réunions avec ceux-ci. C'est lui qui, conformément à l'article 39 du décret du 29 avril 2004 modifié doit continuer, en cas d'absence ou d'empêchement, à suppléer le préfet de région.

## 2.2.2 Une nouvelle approche managériale

La volonté de donner un nouvel essor à l'Etat régional, portée par un encadrement resserré autour du préfet de région, implique une nouvelle approche managériale, fondée sur la confiance et la responsabilisation des acteurs, dont le profil et la gestion de carrière devront également évoluer.

### 2.2.2.1 L'évolution des profils et des carrières de l'équipe régionale

Le nouveau dimensionnement des méga-régions, le renforcement attendu des fonctions de direction, d'états-majors et d'expertise des directions fusionnées emportent naturellement une évolution dans la nature des fonctions exercées au plus haut niveau : les directeurs régionaux des méga-régions de demain devront se concentrer sur la dimension stratégique de leur poste, en déléguant de façon accrue à leurs adjoints la conduite quotidienne des services. Leurs qualités stratégiques et politiques, mais également managériales, seront encore plus déterminantes qu'aujourd'hui.

Au regard de cette évolution, et plus systématiquement qu'aujourd'hui dans l'ensemble des réseaux, les parcours de carrière des hauts fonctionnaires de l'Etat devront se construire en allers et retours naturels entre administration territoriale et administration centrale, dont les équivalences dans les fonctions exercées doivent être actualisées pour une meilleure perméabilité des équipes.

Cette fluidité accrue entre postes « parisiens » et postes régionaux, combinée à la dimension de certains futurs espaces régionaux, peut être un facteur d'accentuation de l'un des risques de la réforme, souvent exprimé par l'échelon départemental : celui de la constitution d'une « administration centrale bis », hors sol, qui reproduise à l'échelle de la région les travers reprochés aux administrations parisiennes (méconnaissance du terrain, *reporting* incessant, centralisation décisionnelle excessive, « confiscation » des moyens). **Pour contribuer à le contrer, l'expérience antérieure de fonctions territoriales devrait être l'un des critères de choix des futurs responsables régionaux.**

Une telle gestion de parcours de carrière sur l'ensemble du spectre des fonctions de responsabilité suppose une attention particulière à la question de l'attractivité, et notamment de la rémunération, des postes territoriaux. Selon les réseaux, la mission a constaté des différences de possibilité de progression de carrière entre les niveaux départementaux, régionaux et centraux, dont les justifications - à les supposer historiquement fondées - doivent être réexaminées à l'aune de la réforme régionale.

La constitution de véritables états-majors régionaux passe également par l'organisation, pour leurs membres, de parcours de carrière à dominante interministérielle. La richesse de ces parcours et la diversité des origines sont notamment des critères à accentuer pour le choix des préfets de région, qui en sont l'incarnation.

Enfin, la mission reprend à son compte l'une des premières recommandations du rapport interministériel sur l'encadrement supérieur de l'Etat<sup>52</sup> suggérant d'inclure dans les dossiers des candidats aux postes de responsabilité une évaluation des compétences managériales. Cette recommandation prend un sens tout particulier s'agissant de l'animation de vastes territoires et de services déconcentrés importants.

### 2.2.2.2 La mise en place de mandats pluriannuels

Le nouveau management requis des futurs responsables régionaux doit également se décliner dans les relations entre le niveau central et ses treize correspondants. Pour la mission, il passe par une durée minimale d'exercice des fonctions sur ces territoires élargis et la responsabilisation accrue par voie de « contractualisation » de leurs titulaires.

Dans son référé n° 70412 du 9 juillet 2014, la Cour des comptes soulignait notamment la brièveté des affectations territoriales des préfets en constatant qu'elle n'avait cessé de s'aggraver ces dernières années, passant de deux ans et six mois en moyenne en 2006 à à peine plus de deux ans en 2010. Elle concluait : « *cette instabilité nuit à la continuité des politiques publiques et donc à leur efficacité, complexifie le partenariat entre Etat et collectivités territoriales, effrite la légitimité des préfets auprès de leurs équipes et des élus locaux* ».

Cette appréciation prend une résonance supplémentaire à l'échelle des méga-régions. La connaissance des territoires considérablement agrandis et d'acteurs plus nombreux, les liens de confiance et la compréhension des enjeux indispensables à un management de qualité, ne peuvent se développer que dans la durée : comme la Cour des comptes<sup>53</sup>, **la mission recommande que l'administration s'oriente vers des mandats moyens de quatre années pour les préfets de région.** Cette même durée doit se décliner également pour les directeurs qui l'entourent, les équipes de directions régionales prônées précédemment par la mission reposant également sur les liens de confiance construits dans la durée, au fil des dossiers et des crises partagés.

Un tel mandat pluriannuel doit reposer sur une formule de type contrats d'objectifs, entre administrations centrales et services déconcentrés, dont les résultats sont évalués *ex post*, ainsi que cela est pratiqué par exemple pour les directeurs d'ARS dans leur domaine d'attribution.

Dans le droit fil de la circulaire du 28 octobre 2014<sup>54</sup>, la mission recommande notamment que le futur document stratégique de l'Etat en région s'accompagne pour les préfets de région d'une lettre de mission personnelle<sup>55</sup>, à la signature du Premier ministre, déclinant quelques priorités d'action ou conduite de grands projets spécifiques à leur région, dont il leur appartiendra de rendre compte régulièrement au chef du Gouvernement.

---

<sup>52</sup> IGA, CGEDD et CGEFI, L'encadrement supérieur et dirigeant de l'Etat, juillet 2014.

<sup>53</sup> Cf. référé n° 70412 du 9 juillet 2014 précité.

<sup>54</sup> Circulaire du 28 octobre 2014 relative au protocole des relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés.

<sup>55</sup> Qui s'appuierait utilement sur des rapports d'étonnement fournis par les préfets de région au Premier ministre dans les premiers mois de leur installation.

Cette lettre de mission formaliserait de façon plus nette leur dimension interministérielle préfigurant éventuellement, un futur rattachement - au moins symbolique - au chef du Gouvernement, appelé de leurs vœux par plusieurs ministères.

### **2.2.2.3 La déclinaison territoriale de cette nouvelle approche managériale**

Pour valoriser au mieux la richesse en ressources humaines dont vont disposer les futures régions tout en veillant à conserver l'attention nécessaire à l'ensemble des territoires, même et surtout les plus éloignés, la mission recommande une association accrue des préfets de département et des directions départementales interministérielles à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies régionales.

Pour autant, dans les méga-régions, le comité de l'administration régionale (CAR) ne pourra pas, encore moins qu'aujourd'hui, être l'outil de la collégialité, des arbitrages, de la mobilisation des acteurs. Le tour de table élargi devra être réservé à des sujets majeurs, le plus souvent sous forme de validation. Il en sera, *de facto*, de même pour les « pré-CAR ».

Il faut donc imaginer d'autres modes d'organisation et de management des capacités locales. L'un d'entre eux pourrait être de confier, beaucoup plus systématiquement qu'aujourd'hui, à des préfets de département, voire à des sous-préfets, ou à des directeurs départementaux la conduite sur un mode projet, de sujets thématiques d'ampleur infrarégionale, voire régionale, éventuellement en binôme avec des directeurs régionaux, sur la base d'une lettre de mission du préfet de région et d'une information en CAR.

## **2.3 Une adaptation de la carte des circonscriptions interrégionales pour renforcer la cohérence de l'Etat**

### **2.3.1 Le maintien à sept zones de défense et de sécurité ponctuellement redécoupées**

#### **2.3.1.1 Le bien-fondé d'un niveau intermédiaire de planification, de synthèse et de mutualisation**

Indépendamment même de toute réforme sur les circonscriptions régionales, l'avenir des sept zones de défense et de sécurité (ZDS) et des moyens qui leur sont affectés suscite depuis plusieurs années de nombreuses interrogations, que n'a pas apaisées la constitution récente des SGAMI. Ces interrogations prennent une nouvelle acuité avec la réduction de nombre de régions à treize. Les points de vue divergent de manière caricaturale : suppression pure et simple de cet échelon, justifiée pour certains par la gestion fréquemment nationale des moyens d'intervention, transfert de ses missions<sup>56</sup> au niveau régional pour simplifier les dispositifs et mieux appréhender les problématiques locales, maintien accompagné d'une réduction à six ou cinq pour optimiser les mutualisations ou au contraire d'une augmentation à treize, en adéquation avec les nouvelles régions. Aucun scénario consensuel n'émerge.

---

<sup>56</sup> Cf. annexe n° 9 : rappel des missions des zones de défense et de sécurité et tableaux de synthèse des scénarios relatifs à leur évolution.

La mission n'était pas en mesure d'expertiser de façon suffisante tous les aspects de ce débat. Toutefois, les événements dramatiques de janvier 2015 permettent de tirer deux enseignements de nature à l'éclairer :

- le premier montre, de fait, que la nature des crises ne permet plus de compartimenter la sécurité civile des autres formes de crises. Au contraire, l'Etat doit s'orienter vers une logique de préparation et de gestion de crises protéiformes. Pour mener à bien cette planification ambitieuse et complexe, l'échelon zonal reste pertinent pour jouer, avec la profondeur stratégique nécessaire, son rôle de niveau intermédiaire entre le niveau national et le niveau départemental, qui reste celui de la gestion opérationnelle de crise ;
- le second porte sur la plus-value de l'échelon zonal face à des crises d'ampleur et/ou de répercussion nationale : dans de telles circonstances, les régions, même réduites à treize, restent à la fois trop étroites dans leurs ressorts, et trop nombreuses, pour être les interlocuteurs pertinents du niveau central. Ce dernier doit pouvoir dialoguer avec un nombre réduit d'acteurs sur le territoire, capables, avec le recul nécessaire, de recouper les informations, de les prioriser et de les synthétiser.

Au regard de ces enseignements, sans parler du coût non négligeable que représenterait, pour le ministère de l'Intérieur comme pour celui de la Défense, le passage de sept à treize états-majors, **l'hypothèse d'un périmètre identique et systématique entre zones de défense et régions, faisant passer le nombre d'interlocuteurs intermédiaires de sept à treize, est exclue par la mission.**

La mission souhaite cependant mettre en exergue quelques constats saillants. D'une part, la pratique des six états-majors interministériels de zone (EMIZ) non franciliens reste essentiellement tournée vers la seule sécurité civile, en décalage avec les textes de référence, la consolidation de l'organisation et de la conduite de la mission « ordre public » leur échappant toujours largement. D'autre part, la planification zonale apparaît perfectible tant elle connaît aujourd'hui un éclatement entre sécurité civile et sécurité intérieure (sécurité et ordre publics, points d'importance vitaux, renseignement...). Dans ce contexte, la mission émet le souhait que les EMIZ prennent la mesure du chemin à parcourir pour appréhender la complétude du concept de sécurité nationale et rejoindre le modèle posé dans le livre blanc défense et sécurité nationale 2013<sup>57</sup>.

### ***2.3.1.2 L'impact de la réforme régionale sur l'échelon zonal impose a minima une mise en cohérence avec un rattachement de Midi-Pyrénées à la zone Sud***

Aborder le sujet du périmètre des zones de défense et de sécurité et celui des régions pose, en première approche pragmatique, la question du devenir de la méga-région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées (LRMP). Son territoire se trouve actuellement réparti entre les zones de défense et de sécurité (ZDS) Sud et Sud-ouest. Entre *statu quo*, création toute théorique d'une huitième ZDS (cf. *supra*) ou fusion de la future méga-région dans l'une des ZDS limitrophes actuelles (Sud ou Sud-ouest), la mission a établi quatre scénarios qu'elle a analysés selon différents critères<sup>58</sup>.

Le scénario ① maintient le périmètre des zones Sud et Sud-ouest en l'état. Il présente l'inconvénient de scinder la méga-région LRMP entre deux ZDS au risque de voir la préfecture de région, l'ARS ou la DREAL LRMP mettre en œuvre deux doctrines différentes, tant en matière de

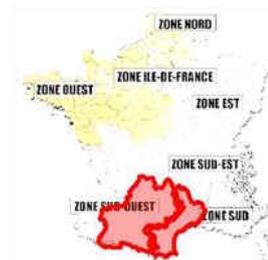
---

<sup>57</sup> Livre blanc défense et sécurité nationale 2013, notamment « améliorer la capacité de l'État à répondre aux crises » (page 109) et « les objectifs de capacité pour le territoire national » (page 111).

<sup>58</sup> Cf. annexe n° 9.

sécurité nationale opérationnelle qu'en matière de gestion des personnels (*via* les deux SGAMI<sup>59</sup>). Ce scénario ne peut être retenu par la mission.

Le scénario ② prévoit la création d'une huitième ZDS sur le périmètre de la méga-région LRMP<sup>60</sup>. Ce scénario présente l'avantage d'aboutir à trois nouvelles zones de taille moyenne (8, 13 et 12 départements respectivement pour les zones Sud, LRMP et Sud-ouest). La création de cette huitième zone s'accompagnerait de la création *a minima* d'un SGAMI (par le renforcement de l'antenne toulousaine), d'un EMIAZDS<sup>61</sup> et d'un EMIZ<sup>62</sup>.



Favorable à la prise en compte des problématiques spécifiques de la méga-région LRMP mais défavorable à la gestion des risques relatifs à l'arc méditerranéen, ce second scénario nécessiterait une coordination accrue entre les trois nouvelles zones. Mais surtout, ce dernier scénario ne respecte pas le principe énoncé *supra* de restreindre le nombre d'interlocuteurs pour l'échelon national.



Le scénario ③ prévoit le rattachement de l'actuelle région Languedoc-Roussillon à la zone Sud-ouest. Il présente deux inconvénients majeurs. D'une part, les 25 départements constitutifs de la future zone Sud-ouest dépasseraient une taille critique qui nécessiterait le renforcement des moyens situés dans la méga-région LRMP pour relayer la doctrine zonale. D'autre part, la gestion des risques propres au *continuum* méditerranéen<sup>63</sup>, tant en termes de sécurité civile qu'en termes de sécurité intérieure, connaîtrait alors une rupture pouvant s'avérer contre-productive.

Le scénario ④ prévoit le rattachement de l'actuelle région Midi-Pyrénées à la zone Sud. Il présente la difficulté d'augmenter le nombre de départements de la zone Sud, passant de 13 à 21<sup>64</sup> mais préserve le *continuum* méditerranéen et ne nécessite pas d'investissement majeur. En revanche, il doit s'accompagner d'une montée en compétence de l'EMIZ Sud pour appréhender de nouvelles problématiques<sup>65</sup>, couplée à une action plus volontaire de l'échelon régional LRMP<sup>66</sup> pour relayer la doctrine zonale au sein de la méga-région.



Au regard du bilan des avantages et des inconvénients de chacun des scénarios détaillés dans les tableaux annexés<sup>67</sup>, **la mission préconise le choix de ce dernier scénario (rattachement de l'actuelle région Midi-Pyrénées à la zone Sud)**. Ce scénario nécessite la modification de l'article R\* 1211-4 du code de la défense par un décret en Conseil d'Etat et en Conseil des ministres. Il est à noter que ce décret devra intervenir *de facto*, ne serait-ce que pour mettre à jour l'appellation et le découpage des nouvelles régions.

<sup>59</sup> Secrétariat général pour l'administration du ministère de l'Intérieur.

<sup>60</sup> Les cartes présentées dans cette partie ont été fournies par le contrôle général des armées.

<sup>61</sup> État-major interarmées de zone de défense et de sécurité.

<sup>62</sup> État-major interministériel de zone.

<sup>63</sup> Risques naturels comme les inondations et les feux de forêt, risques en termes de sécurité intérieure (flux migratoires et trafics), identité de territoire avec la compétence du préfet maritime.

<sup>64</sup> Portant la zone Sud à un niveau identique à celui de la zone Ouest (20 départements).

<sup>65</sup> Ordre public et risques industriels dans la région toulousaine, risques « montagne » spécifique aux Pyrénées.

<sup>66</sup> Tant du côté de l'autorité civile (directeur de cabinet du préfet et service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense protection civile) que du côté de l'autorité militaire (Délégué militaire départemental).

<sup>67</sup> Cf. annexe n° 9.

Si la réflexion devait se poursuivre, la mission préconise d'étudier un scénario à six zones de défense et de sécurité par la fusion des zones Nord et Est. Quelle que soit la situation future, le respect des préconisations du livre blanc défense et sécurité nationale 2013, l'appréhension du concept global de sécurité nationale et son corollaire, la montée en puissance des services zonaux, n'excluent pas d'envisager une répartition différente des compétences. Celle-ci pourrait constituer en un positionnement du niveau zonal sur la planification, la synthèse, la mutualisation et la coordination des moyens et en une montée en compétence des structures existantes de type SIRACED-PC<sup>68</sup> et COD<sup>69</sup> du chef-lieu de région en matière de gestion interdépartementale opérationnelle des crises.

### **2.3.1.3 Le rapprochement entre SGAR et SGAMI, pour certaines zones, constitue une opportunité à évaluer**

Le scénario retenu par la mission constitue également une opportunité de rapprocher la stratégie de sécurité nationale confiée à l'échelon zonal de la stratégie de l'administration territoriale de l'Etat développée au niveau régional pour trois nouveaux territoires. En effet, le rattachement de Midi-Pyrénées à la zone Sud restreint la zone Sud-ouest au périmètre géographique de la méga-région Aquitaine-Poitou-Charentes-Limousin, à l'identique des zones Nord<sup>70</sup> et Sud-est<sup>71</sup> constituant ainsi trois « régions zonales de défense et de sécurité ».

Outre le gain en cohérence et en lisibilité permis par ce découpage, la superposition des compétences au niveau régional ouvre des perspectives intéressantes de mutualisation entre les fonctions du SGAR et celles du SGAMI. En effet, et conformément aux préconisations de la Cour des comptes, cet échelon régional/zonal « pourrait également constituer un cadre adapté à certaines mutualisations entre services de l'Etat comme au support technique nécessaire aux unités déconcentrées »<sup>72</sup>. Dans ce cadre, il serait intéressant de rapprocher :

- les compétences techniques<sup>73</sup> et celles de gestion de l'immobilier<sup>74</sup> aboutissant à la création d'un véritable pôle d'expertise immobilier des services déconcentrés de l'Etat ;
- les compétences techniques en matière de systèmes d'information et de communication (SIC) tant du SGAMI que des directions régionales, offrant à la DISIC<sup>75</sup> la possibilité d'harmoniser et de renforcer son animation territoriale ;
- les services « acheteurs » du SGAMI et des régions de gendarmerie et la mission régionale achat (MRA) afin d'une part de mutualiser les expertises, notamment juridiques, et d'autre part d'élargir le périmètre des achats similaires dans l'hypothèse où cette mutualisation n'entraîne pas une massification défavorable économiquement<sup>76</sup> : ce rapprochement a fait l'objet de premières démarches dans certaines zones mais se heurte aux difficultés inhérentes à l'absence d'identité de périmètre géographique entre zone et région.

---

<sup>68</sup> Service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense protection civile.

<sup>69</sup> Centre opérationnel départemental.

<sup>70</sup> Qui correspondra précisément à la future grande région Nord-Pas-de-Calais-Picardie.

<sup>71</sup> Qui correspondra précisément à la future région Auvergne-Rhône-Alpes.

<sup>72</sup> Cour des comptes, *L'organisation territoriale de l'Etat*, Rapport public thématique, juillet 2013 (page 204).

<sup>73</sup> Compétences en matière de conduite d'opération dans les SGAMI et encore ponctuellement dans les DREAL et/ou les DDT.

<sup>74</sup> Gestion du patrimoine immobilier de la police et de la gendarmerie et programmation des investissements pour les SGAMI d'un côté ; politique immobilière de l'Etat suivie par le préfet de région en lien avec la DRFiP d'un autre côté.

<sup>75</sup> Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication.

<sup>76</sup> La massification n'entraîne, en effet, pas systématiquement des économies dès lors que le marché atteint une taille telle que seuls quelques prestataires peuvent y répondre.

Ces rapprochements sont à anticiper dès 2015 et à mettre en œuvre à l'occasion de la présente réforme. Une évaluation devra ensuite être conduite.

### 2.3.2 La mise en cohérence nécessaire des cartes des circonscriptions interrégionales

Plusieurs administrations, comme certains établissements publics, disposent d'une organisation suprarégionale, s'appuyant en général sur des directions interrégionales<sup>77</sup> voire interdépartementales<sup>78</sup>. Si certaines répondent à des problématiques « techniques »<sup>79</sup>, que la fusion des régions ne remet pas en cause, d'autres ont été définies pour atteindre une taille optimale de gestion, d'animation et de pilotage que l'échelon régional n'offrait pas.

Pour cette dernière catégorie, dont relèvent prioritairement les directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse (DIRPJJ) et les directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP), le travail de proximité avec d'autres services de l'Etat (préfecture, rectorat, région de gendarmerie...) et/ou avec les conseils régionaux ainsi que la taille des néo-régions plaident pour une diminution du nombre des interlocuteurs possibles<sup>80</sup>. La mise en cohérence avec la nouvelle carte régionale améliorerait la visibilité de ces politiques publiques et favoriserait ainsi le développement des partenariats.<sup>81</sup>

Indépendamment du nombre de partenariats locaux, d'autres administrations disposent enfin d'une organisation suprarégionale qu'il convient, lorsqu'elle ne repose sur aucune base technique, d'adapter : les directions interrégionales des douanes et des droits indirects relèvent de ce cas.

Ainsi, dans un souci de plus grande unité, la mission estime que les futures circonscriptions administratives régionales ne devraient pas être partagées entre plusieurs directions interrégionales d'un même « réseau métier ».

En l'absence de modification, les réseaux de la protection judiciaire de la jeunesse et des services pénitentiaires présenteraient de ce point de vue des incohérences, principalement pour la future méga-région Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine, mais également pour les néo-régions Bourgogne-Franche-Comté et Normandie. Concernant le réseau des Douanes, les incohérences touchent les méga-régions Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées et Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes. **La mission préconise donc, prioritairement pour ces trois réseaux, de modifier les limites de compétence des directions interrégionales afin que les délégations territoriales de ces directions, au sein d'une même circonscription régionale, relèvent d'un échelon de pilotage, de gestion et d'animation interrégional unique**<sup>82</sup>.

---

<sup>77</sup> Directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse (DIRPJJ) ; des services pénitentiaires (DISP) ; de la police judiciaire (DIPJ) ; des douanes et des droits indirects ; de l'ONEMA ; directions territoriales de l'ONF...

<sup>78</sup> Directions interdépartementales des routes (DIR).

<sup>79</sup> La logique d'un réseau routier vu comme un itinéraire pour les DIR ; la logique des bassins hydrographiques pour les agences de l'eau ; la logique du crime organisé, des bassins de délinquance et des cours d'appel pour les DIPJ par exemple.

<sup>80</sup> Il semble par exemple contre-productif et disproportionné d'imaginer qu'un conseil régional ait deux interlocuteurs DISP pour évoquer la déclinaison de sa politique de formation professionnelle au sein des établissements pénitentiaires.

<sup>81</sup> Pour poursuivre l'exemple précédent, lors des négociations autour du CPER, la formation professionnelle des détenus pourrait trouver un appui plus conséquent si la position de l'État au niveau régional était unique et, pourquoi pas, relayée par le préfet de région.

<sup>82</sup> Mettre en cohérence et faire converger les circonscriptions administratives interrégionales correspond à une recommandation déjà formulée par la Cour des comptes, *L'organisation territoriale de l'État*, Rapport public thématique, juillet 2013 (pages 203 et 204) et par Jean-Marc Rebière et Jean-Pierre Weiss, *La stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'État*, Rapport à Monsieur le Premier ministre, La Documentation française, 2013 (page 47).

Pour ce faire, l'année 2015 sera consacrée à l'analyse des conséquences d'un tel redécoupage pour une mise en œuvre progressive à partir de 2016.

### **2.3.3 La proposition de reprendre « aux limites » la cartographie des cours d'appel de l'ordre judiciaire**

Bien que la question ne relève pas du champ de la mission, les entretiens conduits ont mis en lumière une demande de rationalisation de la carte des cours d'appel, au nombre de 30 actuellement sur le territoire métropolitain, créées sur des logiques anciennes, et pour la plupart interdépartementales et sans lien avec les limites administratives régionales actuelles (comme futures).

Tant au sein des réseaux du ministère de la Justice qu'au sein de celui de l'Intérieur ou de la Santé, la multiplication des interlocuteurs et leur approche spécifique rendent le travail de partenariat complexe. Une simplification serait nécessaire : une mise en cohérence verrait *a minima* le ressort des cours d'appel ne pas être partagé entre deux régions. Une option plus ambitieuse est souhaitée par la Cour des comptes en faisant correspondre chaque cour d'appel à une région, y compris dans un schéma à treize régions<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Cour des comptes, Rapport annuel 2015, *La réforme de la carte judiciaire : une réorganisation à poursuivre*, février 2015 (pages 55 et 57).



### 3 LA CONDUITE DE LA REFORME

La mission propose d'organiser la conduite de la réforme territoriale de l'Etat en quatre phases principales :

- mars-juin 2015 : lancement des travaux ;
- second semestre 2015 : préparation par les préfigureurs de la création juridique des nouvelles directions et de l'organisation transitoire à mettre en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 ; parallèlement, conception d'un avant-projet de l'organisation-cible à atteindre à un horizon de cinq ans ;
- premier semestre 2016 : mise en place des nouvelles directions et finalisation de l'organisation-cible ;
- juillet 2016-2021 : mise en œuvre progressive des réorganisations nécessaires pour atteindre l'organisation-cible.

Deux raisons plaident pour établir dès fin 2015 un avant-projet d'organisation-cible :

- les agents ont besoin de connaître le plus tôt possible l'organisation future de leur administration, afin d'être en capacité de se projeter et de préparer leur projet professionnel ;
- l'Etat en région engagera début 2016 une concertation avec les conseils régionaux nouvellement élus. Il sera indispensable pour lui de conduire ces discussions en ayant déterminé au préalable les réorganisations les plus à même de lui permettre d'exercer ses missions avec efficacité et efficience.

#### 3.1 Le pilotage de la réforme

Le pilotage de la démarche de réorganisation doit s'exercer à plusieurs niveaux : interministériel et ministériel, national et régional. Il doit être particulièrement attentif à la concertation avec les conseils régionaux et à la cohérence de la communication.

##### 3.1.1 Un pilotage interministériel national unifié

La conduite de la réforme nécessitera un pilotage et un suivi interministériels durant plusieurs années, jusqu'à la mise en place effective des organisations-cibles des nouvelles directions. Ce pilotage devra être particulièrement affirmé durant la période de préfiguration<sup>84</sup>, mais s'étendra, au-delà, jusqu'à la mise en œuvre des schémas-cibles d'organisation des nouveaux services régionaux : nouvelles préfetures de région, nouvelles directions régionales, nouvelles agences régionales de santé.

Pour coordonner la préparation de la réforme, le décret n° 2015-55 du 26 janvier 2015 institue la fonction de « *coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'Etat* ». Nommé en conseil des ministres, et placé auprès du secrétaire général du Gouvernement pour une mission de

---

<sup>84</sup> La période de préfiguration débutera avec la nomination des préfigureurs (envisagée au 1<sup>er</sup> avril 2015) et prendra fin au 31 décembre 2015.

deux ans, celui-ci est chargé « de coordonner les mesures prises pour adapter les services de l'Etat, à la suite de l'adoption de la nouvelle carte des régions ». Le coordonnateur est assisté par une mission interministérielle de coordination (MICORE).

Considérant le rôle majeur de mise en cohérence, d'animation et d'appui que le coordonnateur national et la MICORE auront à jouer auprès des ministères et des préfigurateurs régionaux, la mission recommande que la coordination mise en place soit suffisamment ferme pour devenir, sous l'autorité du Premier ministre, l'instance de pilotage effectif de la réforme.

La mission souligne également que le mandat de deux ans confié au coordonnateur et à la MICORE lui apparaît court au regard de l'ampleur de la réorganisation à conduire, et de la complexité des questions à résoudre. **Il lui paraît raisonnable d'envisager un maintien de mesures d'appui sur cinq ans**<sup>85</sup>.

### **3.1.1.1 Les missions du coordonnateur national**

Les missions confiées au coordonnateur sont définies par le décret précité<sup>86</sup>. La mission estime nécessaire de les préciser rapidement sous l'autorité du secrétaire général du Gouvernement, tant à l'égard des ministères que des préfets de région et des services déconcentrés. De la même façon, les modalités de travail entre les différents acteurs doivent être définies sans tarder, permettant de garantir un déploiement cohérent et équitable de la réforme au sein des différents réseaux.

Pour la mission, il appartient au coordonnateur national :

- d'établir **le cadre de référence interministériel** de la réorganisation administrative :
  - définir des principes directeurs de la réforme communs à l'ensemble des réseaux relatifs à l'organisation et à la localisation des services (conditions de création des antennes ; conditions de délocalisation des services, ...) ;
  - veiller à la cohérence des directives ministérielles propres à chaque réseau dans le respect des principes directeurs, en préservant la nécessaire marge de manœuvre locale ;
  - mettre en place un calendrier et un phasage harmonisés des principales étapes de la réforme (date de définition des organigrammes au 1<sup>er</sup> janvier 2016 et des organigrammes cibles ; rythme des consultations, ...) ;
  - identifier les questions juridiques à traiter et s'assurer de leur prise en charge par les services compétents (textes relatifs à la création des nouvelles directions, ARS, comitologie régionale, instances de dialogue social ...) ;
  - assurer une transparence, une cohérence et une équité dans la mise en œuvre du volet ressources humaines de la réforme : cohérence dans la répartition et le

---

<sup>85</sup> Pour plus de précisions voir *infra*.

<sup>86</sup> Le décret prévoit ainsi que le coordonnateur anime « le travail mené par les ministères, entretient des échanges réguliers avec les correspondants qu'ils ont désignés, ainsi qu'avec les préfets de région.

*Il instruit et évalue les réflexions stratégiques relatives à l'évolution des différents réseaux inscrits dans le champ de la réforme.*

*Il est destinataire des avant-projets de réorganisation préparés dans chaque région et s'assure de la cohérence des choix proposés ».*

classement des emplois de direction de l'administration territoriale de l'Etat (DATE) ; durée des « clauses coussinet » ; dispositifs financiers d'appui à la mobilité, etc.<sup>87</sup> ;

- veiller aux adaptations nécessaires en matière de systèmes d'information et de gestion immobilière de l'Etat ;
- de mettre à la disposition des préfigureurs une **offre de services** multiforme, facilement accessible et réactive, comportant :
  - l'animation dans un cadre interministériel du réseau des préfets de région préfigureurs et la diffusion des bonnes pratiques ;
  - l'élaboration d'outils de communication : site internet dédié, avec une partie administrée nationalement et des liens vers des sites régionaux ; ce site devrait s'accompagner de l'ouverture de « chats », forum, FAQ, etc. ;
  - la fourniture d'une méthodologie et d'un appui pour la construction des plans de gestion prévisionnelle des effectifs de l'emploi et des compétences (GPEEC) associés à la réforme (avec l'appui de la direction générale de l'administration et de la fonction publique) et d'une information sur les outils disponibles ;
  - la mobilisation des ressources et des expertises des administrations centrales et la formalisation des réponses aux questions émanant des préfigureurs ;
  - la mise à disposition d'un accompagnement resserré par l'engagement d'un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) permettant l'appui de cabinets de consultants spécialisés dans la conduite des restructurations (organisation locale des travaux ; définition du calendrier, des livrables, des supports de consultation et de communication, ...) ;
- de veiller à la cohérence d'ensemble des **avant-projets puis des projets définitifs d'organisation-cible**, à leur compatibilité avec le cadre de référence interministériel, en suscitant le cas échéant les arbitrages nécessaires à leur validation définitive par le Premier ministre.

Afin de conférer à la MICORE souplesse et efficacité de fonctionnement, et de ne pas courir le risque d'un « doublonnage » des ministères, **il est recommandé de lui affecter non pas des représentants des différents réseaux mais des chargés de mission sur des sujets transversaux** : ressources humaines, communication, dialogue social, aspects juridiques, questions budgétaires et comptables, immobilier, informatique. Le coordonnateur national appuiera le fonctionnement de sa mission sur une animation resserrée du réseau de correspondants ministériels prévus par le décret<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Cf. *infra*, partie 3.1.1.2.

<sup>88</sup> Un projet d'organisation de cette mission interministérielle diffusé par le SGG aux secrétaires généraux des ministères en vue d'une réunion le 8 janvier 2015, limitait sa composition à la représentation de quelques ministères. La mission estime que cette configuration ne permettrait pas un bon positionnement de la mission interministérielle et une égale prise en compte des enjeux vécus par les différents réseaux.

### **3.1.1.2 Une coordination ministérielle assurée par un directeur ministériel de projet pour chacun des réseaux**

La mission recommande que soit désigné par chaque ministère un directeur de projet qui assurera la liaison entre les préfigureurs régionaux et les services du ministère concerné, ainsi qu'entre ces services et le coordonnateur national. Il est souhaitable qu'il assure la fonction de correspondant ministériel prévue par le décret.

Ce directeur ministériel de projet élaborera les directives adressées aux préfigureurs<sup>89</sup> après échanges avec le coordonnateur, et organisera les ressources ministérielles de conseils et d'appui à leur apporter, notamment en matière juridique, de communication, de ressources humaines et de dialogue social.

### **3.1.2 Un pilotage local affirmé**

Au plan local, le préfigureur désigné pour chacun des réseaux par les différents ministères préparera la réorganisation, d'une part, dans le cadre de coordination mis en place par le préfet de région préfigureur et, d'autre part, dans le respect des principes définis par son ministère d'appartenance.

#### **3.1.2.1 Une conduite interministérielle du changement dans chaque région en vue d'une cohérence d'ensemble**

S'il est nécessaire que la recombinaison des directions obéisse à des logiques ministérielles, elle doit aussi s'inscrire dans une cohérence régionale dont le préfet de région préfigureur sera le garant, dans le respect des orientations fixées par chaque département ministériel et en prenant en compte les objectifs des services qui ne sont pas placés sous son autorité.

La constitution des nouvelles directions régionales devra en conséquence prendre en compte les principes directeurs communs et les enjeux territoriaux propres à la région définis par le préfet de région préfigureur. Le pilotage interministériel régional de la démarche devra garantir une continuité de l'Etat et la mise en œuvre de la réorganisation dans un calendrier commun. Il assurera également une cohérence dans la communication à l'égard des partenaires. Il veillera à une coordination transversale du volet ressources humaines ainsi qu'à l'équité dans le traitement des situations individuelles et collectives des agents.

Pour assurer la continuité des travaux préparatoires, la mission estime nécessaire que le préfet de région préfigureur soit le préfet de région du futur chef-lieu. Il animera le collège des préfigureurs, en associant quelques préfets de département et directeurs départementaux interministériels, afin de vérifier que les enjeux territoriaux de la réorganisation des directions régionales sont bien pris en compte à chaque étape de la mise en place de la nouvelle organisation.

Le collège des préfigureurs dégagera à partir d'une synthèse des diagnostics engagés au sein des réseaux, les principaux indicateurs et enjeux stratégiques caractérisant le nouveau territoire régional et vérifiera que l'organisation nouvelle des services de l'Etat puisse y répondre.

La mission avait recommandé lors de la remise de ses premières conclusions, la nomination auprès de chaque préfet de région préfigureur d'un haut fonctionnaire en charge d'animer au plan

---

<sup>89</sup> Pour plus de précisions voir *infra*, partie 3.1.2.2.

régional la conduite de la réorganisation des services. Elle note donc avec intérêt le lancement de la procédure de recrutement de sept directeurs de projets dans les néo-régions<sup>90</sup>. Afin de renforcer la cohésion du collège régional en charge de conduire le projet de réorganisation, la mission suggère qu'au démarrage des travaux soit organisée dans chaque région une formation regroupant le préfet de région préfigurateur, le directeur de projet régional et les préfigureurs régionaux, sur la méthode de conduite du changement.

### ***3.1.2.2 Un préfigurateur pilote de la réorganisation au sein de chacun des réseaux***

Le préfigurateur pilote la démarche de création de la nouvelle direction régionale. Afin de ne pas rompre la continuité de la dynamique de changement générée par la phase de préfiguration, et donner pleine crédibilité aux travaux engagés par le préfigurateur, il est souhaitable que celui-ci soit le responsable de la future direction. Pendant la phase de préfiguration, l'ensemble des préfets de région et directeurs régionaux, préfigureurs ou non, conservent leurs attributions, notamment celles relatives à la mise en œuvre des politiques.

Pour conduire ces travaux, le préfigurateur définira, dès son installation, des modalités de pilotage permettant d'associer largement les équipes des directions regroupées, sans que cette organisation le prive d'un contact direct avec les agents sur chacun des sites. A cet effet, il engagera, en concertation avec les équipes de direction en place, un diagnostic précis des directions à regrouper. Il s'agira dans ce cadre d'établir notamment une analyse comparée de l'organisation des services et des effectifs (grades, fonctions, pyramide des âges, ...), des procédures et des pratiques, des moyens budgétaires, des projets dont la continuité doit être assurée, ainsi que des enjeux territoriaux et des partenariats stratégiques à prendre en compte dans la future organisation. Il s'agira également, notamment dans les méga-régions, de distinguer les fonctions stratégiques qui doivent être exercées du siège de la nouvelle direction de celles pour lesquelles une dimension de proximité est essentielle.

Au sein de chacun des réseaux, le préfigurateur devra mener de front les travaux permettant la création opérationnelle de la nouvelle structure. Il s'agira pour lui principalement de procéder à :

- la sécurisation de la continuité du service : mise en œuvre des politiques, dispositifs et mesures ; accueil et information du public, gestion des dossiers, ... ;
- la conduite des processus de concertation avec les agents et leurs représentants ;
- la conception d'une organisation-cible ;
- la définition d'une organisation transitoire.

Pour l'assister dans la conduite des travaux et l'animation des différents volets de la démarche, il est souhaitable qu'il constitue une petite équipe issue des deux ou trois directions appelées à se regrouper. Il veillera à disposer de profils permettant de couvrir les champs suivants :

- ressources humaines : élaboration d'un plan de GPEEC et d'un plan d'accompagnement ressources humaines ; constitution et pilotage de cellules locales mobilité reclassement ; identification, préparation et suivi des opérations d'affectation, de mutation, et de mobilités géographiques et fonctionnelles ; préparation des réunions des instances de dialogue social et suivi des décisions ;

---

<sup>90</sup> Avis de vacances de sept emplois de directeurs de projets- JO du 4 février 2015.

- immobilier, support logistique et systèmes d'information : unification du système d'information, gestion des paramétrages des messageries et des habilitations des applications support et métiers ;
- budget/comptabilité/finances : état des lieux des opérations comptables et budgétaires en cours et préparation de l'exercice budgétaire 2016 (dialogue de gestion unifié dès 2015) ;
- métiers/organisation : appui à l'organisation des services en phase transitoire et à la définition de l'organisation-cible ;
- communication : construction de supports, facilitant l'information en « flux tendus » des agents sur les différents chantiers de réorganisation engagés, constitution à terme d'un intranet commun.

Ces travaux devront associer largement l'ensemble des agents, et notamment les cadres, afin que chacun d'eux se sente partie prenante de la dynamique de changement.

### 3.1.3 La concertation avec les conseils régionaux

Le regroupement des régions engage les services des conseils régionaux dans un exercice identique à celui de l'Etat. La réorganisation des services des régions pose dans des termes similaires des questions de mobilités géographiques ou fonctionnelles, de maintien de proximité, de recherche d'économies d'échelle. Outre le fait que la fusion aura des impacts plus lourds pour les régions, en termes de rapprochement entre des politiques publiques qui peuvent être très différentes, et en matière de gestion des ressources humaines, compte tenu de l'hétérogénéité des régimes et des conditions de travail, la prise en compte du scrutin régional de décembre 2015 et du choix du nouveau chef-lieu de région en juillet 2016, est de nature à décaler les décisions relatives à l'organisation de leurs services.

La mission recommande, au-delà des contacts qui s'avèreraient utiles dès 2015, la mise en place en 2016, dans chaque nouvelle région, d'un comité *ad hoc* réunissant les préfets de région et présidents de conseil régionaux concernés, afin d'assurer des échanges réguliers sur les projets d'organisation des services déconcentrés de l'Etat et des services des régions, leurs lieux d'implantation, et les relations de travail entre services à préserver, dans le respect des contraintes d'efficacité de chacun.

La mission recommande également que le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) puisse être sollicité pour la réalisation d'études prospectives sur l'économie des zones urbaines concernées par ces réorganisations.

### 3.1.4 La communication sur la réforme

Au niveau national, la communication sur la réforme devrait être harmonisée par le coordonnateur national<sup>91</sup>. Au niveau régional, les préfigurateurs et les autres directeurs régionaux devront s'attacher à mettre en œuvre une communication unifiée tant vis-à-vis de leurs agents que vis-à-vis de leurs partenaires externes. La communication externe sur la réforme devrait être coordonnée par le préfet de région préfigurateur pour tous les réseaux administratifs, placés ou non sous son autorité.

Un premier plan de communication devra être établi avant la fin du premier semestre 2015.

---

<sup>91</sup> Cf. *supra*, 3.1.1.1.

Une fois les projets de réorganisation définis, un plan de communication devra couvrir, aussi bien au niveau national que régional, toute la phase de mise en œuvre.

## 3.2 Le dialogue social

L'ampleur de la réforme, tant par le volume des personnels concernés, que par les changements qu'elle induira pour beaucoup d'entre eux en termes de mobilité et de contexte de travail, impose que **chaque étape du processus de regroupement s'accompagne de temps de concertation approfondie avec les agents et leurs représentants**. La qualité du dialogue social qui sera développé, au plan national comme au plan régional, doit contribuer à lever les inquiétudes que la réforme fait naître. Il est une clé pour l'engagement des agents dans la dynamique nécessaire à la mise en place des nouvelles directions sans discontinuité de service.

**Il doit s'accompagner d'une attention permanente portée par le préfigurateur et l'encadrement à une égale information des agents sur les différents sites concernés.**

### 3.2.1 Le dialogue social sur la préparation des réorganisations

Au plan national, il appartiendra au ministre chargé de la fonction publique d'engager la concertation sur la réforme au sein du conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat (CSFPE) ou avec la formation spécialisée du conseil commun de la fonction publique (CCFP).

Les secrétaires généraux des ministères seront invités à soumettre, tout au long de la démarche, aux comités techniques interministériels et ministériels des réseaux dont ils ont la charge, les différentes instructions et cadres d'appui destinés à préciser l'exercice au plan régional.

Localement, les préfigurateurs des nouvelles directions devront veiller à associer les représentants des personnels dès les premières étapes de diagnostic et de réflexion prospective.

Les calendriers de réunions des instances représentatives du personnel de chacune des directions à regrouper seront ajustés si nécessaire, afin d'organiser leur information et consultation à chaque étape de la démarche.

Afin de faciliter la concertation, il pourra être recouru aux dispositions du décret n° 2011-184 du 15 février 2011<sup>92</sup> relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat, qui prévoient la possibilité de réunions conjointes des instances des services destinés à fusionner.

Toutefois, et au-delà des réunions de consultations formelles qu'il conviendra de respecter aux étapes clés de la démarche<sup>93</sup>, la taille de réunions regroupant deux ou trois instances régionales peut

---

<sup>92</sup> Article 39 III « Lorsqu'il apparaît souhaitable que des questions communes à plusieurs services déconcentrés de même niveau ou de niveaux différents, relevant de différents départements ministériels, soient examinées par la même instance, les comités techniques des services concernés peuvent être réunis conjointement, autant de fois que de besoin, par arrêté du préfet territorialement compétent ou, le cas échéant, des ministres. Le même arrêté désigne l'autorité chargée de présider la séance qui peut être soit le préfet territorialement compétent, soit un ou des chefs de service déconcentré concernés.

IV. - Lorsqu'il apparaît souhaitable que des questions communes à tout ou partie des établissements publics soient examinées par la même instance, les comités techniques des établissements concernés peuvent être réunis conjointement, autant de fois que de besoin, par décision des directeurs ou directeurs généraux intéressés. La même décision désigne le ou les directeurs d'établissement chargé de la présidence ».

<sup>93</sup> Cf. *infra*, 3.3.

s'avérer un frein au dialogue. Pour surmonter cette difficulté, il pourra être proposé par le préfigurateur aux représentants du personnel la constitution d'un groupe de travail, chargé de suivre les travaux de préfiguration, et composé d'un ou deux représentants par organisation.

La dimension interministérielle du dialogue social n'étant pas juridiquement organisée au plan régional par les textes, la mission recommande que la constitution d'un tel groupe de travail soit également suggérée aux préfets de région préfigurateurs. Il pourrait ainsi être proposé aux sept organisations syndicales siégeant au CSFPE de désigner dans chaque nouvelle région deux représentants dans ce groupe de travail qui pourrait être consulté sur les sujets transversaux de la réorganisation. Selon la DGAFP, une telle démarche a été adoptée avec succès en Bourgogne et Franche-Comté. Considérant le caractère stratégique et sensible du dialogue social pour la réussite de la démarche, il sera nécessaire que la MICORE apporte aux préfigurateurs régionaux un appui juridique et méthodologique pour organiser la concertation dans des conditions optimales.

### 3.2.2 La création de nouvelles instances de dialogue social correspondant aux périmètres des nouvelles directions

**La création des nouvelles directions régionales conduira à de nouvelles élections** pour reconstituer les comités techniques (CT) et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) attachés à ces directions.

Compte tenu des délais nécessaires à la mise en place de nouvelles instances et afin d'assurer une effectivité du dialogue social sans discontinuité, la mission recommande qu'un texte soit pris pour prolonger d'au moins six mois la durée du mandat des membres des instances actuelles, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, date de la création des nouvelles directions.

## 3.3 Le calendrier

L'élaboration du projet de réorganisation de directions régionales aujourd'hui implantées dans deux ou trois chefs-lieux de région exige de suivre une série d'étapes précises. Il faudra du temps pour à la fois définir l'organisation des nouvelles directions et pour la mettre en place.

Ce temps de préparation et de réalisation de la réforme est à fixer par le Gouvernement. Il conviendra de prendre en compte un certain nombre de réalités faites de questions techniques à traiter et de difficultés posées par la mobilité fonctionnelle ou géographique de plusieurs milliers d'agents. **La mission recommande que ce temps soit fixé à cinq ans.**

Mais il faudra aussi du rythme pour réaliser la réforme. Les phases de préparation et de mise en œuvre devront se succéder en bon ordre et sans retard. Ce rythme est à déterminer par les préfigurateurs régionaux qui seront les mieux à même d'apprécier les contraintes locales particulières. **Aussi, le cadre de référence interministériel doit laisser de la latitude aux préfigurateurs régionaux pour déterminer le calendrier détaillé de leur progression.**

Il est important que les agents concernés par ces réorganisations soient informés au plus tôt des étapes de la démarche et du calendrier de mise en œuvre.

Les développements qui suivent mettent en exergue quelques propositions de méthode pour chacune des phases de conduite de la réforme, sur la base du planning global présenté *supra*. Des

tableaux en annexe<sup>94</sup> fournissent une vision plus détaillée des travaux à conduire pour chaque phase au niveau régional.

### **3.3.1 Mars-juin 2015 : le lancement de la réforme**

Depuis le début de l'année 2015, plusieurs initiatives ont été prises, au niveau national comme dans chaque région, pour démarrer les travaux préparatoires. La mission estime important qu'une opération de lancement officiel des travaux préparatoires soit réalisée, afin de donner la visibilité nécessaire aux différentes parties prenantes, en particulier les agents.

Il serait donc souhaitable que la réforme soit lancée par le niveau central dans le même temps pour tous les réseaux administratifs. Les travaux de préparation réalisés par les réseaux avant ce lancement feront l'objet d'une capitalisation et d'une harmonisation par la MICORE.

Cette présentation de la réforme doit avoir pour objet de préciser les objectifs poursuivis, de fixer le calendrier, de décrire le dispositif de pilotage national et régional, d'indiquer les moyens d'accompagnement, de préciser le dispositif de suivi et d'évaluation. Elle devrait être faite par le Premier ministre. A cet effet, il pourrait être envisagé une instruction écrite adressée à tous les préfets de région et chefs de service régionaux, ainsi qu'une réunion des préfets de région et des préfigureurs régionaux.

La nomination des préfigureurs dans les régions devrait intervenir au même moment pour tous les préfets et responsables de réseaux administratifs. L'officialisation de ces nominations pourrait avoir lieu en avril 2015.

Les états des lieux et diagnostics territoriaux par région devront être engagés sans tarder, conformément à la circulaire du 18 février 2015<sup>95</sup> qui prévoit une remise d'ici à la fin du mois d'avril. La mission estime probable qu'au regard de la complexité des sujets, cette phase de diagnostic doive être approfondie jusqu'à la fin du mois de juin.

Dans le même délai, le coordonnateur national formalisera le cadre de référence interministériel et les premiers éléments de l'offre de service mise à la disposition des préfigureurs.

### **3.3.2 Second semestre 2015 : la préparation de la création des nouvelles directions**

Avant la fin 2015, les conditions de création juridique des nouvelles directions régionales devront être mises en place, ce qui suppose notamment de modifier les arrêtés de classement des emplois DATE et ceux confiant des missions et responsabilités particulières à certaines directions régionales. Les décrets et arrêtés de nominations des préfets de région et des directeurs régionaux et, d'une manière générale, l'ensemble des décisions individuelles nécessaires, devront être pris avant l'échéance du 31 décembre 2015.

Au niveau régional, chaque préfigureur intégrera à ses travaux préparatoires la communication et les concertations internes et externes souhaitables en fonction des enjeux et des situations locales.

---

<sup>94</sup> Cf. annexe n° 11.

<sup>95</sup> Circulaire du Premier ministre du 18 février 2015 relative à la réorganisation des services régionaux de l'Etat - diagnostic territorial.

Avant la fin de l'année 2015, l'organigramme fonctionnel provisoire devra être établi et soumis aux instances de dialogue social. Cet organigramme provisoire sera celui de la future direction régionale au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Parallèlement, devront être définies les grandes lignes de l'organisation-cible à cinq ans. Elles feront l'objet d'un travail interministériel de mise en cohérence, au niveau régional puis au niveau national : le préfet préfigurateur est chargé de vérifier la cohérence d'ensemble de la réorganisation de l'Etat et de ses opérateurs en région, dans le respect des compétences des services qui ne sont pas placés sous son autorité, en conformité avec les orientations ministérielles et interministérielles. Il transmet au niveau national un schéma d'ensemble d'organisation des services. Le coordonnateur national et les directeurs de projets des ministères concernés sont destinataires des avant-projets de réorganisation et de localisation des services, en temps utile pour pouvoir éventuellement se prononcer sur la pertinence des choix envisagés.

### **3.3.3 Premier semestre 2016 : la finalisation et la validation de l'organisation-cible à cinq ans**

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, les nouveaux responsables régionaux poursuivront la préparation et la mise en œuvre des réorganisations.

Entre janvier et juillet 2016, un plan d'harmonisation des stratégies et des pratiques au sein de la néo-région, la formalisation du cadre de management des structures multi-sites et les dispositifs d'accompagnement de la réorganisation nécessaires seront établis<sup>96</sup>. Les cellules mobilité-reclassement des directions seront mises en place<sup>97</sup>.

L'avant-projet d'organisation-cible sera éventuellement ajusté au plus tard à la fin du second semestre 2016, après l'ensemble des concertations nécessaires : consultation des instances représentatives du personnel et concertations locales, notamment avec le conseil régional.

Outre ce travail d'ajustement de l'avant-projet, il conviendra, au cours de ce premier semestre 2016, de préciser les phases transitoires permettant de parvenir à terme à l'organisation-cible.

**Au terme de la procédure décrite au point précédent pour l'avant-projet d'organisation-cible, le Premier ministre approuvera chaque schéma d'organisation.**

### **3.3.4 2016-2021 : la mise en œuvre des réorganisations**

La mise en œuvre des réorganisations prendra plusieurs années. La mission propose que ce délai de mise en œuvre soit fixé à cinq ans, les réorganisations devant être achevées avant les nouvelles élections régionales prévues en mars 2021. Ce délai pourra être plus court dans une région ou pour un réseau donné en fonction du contexte local.

En conséquence, plusieurs dispositions sont à prendre :

- la MICORE doit être maintenue pendant la durée des réorganisations, afin de pouvoir mener la coordination entre les ministères, donner les impulsions utiles, suivre les dispositifs

---

<sup>96</sup> Plans ressources humaines, informatique, d'équipement, téléphonie et visioconférence, immobilier.

<sup>97</sup> Cf. *infra*, partie 3.4.

transversaux d'accompagnement (ressources humaines, immobilier, informatique...) et apporter le soutien nécessaire aux services régionaux ;

- au niveau régional, le SGAR se substituera au directeur de projet au terme de son mandat. Il s'appuiera notamment sur la PFRH pour assurer la coordination nécessaire en matière de gestion des questions de ressources humaines relatives aux réorganisations engagées. Le CAR sera l'instance de suivi des réorganisations.

### **3.3.5 Le suivi et l'évaluation**

Le coordonnateur national est chargé du suivi de la préparation des réorganisations des services de l'Etat et de ses opérateurs en région et de la mise en œuvre de la réforme.

Sur la base des propositions faites par chaque ministère, il élabore un projet de suivi interministériel. Ce projet précisera les objectifs poursuivis, les points critiques à surveiller, les indicateurs de moyens et de résultats à suivre, la périodicité de remontée des données du niveau régional vers le niveau national.

Au vu de ces éléments, le coordonnateur prendra toutes les mesures correctrices ou d'accompagnement des régions nécessaires.

Une évaluation des réorganisations engagées est à conduire dans un délai de deux ans après l'adoption des projets finalisés (fin 2018), puis de cinq ans (en 2021). Elle devra obéir à un cahier des charges validé par le coordonnateur national.

Un dispositif de suivi similaire est à concevoir au niveau de chaque néo-région.

Un plan de communication sur les éléments de suivi et d'évaluation de la réorganisation des services de l'Etat et de ses opérateurs devra être établi par les services concernés et validés sur le plan de sa cohérence d'ensemble par le coordonnateur national et les préfets de région.

## **3.4 Les moyens d'accompagnement**

### **3.4.1 Mettre en place dès 2016 un dispositif d'accompagnement individuel des agents**

Les « retours d'expérience » dont la mission a pris connaissance, tant dans le secteur privé que dans le secteur public – s'agissant du ministère de la Défense en particulier –, démontrent que la qualité de l'accompagnement individuel des agents est une condition majeure de réussite de la réorganisation. Chaque agent concerné doit bénéficier d'une écoute et d'un appui personnalisés, afin d'être assuré que ses souhaits et l'ensemble des éléments de sa situation personnelle seront connus et pris en compte pour l'aider à se repositionner professionnellement.

### 3.4.1.1 Une cellule mobilité reclassement dans chaque service restructuré

La mission a constaté que les dispositifs existants ne sont pas en mesure de répondre aux démarches de reconversion et/ou de reclassement à engager. Ces dispositifs lorsqu'ils existent sont faiblement dimensionnés, et principalement tournés vers l'accompagnement de mobilités volontaires.

Ainsi, les PFRH mises en place dans chaque préfecture de région n'ont pas la capacité d'assurer cet accompagnement individuel. Constituées généralement de trois personnes, dont un conseiller mobilité carrière, elles disposent rarement d'un responsable à plein temps. De plus, elles conseillent plus qu'elles n'accompagnent les agents porteurs d'un projet individuel de mobilité.

Les réseaux ministériels de conseillers mobilité carrière ont pour leur part des configurations extrêmement variées : si ceux des ministères de l'écologie et de l'agriculture et celui de la gendarmerie nationale sont bien structurés, les agents des autres services régionaux destinés à fusionner (DRJSCS, DIRECCTE, DRAC, ARS) n'ont pas accès localement à ce type de service<sup>98</sup>.

La mission estime donc nécessaire de mettre en place une cellule mobilité-reclassement dans chaque structure dont le schéma cible d'organisation prévoira des transferts d'emplois et donc la suppression de certains emplois sur place. Elles pourront s'inspirer du dispositif existant au ministère de la Défense<sup>99</sup>. Le responsable de la cellule doit être un cadre supérieur, membre de l'équipe de direction. Son implication personnelle dans la conduite des entretiens et l'accompagnement des agents est un facteur essentiel de réussite. La cellule doit mobiliser également un cadre A ou B et peut faire appel à une assistante sociale du service social et à un médecin de prévention.

L'appui de la DGAFP sera nécessaire en particulier pour la formation des membres de ces cellules et le partage de ressources, tant en ce qui concerne les méthodes d'accompagnement (écoute et conduite d'entretiens) que les outils mobilisables.

Ce dispositif d'accompagnement individuel, activé durant toute la période transitoire (2016-2021), aurait pour objectifs :

- de recevoir individuellement, selon des modalités souples<sup>100</sup>, tous les agents du service restructuré<sup>101</sup> ;
- d'aider les agents dont le poste sera supprimé sur place et qui ne souhaiteront pas « suivre leur poste » à formaliser un projet de mobilité, identifier avec l'aide de la PFRH (cf. *infra*) les emplois susceptibles de les accueillir dans la même ville, au sein du même ministère ou dans un autre service de l'Etat (ou dans une autre fonction publique) ;
- de mobiliser les outils de formation et d'accompagnement nécessaires à l'intégration dans le nouvel emploi ;
- d'accompagner ceux qui accepteront ou souhaiteront une mobilité géographique, notamment en mobilisant les outils indemnitaires.

<sup>98</sup> L'annexe n° 12 fournit des éléments plus détaillés sur les réseaux ministériels de conseillers mobilité carrière.

<sup>99</sup> Dispositif décrit dans le plan d'accompagnement des restructurations du ministère de la Défense.

<sup>100</sup> Dans le cadre établi par le ministère de la Défense, le premier entretien est obligatoire ; les agents peuvent se faire accompagner pour ces entretiens, s'ils le souhaitent, et peuvent aussi être reçus en tête à tête s'ils le souhaitent, cf. également annexe n° 13.

<sup>101</sup> Y compris ceux qui ne seront *a priori* pas touchés par la restructuration, car ils peuvent souhaiter se repositionner à cette occasion.

Les directions des ressources humaines des ministères devront apporter leur appui, notamment pour réorienter les dispositifs de formation ministériels en fonction des besoins repérés par les cellules mobilité-reclassement, et pour **donner priorité, dans les mouvements nationaux, aux candidatures des agents concernés par la restructuration.**

#### ***3.4.1.2 Un renforcement de la plate-forme régionale d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines***

La dimension interministérielle de la réorganisation impose une mise en réseau structurée des différentes cellules. Cela suppose de renforcer la PFRH à la nouvelle préfecture de région mais aussi d'en maintenir des antennes le temps nécessaire dans les villes qui ne seront plus chefs-lieux. Elle aurait pour objectif d'assurer pour l'ensemble des services restructurés, l'animation du réseau d'accompagnement :

- organisation de réunions régulières, échanges de pratiques, formations communes ;
- appui technique, coordination et mise en cohérence des plans de GPEEC ;
- mise en commun des informations sur les postes disponibles, gestion de la bourse interministérielle de l'emploi public ;
- démarches auprès des collectivités territoriales, des services de l'Etat non concernés par la réforme et des autres employeurs locaux (ex : hôpitaux...) ;
- mobilisation de l'action sociale interministérielle pour l'accompagnement des mobilités, en matière notamment de logement et de petite enfance ;
- suivi et restitutions à la DGAFP et à la MICORE.

L'implication personnelle d'un membre du corps préfectoral sera indispensable, en tant que pilote ou référent de la PFRH, pour aider les responsables des cellules mobilité-reclassement à trouver des solutions aux cas individuels les plus complexes.

#### ***3.4.2 Donner aux cadres des services destinés à fusionner une visibilité rapide sur leurs perspectives professionnelles***

Dès 2015, une attention particulière devra être portée à la situation de l'encadrement, qu'il s'agisse des cadres sur emplois de direction ou des cadres intermédiaires. En effet, ils seront chargés de conduire la réorganisation et d'accompagner le changement, et devront donc être rapidement rassurés, sur leur place et leurs responsabilités dans la nouvelle organisation ou éventuellement dans une autre direction.

##### ***3.4.2.1 Les emplois de DATE : des décisions à prendre rapidement, avec une mise en œuvre en deux temps***

Concernant les emplois de direction, les fusions se traduiront nécessairement par une révision de leur classement et de leur nombre dans les régions fusionnées. Pour les services territoriaux de

l'Etat, ces emplois relèvent d'un décret statutaire unique<sup>102</sup>. Pour chaque catégorie de directions régionales, un arrêté ministériel fixe la liste des emplois, direction par direction, ainsi que leur classement au sein des cinq groupes prévus par le décret.

Pour élaborer les schémas cible d'organisation, les préfigureurs auront besoin de connaître dès septembre 2015 le nombre et le classement des emplois de direction qui seront attribués à chaque nouvelle direction régionale. Il importe donc **que les arbitrages sur ce sujet soient organisés rapidement**, à l'initiative de la DGAFP, sur la base des propositions des secrétaires généraux des ministères, en lien avec le coordonnateur national.

Ce travail de révision devra naturellement s'appuyer, dans chaque réseau, sur une comparaison entre les enjeux, charges et responsabilités des nouvelles directions régionales et ceux des directions régionales qui ne fusionnent pas. **Il devrait également concourir à lever les freins statutaires à la mobilité entre postes de direction dans les administrations territoriales (régionales et départementales), d'une part, et entre celle-ci et l'administration centrale, d'autre part.**

Dans la période qui suivra la création juridique des nouvelles directions, les besoins d'encadrement ne seront pas réduits : des charges supplémentaires sont prévisibles, pour l'apprentissage d'un fonctionnement multi-sites, la poursuite en 2016 des travaux d'élaboration du schéma-cible d'organisation, et le démarrage du processus d'accompagnement individuel des agents. C'est pourquoi la mission recommande que les arrêtés relatifs aux emplois DATE prévoient une entrée en vigueur des nouvelles dispositions en deux temps : s'il était décidé de revaloriser certains emplois et d'en réduire le nombre, il faudrait procéder à la revalorisation de l'emploi de directeur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016, mais différer d'au moins deux ans la réduction globale du nombre des autres emplois de direction.

#### ***3.4.2.2 Le maintien temporaire, à titre personnel, de la rémunération antérieure***

Il conviendra de réactiver les dispositifs spécifiques, mis en œuvre en 2009 lors de la réforme de l'administration territoriale (RéATE), en prévoyant le maintien, à titre personnel, des indices et rémunérations accessoires détenus dans des emplois fonctionnels (« clause coussinet »), pour les agents qui seraient amenés à quitter un emploi DATE<sup>103</sup>. En 2009, la durée maximale de cette disposition était de trois ans à compter de la suppression de l'emploi dans lequel ils étaient détachés, le régime indemnitaire étant réduit de moitié au cours des douze derniers mois.

La mission recommande également que ces mesures de transition soient étendues, pour les mêmes durées, aux cadres intermédiaires, dont le nombre est également destiné à se réduire en fonction des étapes successives de réorganisation (maintien temporaire et personnel du statut d'emploi le cas échéant, et des primes liées à la fonction d'encadrement telles que la NBI).

---

<sup>102</sup> Décret n° 2009-360 modifié du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'Etat (DATE).

<sup>103</sup> Ou un emploi régi par les articles R. 1432-67 et suivants du code de la santé publique s'agissant des ARS.

### **3.4.3 Adopter un cadre interministériel et des outils communs pour l'accompagnement de la mobilité fonctionnelle ou géographique**

#### ***3.4.3.1 Adapter la boîte à outils indemnitaires d'accompagnement des restructurations***

Afin d'accompagner les restructurations de l'administration, une « boîte à outils indemnitaires » a été créée en 2008 et récemment actualisée sur la base d'un bilan réalisé par la DGAFP avec les ministères. Elle comporte notamment :

- une prime de restructuration de service (décret n° 2008-366 du 17 avril 2008) d'un montant maximal de 15 000 €, complétée le cas échéant par une allocation d'aide à la mobilité du conjoint d'un montant maximal de 6 100 €, si celui-ci est contraint de cesser son activité professionnelle ;
- une indemnité de départ volontaire d'un montant maximal équivalant à 24 mois de rémunération indiciaire, qui est conditionnée depuis le décret n° 2014-507 du 19 mai 2014 à la suppression d'un poste ou à la restructuration de ce poste dans le cadre d'une opération de réorganisation de service ;
- une indemnité d'accompagnement à la mobilité (décret n° 2011-513 du 10 mai 2011), correspondant à la différence entre le montant annuel indemnitaire perçu dans l'emploi d'origine et le plafond annuel des régimes indemnitaires applicables à l'emploi d'accueil ; cette indemnité est versée pendant trois ans par l'administration d'accueil ;
- un complément indemnitaire d'accompagnement (décret n° 2014-507 du 19 mai 2014) qui garantit au fonctionnaire muté, détaché ou intégré dans un corps/cadre d'un des trois versants de la fonction publique le maintien du montant global de sa rémunération pendant quatre ans, puis une indemnité dégressive durant les trois années suivantes. Contrairement à la précédente, cette indemnité est à la charge de l'administration à l'origine de la restructuration ;
- la possibilité de compenser, en cas de détachement dans un emploi de la fonction publique territoriale ou hospitalière, le surcoût que représente le taux de cotisation retraite, qui est très supérieur dans la fonction publique de l'Etat (circulaire DGAFP/DB du 13 janvier 2015).

Au vu des éléments réunis par la mission et compte-tenu de l'ampleur de l'opération de réorganisation des structures régionales de l'Etat, quelques ajustements apparaissent souhaitables :

- pour accompagner les mobilités imposant un changement de résidence familiale du fait d'une distance importante entre l'ancienne et la nouvelle résidence administrative, le plafond de la prime de restructuration de service mériterait d'être revalorisé. D'ores et déjà, des montants supérieurs ont été fixés par dérogation pour des opérations spécifiques. Ainsi, le barème applicable aux personnels civils du ministère de la Défense prévoit en cas de changement de résidence familiale un montant de 26 573 € pour un agent sans enfant et de 32 836 € pour un agent avec enfant à charge ; pour la réorganisation du réseau des chambres

régionales des Comptes, ces montants ont été fixés respectivement à 25 100 € et 31 340 €<sup>104</sup> ;

- selon certains interlocuteurs de la mission, l'effet incitatif des primes de restructuration de service ou indemnités de départ volontaire est largement atténué pour les agents habituellement faiblement imposables, par la perspective de voir leur taux d'imposition augmenter fortement et de perdre le bénéfice d'allocations perçues sous condition de ressources. Après étude, il apparaît que le code général des impôts, dans son article 163-0 A, ouvre la possibilité d'un étalement sur quatre ans de l'imposition de ces primes, mais cette disposition n'est appliquée que sur demande explicite du contribuable, et elle est manifestement mal connue. Il faudrait donc organiser une diffusion systématique de cette information, auprès des cellules mobilité-reclassement, mais aussi directement aux agents par exemple en joignant une notice explicative au document récapitulatif des salaires qui leur est envoyé annuellement ainsi qu'un modèle de lettre à joindre à leur déclaration d'impôts.

### ***3.4.3.2 Adopter un cadre interministériel pour les mesures d'accompagnement de la réforme***

L'examen des modalités d'usage de ces outils fait ressortir un enjeu d'équité entre les agents appartenant aux différents ministères concernés, qui apparaît crucial pour la réussite de la réorganisation territoriale des services régionaux.

Jusqu'à présent, la boîte à outils indemnitaires d'accompagnement des restructurations est un cadre global dont la mobilisation reste à la main de chaque ministère. Ainsi, le décret instituant la prime de restructuration de service donne compétence à chaque ministre pour arrêter la liste des services restructurés et fixer le barème applicable, en fonction des contraintes supportées par les agents concernés par la restructuration. La mise en place du complément indemnitaire d'accompagnement est également laissée à l'initiative des ministères<sup>105</sup>, de même que la compensation du surcoût de cotisation en cas de mobilité vers une collectivité locale ou un hôpital.

Ce principe permet d'adapter le dispositif d'accompagnement aux spécificités de chaque opération de restructuration ; cependant ce sont aussi les capacités inégales de financement des différents ministères qui expliquent les fortes variations des montants attribués. Or les ministères vont être très inégalement touchés par l'importance des transferts de postes<sup>106</sup>. C'est pourquoi la mission estime indispensable que soit adopté, pour la réorganisation des services régionaux, un dispositif unifié, reposant sur :

- **la création d'un fonds interministériel pour le financement des mesures indemnitaires d'accompagnement** ; il pourrait aussi financer, en complément des formations ministérielles, des bilans de compétences et des formations d'accompagnement de certaines mobilités fonctionnelles ;

---

<sup>104</sup> Un complément spécifique de restructuration, complétant la prime de restructuration de service en cas de changement de résidence familiale, a été institué par le décret n° 2012-648 du 4 mai 2012 et l'arrêté interministériel du même jour.

<sup>105</sup> Un premier arrêté en date du 4 août 2014 a ouvert le bénéfice de ce complément aux fonctionnaires du ministère de l'écologie mutés dans le cadre d'une suppression d'emploi liée aux réformes ADS-ATESAT.

<sup>106</sup> Le ministère de la Culture, par exemple, sera beaucoup plus touché, proportionnellement à son plafond d'emplois, que le ministère de l'Intérieur.

- la définition par arrêté interministériel de la liste des services restructurés ouvrant droit aux différentes indemnités ;
- l'adoption d'un barème unique pour la prime de restructuration de services.

#### **3.4.3.3 Donner une priorité effective de réaffectation sur place aux fonctionnaires des services restructurés**

Certains agents dont les fonctions seront transférées au nouveau chef-lieu pourront être reclassés sur place au sein des services de leur ministère d'origine<sup>107</sup>. Cette possibilité sera cependant très variable, selon les effectifs des services déconcentrés des ministères sur le site de l'ancien chef-lieu et la rotation en leur sein : elle sera très limitée pour certains ministères, par exemple celui de la Culture dont les DRAC constituent le seul service territorial.

Pour les fonctions administratives, notamment celles assurées par des agents de catégorie B et C, un développement volontariste de la mobilité entre les différents ministères peut permettre d'ouvrir des opportunités de reclassement sur place à ceux qui ne souhaiteront pas suivre leur poste<sup>108</sup>.

Une disposition est prévue à cet effet dans le projet de loi « *déontologie, droits et obligations des fonctionnaires* » (article 23) : le fonctionnaire dont l'emploi est supprimé et qui ne peut être reclassé dans son administration d'origine aurait une priorité de recrutement, sur sa demande, sous forme d'affectation ou de détachement, sur tout emploi correspondant à son grade et vacant dans un service ou une administration situé dans la même zone géographique, après avis de la commission administrative paritaire compétente.

**Il serait décisif, pour la réussite de la réforme territoriale, que cette disposition puisse être votée en 2015 et entre en vigueur dès 2016** : cela suppose que soient élaborées et concertées, sans retard, les dispositions du décret en Conseil d'Etat nécessaires à son application, et qu'une réflexion approfondie soit menée pour lever tous les freins prévisibles à la mise en œuvre de ce dispositif.

La mission souligne en particulier que :

- les administrations d'accueil et les CAP pourraient lui opposer d'autres priorités établies au bénéfice des fonctionnaires du corps concerné (rapprochement de conjoints, handicap, ancienneté de la demande de mutation, etc.) ;
- dans un contexte de suppressions régulières d'emplois, les modalités de gestion des plafonds d'emplois ministériels peuvent être un frein important pour la réalisation de mobilités interministérielles ; **la mission suggère qu'une directive interministérielle soit élaborée pour limiter provisoirement dans les anciens chefs-lieux les concours de recrutement locaux et/ou les mutations en provenance d'autres régions ;**
- il faudra organiser, pour ces agents candidats à un poste hors de leur ministère d'origine, l'accès à des formations d'adaptation à leur nouvel emploi, qui le plus souvent ne seront pas disponibles dans le cadre du plan de formation de leur ministère d'origine ;

<sup>107</sup> Ou de leur établissement employeur, pour les établissements publics comme Pôle emploi.

<sup>108</sup> Ce développement sera plus difficile pour les fonctions assurées par des agents de corps techniques, lorsqu'elles nécessitent une formation initiale spécialisée.

- il serait souhaitable, pour lever les hésitations des candidats potentiels, comme celles des administrations d'accueil, de mettre en place un accompagnement attentif avant et après la prise de poste, en s'inspirant des dispositions en vigueur au sein du ministère de la Défense<sup>109</sup>.

#### 3.4.3.4 Faciliter le développement du télétravail

L'article 133 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 a donné un statut juridique au télétravail dans la fonction publique, mais **un décret en Conseil d'Etat est nécessaire pour en définir les modalités d'organisation.**

Le télétravail est défini comme « *toute forme d'organisation du travail dans laquelle un travail qui aurait également pu être exécuté dans les locaux de l'employeur est effectué par un salarié hors de ces locaux de façon régulière et volontaire en utilisant les technologies de l'information et de la communication* ».

Même si certains ministères ont réalisé des expérimentations, toujours de faible ampleur<sup>110</sup>, la mission souligne l'intérêt d'une parution rapide du décret, dans le contexte de la réforme régionale. Le recours au télétravail pourrait en particulier être envisagé pour éviter une mobilité fonctionnelle ou géographique qui s'avérerait particulièrement difficile à organiser pour certains agents proches de la retraite ou dont l'implantation du poste serait transférée à une distance ne permettant pas une mobilité quotidienne.

#### 3.4.3.5 Traiter les questions propres aux agents des opérateurs

Parmi les opérateurs concernés par la réforme, la mission s'est penchée principalement sur Pôle emploi et les ARS, du fait de l'importance de leurs effectifs.

Le projet stratégique de Pôle emploi 2015-2020 indique que l'opérateur « *prendra en compte l'impact de la réforme et la nouvelle carte des régions. En 2016 un interlocuteur unique de Pôle emploi sera désigné pour chaque nouvel exécutif régional. Nous travaillerons ensuite, en tenant compte des décisions à venir de nos partenaires et dans le respect des termes de la convention collective nationale à l'adaptation de notre fonctionnement et de notre organisation* ».

L'effectif des directions régionales de Pôle emploi potentiellement concernées par le regroupement est d'environ 3 085 agents. Les mobilités géographiques éventuelles de ces agents sont encadrées par des dispositions conventionnelles propres à Pôle emploi.

Les agents de Pôle emploi sont pour 85 % d'entre eux liés à l'établissement par un contrat de travail de droit privé et leurs conditions d'emploi et de travail sont fixées par la convention collective nationale (CCN) signée le 21 novembre 2009. Les conditions des mobilités des agents, autres que les cadres dirigeants, sont encadrées par les dispositions des articles 24 à 26 de la CCN<sup>111</sup>, dont il résulte

<sup>109</sup> L'agent a droit à des frais de mission pour aller prendre connaissance des postes qui lui sont proposés (15 jours ouvrables pour trois postes), puis durant une période de « pré-mutation » de deux mois, pendant laquelle il dispose d'un droit au retour, sur son ancien poste s'il existe encore ou sur tout autres poste disponible recherché en concertation avec l'antenne mobilité-reclassement ; lorsque son affectation est réalisée une convention de mobilité permet de préciser les conditions de maintien de sa rémunération et ses besoins de formation, à prendre en compte par l'établissement d'accueil.

<sup>110</sup> Parmi les réponses obtenues, l'expérimentation la plus importante concerne 37 personnes à la DGFiP.

<sup>111</sup> L'article 24 de ce texte stipule que : « *la mobilité interne se caractérise par un changement temporaire ou pérenne de métier, ou par un changement géographique au sens de l'article 26-1 de la présente convention ou par les deux. Elle nécessite le volontariat exprimé de l'agent* ».

que la mobilité géographique vers le nouveau siège régional ne peut leur être imposée. Un accompagnement en termes de congés pour la découverte et les modalités de prise de poste ainsi que des aides financières de déménagement et d'installation, sont prévus par la convention.

Pour ce qui concerne les cadres dirigeants des directions régionales, une clause de mobilité est intégrée à leur contrat de travail. Un accord collectif spécifique signé le 14 février 2014 règle les conditions d'accompagnement matériel et financier de cette mobilité.

Dans les ARS, un peu moins de 20 % des agents viennent du réseau de l'assurance maladie et sont gérés par la convention collective nationale de travail du 8 février 1957 du personnel des organismes de sécurité sociale. Dans les régions concernées par un regroupement, cela représente près de 900 agents. Pour tous ces agents, il sera nécessaire d'établir un contrat de travail avec le nouvel employeur que sera la future ARS. En cas de mobilité géographique, il faudra l'envisager dans des conditions fixées par l'article 16 de la convention nationale prévoyant des mesures financières d'accompagnement (prime, remboursement des frais de transport et de déménagement...).

### 3.4.4 Adapter la logistique à la nouvelle géographie des services de l'Etat

#### 3.4.4.1 Les aspects immobiliers

Le service France Domaine a réalisé pour la mission une première enquête de faisabilité ayant pour objet d'identifier les biens occupés par les services régionaux dans le périmètre de la RéATE, d'analyser l'occupation des surfaces et les opportunités de densification des sites et de déterminer si d'autres surfaces domaniales, ou à défaut le marché de l'immobilier des nouveaux chefs-lieux pressentis, pourraient répondre aux besoins complémentaires.

D'une manière générale, il n'existe pas de difficultés majeures<sup>112</sup>. L'annexe n° 14 fournit une première analyse, site par site.

L'expérience de la RéATE montre que **la réalisation d'opérations immobilières de qualité et au meilleur prix demande d'éviter la précipitation**. Ces sujets devront donc être examinés avec attention par les préfigureurs selon les schémas d'organisation retenus, en lien avec le préfet de région et le responsable de la politique immobilière de l'Etat (RPIE) placé auprès de lui.

#### 3.4.4.2 Les systèmes d'information

L'évolution de l'organisation territoriale de l'Etat suppose une mise à niveau des systèmes d'information qui s'inscrit dans deux éléments de contexte :

- la contrainte budgétaire pérenne qui a conduit le Gouvernement à fixer un objectif de diminution de la dépense informatique annuelle de l'Etat de 500 à 800 M€ en 3 à 5 ans, sur une dépense annuelle évaluée à 2 Mds €, hors masse salariale<sup>113</sup> ;

---

<sup>112</sup> Sauf peut-être en Normandie où une surface importante est indisponible à la suite de la contestation de la qualité du désamiantage d'un immeuble, malgré la conformité des prélèvements, et où le marché immobilier semble relativement atone.

<sup>113</sup> Instruction du Premier ministre n°5764/SG du 20 janvier 2015, relative à l'optimisation des dépenses du système d'information de l'Etat.

- les objectifs du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 18 décembre 2012 qui positionne la transformation numérique de l'Etat comme un levier majeur de modernisation.

La mission constate que les impacts de la réorganisation des services de l'Etat en région sur les systèmes d'information sont très hétérogènes selon les réseaux déconcentrés, notamment par la nature des impacts identifiés : réseau, messagerie/annuaire, matériel bureautique, visioconférence et accès nomade<sup>114</sup>.

Deux situations principales se présentent en matière d'applications :

- pour la plupart des ministères, la seule conséquence est d'adapter le paramétrage des messageries et les habilitations permettant l'accès aux applications nationales et, éventuellement, des réorganisations de données au sein de ces mêmes applications, ce qui peut cependant représenter une charge en jours/homme non négligeable ;
- pour les autres ministères, l'impact est plus déterminant, car une migration sur un domaine unique peut être un préalable au rapprochement des systèmes d'information.

**Par ailleurs, la création de grandes régions aura inévitablement des conséquences en matière de volume des connexions et nécessitera une adaptation des accès et des débits du réseau<sup>115</sup>.**

Il est donc indispensable de demander à la MICORE, avec l'appui de la DISIC, et en lien avec l'AIFE et chaque secrétaire général ministériel, de veiller à la mise au point d'un programme de travail permettant d'assurer l'opérationnalité des applications métiers, des messageries et des espaces partagés au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Les préfigureurs devront contribuer à ce programme pour les applications purement locales.

Des moyens budgétaires devront être mobilisés à cet effet.

Par ailleurs, la mission rappelle qu'il est nécessaire d'accélérer la mise en œuvre des préconisations du rapport de la mission inter-inspections relative au bilan des actions de mutualisation des moyens entre services déconcentrés de l'Etat et plus particulièrement celles relatives aux SIDSIC<sup>116</sup>.

Une fois ces risques de la transition maîtrisés, les nouvelles technologies de l'information offriront de réelles opportunités d'adaptation à la nouvelle géographie des régions.

Outre le développement du télétravail<sup>117</sup> qui pourrait s'appuyer sur une démarche interministérielle de projet définissant les aspects pratiques de son recours (spécificité du domicile comme lieu de travail, particularités du management à distance, développement de l'accompagnement des télétravailleurs et des managers de proximité), l'utilisation accrue des nouveaux outils numériques dans le management des équipes à distance est prometteur.

**La qualité des visioconférences, l'intégration d'un module individualisé d'accès à la visioconférence gratuite sur chaque poste informatique de type « Skype », la possibilité d'accéder à son poste de travail, le développement des structures de partage de documents, tous ces outils**

<sup>114</sup> Cf. annexe n° 15.

<sup>115</sup> A titre d'illustration, il existe pour certains ministères un risque d'engorgement des réseaux de messagerie si tous les services se connectent en même temps en visioconférence.

<sup>116</sup> Rapport DGCCRF, IGAS (n° 2013-151 P), CGEDD, IGA (n° 13-076/13-015/01), IGAC et CGAAER d'août 2013.

<sup>117</sup> Cf. *supra* 3.4.3.4.

**numériques peuvent constituer, sous réserve des formations nécessaires, un moyen de limiter la contrainte de l'éloignement géographique et diminuer le coût que cet éloignement peut générer.**

De même, le travail à distance peut favoriser une séparation des fonctions entre *front* et *back office*, susceptible d'augmenter significativement la productivité de l'administration, tout en contribuant à l'aménagement du territoire.

A cet égard, la mission considère comme prioritaire une meilleure coordination des initiatives prises par l'Etat pour généraliser la mise à disposition des services numériques (SGMAP, DGFIP...). Mais il faut également en développer l'usage en le rendant plus gratifiant : gain de temps, convivialité, réassurance immédiate par SMS accusé de réception, suivi de l'instruction de la demande ou de la déclaration...



# CONCLUSION

La mission a eu pour objectif de fournir au Gouvernement les éléments de cadrage lui permettant de mettre en place des préfectures de région et des directions régionales efficaces, et d'accompagner les agents exerçant aujourd'hui des fonctions régionales dans les chefs-lieux appelés à disparaître.

L'enjeu est de taille. Cette réforme doit permettre la mise en place d'une administration resserrée, et plus performante, développant ses stratégies sur des territoires plus vastes. Elle appelle des modes nouveaux de fonctionnement qui concilient simplicité, proximité, efficacité et lisibilité. Cette perspective de transformation de l'organisation administrative régionale conduit à rejeter les solutions de facilité qui consisteraient à maintenir en l'état les directions régionales actuelles dans les anciens chefs-lieux, au nom de la préservation sur place des emplois publics, ou parce que la mobilité géographique des agents est difficile.

Les voies du succès sont étroites. Un triple équilibre est à trouver :

- le rôle du préfet de région et de la nouvelle équipe des directeurs régionaux est prépondérant pour définir le cadre de l'administration territoriale et lui donner une cohérence interministérielle ;
- mais la spécificité des réseaux - et donc la logique ministérielle - est également indispensable pour assurer un égal déploiement des politiques publiques sur l'ensemble du territoire national ;
- enfin, même s'il appartient à l'Etat de déterminer librement son mode d'organisation, il ne peut se désintéresser des choix qui seront faits par les nouveaux exécutifs régionaux.

La mission constate un certain scepticisme sur les objectifs et les modalités de la réforme. De nombreux agents ont du mal à comprendre le sens d'une réforme engagée sans attendre les résultats de la revue des missions de l'Etat. Pour beaucoup, elle reste de l'ordre du « mécano administratif ». L'absence de précision sur les moyens financiers indispensables pour faciliter les mobilités géographiques ou fonctionnelles accroît la prudence du discours des responsables envers leurs agents sur les changements à venir, discours peinant de ce fait à être mobilisateur.

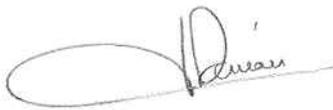
Dans ce contexte, l'attentisme ou les choix par défaut n'auraient pas pour seule conséquence de renoncer à tirer parti de la réforme pour améliorer l'existant, ils en dégraderaient le bon fonctionnement durablement. La prise de conscience de cette décroissance possible de la performance ne se ferait que lentement, l'attention se trouvant accaparée par la sensibilité immédiate des surcoûts budgétaires et des tensions inévitables dans le dialogue social.

Compte tenu de l'ampleur des chantiers à conduire, il faut distinguer la phase transitoire, de l'organisation-cible à horizon de cinq ans sur laquelle il convient d'être très clair rapidement.

Si l'organisation-cible peut voir ses grandes lignes déterminées dès la fin de l'année 2015 et être éventuellement ajustée en fonction des décisions d'organisation à prendre par les conseils régionaux d'ici la fin du premier semestre 2016, en revanche il faut avoir conscience que la mise en œuvre

complète du nouveau dispositif administratif exigera d'en passer par des phases d'organisation transitoires, qui devront s'étaler sur environ cinq ans, sans compromettre la continuité et la qualité de l'action publique. Par ailleurs, ce mouvement de réorganisation des services de l'Etat devra compter avec les dispositions à prendre par ses nombreux partenaires pour s'adapter à ce nouveau dispositif administratif.

Aussi, pour emporter l'adhésion de l'ensemble des acteurs, au premier rang desquels les personnels, et ne pas risquer de s'enliser dans un processus de réorganisation trop long, il est nécessaire que le Gouvernement, comme il l'a fait avec les premières mesures (coordonnateur, directeurs de projet ministériels), renforce d'urgence la dynamique de cette réforme, en assure la lisibilité nécessaire et dégage les moyens d'accompagnement indispensables.



**Valérie PENEAU**  
Inspectrice générale  
de l'administration



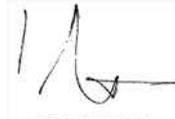
**Eric GISSLER**  
Inspecteur général  
des finances



**Christian VILLE**  
Inspecteur général  
des affaires sociales



**Hervé MASUREL**  
Inspecteur général  
de l'administration



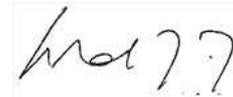
**Yves BONNET**  
Inspecteur général  
des finances



**Alain LOPEZ**  
Inspecteur général  
des affaires sociales



**Eric FERRI**  
Inspecteur  
de l'administration



**Marie-Ange du MESNIL  
du BUISSON**  
Inspectrice générale  
des affaires sociales



**Anne TAGAND**  
Inspectrice  
de l'administration

# ANNEXES

Annexe n° 1 : Lettre de mission .....	67
Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées.....	70
Annexe n° 3 : Liste des services déconcentrés de l'Etat et des opérateurs appelés à se réorganiser.....	84
Annexe n° 4 : Effectifs ayant des missions régionales, interrégionales ou zonales.....	85
Annexe n° 5 : Tableaux comparatifs des régions en population, superficie, PIB et métropoles.....	89
Annexe n° 6 : Synthèse des états des lieux des réseaux (hors Ile-de-France) .....	92
Annexe n° 7 : Poids des fonctions régionales de l'Etat au sein de la fonction publique et de l'emploi total.....	104
Annexe n° 8 : Effectifs physiques de plus de 55 ou 58 ans au chef-lieu des régions concernées par les fusions .....	105
Annexe n° 9 : Rappel des missions des zones de défense et de sécurité et tableaux de synthèse des scénarios relatifs à leur évolution .....	106
Annexe n° 10 : Cartes des circonscriptions régionales et interrégionales.....	111
régions actuelles / rectorats / zones de défense et de sécurité / directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse et directions interrégionales des services pénitentiaires / directions interrégionales des douanes et des droits indirects / ressorts des cours d'appel / ressorts des cours administratives d'appel / ressorts des chambres régionales des comptes / circonscriptions pour l'élection des membres du parlement européen.	
Annexe n° 11 : Etapes et calendrier de la réforme au niveau régional .....	121
Annexe n° 12 : Les conseillers mobilité carrière .....	125
Annexe n° 13 : Les dispositifs d'accompagnement au sein du ministère de la Défense .....	129
Annexe n° 14 : Analyse des surfaces immobilières disponibles au sein des potentiels futurs chefs-lieux .....	132
Annexe n° 15 : Impacts potentiels de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat sur les systèmes d'information.....	136
Annexe n° 16 : Glossaire des sigles employés.....	143



*Le Premier Ministre*

Paris, le 18 SEP. 2014

Ref. : 1230 / 14 SG



Le Premier Ministre

à

Madame la cheffe de service de l'inspection générale des finances  
Monsieur le chef de l'inspection générale de l'administration  
Monsieur le chef de l'inspection générale des affaires sociales

Monsieur le vice-président du conseil général de l'environnement et du  
développement durable

Monsieur le chef de l'inspection générale des affaires culturelles

Monsieur le chef de l'inspection générale de la jeunesse et des sports

Monsieur le vice-président du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et  
des espaces ruraux

ainsi que

Monsieur le chef de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et  
de la recherche

Monsieur le chef de l'inspection générale des services judiciaires

Objet : Evolution de l'organisation de l'Etat territorial.

La réforme territoriale engagée par le Président de la République doit conforter la présence de l'Etat dans les territoires, avec un triple objectif de simplicité administrative, de proximité de l'action publique et d'efficience.

Le Gouvernement a décidé de faire évoluer la carte de l'Etat régional afin de la faire coïncider avec celle des futures collectivités régionales. L'échelon régional devra renforcer sa capacité de pilotage stratégique et conservera son rôle dans la répartition des moyens. Ses autres missions actuelles (expertise, back office, mise en œuvre directe des missions pour lesquelles la région est actuellement le niveau pertinent) pourront évoluer en fonction des changements de périmètre.

Deux séries de questions méritent d'être expertisées plus précisément.

1. Il s'agit d'abord de dessiner les contours de l'organisation-cible au niveau régional, s'agissant des directions interministérielles et des services territoriaux des ministères de l'intérieur, de l'écologie, du travail, de l'agriculture, de la culture, de la jeunesse et des sports ainsi que des finances, de la santé et de la justice - à l'exclusion des tribunaux :

- quelle organisation pour les nouvelles directions, pour les secrétariats généraux aux affaires régionales, pour les ARS ainsi que pour les établissements publics de l'Etat ayant une représentation régionale ? Un modèle unique d'organisation est-il souhaitable, ou faut-il privilégier des organisations modulaires ? L'évolution de la taille des régions et de leurs compétences doit-elle conduire à faire évoluer le paysage des services présents à ce niveau ?
- quelles évolutions le redécoupage régional peut-il induire pour les autres circonscriptions administratives de l'Etat ? Quelle mise en cohérence est possible avec les autres cartes (zones de défense et de sécurité, autres circonscriptions inter-régionales actuelles, académies) ? Quelle articulation nouvelle à trouver, en particulier avec l'échelon départemental de l'Etat ?
- quel devenir pour les services régionaux dans les régions actuelles qui ne seront plus chefs-lieux ? Comment accompagner ce changement ?
- quelles conséquences ces évolutions sont-elles susceptibles d'avoir sur la situation des agents de l'Etat et les parcours de carrière ?

Votre mission prendra en compte l'impact de l'usage du numérique sur le rôle et l'organisation de l'administration territoriale, tel qu'on peut l'anticiper (avenir de la fonction de guichet, développement des réseaux de compétences, modalités de la relation aux usagers, etc.).

2. Il s'agira également de traiter de la méthode : quel devrait être le processus de mise en place des nouvelles directions régionales ? Vous proposerez des hypothèses de calendrier et de méthode, en attachant une attention particulière à l'enjeu des structures de préfiguration, puis d'accompagnement du changement, à mettre en place.

Votre réflexion constituera un schéma d'évolution de l'organisation et des missions de l'échelon régional que le Gouvernement examinera à la fin du premier trimestre 2015.

Les inspections ministérielles contribueront à la réflexion chaque fois que le sujet les concernera.

S'agissant de l'administration de l'éducation nationale, sur laquelle le ministère a d'ores et déjà engagé la réflexion, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche pilotera les travaux dans le même calendrier, en lien avec les inspections générales interministérielles.

Vous conduirez votre mission en relation avec le ministère de l'intérieur (secrétariat général), le secrétariat d'Etat à la réforme de l'Etat et à la simplification (SGMAP), le ministère en charge de la fonction publique (direction générale de l'administration et de la fonction publique) ainsi que les secrétaires généraux des ministères intéressés. Le ministère de la santé sera votre interlocuteur s'agissant des réflexions portant sur les ARS.

Vous rendrez compte de l'avancement de votre mission à l'occasion de deux bilans d'étapes, l'un à la mi-novembre et le second à la mi-janvier. Je souhaite que votre rapport définitif me soit remis pour le 15 mars prochain.

Un comité de suivi réunissant des représentants des cabinets, des secrétaires généraux ministériels et des directions des ministères concernés se réunira régulièrement pour accompagner et orienter les travaux en cours.

A handwritten signature in black ink, reading "Manuel Valls," with a long vertical stroke extending downwards from the start of the name.

Manuel VALLS

## ANNEXE N°2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

*Les personnes rencontrées par la mission dans son format « interministériel » sont recensées dans la présente annexe. De nombreux autres entretiens ont eu lieu au sein de chacun des réseaux ministériels, conduits par chaque inspection générale et corps de contrôle ministériels.*

### **SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT (SGG)**

- Serge Lasvignes, secrétaire général du Gouvernement
- Sylvain Humbert, chargé de mission

### **SECRETARIAT GENERAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE (SGMAP)**

- Laure de la Bretèche, secrétaire générale
- Serge Bossini, adjoint à la secrétaire générale
- Nicolas Conso, chef du service innovation et services aux usagers
- Alice Robichon, chargée de mission

### **SECRETARIAT GENERAL DE LA DEFENSE ET DE LA SECURITE NATIONALE (SGDSN)**

- Evence Richard, directeur de la protection et de la sécurité de l'Etat

### **SERVICES DU PREMIER MINISTRE**

#### **DIRECTION DES SERVICES ADMINISTRATIFS ET FINANCIERS**

- Isabelle Saurat, directrice

#### **DIRECTION INTERMINISTERIELLE DES SYSTEMES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION**

- Jacques Marzin, directeur

#### **DIRECTION DE L'INFORMATION LEGALE ET ADMINISTRATIVE**

- Bertrand Munch, directeur
- Philippe Cosnard, sous-directeur des publics et des produits

### **SECRETARIAT D'ETAT A LA REFORME DE L'ETAT ET A LA SIMPLIFICATION**

#### **CABINET DU SECRETAIRE D'ETAT**

- Pascal Otheguy, directeur-adjoint du cabinet
- Cédric Grail, conseiller territoires

### **MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORET**

#### **SECRETARIAT GENERAL**

- Valérie Metrich-Hecquet, secrétaire générale
- Michel Magimel, secrétaire général adjoint
- Anne Bossy, cheffe du service de la modernisation

#### **DIRECTION GENERALE DE L'ALIMENTATION**

- Patrick Dehaumont, directeur général
- Emmanuelle Soubeyran, chef du service des actions sanitaires en production primaire

## **MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, MINISTERE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITE DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITE**

### **SECRETARIAT GENERAL**

- Francis Rol-Tanguy, secrétaire général

### **ÉTABLISSEMENTS PUBLICS**

- Élisabeth Dupont-Kerlan, directrice générale, ONEMA
- Bruno Lechevin, président, ADEME

## **MINISTERE DE LA JUSTICE**

### **CABINET DE LA MINISTRE**

- Gilles Le Chatelier, directeur du cabinet

### **SECRETARIAT GENERAL**

- Eric Lucas, secrétaire général
- Michel Pélegry, directeur de projet cadres supérieurs du ministère

### **DIRECTION DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE**

- Catherine Sultan, directrice
- Hugues Tranchant, chef de service, adjoint à la directrice

### **DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE**

- Isabelle Gorce, directrice

## **MINISTERE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS, MINISTERE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DU NUMERIQUE**

### **SECRETARIAT GENERAL**

- Laurent de Jekhowsky, secrétaire général
- Virginie Madelin, chef de service

### **DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES (DGFIP)**

- Vincent Mazauric, directeur, adjoint au directeur général
- Alexandre Gardette, chef du service de la stratégie et du pilotage du budget
- Charlotte Chevalier, sous-directrice de la stratégie, du pilotage et du contrôle de gestion
- Yannick Girault, chef de la mission relations avec les usagers

### **DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DES DROITS INDIRECTS (DGDDI)**

- Hélène Croquevieille, directrice générale

### **INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES (INSEE)**

- Jean-Luc Tavernier, directeur général
- Alain Bayet, secrétaire général

### **DIRECTION GENERALE DE LA CONSOMMATION, DE LA CONCURRENCE ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES (DGCCRF)**

- Nathalie Homobono, directrice générale

### **AGENCE POUR L'INFORMATIQUE FINANCIERE DE L'ÉTAT (AIFE)**

- Régine Diyani, directrice

## **MINISTERE DE LA DEFENSE**

### **ÉTAT-MAJOR DES ARMÉES (EMA)**

- Vice-amiral Hervé Denys de Bonnaventure, chef de la division emploi des forces (EMA/EMP)
- Colonel Jean-Pierre Perrin, adjoint au chef de division emploi des forces

- Colonel Étienne Herfeld, chef du bureau emploi 3 (territoire national et protection des installations), EMA/EMP
- Colonel Patrick Secq, officier traitant chaîne OTIAD, EMA/EMP 3
- Colonel Patrick Poitou, centre de planification et de conduite des opérations (CPCO), territoire national
- Michel Benaben, chef de la mission accompagnement des réorganisations (MAR)
- Jean-Frédéric Cremet, mission accompagnement des réorganisations

**MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA SANTE ET DES DROITS DES FEMMES  
MINISTERE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL**

**CABINET DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA SANTE ET DES DROITS DES FEMMES**

- Yann-Gaël Amghar, directeur-adjoint du cabinet

**CABINET DU MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL**

- Thomas Audigé, directeur-adjoint du cabinet

**SECRETARIAT GENERAL**

- Pierre Ricordeau, secrétaire général
- Annaïck Laurent, secrétaire générale adjointe
- Marie-Thérèse Pelata, responsable du pôle modernisation de l'action publique et opérateurs
- Pierre Oudot, directeur de projet
- Hélène Junqua, directrice de projet

**DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES**

- Joël Blondel, directeur des ressources humaines
- Eric Ledos, chef de service
- Myriam Revel, directrice de projet chargée des réseaux d'administration centrale et déconcentrés des ARS et des opérateurs
- Marie-Françoise Lemaitre, sous-directrice du pilotage des ressources, du dialogue social et du droit des personnels
- Cécile Faverel-Garrigues, adjointe à la sous-directrice du pilotage des ressources, du dialogue social et du droit des personnels
- Evelyne Bonnefous, adjointe au sous-directeur des carrières, des parcours et de la rémunération des personnels
- Jean-Claude Michaux, adjoint à la sous-directrice de la qualité de vie au travail
- Nathalie Tournyol du Clos, chargée de la coordination de la mission des cadres dirigeants et supérieurs, haut fonctionnaire à l'égalité femmes/hommes
- Mireille Vedeau-Ulysse, chargée des emplois fonctionnels en DRJSCS, DDCS et DDCSPP
- Jérôme Elissabide, chef du bureau des statuts et de la réglementation

**DELEGATION GENERALE A L'EMPLOI ET A LA FORMATION PROFESSIONNELLE (DGEFP)**

- Emmanuelle Wargon, déléguée générale

**DELEGATION GENERALE AU PILOTAGE DES DIRECTIONS REGIONALES DES ENTREPRISES, DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION, DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI**

- Jean-Paul Mimeur, délégué général

**DIRECTION GENERALE DE LA COHESION SOCIALE (DGCS)**

- Virginie Magnant, adjointe à la directrice ; chef du service des politiques d'appui
- Caroline Bachsmidt, sous-directrice des professions sociales, de l'emploi et des territoires
- Danièle Metzen-Ivars, adjointe à la sous-directrice des professions sociales, de l'emploi et des territoires

- Christophe Pecate, chef du bureau de l'animation territoriale

#### **DIRECTION GENERALE DU TRAVAIL (DGT)**

- Yves Calvez, directeur adjoint
- Valérie Delahaye-Guillocheau, chef de service des relations et des conditions de travail

#### **DIRECTION DES FINANCES, DES ACHATS ET DES SERVICES**

- Patrick Le Gall, chef de service, adjoint à la directrice
- Eric Quenault, directeur de projet chargé des réseaux territoriaux
- Philippe Louvel, chef du bureau de la performance et du contrôle de gestion

#### **DIRECTION DES SYSTEMES D'INFORMATION**

- Nicolas Tissot, directeur
- Christophe Rouquié, chef de service, adjoint au directeur

### **MINISTERE DE L'INTERIEUR**

#### **CABINET DU MINISTRE**

- Thierry Lataste, directeur du cabinet
- David Coste, conseiller administration territoriale

#### **SECRETARIAT GENERAL**

- Michel Lalande, secrétaire général

#### **DIRECTION DE LA MODERNISATION ET DE L'ACTION TERRITORIALE (DMAT)**

- Sophie Thibault, directrice
- Marc Drouet, chef de service, adjoint à la directrice

#### **DIRECTION GENERALE DE LA GENDARMERIE NATIONALE (DGGN)**

- Général François Gieré, chef de cabinet du directeur général
- Colonel André Petillot, chargé de mission au pôle stratégie et conduite du changement, cabinet

#### **DIRECTION GENERALE DE LA POLICE NATIONALE (DGPN)**

- Jean-Marc Falcone, directeur général
- Vincent Lagoguey, directeur de cabinet adjoint du directeur général et conseiller territorial
- Dominique Boyajeau, chargé de mission auprès du directeur général
- François-Xavier Lauch, conseiller budgétaire

#### **DIRECTION GENERALE DE LA SECURITE CIVILE ET DE LA GESTION DE CRISE (DGSCGC)**

- Laurent Prévost, directeur
- Jean Benet, adjoint au DGSCGC, chargé de la direction des sapeurs-pompiers
- Général Pierre Baratchard, conseiller défense
- Philippe Le Moing-Surzur, sous-directeur planification et gestion de crise

### **MINISTERE DE LA DECENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

#### **CABINET DE LA MINISTRE**

- Myriam Bernard, directrice-adjointe du cabinet
- Sophie Lebret, conseillère fonction publique

#### **DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE (DGAFFP)**

- Marie-Anne Lévêque, directrice générale
- Thierry Le Goff, directeur général adjoint
- Pierre Coural, chef de service
- Caroline Krykwinski, sous-directrice de l'animation interministérielle des politiques de ressources humaines

- Laurent Crusson, sous-directeur des rémunérations, de la protection sociale et des conditions de travail
- Véronique Gronner, sous-directrice des statuts et de l'encadrement supérieur
- Thierry Delanoë, chef du bureau des parcours professionnels, de la mobilité et de l'animation territoriale
- Christophe Landour, chef du bureau de la politique salariale, des retraites et du temps de travail
- Marc Firoud, chef du bureau du statut général et du dialogue social
- Olivier Mary, chef du bureau de l'animation interministérielle, de l'évaluation des politiques ressources humaines et de l'égalité professionnelle
- Auguste Moutopoulos, adjoint au chef du bureau des parcours professionnels, de la mobilité et de l'animation territoriale
- Sarah Soubeyrand, chargée d'études juridiques, bureau des politiques sociales, de la santé et de la sécurité au travail

## **MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION**

### **CABINET DE LA MINISTRE**

- Clarisse Mazoyer, directrice adjointe du cabinet

### **SECRETARIAT GENERAL**

- Christopher Miles, secrétaire général

## **MINISTERE DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS**

### **CABINET DU MINISTRE**

- Daniel Zielinski, directeur du cabinet
- Mireille Gaüzère, responsable du pôle social
- Jean-Pierre Balcou, conseiller juridique
- Guillaume Macher, conseiller discours et prospective

### **DIRECTION DES SPORTS**

- Thierry Mosimann, directeur
- Wilfried Barry, adjoint au chef du bureau de l'animation territoriale et des relations avec les collectivités territoriales

### **DIRECTION DE LA JEUNESSE, DE L'EDUCATION POPULAIRE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE (DJEPVA)**

- Jean-Benoît Dujol, délégué interministériel à la jeunesse, directeur
- Sylvie Hel-Thélier, experte de haut niveau auprès du directeur

### **AGENCE DU SERVICE CIVIQUE**

- Hélène Paoletti, directrice de l'agence du service civique
- Céline Schmitt, responsable du pôle contrôle et évaluation

## **SECRETARE D'ETAT AU NUMERIQUE**

### **CABINET DE LA SECRETARE D'ETAT**

- Matthieu Guerlain, Conseiller transformation numérique de l'action publique et de l'économie

## **COMMISSARIAT GENERAL A L'EGALITE DES TERRITOIRES (CGET)**

- Marie-Caroline Bonnet-Galzy, commissaire générale
- Marc-Etienne Pinault, directeur du développement des capacités des territoires

- Jean-Christophe Baudouin, directeur des stratégies territoriales
- Jacques-Bertrand de Reboul, sous-directeur de la cohésion et du développement social

#### **COMMISSARIAT GENERAL A LA STRATEGIE ET A LA PROSPECTIVE**

- Benoit Lajudie, chargé de mission
- Céline Mareuge, chargée de mission

#### **POLE EMPLOI**

- Jean Bassères, directeur général
- Jean-Yves Cribier, directeur général adjoint ressources humaines

#### **ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE (ARF)**

- Alain Rousset, président
- Gilles Mergy, délégué général
- Guillaume Basset, conseiller chargé de l'observation des politiques régionales

#### **ASSOCIATION DES DEPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)**

- Jean-Christophe Baudouin, directeur général
- Frédéric Eon, chargé des questions institutionnelles et de la réforme territoriale

#### **REPRESENTANTS DES ORGANISATIONS SYNDICALES AU CONSEIL COMMUN DE LA FONCTION PUBLIQUE**

- Michel Angot (FSU)
- Christian Grolier (FO)
- Brigitte Jumel (CFDT)
- Johann Laurency (FO)
- Johan Lavenay (FO)
- Damien Leroux (CFDT)
- Evelyne Ngo (Solidaires)
- Emmanuel Paillusson (Solidaires)
- Alain Parisot (UNSA)
- Claude Simoneau (FO)
- Véronique Tison (CFE)
- Denis Turbet-Delof (Solidaires)

#### **PERSONNALITES QUALIFIEES**

- Yves Colcombet, ancien responsable de la MIRATE
- Jean Daubigny, président de l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur
- Christophe Debove, président de l'association des directeurs et directeurs adjoints en charge de la cohésion sociale et/ou de la protection des populations
- Isabelle Eynaud-Chevalier, directrice générale adjointe stratégie et innovation sociale, Altedia consultants

- Olivier Morzelle, président de l'association des directeurs départementaux des territoires
- Sophie Reversac, responsable du pilotage opérationnel du *Retail development and innovation*, BNP Paribas
- Annick Verdier, directrice des ressources humaines du *Retail banking*, BNP Paribas
- François Villeroy de Galhau, directeur général délégué, en charge des marchés domestiques, du groupe BNP Paribas

## **REGION ALSACE**

- Stéphane Bouillon, préfet de région

## **REGION AQUITAINE**

- Michel Delpuech, préfet de région
- Alain Rousset, président du conseil régional
- Patrick Bahegne, directeur, DRJSCS
- Emmanuelle Baudoin, directrice, DREAL
- Sophie Bleuët, directrice interrégionale des services pénitentiaires
- Jacqueline Bret, vice présidente du CESER
- Joël Couralet, directeur interrégional adjoint de la protection judiciaire de la jeunesse
- Laurent Courbu, président de la chambre régionale de commerce et d'industrie
- Benoît Cuisinier Raynal, directeur général de la chambre régionale de commerce et d'industrie
- François Deffrasnes, directeur adjoint, DRAC
- Philippe Despujols, secrétaire du bureau du CESER
- Olivier Dugrip, recteur de l'académie
- Michel Fourcade, vice président du CESER
- Wilfrid Grounon, directeur délégué du CESER
- Patrick Hude, vice président du CESER
- Michel Laforcade, directeur général de l'agence régionale de santé
- Béatrice Lagarde, préfète déléguée pour la défense et la sécurité
- Marie-Françoise Lecaillon, secrétaire général pour les affaires régionales
- Arnaud Littardi, directeur régional des affaires culturelles
- Jacques le Mestre, directeur interdépartemental des routes Aquitaine
- Thierry Naudou, secrétaire général, directeur par intérim, DIRECCTE
- Luc Paboeuf, président du CESER
- François Projetti, directeur, DRAAF
- Jean-Michel Quellec, directeur régional de l'INSEE
- Général Jean-Philippe Ster, commandant la région de gendarmerie Aquitaine
- Pierre Veit, directeur régional adjoint, pôle Concurrence, consommation, répression des fraudes, DIRECCTE
- Jean-Denis de Voyer d'Argenson, directeur régional des finances publiques

## **DEPARTEMENT DU LOT-ET-GARONNE**

- Myrian Berg, directrice départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
- Frédéric Bovet, sous-préfet de Marmande et Nérac
- François Cazottes, directeur départemental des territoires
- Denis Conus, préfet
- Jean Dionis du Séjour maire d'Agen, président de la communauté d'agglomération

- Daniel Guyot, directeur départemental des finances publiques
- Mickaël Moreau, directeur de cabinet du président du conseil général
- Arnaud Sorge, directeur général des services du conseil général

#### **DEPARTEMENT DE LA GIRONDE**

- Dominique Christian, sous-préfète d'Arcachon
- Nicolas Florian, adjoint aux finances, à la DRH et administration générale, mairie de Bordeaux
- Geneviève Le Bigot, chargée de mission, mairie de Bordeaux

#### **REGION AUVERGNE**

- Michel Fuzeau, préfet de région
- René Souchon, président du conseil régional
- Jean-Yves Bechler, commissaire à l'aménagement, au développement et à la protection du Massif central
- François Bertrand, responsable de la PFRH
- Jean-Philippe Berlemont, directeur, DRJSCS
- Olivier Colignon, directeur interrégional des routes Massif
- Christophe Coudert, commissaire au redressement productif
- Christine Dubroca-Cortesi, directrice régionale de Pôle emploi
- François Dumuis, directeur général de l'agence régionale de santé
- François Fayollet, directeur régional des Douanes
- Marc Ferrand, directeur, DIRECCTE
- Benoît Jacquemin, directeur adjoint, DRAAF
- Anne Matheron, directrice régionale des affaires culturelles
- Colonel Philippe Reul, commandant la région de gendarmerie d'Auvergne et le groupement départemental de gendarmerie du Puy-de-Dôme
- Jean-Michel Reberry, président du CESER
- Pierre Ricard, secrétaire général pour les affaires régionales
- Arnaud Stéphane, directeur régional de l'INSEE
- Hervé Vanlaer, directeur, DREAL

#### **DEPARTEMENT DU CANTAL**

- Christine Debaud, déléguée territoriale de l'agence régionale de santé
- Régis Delubac, chef du service territorial de l'architecture et du patrimoine
- Vincent Descoeur, président du conseil général
- Colonel Marc Fabre, commandant le groupement de gendarmerie du Cantal
- Régine Leduc, secrétaire générale de la préfecture
- Pierre Mathonnier, maire d'Aurillac
- Christian Pouderoux, responsable de l'unité territoriale de la DIRECCTE
- Maryline Remer, directrice académique des services de l'éducation nationale
- Marie-Anne Richard, directrice départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
- Richard Siebert, directeur départemental des territoires
- Richard Vignon, préfet
- Pierre Vinches, responsable de l'unité territoriale de la DREAL

#### **DEPARTEMENT DU PUY-DE-DOME**

- Olivier Bianchi, maire de Clermont-Ferrand
- Jean-Yves Gouttebel, président du conseil général
- Thierry Suquet, secrétaire général de la préfecture

#### **REGION BASSE-NORMANDIE**

- Joël Magda, directeur, DRJSCS
- Fabrice Daumas, directeur adjoint, DRJSCS

#### **REGION BOURGOGNE**

- Eric Delzant, préfet de région
- Christelle Creff, directrice régionale des affaires culturelles
- Pierre Duflot, directeur interrégional des services pénitentiaires
- Corinne Etaix, directrice, DREAL
- Nicolas Hesse, directeur général des services du conseil régional
- Christophe Lannelongue, directeur général de l'agence régionale de santé
- Michel Neugnot, vice-président du conseil régional
- Isabelle Notter, directrice, DIRECCTE
- François Roche-Bruyn, secrétaire général pour les affaires régionales
- Denis Rolland, recteur de l'académie
- Roberto Schmidt, président de la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté
- Mireille Stissi, directrice interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse

#### **REGION CHAMPAGNE-ARDENNE**

- Pierre Dartout, préfet de région
- Jean-Paul Bachy, président du conseil régional
- Benoist Apparu, député-maire de Châlons-en-Champagne
- Patrick Aussel, directeur, DIRECCTE
- Benoît Bonnefoi, secrétaire général pour les affaires régionales
- Sylvestre Chagnard, directeur, DRAAF
- Jocelyn Snoeck, directeur, DRJSCS
- Francis Soutric, secrétaire général de la préfecture
- Jean-Christophe Villemaud, directeur, DREAL

#### **REGION FRANCHE-COMTE**

- Stéphane Fratacci, préfet de région
- Marie-Guite Dufay, présidente du conseil régional
- Jean-Marie Carteirac, directeur, DREAL
- Fabienne Deguilhem, directrice, DRJSCS
- Bernard Falga, directeur régional des affaires culturelles
- Jean-Louis Fousseret, maire de Besançon, président de la communauté d'agglomération du grand Besançon
- Jean-Luc Linard, directeur, DRAAF
- Sylvie Manson, directrice générale de l'agence régionale de santé
- Eric Martin, recteur de l'académie

- Eric Pierrat, secrétaire général pour les affaires régionales
- Jean Ribeil, directeur, DIRECCTE
- Martine Viallet, directrice régionale des finances publiques

#### **DEPARTEMENT DU DOUBS**

- Claude Jeannerot, président du conseil général du Doubs

#### **REGION HAUTE-NORMANDIE**

- Nicolas Mayer-Rossignol, président du conseil régional
- Emmanuèle Jeandet-Mengual, première vice-présidente du conseil régional

#### **REGION ILE-DE-FRANCE**

- Jean Daubigny, préfet de région
- Laurent Fiscus, préfet, secrétaire général pour les affaires régionales

#### **REGION LANGUEDOC-ROUSSILLON**

- Pierre de Bousquet de Florian, préfet de région
- Martine Aoustin directrice générale de l'agence régionale de santé
- Pierre Batoche, directeur général de la chambre de commerce et d'industrie de région
- Marie-Pierre Bottero, responsable de la PFRH
- Martine Chong-Wa Numeric, directrice régionale de Pôle emploi
- Alain Citron, responsable du pôle pilotage et ressources, DRFiP
- Claude Cougnenc, directeur général des services de la région Languedoc-Roussillon
- Alain Daguerra de Hureaux, directeur régional des affaires culturelles
- Pascal Etienne, directeur, DRJSCS
- Guy Giva, président du CESER
- Officier principal Nelly Hoetzel, déléguée aux restructurations de défense
- Colonel Jean-Philippe Lecouffe, commandant la région de gendarmerie et le groupement départemental de l'Hérault
- Armande Le Pellec Muller, rectrice d'académie
- Philippe Mérillon, directeur, DRAAF
- Philippe Merle, directeur, DIRECCTE
- Didier Kruger, directeur, DREAL
- Michel Stoumboff, secrétaire général pour les affaires régionales
- Francis Vénat, directeur régional, INSEE

#### **DEPARTEMENT DU GARD**

- Jean Denat, président du conseil général
- Isabelle Knowles, directrice départementale de la cohésion sociale
- Richard Ligier, responsable de l'UT DIRECCTE
- Didier Martin, préfet
- Denis Olagnon, secrétaire général de la préfecture
- Elizabeth Pernet, directrice départementale de la protection des populations
- Claude Rols, délégué territorial de l'agence régionale de santé
- Jean-Pierre Segonds, directeur départemental des territoires et de la mer

#### **DEPARTEMENT DE L'HERAULT**

- Colonel Roland-René Huon, délégué militaire départemental
- Frédéric Loiseau, directeur de cabinet du préfet de l'Hérault

#### **DEPARTEMENT DES PYRENEES ORIENTALES**

- Lieutenant-colonel Francis Liebgott, délégué militaire départemental

#### **REGION LIMOUSIN**

- Laurent Cayrel, préfet de région
- Gérard Vandenbroucke, président du conseil régional
- Christiane Ayache, secrétaire générale pour les affaires régionales
- Anne-Marie Boulanger, directrice, DRAAF
- Philippe Calmette, directeur général de l'agence régionale de santé
- Véronique Daniel-Sauvage, directrice régionale des affaires culturelles
- Luc Johann, recteur de l'académie
- Jean-Jacques Marquet, responsable de la PFRH, SGAR
- Véronique Moreau, directrice-adjointe, DRJSCS
- Sylvie Hirtzig, directrice, DRJSCS
- Jean-Luc Holubeik, directeur, DIRECCTE
- Christian Marie, directeur, DREAL
- Michel Recor, directeur régional des finances publiques

#### **DEPARTEMENT DE LA CREUSE**

- Bernard Andrieu, directeur départemental de la cohésion sociale et de la protection des populations
- Christian Chocquet, préfet
- Brigitte Hivet, directrice départementale adjointe de la cohésion sociale et de la protection des populations
- Didier Khöller directeur départemental des territoires
- Rémi Récio, secrétaire général de la préfecture
- Florence Tessiot, sous-préfète d'Aubusson

#### **REGION LORRAINE**

- Dominique Gros, maire de Metz

#### **REGION MIDI-PYRENEES**

- Pascal Mailhos, préfet de région
- Martin Malvy, président du conseil régional
- Florence Arrighi, secrétaire générale de la direction interrégionale des services pénitentiaires
- Paul Augier, directeur, DRAAF
- Hélène Bernard, rectrice de l'académie
- Hervé Bluhm, délégué interrégional sud-ouest de l'ONEMA
- Monique Cavalier, directrice générale de l'agence régionale de Santé
- Alain Chantereau, directeur régional des finances publiques
- Marc Chapuis, secrétaire général pour les affaires régionales
- Marie-France Chaumeil, cheffe du pôle sport de la DRJSCS
- Aline Comeau, directrice adjointe de l'agence de l'eau Adour-Garonne
- Michel Ducros, directeur régional adjoint, DIRECCTE
- Didier Gardinal, président de la chambre régionale de commerce et d'industrie
- Paul Gossard, secrétaire général, DIRECCTE
- Hubert Ferry-Wylczek, DREAL

- Renaud Fournales, secrétaire général adjoint pour les affaires régionales
- Jean-Philippe Grouthier, directeur régional INSEE
- Serge Lemaître, directeur régional de Pôle emploi
- Nicole Lorenzo, directrice interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse
- Joël Neyen, directeur général des services du conseil régional
- Louis Perreau, directeur interrégional adjoint des services pénitentiaires
- Michel Peyron, directeur régional de l'ADEME
- Frédéric Ramé, directeur, DRJSCS
- Laurent Roturier, directeur régional des affaires culturelles
- Général Alain Pidoux, commandant de la région de gendarmerie Midi-Pyrénées

#### **DEPARTEMENT DE L'ARIEGE**

- Gilles Brunati, directeur départemental adjoint de la cohésion sociale et de la protection des populations

#### **DEPARTEMENT DE L'AVEYRON**

- Eric Suzanne, sous-préfet de Villefranche-de-Rouergue

#### **DEPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE**

- Thierry Bonnier, secrétaire général de la préfecture de la Haute-Garonne
- Olivier Delcayrou, directeur de cabinet du préfet
- Bertrand Le Roy, directeur départemental de la cohésion sociale
- Jean-Luc Moudenc, maire de Toulouse, président de Toulouse Métropole
- Xavier Patier, directeur général des services de la mairie de Toulouse et de Toulouse métropole

#### **DEPARTEMENT DES HAUTES-PYRENEES**

- Anne-Gaëlle Baudoin-Clerc, préfète

#### **DEPARTEMENT DU TARN**

- Bernadette Milheres, directrice départementale des territoires

### **REGION NORD-PAS-DE-CALAIS**

- Jean-François Cordet, préfet de région
- Laurent Hottiaux, secrétaire général pour les affaires régionales
- Didier Montchamp, préfet délégué pour la défense et la sécurité
- Pierre de Saintignon, vice-président du conseil régional

### **REGION PICARDIE**

- Nicole Klein, préfète de région
- Claude Gewerc, président du conseil régional
- François Coudon, secrétaire général pour les affaires régionales
- Brigitte Fouré, maire d'Amiens
- Baptiste Rolland, directeur de cabinet de la préfète

### **REGION POITOU-CHARENTES**

- Christiane Barret, préfète de région
- Jean-Yves Macaire, président du conseil régional
- Daniel Braud, président de la chambre régionale de commerce et d'industrie de Poitou-Charentes
- Stéphane Daguin, secrétaire général pour les affaires régionales
- Fabienne Dufay, directrice régionale des finances publiques

- Philippe de Guenin, directeur, DRAAF
- Dominique Gaschard, premier président de la Cour d'appel de Poitiers
- Gérard Glotain, responsable de la PFRH, SGAR
- Patrice Guyot, directeur, DREAL
- Michel Hortolan, président du CESER
- Fabienne Le Hellaye, directrice régionale de l'INSEE
- Jean-Luc Lebeuf, directeur, DRJSCS
- François Maury, directeur général de l'agence régionale de santé
- Anne-Christine Micheu, directrice régionale des affaires culturelles
- Jacques Moret, recteur de l'académie
- Dominique Planquelle, procureure générale près la Cour d'appel de Poitiers
- Gwenaël Prouteau, directeur régional de Pôle emploi
- Jean-François Robinet, directeur, DIRECCTE
- François Scarbonchi, directeur général des services du conseil régional
- Colonel Jean-Jacques Taché, commandant la région de gendarmerie Poitou-Charentes et le groupement départemental de gendarmerie de la Vienne

#### **DEPARTEMENT DE LA CHARENTE**

- Salvador Perez, préfet
- Chantal Petitot, directrice départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations

#### **DEPARTEMENT DE LA CHARENTE-MARITIME**

- Béatrice Abollivier, préfète
- Raynald Vallée, directeur départemental des territoires et de la mer

#### **DEPARTEMENT DES DEUX-SEVRES**

- Simon Fetet, secrétaire général de la préfecture

#### **DEPARTEMENT DE LA VIENNE**

- Claude Bertaud, président du conseil général
- Alain Clayes, député-maire de Poitiers
- Françoise Linsolas, directrice départementale de la cohésion sociale
- Ludovic Pacaud, sous-préfet de Châtelleraut
- Guillaume de Russé, vice-président du conseil général

#### **REGION PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR**

- Michel Cadot, préfet de région

#### **REGION RHONE-ALPES**

- Jean-François Carengo, préfet de région
- Anne Bailbé, directrice de cabinet, DIRECCTE
- Pascal Blain, directeur régional, Pôle emploi
- Marc Brzegowy, directeur interrégional de la protection judiciaire de la jeunesse
- Général Pierre Chavancy, Gouverneur militaire de Lyon, officier général de zone de défense et de sécurité Sud-Est et commandant la région terre Sud-Est
- Lieutenant-colonel Frédéric Copin, division des opérations, région gendarmerie
- Bruno Coutelier, chargé de mission Immobilier, achats, réforme de l'État, SGAR
- Véronique Court, directrice de la PFRH, SGAR
- Lieutenant-colonel François Dargaud, cabinet du préfet délégué à la défense et la sécurité
- Jean-François Debat, vice-président « budget » du conseil régional

- Sybille Desclozeaux, présidente du CESER
- Général de division Christian Dupouy, commandant de la région de gendarmerie
- Marc Labalme, adjoint du directeur de cabinet du préfet délégué à la défense et la sécurité pour la zone Sud-est
- Gilles de Lacaussade, directeur général adjoint de l'ARS
- Astrid Lesbos-Alquier, cheffe du pôle emploi, formation et certification de la DRJSCS
- Guy Levy, secrétaire général pour les affaires régionales
- Marie-Line Hanicot, directrice interrégionale des services pénitentiaires
- Géraud D'Humières, secrétaire général adjoint pour les affaires régionales
- Jean-François Marguerin, directeur, DRAC
- Colonel Pascal Martin, chef de l'état-major de zone de défense
- Jean-Paul Mauduy, président, chambre de commerce et d'industrie régionale
- Françoise May-Carles, directrice adjointe, DRJSCS
- Sylvie Moisson, procureure générale près la cour d'appel de Lyon
- Philippe Nicolas, directeur, DIRECCTE
- Françoise Noars, directrice, DREAL
- Françoise Moulin-Civil, rectrice de l'Académie de Lyon
- Colonel Marc Swilling, commandant division « opération », état-major de zone de défense
- Alain Parodi, directeur, DRJSCS
- Gilles Pelurson, directeur, DRAAF
- Colonel Sadak, chef de l'état-major interministériel de zone
- Général Jean-Marie Verrando, commandant en second de la région de gendarmerie

## **ANNEXE N°3 : LISTE DES SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT ET DES OPERATEURS APPELES A SE REORGANISER**

### **Services déconcentrés et opérateurs de l'Etat appelés à fusionner dans le cadre des sept nouvelles régions :**

- préfetures de région et secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR)
- directions régionales des affaires culturelles (DRAC)
- directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF)
- directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
- directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)
- directions régionales de l'INSEE
- directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS)
- directions régionales des finances publiques (DRFiP)
- régions de gendarmerie
  
- agences régionales de santé (ARS)
- directions régionales de Pôle emploi
- directions régionales de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

### **Services déconcentrés de l'Etat appelés à adapter le ressort territorial de leurs structures interrégionales à la nouvelle carte des régions :**

- directions interrégionales des douanes et des droits indirects
- directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse (DIPJJ)
- directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP)

**Les rectorats d'académie, concernés par la réforme, font l'objet d'un rapport particulier de l'IGAENR.**

## ANNEXE N°4 : EFFECTIFS AYANT DES MISSIONS REGIONALES, INTERREGIONALES OU ZONALES

Les deux tableaux des pages suivantes présentent la synthèse des effectifs ayant des missions régionales ou des missions de nature interrégionale ou zonale.

### Précisions méthodologiques :

Les données ont été obtenues par la mission auprès des directions des ressources humaines des ministères et de Pôle emploi.

Sauf exceptions, l'ensemble des données présentées sont arrêtées à la date du 31 décembre 2013.

Les données relatives au ministère de l'intérieur (préfectures, police, gendarmerie, sont arrêtées au 1<sup>er</sup> octobre 2014).

Les données relatives à la PJJ sont arrêtées au 31 août 2014.

Pour les directions régionales ayant des déclinaisons territoriales (ARS, DIRECCTE, DRAC, DREAL) seul le siège régional est pris en compte.

La totalisation intermédiaire ST 1 porte, outre la Champagne-Ardenne et la Lorraine, sur les 7 régions dont la capitale actuelle est susceptible de perdre le statut de chef-lieu de région : Auvergne, Basse-Normandie, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Limousin, Picardie, Poitou-Charentes.

La totalisation intermédiaire ST 2 constitue l'addition des ETP et des agents des 16 régions actuelles appelées à fusionner. Sont donc exclues de cette totalisation les seules régions Ile-de-France, Bretagne, Pays de la Loire, Corse, Centre-Val-de-Loire et Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

La totalisation intermédiaire ST (hors EN) porte sur l'ensemble des effectifs, à l'exception de ceux de l'Education nationale.

Les données relatives aux ETP n'étant pas disponibles pour certaines administrations, la mission a alors, par convention, retenu 1 agent = 1 ETP.

### Fonctions de niveau régional

Région / Réseaux		ARS	DRJSCS	Pole Emploi	DREAL	DRAC	DRAAF	DIREC CTE	Préfe- ctures	Police
Alsace	ETP	193,3	80,8	121,1	222,0	62,5	70,6	116,3	35,6	2,0
	Agents	212	82	130	235	64	76	122	37	2
Aqui- taine	ETP	197,4	129,4	290,0	371,0	78,0	129,2	135,4	51,2	10,0
	Agents	211	133	305	376	82	135	140	54	10
Auver- gne	ETP	117,5	79,7	129,4	249,0	57,1	96,1	91,0	38,6	
	Agents	127	82	141	249	58	99	94	39	
Basse- Norm.	ETP	117,7	87,2	105,8	231,0	57,2	86,2	98,3	36,2	
	Agents	122	88	115	235	59	89	103	38	
Bour- gogne	ETP	173,3	77,8	172,5	215,0	57,7	97,6	99,9	35,8	
	Agents	181	80	186	221	60	103	104	38	
Breta- gne	ETP	212,3	127,8	159,7	385,0	74,4	137,7	142,2	47,2	
	Agents	225	132	170	387	76	145	148	49	
Centre Val dL	ETP	171,3	98,1	187,4	375,0	74,1	101,4	107,5	47,7	
	Agents	179	101	200	380	76	106	112	49	
Ch. Arden.	ETP	134,3	66,4	140,7	223,0	58,5	77,7	95,6	36,9	
	Agents	142	68	150	224	61	81	100	38	
Corse	ETP	71,2	57,8	60,4	115,0	11,0	40,3	44,8	11,0	21,0
	Agents	74	59	64	116	11	43	46	12	21
Fr. Comté	ETP	195,6	78,5	86,0	187,0	54,6	74,0	97,3	48,3	
	Agents	209	83	92	191	55	79	101	51	
Hte Norm.	ETP	178,6	85,3	110,5	269,0	59,1	77,6	120,7	42,3	4,0
	Agents	192	88	119	269	60	82	123	43	4
Ile-de- France	ETP	543,2	279,3	582,6	2961,0	144,4	123,0	327,9	75,5	13,0
	Agents	577	286	620	2961	148	127	336	77	13
Lang. Rouss.	ETP	184,2	118,4	189,7	323,0	78,8	115,0	115,9	40,9	6,0
	Agents	197	122	202	333	81	123	119	44	6
Limou- sin	ETP	97,5	71,1	97,6	217,0	55,5	73,4	76,1	28,5	
	Agents	102	73	102	224	56	76	78	29	
Lorrain- ne	ETP	142,3	96,6	173,3	350,0	57,9	76,5	101,3	54,0	
	Agents	149	100	186	356	60	82	107	57	
Midi Pyrén.	ETP	210,5	135,1	245,7	424,0	87,6	142,2	149,7	48,9	6,0
	Agents	222	138	265	433	90	148	154	47	6
Nord Pas d C	ETP	376,9	159,6	332,3	360,0	83,6	75,5	176,4	67,0	
	Agents	398	164	351	365	87	80	180	67	
Pays de la Loire	ETP	264,1	119,6	235,6	316,0	83,9	129,5	139,8	49,0	
	Agents	279	124	254	350	87	136	146	51	
Picar- die	ETP	127,7	79,8	149,6	234,0	58,9	72,7	102,9	56,2	
	Agents	133	81	157	239	61	76	105	59	
Poitou Ch.	ETP	127,5	79,1	183,3	230,0	66,7	91,6	95,7	39,6	
	Agents	134	81	195	235	69	95	101	38	
Pr. Alp. C. Azur	ETP	301,0	185,9	529,7	470,0	99,2	128,7	166,6	64,5	
	Agents	315	191	565	476	102	134	172	67	
Rhône Alpes	ETP	375,2	206,1	367,6	520,0	107,5	142,0	219,7	63,3	
	Agents	409	213	389	529	114	153	231	65	
ST 1	ETP	1244,3	756,8	1255,4	2244,0	545,2	763,2	874,1	379,2	6,0
	Agents	1315	778	1340	2286	560	800	908	393	6
ST 2	ETP	2949,5	1630,9	2895,1	4625,0	1081,2	1497,9	1892,2	723,3	28,0
	Agents	3140	1676	3085	4714	1117	1577	1962	744	28
Total	ETP	4512,6	2499,4	4650,5	9247,0	1568,2	2158,4	2821,0	1018,2	62,0
	Agents	4789	2569	4958	9384	1617	2268	2922	1049	62

### Fonctions de niveau régional (suite)

Région / Réseaux		Gend. (milit.)	Gend (civils)	DRFiP	Doua- nes	INSEE	ST hors EN	Educ nation.	TOTAL
Alsace	ETP	54,0	15,0	30,4	70,0	83,2	<b>1156,8</b>	438,0	<b>1594,8</b>
	Agents	54	15	32	70	92	<b>1223</b>	438	<b>1661</b>
Aqui- taine	ETP	89,0	29,0	69,8	68,0	125,2	<b>1772,6</b>	505,0	<b>2277,6</b>
	Agents	89	29	71	68	130	<b>1833</b>	505	<b>2338</b>
Auver- gne	ETP	45,0	26,0	35,6	25,0	74,1	<b>1064,1</b>	349,0	<b>1413,1</b>
	Agents	45	26	37	25	77	<b>1099</b>	349	<b>1448</b>
Basse- Norm.	ETP	43,0	26,0	27,6	30,0	184,9	<b>1131,1</b>	337,0	<b>1468,1</b>
	Agents	43	26	29	30	193	<b>1170</b>	337	<b>1507</b>
Bour- gogne	ETP	60,0	26,0	46,0	27,0	111,1	<b>1199,7</b>	406,0	<b>1605,7</b>
	Agents	60	26	48	27	117	<b>1251</b>	406	<b>1657</b>
Breta- gne	ETP	75,0	29,0	65,4	33,0	117,3	<b>1606,0</b>	590,0	<b>2196,0</b>
	Agents	75	29	67	33	124	<b>1660</b>	590	<b>2250</b>
Centre Val dL	ETP	67,0	32,0	52,1	30,0	121,7	<b>1465,3</b>	514,0	<b>1979,3</b>
	Agents	67	32	53	30	128	<b>1513</b>	514	<b>2027</b>
Ch. Arden.	ETP	54,0	21,0	26,9	34,0	108,1	<b>1077,1</b>	305,0	<b>1382,1</b>
	Agents	54	21	28	34	112	<b>1113</b>	305	<b>1418</b>
Corse	ETP	52,0	22,0	9,7	20,0	38,9	<b>575,1</b>	125,0	<b>700,1</b>
	Agents	52	22	11	20	41	<b>592</b>	125	<b>717</b>
Fr. Comté	ETP	49,0	20,0	28,5	33,0	68,2	<b>1020,0</b>	311,0	<b>1331,0</b>
	Agents	49	20	30	33	74	<b>1067</b>	311	<b>1378</b>
Hte Norm.	ETP	43,0	26,0	32,3	68,0	114,1	<b>1230,5</b>	453,0	<b>1683,5</b>
	Agents	43	26	34	68	121	<b>1272</b>	453	<b>1725</b>
Ile-de- France	ETP	86,0	37,0	100,9	181,0	192,2	<b>5647,0</b>	2223,0	<b>7870,0</b>
	Agents	86	37	102	181	204	<b>5755</b>	2223	<b>7978</b>
Lang. Rouss.	ETP	68,0	34,0	55,6	58,0	115,6	<b>1503,2</b>	532,0	<b>2035,2</b>
	Agents	68	34	57	58	119	<b>1563</b>	532	<b>2095</b>
Limou- sin	ETP	45,0	21,0	23,2		74,3	<b>880,2</b>	201,0	<b>1081,2</b>
	Agents	45	21	25		79	<b>910</b>	201	<b>1111</b>
Lorrai- ne	ETP	60,0	21,0	49,2	40,0	93,1	<b>1315,2</b>	513,0	<b>1828,2</b>
	Agents	60	21	50	40	98	<b>1366</b>	513	<b>1879</b>
Midi Pyrén.	ETP	79,0	32,0	61,3	42,0	179,1	<b>1843,1</b>	682,0	<b>2525,1</b>
	Agents	79	32	63	42	185	<b>1904</b>	682	<b>2586</b>
Nord Pas d C	ETP	57,0	37,0	62,9	94,0	187,2	<b>2069,4</b>	851,0	<b>2920,4</b>
	Agents	57	37	65	94	200	<b>2145</b>	851	<b>2996</b>
Pays de la Loire	ETP	72,0	30,0	51,6	37,0	282,2	<b>1810,3</b>	620,0	<b>2430,3</b>
	Agents	72	30	53	37	302	<b>1921</b>	620	<b>2541</b>
Picar- die	ETP	56,0	28,0	52,2	30,0	78,6	<b>1126,6</b>	435,0	<b>1561,6</b>
	Agents	56	28	54	30	81	<b>1160</b>	435	<b>1595</b>
Poitou Ch.	ETP	55,0	27,0	40,2	31,0	88,2	<b>1154,9</b>	404,0	<b>1558,9</b>
	Agents	55	27	42	31	93	<b>1196</b>	404	<b>1600</b>
Pr. Alp. C. Azur	ETP	100,0	39,0	80,7	107,0	205,9	<b>2478,2</b>	940,0	<b>3418,2</b>
	Agents	100	39	82	107	218	<b>2568</b>	940	<b>3508</b>
Rhône Alpes	ETP	111,0	63,0	120,1	132,0	194,3	<b>2621,8</b>	1107,0	<b>3728,8</b>
	Agents	111	63	122	132	208	<b>2739</b>	1107	<b>3846</b>
ST 1	ETP	<b>475,0</b>	<b>224,0</b>	<b>339,0</b>	<b>281,0</b>	<b>885,1</b>	<b>10272,3</b>	<b>3387,0</b>	<b>13659,3</b>
	Agents	<b>475</b>	<b>224</b>	<b>352</b>	<b>281</b>	<b>926</b>	<b>10644</b>	<b>3387</b>	<b>14031</b>
ST 2	ETP	<b>968,0</b>	<b>452,0</b>	<b>761,8</b>	<b>782,0</b>	<b>1879,3</b>	<b>22166,2</b>	<b>7829,0</b>	<b>29995,2</b>
	Agents	<b>968</b>	<b>452</b>	<b>787</b>	<b>782</b>	<b>1979</b>	<b>23011</b>	<b>7829</b>	<b>30840</b>
Total	ETP	<b>1420,0</b>	<b>641,0</b>	<b>1122,2</b>	<b>1190,0</b>	<b>2837,5</b>	<b>35748,0</b>	<b>12841,0</b>	<b>48589,0</b>
	Agents	<b>1420</b>	<b>641</b>	<b>1155</b>	<b>1190</b>	<b>2996</b>	<b>37020</b>	<b>12841</b>	<b>49861</b>

### Fonctions de niveau interrégional ou zonal

Région / Réseaux		DR EAL	DR AAF	DIRE CCTE	Préf	Police	Gend (mil)	Gend (civ)	DRFiP	Douanes	Défense	Total
Alsace	ETP		1,0	2,0	15,0							18,0
	Agents		1	2	15							18
Aquitaine	ETP	158,0	2,0	12,0	430,4	94,4	98,0	33,0	11,0	46,0	19,0	903,8
	Agents	158	2	12	442	95	98	33	11	46	19	916
Auvergne	ETP											
	Agents											
Basse-Norm.	ETP		2,0		2,0							4,0
	Agents		2		2							4
Bourgogne	ETP		1,0	4,8	152,0					32,0		189,8
	Agents		1	5	158					32		196
Bretagne	ETP		1,0		363,8	89,2	119,0	47,0	12,0		20,0	652,0
	Agents		1		374	90	119	47	12		20	663
Centre Val dL	ETP		1,0		170,6				11,0			182,6
	Agents		1		173				11			185
Ch. Arden.	ETP			2,0	3,0							5,0
	Agents			2	3							5
Corse	ETP				6,0							6,0
	Agents				6							6
Fr. Comté	ETP				7,0							7,0
	Agents				7,0							7,0
Hte Norm.	ETP	304,0			9,6					54,0		367,6
	Agents	304			10					54		368
Ile-de-France	ETP		2,0	18,0	611,8	82,0	155,0	46,0	17,0	145,0	24,0	1100,8
	Agents		2	18	622	82	155	46	17	145	24	1111
Lang. Rouss.	ETP			6,0	10,0					29,0		45,0
	Agents			6	10					29		45
Limousin	ETP				16,8							16,8
	Agents				17							17
Lorraine	ETP		3,0	6,0	401,0	90,8	133,0	33,0	11,0	51,0	21,0	749,8
	Agents		3	6	413	91	133	33	11	51	21	762
Midi Pyrén.	ETP		1,9	5,0	134,2				11,0			152,1
	Agents		2	5	138				11			156
Nord Pas d C	ETP		1,0	6,4	372,7	95,6	59,0	24,0	10,0	52,0	24,0	644,7
	Agents		1	7	385	96	59	24	10	52	24	658
Pays Loire	ETP	417,0		12,5	6,0					44,0		479,5
	Agents	417		13	6					44		480
Picardie	ETP		1,0									1,0
	Agents		1									1
Poitou Ch.	ETP				13,0							13,0
	Agents				13							13
Pr. Alp. C. Azur	ETP	207,0	2,0	14,8	584,4	86,9	87,0	24,0	10,0	63,0	27,0	1106,1
	Agents	207	2	15	598	87	87	24	10	63	27	1120
Rhône Alpes	ETP		2,0	9,8	463,7	118,6	95,0	26,0	12,0	48,0	17,0	792,1
	Agents		2	10	478	119	95	26	12	48	17	807
ST 1	ETP		6,0	14,0	452,8	90,8	133,0	33,0	11,0	80,0	21,0	841,6
	Agents		6	14	465	91	133	33	11	80	21	854
ST 2	ETP	462,0	14,9	54,0	2030,4	399,4	385,0	116,0	55,0	312,0	81,0	3909,7
	Agents	462	15	55	2091	401	385	116	55	312	81	3973
Total	ETP	1086,0	20,9	99,3	3773,0	657,5	746,0	233,0	105,0	564,0	152,0	7436,7
	Agents	1086	21	101	3870	660	746	233	105	564	152	7538

## ANNEXE N°5 : TABLEAUX COMPARATIFS DES REGIONS EN POPULATION, SUPERFICIE, PIB ET METROPOLES

### Anciennes régions

Régions	Population	% population nationale.	PIB, en M€	% PIB national	Superficie (km <sup>2</sup> )	Nb de dép.	Métropoles	Distance du chef-lieu de région au chef-lieu de département le plus éloigné
Alsace	1 868 773	2,8	47 838	2,6	8280	2	Strasbourg	Strasbourg-Colmar: 76 km
Aquitaine	3 335 134	5,1	80 129	4,4	41308	5	Bordeaux	Bordeaux-Pau : 218 km
Auvergne	1 359 402	2,1	30 094	1,7	26013	4		Clermont-Aurillac: 159 km
Basse-Normandie	1 478 211	2,2	32 249	1,8	17589	3		Caen-Alençon : 110 km
Bourgogne	1 638 492	2,5	38 028	2,1	31582	4		Dijon-Nevers: 182km
Bretagne	3 273 343	5,0	73 908	4,1	27208	4	Brest, Rennes	Rennes-Quimper: 214 km
Centre Val de Loire	2 577 474	3,9	59 867	3,3	39151	6		Orléans-Châteauroux: 148km
Champagne-Ardenne	1 338 122	2,0	33 044	1,8	25606	4		Châlons-Chaumont:174 km
Corse	323 092	0,5	7 125	0,4	8680	2		Ajaccio-Bastia : 150 km
Franche-Comté	1 178 937	1,8	25 816	1,4	16202	4		Besançon-Belfort: 95 km
Haute-Normandie	1 851 909	2,8	44 736	2,5	12317	2		Rouen-Evreux : 56 km
Île-de-France	12 005 077	18,2	546 582	30,2	12012	8	Grand Paris	Paris-Melun: 49 km
Languedoc-Roussillon	2 757 558	4,2	56 875	3,1	27376	5	Montpellier	Montpellier-Perpignan: 156 km
Limousin	735 880	1,1	15 439	0,9	16942	3		Limoges-Guéret: 90 km
Lorraine	2 346 292	3,6	50 620	2,8	23547	4		Metz-Epinal: 134 km
Midi-Pyrénées	2 967 153	4,5	70 787	3,9	45348	8		Toulouse-Tarbes: 154 km
Nord-Pas-de-Calais	4 058 332	6,2	91 856	5,1	12414	2	Lille	Lille-Arras : 52 km
Pays de la Loire	3 689 465	5,6	89 639	5,0	32082	5	Nantes	Nantes-Le Mans : 183 km
Picardie	1 927 387	2,9	40 288	2,2	19399	3		Amiens - Laon : 127 km
Poitou-Charentes	1 796 434	2,7	39 855	2,2	25810	4		Poitiers-La Rochelle: 138 km
PACA	4 964 859	7,5	126 647	7,0	31400	6	Nice, Aix-Marseille	Marseille Nice: 200 km
Rhône-Alpes	6 448 921	9,8	174 602	9,7	43698	8	Lyon, Grenoble	Lyon-Privas: 142 km
<b>France métr. et DOM</b>	<b>65 800 694</b>		<b>1 808 569</b>					

*Sources : population : INSEE, 2014 ; PIB : INSEE, 2011 (en volume, base 2005) ; distances : Viamichelin.fr*

## Nouvelles régions

Régions	Population	% population nationale.	PIB, en M€	% PIB national	Superficie (km <sup>2</sup> )	Nb de dép.	Métropoles	Distance du chef-lieu de région au chef-lieu de département le plus éloigné
Alsace Ch. Ard. Lorr.	5 553 187	8,4	131 502	7,3	57433	10	Strasbourg	Strasbourg-Ch.-Mézières : 331 km
Aquitaine Lim. Poitou-Ch.	5 867 448	8,9	135 422	7,5	84060	12	Bordeaux	Bordeaux-Guéret: 290 km
Auvergne Rhône Alpes	7 808 323	11,9	204 696	11,3	69711	12	Lyon, Grenoble	Lyon-Aurillac: 313 km
Bourgogne Fche Comté	2 817 429	4,3	63 844	3,5	47784	8		Dijon-Belfort: 181 km
Bretagne	3 273 343	5,0	73 908	4,1	27208	4	Brest, Rennes	Rennes-Quimper: 214 km
Centre Val de Loire	2 577 474	3,9	59 867	3,3	39151	6		Orléans-Châteauroux: 148km
Corse	323 092	0,5	7 125	0,4	8680	2		Ajaccio-Bastia : 150 km
Ile-de-France	12 005 077	18,2	546 582	30,2	12012	8	Grand Paris	Paris-Melun: 49 km
Lang. Rouss. Midi Pyr.	5 724 711	8,7	127 662	7,1	72724	13	Montpellier	Toulouse-Nîmes: 289 km
Nord PDC Picardie	5 985 719	9,1	132 144	7,3	31813	5	Lille	Lille-Beauvais: 195 km
Normandie	3 330 120	5,1	76 985	4,3	29906	5	Rouen	Rouen-Alençon: 161 km
Pays de la Loire	3 689 465	5,6	89 639	5,0	32082	5	Nantes	Nantes-Le Mans : 183 km
PACA	4 964 859	7,5	126 647	7,0	31400	6	Nice, Aix-Marseille	Marseille Nice: 200 km
<b>France métr. et DOM</b>	<b>65 800 694</b>		<b>1 808 569</b>					

Sources : population : INSEE, 2014 ; PIB : INSEE, 2011 (en volume, base 2005) ; distances : Viamichelin.fr

## Distances et temps de trajet au sein des nouvelles régions

*Entre le chef-lieu de département le plus éloigné et le probable futur chef-lieu de région*

Nouvelles régions	Itinéraire	Distance	Temps de trajet en voiture	Temps de trajet en train
Alsace Ch. Ard. Lorraine	Charleville-Mézières-Strasbourg	331 km	4h08	3h15
Aquitaine Lim. Poitou-Ch.	Guéret-Bordeaux	290 km	3h52	3h52
Auvergne Rhône Alpes	Aurillac-Lyon	313 km	4h09	5h23
Bourgogne Fche Comté	Belfort-Dijon	181 km	1h59	1h52
Midi Pyr. Lang. Rouss.	Nîmes-Toulouse	289 km	3h10	2h43
Nord PDC Picardie	Beauvais-Lille <sup>118</sup>	195 km	2h08	2h35
Normandie	Alençon-Rouen <sup>119</sup>	161 km	1h52	2h22

*Source : Viamichelin.fr pour les itinéraires routiers et Voyages-sncf.com pour les trajets en train. S'agissant des trajets en train, est indiqué le meilleur temps.*

*Entre le probable futur chef-lieu de région et les villes susceptibles de perdre leur statut de chef-lieu de région*

Nouvelles régions	Itinéraire	Distance	Temps de trajet en voiture	Temps de trajet en train
Alsace Ch. Ard. Lorraine	Metz-Strasbourg	163 km	1h49	1h18
	Châlons-Strasbourg	317 km	3h15	3h37
Aquitaine Lim. Poitou-Ch.	Limoges-Bordeaux	220 km	2h54	2h35
	Poitiers-Bordeaux	249 km	2h42	1h50
Auvergne Rhône Alpes	Clermont-Fd-Lyon	165 km	1h57	2h23
Bourgogne Fche Comté	Besançon-Dijon	97 km	1h11	0h55
Midi Pyr. Lang. Rouss.	Montpellier-Toulouse	241 km	2h42	2h14
Nord PDC Picardie	Amiens-Lille	121 km	1h47	1h20
Normandie	Caen-Rouen	127 km	1h33	1h34

*Source : Viamichelin.fr pour les itinéraires routiers et Voyages-sncf.com pour les trajets en train. S'agissant des trajets en train, est indiqué le meilleur temps.*

<sup>118</sup> Cette liaison en train nécessite de passer par Paris Gare du Nord.

<sup>119</sup> Cette liaison en train nécessite, la plupart du temps, une correspondance entre les gares de Paris Montparnasse et Paris Saint Lazare.

## ANNEXE N°6 : SYNTHÈSE DES ETATS DES LIEUX DES RESEAUX (HORS ILE-DE-FRANCE)

### PILOTAGE ET ANIMATION DES SERVICES OU RESEAUX METIERS, ETAT-MAJOR

Domaines	Zones ou interrégions	Régions	Inter-départements	Départements	Infra-départements
Agriculture, alimentation, forêt	DRAAF de bassin (9 bassins laitiers ; 10 bassins viticoles ; 6 commissions interrégionales des abattoirs) 5 DRAAF pôles interrégionaux « santé des forêts » 6 DRAAF de zone	DRAAF		DDT(M) et DD(CS)PP	
<i>Office national des forêts</i>	5 délégations territoriales 5 agences de travaux	4 délégations territoriales 4 agences de travaux 1 direction régionale (Corse)	50 agences territoriales départementales, infra-ou interdépartementales (production)		Unité territoriale
Cohésion sociale		DRJSCS		DDCS(PP)	
Jeunesse et sport		DRJSCS : pilotage et animation d'ensemble des politiques jeunesse et sports, mise en œuvre opérationnelle de certaines d'entre elles (formation, certification, CNDS), animation du réseau des DDCS(PP))		DDCS(PP) : mise en œuvre de politiques publiques (PEDT, ACM, service civique,...)	
Santé	6 DGARS de zone	ARS			
Pôle emploi					
Économie et Finances	8 UR Direccte (Pôle C - concurrence (BIEC)) 9 UR Direccte (Pôle C vins/spiritueux (BIEV))	UR Direccte : pôles T, 3 <sup>E</sup> et C et SG	UR Pôle T	DD(CS)PP	Pôle T de l'UR et Unités de contrôle de l'inspection du travail des UT
<i>Entreprises, concurrence, consommation, travail, emploi</i>		DR Pôle emploi	12 DT interdépartementales Pôle emploi	DT Pôle emploi	Agence locale Pôle emploi

Domaines	Zones ou interrégions	Régions	Inter-départements	Départements	Infra-départements
<i>Finances publiques</i>	8 Délégations interrégionales du DGFIP			DDFIP	Recette des finances territoriales
<i>Douanes et droits indirects</i>	9 DI (orientation et pilotage des DR)	32 DR (animation du réseau des services de terrain)			
<b>Culture</b>		DRAC		UT DRAC (STAP)	
<b>Écologie, DD, transport, logement</b>	4 DIRM (politiques maritimes vers les DDTM) 6 DREAL de bassin 6 DREAL de zone 6 DIR (zone de défense)	DREAL (pilotage et animation générale tous niveaux territoriaux)	DREAL 10 DIR	DDT(M) DREAL	DDT(M)
<b>Intérieur</b>					
<i>Préfectures</i>	6 Préfets de zone de défense et son état-major interministériel de zone (EMIZSD) 5 Préfets coordonnateurs de bassin 5 Préfets coordonnateurs de massif 9 Préfets coordonnateurs de bassin laitier	Préfet de région		Préfet de département	Sous-préfet
<i>Sécurité (Gendarmerie)</i>	6 état-majors (EM) Région de zone	EM Région		EM Groupement	Gpe de commandement (GC vers les compagnies et brigades)
<i>Sécurité (Police)</i>	6 DZCRS/7 Délégations CRS 6 DZPAF 6 DZSP 8 DIPJ 6 DIRF (recrutement, formation)	DRPJ/SRPJ	DDPAF	DDPAF DDSP  Antenne PJ/DDSP (SD/BSU)	Circonscription de sécurité publique (CSP) de la DDSP
<b>Justice</b>					
<i>Protection judiciaire de la jeunesse</i>	9 DIRPJJ		49 DTPJJ		
<i>Administration pénitentiaire</i>	9 DISP				

Source : résultat de l'enquête conduite par la mission en novembre 2014.

**EXPERTISE POUR LE COMPTE D'UN AUTRE NIVEAU ET BACK-OFFICE (METIER) POUR LE COMPTE D'UN AUTRE NIVEAU**

Domaines	Zones ou interrégions	Régions	Inter-départements	Départements	Infra-départements
Agriculture, alimentation, forêt		Compétences rares pour le compte des DD : agents affectés en DRAAF dans les domaines de la santé animale et végétale (SRAL) et statistiques (SRISE) Experts nationaux (affectés en DRAAF)		DD(CS)PP Experts nationaux (ex. : abattoirs) affectés en DD(CS)PP et back office pour les inspections décentralisées en abattoir.	
<i>Office national des forêts</i>	Agences de travaux pour les agences et unités territoriales				
Cohésion sociale		DRJSCS : appui méthodologique aux DDCS(PP)		DDCS(PP) pour le compte de la DRJSCS	
Jeunesse et sport		DRJSCS : appui aux DDCS(PP) pour l'ensemble de leurs missions (contrôle / développement)		DDCS(PP) pour le compte de la DRJSCS	
Santé	Cellules d'intervention et de recherche épidémiologique			DT ARS référentes le cas échéant	
Économie, finances, travail, emploi					
<i>Entreprises, concurrence, consommation, travail, emploi</i>		UR Direccte pour le compte des UT et DD(CS)PP			
<i>Pôle emploi</i>		DR Pôle emploi (juridique, offre de services ; gestion financière ; RH, .../ plate-forme téléphonique; plate-forme formation)		DT Pôle emploi : appui ressource métier	
<i>Finances publiques</i>	Plates-formes supradépartementales (PIAA ; liaison recouvrement ; liaison rémunération ; cartographie des assignations de dépenses ; centres de service bancaire, de traitement des chèques, d'encaissement)	Services facturiers		11 pôles nationaux de soutien aux réseaux (PNSR) situés dans 11 DDFIP	
<i>Douanes et droits indirects</i>	DI pour le compte des DR (immobilier, équipements, marchés). Déplacements nécessaires ou appui de relais locaux. DI (suivi performance des DR)	DR pour le compte des services de terrain (réglementation, contentieux et qualité procédures contentieuses par ex.)			
Culture		DRAC (pour département)		STAP (pour région)	

Domaines	Zones ou interrégions	Régions	Inter-départements	Départements	Infra-départements
Écologie, DD, transport, logement	6 DREAL de zone 6 DIR (zone de défense/CRICR) DIRM (pour le compte des DDTM)	DREAL (avec ou sans déplacement, pour le compte des UT DREAL et des DDT(M))	DIR DREAL	DREAL (pour les UT DREAL et les DDT(M)) DIRM (pour les DDTM) DIR (pour le compte du préfet/police)	DDT(M)
<b>Intérieur</b>					
<i>Préfectures</i>		SGAR : expertise budgétaire pour certains BOP Préfecture de région : plate-forme régionale de naturalisation (instruction des dossiers pour le compte des préfets de département)		Préfecture : contrôle de légalité pour le compte des sous-préfets d'arrondissement Préfecture : Plates-formes d'instruction des demandes de passeports pour le compte des autres préfectures de la région.	
<i>Sécurité (Gendarmerie)</i>	Zone et région GN (Bureau de la performance et de la cohérence opérationnelle, section du contrôle et du conseil budgétaire, CABCOM Bureau police judiciaire, conseiller réserve régional, CABCOM, SSST)	Région GN (Section analyse régionale, conseiller réserve régional, CABCOM, SSST)		Groupement GN (BDRIJ, CORG, SSIC)	
<i>Sécurité (Police)</i>	DZCRS DZPAF DZSP DIPJ	DRPJ/SRPJ			
<b>Justice</b>					
<i>Protection judiciaire de la jeunesse</i>	DIRPJJ pour DTPJJ (déplacements sur place régulièrement nécessaires, instruction/animation)			DTPJJ (pilotage, partenariats institutionnels)	
<i>Administration pénitentiaire</i>	DISP (pour le compte d'établissements et services pénitentiaires d'insertion et de probation)				

Source : résultat de l'enquête conduite par la mission en novembre 2014.

**FONCTIONS SUPPORT (RH, BUDGET, SI, IMMOBILIER)**

Domaines	Zones ou interrégions	Régions	Inter-départements	Départements	Infra-départements
Agriculture, alimentation, forêt	Conseillers juridiques interrégionaux	DRAAF/SG (BOP-RH gestion des moyens d'ajustement vacataires et contractuels)		DDT(M) et DD(CS)PP : gestion de proximité RH	
<i>Office nationale des forêts</i>	Délégations territoriales (RH, budget) pour les agences				
Cohésion sociale		DRJSCS : Gestion RH (124). Crédits des BOP 104, 106, 124, 157, 177 et 304		DDCS(PP) : Gestion RH de proximité des agents (limitée). Gestion des crédits délégués par la DRJSCS.	
Jeunesse et sport		DRJSCS : Gestion RH (124). Crédits du CNDS et des BOP 163 et 219		DDCS(PP) : Gestion RH de proximité des agents (limitée). Gestion des crédits délégués par la DRJSCS.	
Santé		ARS			
Économie, finances, travail, emploi					
<i>Entreprises, concurrence, consommation, travail, emploi</i>		UR Direccte pour SI UR Direccte (RH, budget, compta) pour certaines régions		UT Direccte pour RH, budget, compta pour certaines régions	
<i>Pôle emploi</i>		DR Pôle emploi (mais SI national)			
<i>Finances publiques</i>	9 DISI (informatique)	Centre de services partagés			
<i>Douanes et droits indirects</i>	DI Centre de service partagé RH	Relai dans les DR (techniciens SI par ex.)			
Culture		DRAC			
Écologie, DD, transport, logement	4 DREAL (pour le compte des DIRM)	DREAL	DREAL (pour le compte des DIR et des UT DREAL interdépartementales)	DREAL (pour le compte des UT DREAL et des DDT(M))	
Intérieur					
<i>Préfectures</i>	SGAMI (paie police et préfectures, logistique police et gendarmerie)	Préfecture de région (RBOP, gestion RH), service achat au SGAR		Préfecture de département (gestion RH de proximité, SIC interministériel avec DDI)	

Domaines	Zones ou interrégions	Régions	Inter-départements	Départements	Infra-départements
<i>Sécurité (Gendarmerie)</i>	SGAMI Zone GN (Division de l'appui opérationnel)	Région GN		Groupement GN (GSRH, SAI, SAP, SLOG)	
<i>Sécurité (Police)</i>	SGAMI DIRF (recrutement, formation)				
<b>Justice</b>					
<i>Protection judiciaire de la jeunesse</i>	DIRPJJ (RBOP, GRH, paie, immobilier, SI, contrôle de gestion) 9 Plates-formes interrégionales (PFI) sur le même ressort géographique que DIRPJJ et DISP, rattachées au SG du ministère.		Cellule d'appui en DTPJJ		
<i>Administration pénitentiaire</i>	DISP 9 Plates-formes interrégionales (PFI) sur le même ressort géographique que DIRPJJ et DISP, rattachées au SG du ministère.				

Source : résultat de l'enquête conduite par la mission en novembre 2014.

## SERVICES RENDUS AU PUBLIC (PARTICULIERS)

Domaines	Zones ou interrégions	Régions	Inter-départements	Départements	Infra-départements
Agriculture, alimentation, forêt		DRAAF : police et information espèces animales protégées		DD(CS)PP : police et information sanitaire, protection animale y compris animaux de compagnie	
<i>Office nationale des forêts</i>	Délégations territoriales		Agences territoriales		
Cohésion sociale		DRJSCS		DDCS(PP)	
Jeunesse et sport		DRJSCS : formation, jurys, VAE, suivi socio professionnel des sportifs de haut niveau, projets ERASMUS+		DDCS(PP) : BAFA, déclaration des éducateurs sportifs	
Santé		ARS (enregistrement prof. de santé)		DT ARS (soins sans consentement...)	
Économie, finances, travail, emploi					
<i>Entreprises, concurrence, consommation, travail, emploi</i>				UT Direccte DD(CS)PP	
<i>Pôle emploi</i>		DR Pôle emploi			Agence locale Pôle emploi
<i>Finances publiques</i>	SRE Pôles de gestion des consignations Centre de gestion des retraites Centres prélèvement service Centre impôts service				Guichet particulier
<i>Douanes et droits indirects</i>	Service national IDS (Info Douane Service) pour le renseignement à l'utilisateur				Bureaux des douanes, recettes locales, centres de viticultures.
Culture		DRAC		STAP	
Écologie, DD, transport, logement	DIRM	DREAL	DIR	DDT(M) UT DREAL	
Intérieur					

Domaines	Zones ou interrégions	Régions	Inter-départements	Départements	Infra-départements
<i>Préfectures</i>				Préfet de département (ordre public, sécurité civile, titres)	Sous-préfet (ordre public)
<i>Sécurité (Gendarmerie)</i>					GC compagnie, brigade
<i>Sécurité (Police)</i>				DDPAF DDSP	CSP
<b>Justice</b>					
<i>Protection judiciaire de la jeunesse</i>	DIRPJJ (Coordination de la mise en œuvre des décisions de justice)		DTPJJ (Coordination territoriale de la mise en œuvre des décisions de justice)		Établissements et structures habilitées de prise en charge des jeunes (mise en œuvre des décisions de justice)
<i>Administration pénitentiaire</i>	DISP			établissements et services pénitentiaires	établissements et services pénitentiaires

Source : résultat de l'enquête conduite par la mission en novembre 2014.

**SERVICES RENDUS AU PUBLIC (ENTREPRISES, COLLECTIVITES, ASSOCIATIONS... : AGREMENTS, FINANCEMENT, ANIMATION DE PROJETS...)**

Domaines	Zones ou interrégions	Régions	Inter-départements	Départements	Infra-départements
Agriculture, alimentation, forêt		DRAAF DRAAF/SRAL		DDT(M) : Gestion des aides PAC DD(CS)PP: Inspections, Agréments sanitaires, Certifications Certificats export	Services DD(CS)PP localisés in situ (abattoirs et postes aux Frontières communautaires)
<i>Office nationale des forêts</i>	Délégations territoriales	Délégations territoriales	Agences territoriales		
Cohésion sociale		DRJSCS		DDCS(PP)	
Jeunesse et sport		DRJSCS : schéma régional de développement du sport, réseau des conseillers techniques sportifs, habilitation des organismes de formation		DDCS(PP) : accompagnement des communes et associations pour les projets éducatifs de territoires, promotion de la vie associative, ...	
Santé		ARS		DT ARS de manière variable	
Économie, finances, travail, emploi					
<i>Entreprises, concurrence, consommation, travail, emploi</i>		UR Direccte (pôles T ; 3E et C) dont contrôle (pôles T, C et 3E)		UT Direccte et DD(CS)PP (dont contrôles)	
<i>Pôle emploi</i>		DR Pôle emploi		DT Pôle emploi	Agence locale Pôle emploi
<i>Finances publiques</i>				DDFiP (Gestion des DFT, Activité de préposé CDC)	Guichet professionnel guichet SPL
<i>Douanes et droits indirects</i>		DR (conseil, audit)			Bureaux des Douanes, recettes locales, centres de viticulture)
Culture		DRAC			
Écologie, DD, transport, logement	DIRM	DREAL	DIR	DDT(M) DREAL UT DREAL	
Intérieur					
<i>Préfectures</i>		Préfet de région (entreprises)		Préfecture de département (guichet entreprises et associations)	Sous-préfet (collectivités locales)
<i>Sécurité (Gendarmerie)</i>					GC compagnie, brigade
<i>Sécurité (Police)</i>	DIPJ (courses et jeux)			DDSP	CSP

Domaines	Zones ou interrégions	Régions	Inter-départements	Départements	Infra-départements
Justice					
<i>Protection judiciaire de la jeunesse</i>	DIRPJJ (pilotage institutionnel, coordination)		DTPJJ (pilotage métier et coordination des acteurs)		Établissements et structures habilités de prise en charge des jeunes
<i>Administration pénitentiaire</i>	DISP			établissements et services pénitentiaires	établissements et services pénitentiaires

Source : résultat de l'enquête conduite par la mission en novembre 2014.

**EVALUATION, CONTROLE D'ORGANISMES EXTERNES A L'ADMINISTRATION**

Domaines	Zones ou interrégions	Régions	Inter-départements	Départements	Infra-départements
Agriculture, alimentation, forêt		DRAAF : tutelle et/ou contrôle (CRA, SAFER, CRPF, OVS/FREDON, EDER)		DDT(M) et DD(CS)PP : tutelle et/ou contrôle, notamment d'organismes délégués (CA, EDE, OVS/GDS)	
<i>Office nationale des forêts</i>					
Cohésion sociale		DRJSCS : Inspection-contrôle-évaluation des établissements de formation		DDCS(PP) : Inspection-contrôle-évaluation sur le champ cohésion sociale. Contrôle et évaluation des établissements et services sociaux.	
Jeunesse et sport		DRJSCS : contrôle-évaluation des organismes de formation, du sport yc professionnel, diplômés d'État, lutte contre le dopage		DDCS(PP) : Inspection-contrôle- des activités sportives et des accueils collectifs de mineurs	
Santé		ARS : pilotage du contrôle		DT ARS : mise en œuvre du contrôle	
Économie, finances, travail, emploi					
<i>Entreprises, concurrence, consommation, travail, emploi</i>	UR Direccte (Pôle C ) pour certaines régions et mission	UR Direccte (pôles T ; 3 <sup>E</sup> ; et C) Services d'études et de statistiques		UT Direccte	
<i>Pôle emploi</i>		DR Pôle emploi			Agence locale Pôle emploi
<i>Finances publiques</i>	9 DIRCOFI (contrôle fiscal des dossiers à enjeux)			DDFiP (contrôle fiscal)	
<i>Douanes et droits indirects</i>	Selon le thème, DI ou DR sont le point d'entrée.	Selon le thème, DI ou DR sont le point d'entrée.			
Culture		DRAC			
Écologie, DD, transport, logement	DIRM	DREAL		DDT(M) UT DREAL (ICPE et transporteurs)	
Intérieur					
<i>Préfectures</i>				Préfectures de département (contrôle de légalité)	
<i>Sécurité (Gendarmerie)</i>					
<i>Sécurité (Police)</i>					

Domaines	Zones ou interrégions	Régions	Inter-départements	Départements	Infra-départements
Justice					
<i>Protection judiciaire de la jeunesse</i>	DIRPJJ (en lien avec conseils généraux)				
<i>Administration pénitentiaire</i>	DISP (appui conseil aux établissements assurant le contrôle d'exécution des prestations assurées par les partenaires privés intervenant dans la gestion déléguée des établissements)			Établissements	Etablissements

Source : résultat de l'enquête conduite par la mission en novembre 2014.

## ANNEXE N°7 : POIDS DES FONCTIONS REGIONALES DE L'ÉTAT AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE L'EMPLOI TOTAL

### Effectifs de la fonction publique sur le champ DGAFP (hors contrats aidés) en 2011

Zone d'emploi	Fonction publique d'Etat	dont fonctions régionales de l'Etat	Fonction publique hospitalière	Fonction publique territoriale	Ensemble fonction publique	Emploi total
Amiens	15 822	1 160	11 348	13 739	40 909	152 604
Besançon	16 971	1 066	8 604	9 172	34 747	125 703
Caen	17 866	1 169	9 386	15 378	42 630	197 538
Châlons-en-Champagne	11 050	1 113	2 460	5 844	19 354	52 481
Clermont-Ferrand	25 775	1 099	10 857	17 423	54 055	226 825
Limoges	13 068	909	11 519	11 843	36 430	144 863
Metz	29 425	1 366	6 466	15 763	51 654	210 851
Montpellier	30 227	1 562	11 123	23 394	64 744	279 498
Poitiers	16 948	1 196	8 322	12 473	37 743	138 679

*Source : INSEE : SIASP 2011, établissement employeur + ESTEL ; mission.*

*Champ d'étude SIASP : postes principaux non annexes actifs au 31 décembre 2011 au lieu de travail.*

*Pour les fonctions régionales de l'Etat, source : décompte des effectifs des fonctions régionales réalisé par la mission (cf. annexe n° 4). Pour Metz, les effectifs des fonctions régionales incluent des agents présents à Nancy.*

### Poids des fonctions régionales de l'Etat en 2011

Zone d'emploi	en % des effectifs de la fonction publique d'Etat	en % des effectifs de la fonction publique	en % de l'emploi total
Amiens	4,6 %	2,6 %	0,6 %
Besançon	6,3 %	3,1 %	0,8 %
Caen	7,3 %	2,8 %	0,8 %
Châlons-en-Champagne	10,1 %	5,8 %	2,1 %
Clermont-Ferrand	7,0 %	2,5 %	0,6 %
Limoges	7,1 %	3,2 %	0,9 %
Metz	ND	ND	ND
Montpellier	6,5 %	2,7 %	0,6 %
Poitiers	5,2 %	2,4 %	0,6 %

*Source : INSEE : SIASP 2011, établissement employeur + ESTEL ; mission.*

*Champ d'étude SIASP : postes principaux non annexes actifs au 31 décembre 2011 au lieu de travail.*

*Pour les fonctions régionales de l'Etat, source : décompte des effectifs des fonctions régionales réalisé par la mission (cf. annexe n° 4).*

**ANNEXE N°8 : EFFECTIFS PHYSIQUES DE PLUS DE 55 OU 58 ANS AU CHEF-LIEU DES  
REGIONS CONCERNEES PAR LES FUSIONS**

**Effectifs physiques de plus de 55 ou 58 ans aux chefs-lieux actuels des 16 régions concernées par  
les fusions (directions régionales et, le cas échéant, UT/DT du chef-lieu)  
au 31 décembre 2012**

Tous réseaux	Agents de plus de 58 ans		Agents de plus de 55 ans		Total effectifs (tous âges)
	Nombre	% des effectifs	Nombre	% des effectifs	
Als. Champ-Ard. Lorr.	703	16 %	1 270	28 %	4 502
Aquit. Lim. Poit.	863	18 %	1 530	33 %	4 694
Auv. Rh. Alp.	795	18 %	1 372	30 %	4 510
Bourg. Fche Comté	403	18 %	690	30 %	2 294
Lang. Rouss. Midi Pyr.	951	23 %	1 552	37 %	4 192
Nord PDC Pic.	553	14 %	1 014	25 %	4 048
Normandie	417	15 %	778	27 %	2 848
<b>Total</b>	<b>4 685</b>	<b>17,3 %</b>	<b>8 206</b>	<b>30,3 %</b>	<b>27 088</b>

*Sources : SIASP, INSEE. Département des études et des statistiques.  
Champ : Emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires de contrats aidés.*

**Effectifs physiques de plus de 55 ou 58 ans dans les villes susceptibles de perdre leur statut de  
chef-lieu de région (directions régionales et, le cas échéant, UT/DT du chef-lieu)  
au 31 décembre 2012**

Tous réseaux	Agents de plus de 58 ans		Agents de plus de 55 ans		Total effectifs (tous âges)
	Nombre	% des effectifs	Nombre	% des effectifs	
Amiens	163	14 %	295	25 %	1 161
Besançon	155	16 %	261	27 %	952
Caen	186	15 %	342	28 %	1 217
Châlons en Champagne	163	13 %	292	23 %	1 274
Clermont-Ferrand	306	20 %	520	34 %	1 543
Limoges	208	17 %	386	31 %	1 254
Metz	164	18 %	291	32 %	913
Nancy	114	16 %	204	29 %	698
Montpellier	437	25 %	688	39 %	1 767
Poitiers	201	16 %	380	30 %	1 250
<b>Total</b>	<b>2 097</b>	<b>17 %</b>	<b>3 659</b>	<b>30 %</b>	<b>12 029</b>

*Sources : SIASP, INSEE. Département des études et des statistiques.  
Champ : Emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires de contrats aidés.*

## ANNEXE N°9 : RAPPEL DES MISSIONS DES ZONES DE DEFENSE ET DE SECURITE ET TABLEAUX DE SYNTHESE DES SCENARIOS RELATIFS A LEUR EVOLUTION

Les efforts civils et militaires de défense sont coordonnés en métropole<sup>120</sup> dans le cadre de sept<sup>121</sup> zones de défense et de sécurité (ZDS). En leur sein, le préfet de zone de défense et de sécurité exerce des pouvoirs définis à la fois par le code de la sécurité intérieure<sup>122</sup> et par le code de la défense<sup>123</sup>. Pour assurer ses responsabilités, il dispose notamment auprès de lui d'un préfet délégué à la défense et à la sécurité (PDDS) et de son état-major interministériel de zone de défense et de sécurité (EMIZ). Nommés par arrêté de leur ministre, les délégués à la défense et à la sécurité des services déconcentrés de l'État sont également dirigés par le préfet de zone<sup>124</sup>.

Le préfet de zone est responsable de la coordination des mesures de défense et de sécurité nationale avec les autorités militaires qui se sont organisées en « miroir » au sein de l'organisation territoriale interarmées de défense<sup>125</sup> (OTIAD).

Dans le cadre de cette mission, on retiendra que les préfets de zone sont chargés de :

- la transposition territoriale de la planification gouvernementale en matière de sécurité nationale<sup>126</sup> ;
- la répartition des moyens (forces mobiles en particulier) au profit des départements et la gestion interdépartementale des crises de toutes natures dans la zone ;
- la coopération avec l'autorité militaire ;
- l'administration des moyens du ministère de l'Intérieur à travers les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI)<sup>127</sup>.

Sur ces bases, la mission a orienté une partie de sa réflexion sur le devenir de la future méga-région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées (LRMP) dont la caractéristique, en l'état actuel de la délimitation des ZDS, serait de dépendre de deux ZDS différentes. Quatre scénarios ont été approfondis dont les points saillants sont décrits dans les tableaux présentés ci-après<sup>128</sup>.

<sup>120</sup> Articles L. 1311-1 et R\* 1211-1 du code de la défense.

<sup>121</sup> Article R\* 1211-4 du code de la défense.

<sup>122</sup> Article L\* 122-4 du code de la sécurité intérieure et articles R\* 122-1 à R\* 122-51 du code de la sécurité intérieure (partie réglementaire, livre Ier, titre II, chapitre II, section 2 : préfet de zone de défense et de sécurité).

<sup>123</sup> Articles L\* 1311-1 et R\* 1311-1 à R\* 1311-29-1 du code de la défense.

<sup>124</sup> Ce sont généralement les directeurs régionaux (DREAL...) ou directeur général (ARS) du chef-lieu de la zone.

<sup>125</sup> Arrêté interministériel du 28 juin 2000 relatif à l'organisation territoriale interarmées de défense. Cf. notamment l'officier général de zone de défense et de sécurité (OGZDS) prévu dans chaque ZDS.

<sup>126</sup> Le concept de sécurité nationale est décrit par l'article L. 111-1 du code de la défense : « *La stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter. L'ensemble des politiques publiques concourt à la sécurité nationale* » c'est-à-dire les politiques de sécurité intérieure, de sécurité civile, de sécurité économique et toutes autres politiques y concourant (environnement, transport, énergie, industrie, éducation, santé...).

<sup>127</sup> Décret n° 2014-296 du 6 mars 2014 relatif aux secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) et modifiant diverses dispositions du code de la défense et du code de la sécurité intérieure.

<sup>128</sup> Les cartes présentées dans cette annexe ont été fournies par le contrôle général des armées.

## Scénario ① : maintien des zones Sud-ouest et Sud en l'état

Gérer les crises et les risques de la ZDS (sécurité et défense)	Piloter et animer la ZDS	Gérer les moyens de la ZDS		Coût du scénario
		Ministère de l'intérieur	Autres ministères	
- La région Midi-Pyrénées/Languedoc Roussillon est « à cheval » sur deux ZDS	= Planification inchangée et continuité de la prise en compte des risques spécifiques à chaque zone : - risques liés au littoral méditerranéen (inondations, feux de forêt) mais également flux migratoires, trafics pour la zone Sud ; - risques « montagne », industriels et littoral atlantique (submersion, feux de forêt) pour la zone Sud-Ouest.	- Rupture de cohérence pour certains processus de gestion des personnels (CAP <sup>129</sup> et affectation régionales <i>versus</i> processus de paye zonal).		= Moyens constants
	- Différence de doctrine au sein de la future région LRMP - impacts sur les structures régionales « relais » (préfecture de région, DREAL, ARS...)			
	= Présence de 147 PIV <sup>130</sup> dont 3 nucléaires en zone Sud-Ouest et de 192 PIV dont 4 nucléaires en zone Sud			

La qualification de la situation générée par le scénario est nuancée par un code couleur correspondant aux appréciations suivantes :

- |   |                                    |   |                     |
|---|------------------------------------|---|---------------------|
| + | Situation favorable                |  | Impact très négatif |
| = | Situation inchangée ou équivalente |  | Impact négatif      |
| - | Situation défavorable              |  | Impact positif      |

<sup>129</sup> Commission administrative paritaire.

<sup>130</sup> Point d'importance vitale.

## Scénario ② : création d'une huitième zone de défense et de sécurité Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées (LRMP)

	Gérer les crises et les risques de la ZDS (sécurité et défense)	Piloter et animer la ZDS	Gérer les moyens de la ZDS		Coût du scénario
			Ministère de l'intérieur	Autres ministères	
	- Rupture du <i>continuum</i> méditerranéen avec deux ZDS distinctes. Maintien du préfet de zone Sud « coordonnateur feux de forêt »	= 13 départements pour la 8 <sup>ème</sup> zone LRMP	- Renforcement des capacités de pilotage de la délégation régionale SGAMI de Toulouse	- Nommer un OGZDS et son état-major interarmées de ZDS (EMIAZDS)	- Création d'un EMIZDS (10 à 15 ETP) ; d'un SGAMI (renforcement de l'encadrement existant par 1 ou 2 ETP gendarmerie) ; d'un OGZDS et de son EMIAZDS (environ 25 ETP)
	+ Prise en compte accrue des spécificités de la région LRMP	=		-	
	= Passage de 147 à 99 PIV (dont 2 nucléaires) pour la zone Sud-ouest, de 192 à 149 (dont 2 nucléaires) pour la zone Sud. Transfert de 91 PIV (dont 3 nucléaires) à la zone LRMP	= Passage de 20 à 12 départements en zone Sud-ouest et de 13 à 8 départements en zone Sud		-	

La qualification de la situation générée par le scénario est nuancée par un code couleur correspondant aux appréciations suivantes :

- |                                      |   |                     |
|--------------------------------------|---|---------------------|
| + Situation favorable                |   | Impact très négatif |
| = Situation inchangée ou équivalente |  | Impact négatif      |
| - Situation défavorable              |  | Impact positif      |

### Scénario ③ : rattachement de l'actuelle région Languedoc-Roussillon à la zone Sud-ouest

	Gérer les crises et les risques de la ZDS (sécurité et défense)		Piloter et animer la ZDS	Gérer les moyens de la ZDS		Coût du scénario		
				Ministère de l'intérieur	Autres ministères			
	-	Rupture du <i>continuum</i> méditerranéen avec deux ZDS distinctes. Maintien du préfet de zone Sud « coordonnateur feux de forêt »	-	Passage de 20 à 25 départements en zone Sud-ouest : mobilisation du niveau régional pour relayer la doctrine zonale	Rattachement des antennes territoriales SIC <sup>131</sup> et SLI <sup>132</sup> et des garages situés à Montpellier à la délégation régionale SGAMI de Toulouse	-	Rattachement des DMD <sup>133</sup> de Languedoc-Roussillon à l'OGZDS Sud-ouest	Renforcement des compétences de pilotage de l'EMIZDS <sup>134</sup> ou renforcement du niveau régional LRMP (Cabinet préfet, DMD, région gendarmerie). Renforcement de la délégation régionale SGAMI de Toulouse
	-	Gestion de deux façades littorales différentes pour la zone Sud-ouest	=	Passage de 13 à 8 départements en zone Sud		-	Extension du périmètre géographique des délégués à la défense et à la sécurité	
	-	Passage de 147 à 190 PIV (dont 5 nucléaires) pour la zone Sud-ouest. Passage de 192 à 149 PIV (dont 2 nucléaires) pour la zone Sud						

La qualification de la situation générée par le scénario est nuancée par un code couleur correspondant aux appréciations suivantes :

- + Situation favorable  Impact très négatif
- = Situation inchangée ou équivalente  Impact négatif
- Situation défavorable  Impact positif

<sup>131</sup> Systèmes d'information et de communication.

<sup>132</sup> Service local d'infrastructures.

<sup>133</sup> Délégué militaire départemental.

<sup>134</sup> État-major interministériel de zone de défense et de sécurité.

## Scénario ④ : rattachement de l'actuelle région Midi-Pyrénées à la zone Sud

	Gérer les crises et les risques de la ZDS (sécurité et défense)	Piloter et animer la ZDS	Gérer les moyens de la ZDS		Coût du scénario									
			Ministère de l'intérieur	Autres ministères										
	+	Maintien du <i>continuum</i> méditerranéen (sécurité civile, flux migratoires et trafics) ; une seule ZDS en cohérence avec la zone maritime du préfet maritime	-	Passage de 13 à 21 départements (dont 2 départements corses) en zone Sud : mobilisation du niveau régional pour relayer la doctrine zonale et intégrer Midi-Pyrénées	=	Rattachement des DMD de Midi-Pyrénées à l'OGZDS <sup>136</sup> Sud	-	=	Renforcement des compétences de pilotage de l'EMIZDS <sup>137</sup> ou renforcement du niveau régional LRMP (Cabinet préfet, DMD, région gendarmerie). Renforcement de la délégation régionale SGAMI de Toulouse					
	-	Intégration et planification des spécificités ordre public et des risques « montagne » et « industriels » de Midi-Pyrénées à la zone Sud	=	Passage de 20 à 12 départements en zone Sud-ouest						=	Rattachement à la zone Sud de la délégation régionale SGAMI existante située à Toulouse <sup>135</sup> .	-	=	
	-	Passage de 147 à 99 PIV (dont 2 nucléaires) pour la zone Sud-ouest. Passage de 192 à 240 PIV (dont 5 nucléaires) pour la zone Sud												

La qualification de la situation générée par le scénario est nuancée par un code couleur correspondant aux appréciations suivantes :

+	Situation favorable		Impact très négatif
=	Situation inchangée ou équivalente		Impact négatif
-	Situation défavorable		Impact positif

<sup>135</sup> La délégation régionale du SGAMI située à Toulouse comporte 193 agents œuvrant sur l'ensemble du champ d'activité du SGAMI (logistique -SIC, immobilier...-, ressources humaines, médecine statutaire...) et dispose d'un délégué régional.

<sup>136</sup> Délégués militaires départementaux (DMD) et officiers généraux de zone de défense et de sécurité (OGZDS).

<sup>137</sup> État-major interministériel de zone de défense et de sécurité.

## ANNEXE N°10 : CARTES DES CIRCONSCRIPTIONS REGIONALES ET INTERREGIONALES

Cette annexe présente plusieurs cartes visant, notamment, à illustrer le contenu du rapport :

- la carte des régions actuelles ;
- la carte des rectorats ;
- la carte des zones de défense et de sécurité ;
- la carte des directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse et des directions interrégionales des services pénitentiaires ;
- la carte des directions interrégionales des douanes et des droits indirects ;
- la carte des ressorts des cours d'appel ;
- la carte des ressorts des cours administratives d'appel ;
- la carte des ressorts des chambres régionales des comptes ;
- la carte des circonscriptions pour l'élection des membres du parlement européen.

Sur chacune des cartes, le périmètre des nouvelles régions est indiqué par un trait noir gras et leur nom est indiqué en blanc, les circonscriptions ou ressorts sont matérialisés par des couleurs différentes, leur nom et/ou leur siège sont indiqués en noir.

*La mission tient à remercier le département des études et des statistiques locales de la direction générale des collectivités locales pour la réalisation des différentes cartes présentées dans cette annexe.*

## CARTE DES REGIONS ACTUELLES



## CARTE DES RECTORATS



## CARTE DES ZONES DE DEFENSE ET DE SECURITE



Concernant les zones de défense et de sécurité, en première approche, la question du devenir de la méga-région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées (LRMP) se pose (cf. paragraphe 2.3.1).

**CARTE DES DIRECTIONS INTERREGIONALES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE ET  
DES DIRECTIONS INTERREGIONALES DES SERVICES PENITENTIAIRES**



En l'état actuel, les réseaux déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse et des services pénitentiaires présenteraient, du point de vue des néo-régions, des incohérences, principalement pour la future méga-région Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine, mais également pour les néo-régions Bourgogne-Franche-Comté et Normandie (cf. paragraphe 2.3.2).

## CARTE DES DIRECTIONS INTERREGIONALES DES DOUANES ET DES DROITS INDIRECTS



Concernant le réseau des douanes et des droits indirects, les incohérences touchent les mégarégions Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées et Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes (cf. paragraphe 2.3.2).

*NB : il existe également une direction interrégionale compétente uniquement pour les aéroports de Roissy-Charles-de-Gaulle et du Bourget (non matérialisée sur cette carte).*

## CARTE DES RESSORTS DES COURS D'APPEL



En l'état actuel, le découpage des cours d'appel repose sur des logiques anciennes, et pour la plupart, interdépartementales, sans lien avec les limites administratives régionales actuelles comme futures (cf. paragraphe 2.3.3).

## CARTE DES RESSORTS DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL



## CARTE DES RESSORTS DES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES



CARTE DES CIRCONSCRIPTIONS POUR L'ÉLECTION DES MEMBRES DU PARLEMENT EUROPEEN



## ANNEXE N°11 : ETAPES ET CALENDRIER DE LA REFORME AU NIVEAU REGIONAL

La démarche de préparation des réorganisations au niveau régional devra procéder par étapes. Chacune des étapes décrites ci-dessous doit donner lieu à un dialogue approfondi avec les agents et les représentants du personnel.

Par ailleurs, des échanges sont à formaliser avec le conseil régional.

### 1. Le lancement de la réforme

Etapas	Contenu de l'étape	Calendrier
<i>1. La présentation de la réforme et le lancement des travaux</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Les objectifs de la réforme</li> <li>○ Les étapes de la préparation du projet de réorganisation</li> <li>○ Les conditions de réalisation de ces étapes (groupes de travail...)</li> <li>○ Le dispositif de pilotage et de concertation mis en place</li> </ul>	avril-mai 2015
<i>2. La réalisation d'un diagnostic</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Les organisations comparées des DR actuelles</li> <li>○ Les métiers et les effectifs, avec la pyramide des âges</li> <li>○ Les stratégies et pratiques des DR actuelles pour chaque grande mission (CPER, SRDE, PRS...)</li> <li>○ Les projets en cours impactés par la réorganisation</li> <li>○ Les budgets des structures et les moyens d'intervention</li> <li>○ Les systèmes d'information</li> <li>○ Les équipements</li> <li>○ L'immobilier</li> <li>○ L'organisation et la qualité des partenariats et des systèmes de concertation</li> <li>○ La hiérarchisation des sujets à traiter en fonction de leur criticité au regard de la création juridique de la nouvelle direction (1<sup>er</sup> janvier 2016)</li> </ul>	Fin avril 2015 avec des approfondissements possibles fin juin 2015

## 2. La préparation de la création juridique des nouvelles directions

Etapas	Contenu de l'étape	Calendrier
3. Mise en place des dispositions nécessaires à la création d'une DR unique au 1 <sup>er</sup> janvier 2016	Travaux préparatoires relatifs aux processus critiques identifiés, notamment : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Organisation de la paye des agents<sup>138</sup></li> <li>○ Fonctionnement ordonnateur-comptable</li> <li>○ Préparation du budget 2016, dialogues de gestion</li> <li>○ Préparation des délégations de signature et des procédures de gestion de crise</li> <li>○ Fusion juridique des établissements publics concernés par le regroupement (cas des ARS)</li> </ul>	second semestre 2015
4. Définition d'un organigramme provisoire	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Organigramme de la DR au 1<sup>er</sup> janvier 2016</li> </ul>	septembre 2015-décembre 2015
5. Dispositif de pré-positionnement des cadres et agents sur le nouvel organigramme	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Entretien avec les agents et préparation de l'organigramme nominatif</li> </ul>	septembre-décembre 2015
6. Nomination des nouveaux préfets et directeurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Procédure conduite par le SGG en liaison avec le coordonnateur national et les SG ministériels</li> <li>○ Révision des classements des emplois DATE</li> <li>○ Préparation des arrêtés de nomination des emplois DATE (directeurs régionaux, et éventuellement directeurs régionaux adjoints)</li> </ul>	septembre-décembre 2015

## 3. La définition des grandes lignes de l'organisation-cible à cinq ans

Etapas	Contenu de l'étape	Calendrier
7. Prévisions d'évolution des missions et compétences de l'échelon régional	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Prise en compte des évolutions connues (revue des missions, loi NOTRe) et des enjeux prioritaires régionaux</li> <li>○ Orientations sur l'articulation avec les échelons départementaux</li> </ul>	septembre 2015

<sup>138</sup> Selon les directions.

8. Préparation de l'organisation-cible et formalisation d'un avant-projet	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ L'organisation du siège et les métiers et effectifs correspondants</li> <li>○ L'organisation de la ou des antennes éventuelle(s) et les métiers et effectifs correspondants</li> <li>○ L'organigramme cible de la DR</li> </ul>	septembre-décembre 2015
---	--	-------------------------

#### 4. La finalisation du projet de réorganisation

Etapas	Contenu de l'étape	Calendrier
9. Déroulement de la procédure de nomination des autres membres de l'équipe de direction de chaque DR		février-mars 2016
10. Le projet de proximité par rapport aux départements	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ La redéfinition éventuelle des missions des unités départementales dans les directions « intégrées » (contenu des missions, effectifs, liens avec le siège)</li> <li>○ Les formes d'inter-départementalisation à développer</li> </ul>	septembre 2015 -juillet 2016
11. La définition des phases transitoires	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ L'organisation du siège et de ses sites éventuels pour chaque phase transitoire, avec les métiers et effectifs correspondants</li> <li>○ Définition, du pilotage par le siège de ses différents sites éventuels, à chaque phase transitoire (lignes hiérarchiques, mandats, rendu-compte)</li> <li>○ Le plan d'équipement et immobilier correspondant à chaque phase transitoire</li> <li>○ L'organisation du partenariat pour chaque phase transitoire</li> </ul>	janvier-juillet 2016
12. L'harmonisation des stratégies et des pratiques au sein de la nouvelle grande région	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Plan d'harmonisation des stratégies et des pratiques avec son calendrier</li> </ul>	janvier-juillet 2016
13. La description du pilotage et du cadre de management des structures multi-sites dans l'organisation-cible, le cas échéant	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Le pilotage antennes éventuelles par le siège</li> <li>○ Le cadre de management des agents exerçant au niveau des sites de la DR</li> <li>○ Les mandats types entre siège et sites</li> <li>○ Le dispositif de rendu compte au siège</li> </ul>	janvier-juillet 2016

<p><i>14. La détermination des dispositifs d'accompagnement</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Plan ressources humaines</li> <li>○ Plan informatique</li> <li>○ Plan d'équipement</li> <li>○ Plan téléphonie et visioconférence</li> <li>○ Plan immobilier</li> </ul>	<p>janvier-juillet 2016</p>
<p><i>15. La mise en place de la cellule mobilité-reclassement de la direction</i></p>		<p>janvier-juillet 2016</p>

Cette annexe présente une synthèse des éléments d'information recueillis sur les conseillers mobilité carrière (CMC) auprès de la DGAFP et des différentes administrations, par l'intermédiaire des inspections générales membres de la mission.

### I - Définition

Le répertoire interministériel des métiers de l'Etat donne la définition suivante du métier de conseiller mobilité carrière : *« conseiller et accompagner les personnels des administrations et établissements publics de l'Etat dans leurs projets et parcours professionnels, conseiller et accompagner les services dans le domaine des ressources humaines ».*

Le ministère de l'intérieur précise que ses CMC *« interviennent en appui de l'équipe RH locale dans le cadre des restructurations de service afin de dresser un bilan de carrière des agents concernés, d'analyser les profils sous l'angle des compétences et des potentialités et d'expertiser les freins à la mobilité. »*

La directive nationale d'orientation 2011 des DRJSCS ajoute que *« le CMC, placé directement auprès du responsable RH, accompagne le développement de la gestion personnalisée des carrières. Il permet aux agents de bénéficier d'entretiens de carrière confidentiels pour construire leur parcours professionnel, clarifier leurs perspectives de mobilité et les aider à formuler leurs demandes de formation. Il participe pour le compte de l'administration à l'identification des compétences, des potentiels et à la constitution de viviers. Il est le maillon d'un réseau : correspondant du bureau de l'accompagnement des carrières de l'administration centrale, il est aussi l'interlocuteur de la plateforme régionale d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines placée auprès du Préfet de région ».*

Le métier revêt donc deux fonctions complémentaires : le conseil aux agents et le conseil aux services.

### II – Profil des conseillers mobilité carrière

Les conseillers mobilité carrière peuvent être à temps plein sur ces fonctions, la plupart du temps ils sont à temps partiel. Le nombre de conseillers mobilité carrière est très variable d'une administration à l'autre, de même que leur catégorie (A+, A, B).

Dans le réseau de l'agriculture 27 cadres A+ à mi-temps, répartis en interrégions<sup>139</sup>, sont CMC. Au ministère du développement durable, les 10 centres ministériels de valorisation des ressources humaines (CMVRH) implantés en interrégion comprennent en leur sein 39 conseillers mobilité carrière. A Pôle emploi, un réseau de 70 chargés de la gestion de carrières et des mobilités a été mis en place à la création de l'opérateur.

---

<sup>139</sup> Le réseau d'appui aux personnes et aux carrières (RAPS) du ministère de l'agriculture comprend 27 ingénieurs généraux / inspecteurs généraux implantés sur neuf sites différents. Une réduction du nombre d'implantations est à l'étude.

Au sein des DRJSCS, il y a désormais quasiment un conseiller par DR, celui-ci étant le plus souvent rattaché au secrétariat général. Mais leur investissement sur cette fonction est estimé à seulement 0,1 à 0,5 ETP.

Au sein du ministère de l'intérieur, c'est à partir de 2009 qu'une première circulaire met en place des CMC. La mission est assurée au niveau départemental par des cadres ayant des responsabilités en matière de ressources humaines, en complément de leur activité principale, sans qu'il s'agisse pour autant des chefs de bureaux chargés des ressources humaines. Le temps consacré à sa mission par chaque CMC est défini localement.

### **III – La nécessité d'une formation**

Le métier de conseiller mobilité carrière est un métier à part, auquel les écoles administratives ne préparent pas. Aussi, certaines administrations (DRJSCS par exemple) ont mis en place des formations qui leur sont destinées.

La formation mise en place pour les CMC des DRJSCS, réalisée en partenariat avec l'IRA de Lyon, visait trois objectifs : la maîtrise des bases réglementaires et statutaires, la connaissance des différents types d'entretiens, la capacité à aider les agents dans la construction de leur projet professionnel.

Au ministère de l'intérieur, les CMC bénéficient d'une formation de prise de poste co-animée par une mission de l'administration centrale et un cabinet de formateurs privé. Destinée aux CMC nommés récemment, elle dure six jours.

### **IV – L'articulation avec les PFRH des SGAR**

Chaque plate-forme régionale d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH) a été pourvue d'un poste de CMC.

L'implication des PFRH dans les dispositifs ministériels de CMC est variable : dans certaines régions, une collaboration s'est mise en place avec la PFRH, dans d'autres, la PFRH prend en charge directement tout ou partie des fonctions de conseillers RH. En réalité, le niveau de réponse des PFRH aux demandes individuelles varie aussi en fonction de la ressource interne dégagée au sein des directions et établissements.

Les CMC des PFRH peuvent ainsi avoir un rôle de conseillers techniques essentiellement centrés sur la réalisation d'outils, de sessions de formation ou d'information, de mise en réseau. Certains conseillers des PFRH interviennent uniquement après un entretien de premier niveau et une orientation effectuée par la personne ressource de la direction d'affectation de l'agent.

Le dernier cas de figure est celui dans lequel la PFRH assume totalement la mission de CMC pour les agents qui la sollicitent.

## **V - L'activité des CMC**

En 2013, les PFRH ont conduit 882 entretiens individuels, dont 94 portaient sur une mobilité subie par les agents<sup>140</sup>.

Le réseau des CMC des préfectures a quant à lui, en 2013, reçu plus de 1 200 agents. Parmi ceux-ci, 850 venaient pour évoquer un projet de mobilité, dont 210 dans le cadre d'une restructuration de service. Le ministère de l'intérieur a en effet notamment régionalisé ses plates-formes Chorus : les CMC ont alors reçu les agents ne souhaitant pas rejoindre les nouvelles plates-formes (ce qui impliquait une mobilité géographique) pour faire un bilan de leur carrière et envisager les solutions de mobilité en fonction du profil, des compétences et des contraintes personnelles.

Les 39 conseillers mobilité carrière des CMVRH du ministère du développement durable ont conduit 1 140 entretiens en 2013.

## **VI - L'absence de CMC institutionnalisés dans certains réseaux**

Dans certains réseaux, les conseillers mobilité carrière n'existent pas en tant que tels en région (DGFIP, DIRECCTE, ARS, DRAC, Douanes).

Dans ce cas, les fonctions de conseil en carrière et en mobilité sont assumées par les responsables des services ressources humaines de proximité (DGFIP) ou par l'administration centrale (Direction générale des entreprises, ministère de la culture, DGCCRF, Douanes).

La DGE indique « *répondre toujours positivement aux demandes d'entretien des agents des DIRECCTE à l'occasion de leur déplacement en administration centrale* ». Le ministère de la culture précise que les fonctions de CMC exercées en administration centrale le sont en lien avec les responsables RH des DRAC. La DGCCRF considère quant à elle que compte tenu des effectifs présents dans les différentes structures en département et en région, les agents peuvent obtenir conseil et information auprès de leur hiérarchie. Enfin, la Douane a créé au 1<sup>er</sup> janvier 2014 une cellule « conseil mobilité parcours professionnel » en administration centrale, composée de quatre cadres A.

## **VII - La mise en œuvre de dispositifs *ad hoc* en cas de besoin**

La DGFIP, qui procède à des restructurations de son réseau infra-départemental a mis en place un double dispositif d'accompagnement. Celui-ci donne priorité au titulaire d'un emploi transféré dans le cadre d'une réforme de structure pour suivre son emploi.

Au ministère de l'intérieur, une cellule nationale de suivi, joignable par téléphone et mail dédiés a été mise en place pour assurer le suivi d'ensemble de la mise en œuvre de la régionalisation des plates-formes Chorus. Des cellules régionales ont pu être mises en place pour le suivi de certains cas particuliers.

Pour faire face aux restructurations de ses services, la Douane a mis en place des cellules sociales locales composées d'un membre du service RH, du correspondant social local, d'un manager local et du chef de circonscription.

---

<sup>140</sup> Cf. Bilan d'activité 2013 des PFRH, DGAFP.

A Pôle emploi, le dispositif de reclassement des personnels impactés par le transfert du recouvrement des contributions d'assurance chômage a fait l'objet d'un suivi national au travers d'une cellule nationale composée de trois ETP, dont un conseil externe. La cellule disposait de relais dans chaque établissement grâce à la mise en place de cellules locales.

Des fiches pratiques peuvent être réalisées, comme par exemple à la Douane (questions/réponses sur le dispositif d'accompagnement social, sur le reclassement des personnels, sur les attributions des cellules sociales).

L'annexe suivante présente les dispositifs mis en place au sein du ministère de la Défense.

## ANNEXE N°13 : LES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT AU SEIN DU MINISTRE DE LA DEFENSE

Dans le cadre de la loi de programmation militaire 2014-2019<sup>141</sup>, le ministère de la Défense va procéder à une réduction de son effectif civil et militaire de 33 675 personnels, dont 7 408 civils. Cette réduction est réalisée notamment via des « restructurations territoriales » qui donnent lieu à mobilités. Le ministère de la Défense a mis en œuvre un plan d'accompagnement des restructurations (PAR) en complément des mesures mises en place par la fonction publique au profit de l'ensemble des agents de l'Etat.

La délégation à l'accompagnement des restructurations (DAR) synthétise les propositions de dissolution, création, transfert et réorganisation des unités et établissements et évalue leur impact économique, ainsi que leurs effets sur l'aménagement du territoire. Elle prépare chaque année pour signature par le ministre une « décision ministérielle » relative aux mesures de restructuration qui officialise, pour l'année à venir, les formations qui vont faire l'objet d'une mesure de restructuration.

La DAR accompagne les mesures de revitalisation économique destinées à soutenir les territoires concernés par les restructurations de Défense. Elle contribue à une expertise générale sur l'économie locale et assure, sous l'autorité du Préfet, la préparation, la mise en œuvre et le suivi d'exécution des contrats de redynamisation de sites de défense (CRSD). A ce titre, elle instruit les demandes de subvention au fonds pour les restructurations de la défense (FRED) des collectivités territoriales et des entreprises et oriente les petites et moyennes entreprises vers les services concernés du ministère.

La DAR se compose d'une équipe située à Paris et d'un réseau de délégués placés auprès des préfets de région (10 délégués répartis sur l'ensemble du territoire national). Les délégués régionaux sont chargés de l'accompagnement territorial des restructurations de Défense et sont les interlocuteurs des acteurs locaux, notamment des entreprises, des élus et des services de l'Etat.

Pour mener à bien sa mission, la DAR dispose d'un ensemble d'outils :

- les contrats de redynamisation de sites de défense (CRSD) et plans locaux de redynamisation (PLR) ;
- la possibilité de procéder à des cessions à l'euro symbolique, particulièrement axée sur la reconversion des sites libérés dans les secteurs les plus fragiles ;
- la mise en œuvre de mesures fiscales en faveur des entreprises situées dans les zones de restructurations de défense (ZRD) ;
- un nouveau dispositif de prêts participatifs au bénéfice de PME situées dans les territoires affectés par les restructurations ;
- des crédits de 150 M€ (2/3 FRED, 1/3 FNADT) sont inscrits pour financer l'ensemble du dispositif sur la durée de la loi de programmation militaire (2014-2019).

---

<sup>141</sup> Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

## Les mesures d'accompagnement spécifiques pour le personnel civil

Le PAR civil prévoit une réduction de 7 408 personnels civils en 5 ans, de 2014 à 2018, avec un budget associé de :

- 127,6 M€ pour les aides à la mobilité, avec une prévision de 5 075 bénéficiaires ;
- 160,2 M€ pour l'indemnité de départ volontaire, avec une prévision de 1 919 bénéficiaires ouvrier de l'Etat, et 313 bénéficiaires fonctionnaires ou agents en CDI.

Pour faciliter la mobilité du personnel civil concerné par une restructuration, le ministère de la Défense a mis en place un accompagnement dans la recherche d'emploi pour la personne concernée et son conjoint grâce au réseau Défense Mobilité.

Cet accompagnement est complété par une indemnisation de la mobilité géographique en cas de changement d'affectation lorsque le poste est supprimé. Cette indemnisation inclut notamment :

- la prime de restructuration de service, est attribuée en cas de changement de lieu de travail d'au moins 20 km selon un barème tenant compte de la situation familiale et de la distance entre l'ancien et le nouveau poste : de 8 300 € pour un célibataire sans enfant dont le lieu de travail est déplacé entre 20 et 40 km, jusqu'à 21 073 € pour un agent avec enfant à charge à partir de 200 km. Lorsqu'il y a changement de résidence familiale (quelle que soit la distance) des montants plus élevés sont attribués, selon la situation familiale : 26 573 € pour un agent sans enfant, 32 836 € pour un agent avec enfant à charge. Le coût moyen est de 23 500 €.
- l'indemnité temporaire de mobilité, de 10 000 € maximum peut également être attribuée pour pourvoir des emplois présentant des difficultés particulières de recrutement (exemple : zone géographique peu attractive) ;
- le dispositif de maintien de la rémunération et des primes, comprenant le complément indemnitaire et l'indemnité d'accompagnement à la mobilité (IAM) pour les fonctionnaires et le maintien de la rémunération pour les ouvriers de l'État ;
- les autres indemnités de la « boîte à outils » fonction publique (aide à la mobilité du conjoint, complément indemnitaire d'accompagnement).

Les agents peuvent aussi être soutenus par des formations (bilans de compétences, VAE, formations d'adaptation au poste de travail...). L'institut de gestion sociale des armées (IGESA) peut offrir des aides sociales pour résoudre des problèmes personnels au cas par cas, notamment en matière de logement, garde d'enfants, etc.

Enfin, les personnels civils peuvent bénéficier de l'indemnité de départ volontaire (50 à 60 en bénéficient chaque année, pour un montant moyen de 45 000 €).

Le dispositif est organisé par des cellules régionales mobilité reclassement dépendant de chacun des sept centres ministériels de gestion. L'accompagnement est réalisé au plus près du terrain, par des antennes mobilité-reclassement (AMR) mises en place dans chaque service restructuré. Le cadre en charge de l'accompagnement est le n° 1 ou 2 de la structure, ce qui est un facteur de réussite essentiel.

La mission nationale d'accompagnement des restructurations (MAR) forme les acteurs de terrain par sessions de deux jours, comportant deux modules : comment accompagner ? (la posture, la conduite d'entretien, etc.) et la boîte à outils. Il existe aussi un dispositif d'e-learning, ainsi que des ressources

partagées et un dispositif de réponse aux questions en ligne sur intranet. Un logiciel spécifique de suivi des personnels restructurés permet des restitutions pour le pilotage (coûts, résultats, etc.).

Pour les agents, le premier entretien est obligatoire. Le 2<sup>ème</sup> entretien permet de formuler trois propositions « raisonnables ». Il arrive que l'agent ait lui-même identifié un poste et dans ce cas sa proposition est prise en compte. Sont pris en compte les desiderata de l'agent, les contraintes familiales ou liées à l'état de santé, le parcours professionnel de l'agent et les besoins du ministère prioritairement dans le bassin d'activité.

En cas de refus par l'autorité pressentie pour l'accueil de l'agent, le centre ministériel de gestion a un pouvoir d'injonction. Les agents « restructurés » ont priorité sur tous les autres au plan national pour les mutations. Chaque poste ouvert à la bourse nationale de l'emploi leur est réservé pendant deux mois. En l'absence de solution interne, l'antenne et la cellule régionale recherchent des solutions externes.

Il existe en outre cinq « médiateurs mobilité » (officiers généraux à la retraite) rattachés à la MAR qui cherchent des solutions pour les cas difficiles.

L'agent peut se déplacer pour reconnaître son poste, il dispose de cinq jours pour ce faire ; après la prise de poste il dispose de deux mois d'essai, avec un droit de retour (disposition peu utilisée mais importante pour réduire l'anxiété liée au changement de poste).

## ANNEXE N°14 : ANALYSE DES SURFACES IMMOBILIERES DISPONIBLES AU SEIN DES POTENTIELS FUTURS CHEFS-LIEUX

Dans le cadre de la mission de réforme des administrations territoriales de l'Etat, il a été demandé à France Domaine de mener une enquête sur les surfaces de bureaux disponibles dans les capitales régionales potentielles (Lille, Dijon, Lyon, Toulouse, Bordeaux et Rouen) des prochaines régions fusionnées.

L'objectif de l'enquête était :

- d'identifier les biens occupés par les services régionaux dans le périmètre RéATE ;
- d'analyser l'occupation des surfaces et les opportunités de densification ;
- de déterminer si les surfaces existantes (périmètre RéATE) des nouvelles capitales régionales potentielles permettraient l'accueil des personnels des services régionaux des chefs-lieux actuels.

Les développements qui suivent présentent le résultat de l'enquête, pour chacune des néo-régions.

### Région Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne - Capitale régionale : Strasbourg

Possibilités de densification : OUI			
SGAR :	Non	DREAL :	Non
DRAC :	Oui	DRAAF :	NC
DRJSCS :	Oui	Autres (hors REATE) :	Oui
DIRECCTE :	Non		

Surface disponible : 1 899 m<sup>2</sup> SUB dont 205 m<sup>2</sup> SUB sur des bâtiments hors RéATE.

*Éléments complémentaires :*

- il y a des possibilités de densification, néanmoins elles entraînent de lourds travaux du fait de diverses contraintes (architecturales, coûts). 876 m<sup>2</sup> en plus sont libérables par Voies navigables de France et non réattribués ;
- l'offre du marché de l'immobilier y est importante, les prix stagnent malgré une réduction du volume de transaction ;
- prix du marché local : Location: 75 à 195 € avec un seuil de 190 €/m<sup>2</sup>. Vente: 750 à 2 500 € du m<sup>2</sup>, +3 000 €/m<sup>2</sup> dans l'hyper-centre.

**Région Aquitaine - Limousin – Poitou-Charentes** - Capitale régionale potentielle : Bordeaux

Possibilités de densification : OUI			
SGAR :	Oui	DREAL :	Oui
DRAC :	Oui	DRAAF :	Oui
DRJSCS :	Oui	Autres (hors NC REATE) :	
DIRECCTE :	Oui		

Surface disponible : 1 899 m<sup>2</sup> SUB.

*Eléments complémentaires :*

- possibilités de densification pour la DRAAF (20 à 60 pers. avec des surcoûts), la DIRECCTE (cité administrative), la DRAC, le SGAR et la DREAL. A noter qu'une densification est aussi possible à la préfecture de la Gironde afin de libérer l'espace occupé par ses agents à la DRAC et au SGAR ;
- prix du marché local : Location: 140 à 150 € HT/an/m<sup>2</sup>.

**Région Auvergne – Rhône-Alpes** - Capitale régionale potentielle : Lyon

Possibilités de densification : OUI			
SGAR :	Non	DREAL :	Oui
DRAC :	Non	DRAAF :	Non
DRJSCS :	Non	Autres (hors NC REATE) :	
DIRECCTE :	Non		

Surface disponible : NC.

*Eléments complémentaires :*

- le marché local peut répondre aux besoins complémentaires des services de l'Etat. Disponibilités immédiates en locatif avec des surfaces >1 000 m<sup>2</sup> dans les secteurs Part-Dieu (26 800 m<sup>2</sup>) Lyon 6 (12 400 m<sup>2</sup>) Lyon 7/ Gerland (21 500 m<sup>2</sup>) et Confluence (30 000 m<sup>2</sup>).
- prix du marché local : location: 165 à 240 € HT/m<sup>2</sup>/an. Vente : peu de possibilité, environ 4 000 € /m<sup>2</sup>.

**Région Bourgogne Franche-Comté** - Capitale régionale potentielle : Dijon

Possibilités de densification : OUI			
SGAR :	NC	DREAL :	Non
DRAC :	NC	DRAAF :	Non
DRJSCS :	Oui	Autres (hors NC REATE) :	
DIRECCTE :	Oui		

Surface disponible : 200 m<sup>2</sup>.

*Elément complémentaire :*

- aucun élément ni obstacle notable relevés par les services locaux du domaine sur les capacités du marché immobilier dijonnais.

**Région Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées** - Capitale régionale potentielle : Toulouse

Possibilités de densification : OUI			
SGAR :	NC	DREAL :	Oui
DRAC :	NC	DRAAF :	Non
DRJSCS :	NC	Autres (hors NC REATE) :	Oui
DIRECCTE :	Non		

Surface disponible : 889 m<sup>2</sup> SUB dont 389 m<sup>2</sup> SUB sur des bâtiments hors RéATE.

Eléments complémentaires :

- l'ancienneté de certains bâtiments complique le calcul de densification. Néanmoins, il existe des possibilités de densification par libération d'espaces, notamment à la suite de l'installation du nouveau rectorat. Plusieurs autres bâtiments peuvent être densifiés moyennant travaux ;
- l'offre disponible dans l'agglomération est de l'ordre de 240 000 m<sup>2</sup> avec une part de 40 % dans le neuf. Pour 2015, les prévisions font état de +64 000 m<sup>2</sup> disponibles dans le neuf. Les opportunités en hyper-centre sont faibles.

**Région Nord-Pas-de-Calais Picardie** - Capitale régionale potentielle : Lille

Possibilités de densification : OUI			
SGAR :	Non	DREAL :	Oui
DRAC :	Oui	DRAAF :	NC
DRJSCS :	Non	Autres (hors REATE) :	Oui
DIRECCTE :	Oui		

Surface disponible : 11 185 m<sup>2</sup> SUB dont 11 185 m<sup>2</sup> SUB hors RéATE, concerne principalement la caserne Vandamme (bureaux).

*Éléments complémentaires :*

- l'État mène différents projets qui à terme pourront libérer 2 400 m<sup>2</sup> SUB en acquisition, 1 000 m<sup>2</sup> SUB en densification, 19 200 m<sup>2</sup> SUB en libération et 7 800 m<sup>2</sup> SUB en locatif ;
- il n'existe pas d'obstacles immobiliers notables à l'hébergement de nouveaux services.

**Région Normandie** - Capitale régionale potentielle : Rouen

Possibilités de densification : OUI			
SGAR :	Oui	DREAL :	Non
DRAC :	Oui	DRAAF :	Non
DRJSCS :	Oui	Autres (hors REATE) :	NC
DIRECCTE :	Oui		

Surface disponible : 6 900 m<sup>2</sup> SUB. Concerne principalement l'immeuble Le Concorde (RéATE) dont la mise en service a été suspendu suite au refus du personnel, considérant les conditions de désamiantage non suffisantes malgré la conformité des prélèvements.

*Éléments complémentaires :*

- une faiblesse de l'offre et de la demande d'immobilier tertiaire en location et une rareté du neuf. Il existe actuellement 20 offres en locatif pour des surfaces de bureaux allant de 400 m<sup>2</sup> à 5 000 m<sup>2</sup> ;
- prix du marché local : location : 90 à 150 € HT/m<sup>2</sup>/an.

## ANNEXE N°15 : IMPACTS POTENTIELS DE LA REFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT SUR LES SYSTEMES D'INFORMATION

*Annexe élaborée par Patrick Lavaure, inspecteur général de la jeunesse et des sports*

La mise à niveau et la réorganisation des systèmes d'information, que suppose l'évolution de l'organisation territoriale de l'Etat, doivent s'inscrire dans deux éléments de contexte :

- les objectifs du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 18 décembre 2012 qui positionne la transformation numérique de l'Etat comme un levier majeur de modernisation. L'évolution du schéma d'organisation de l'Etat territorial ne doit pas avoir pour effet de contraindre la mise en œuvre de ces objectifs, en particulier le développement de nouveaux services pour le citoyen et l'entreprise, la modernisation des outils mis à disposition des agents et l'ouverture des données publiques ;
- la contrainte budgétaire pérenne qui a conduit le gouvernement à fixer un objectif de diminution de la dépense informatique annuelle de l'Etat de 500 à 800 M€ en trois à cinq ans, sur une dépense annuelle évaluée à 2 Mds€ (hors masse salariale) comme le rappelle l'instruction du Premier ministre n°5764/SG du 20 janvier 2015 relative à l'optimisation des dépenses du système d'information de l'Etat.

L'impact de la réorganisation des services de l'Etat en région et la fusion des services à laquelle elle conduira dans les 13 néo-régions peuvent être analysés selon trois aspects distincts :

- l'architecture des réseaux et les éventuels impacts sur le développement du réseau interministériel de l'État (RIE) ;
- les systèmes d'information applicatifs « métiers » ;
- les systèmes d'information applicatifs et bureautiques « support » et le dispositif de soutien de proximité des agents en service déconcentré.

La présente annexe identifie également les opportunités que constitue le développement des outils numériques pour l'usager comme pour les agents concernés par les réorganisations.

### **1 - L'évolution de l'organisation territoriale de l'Etat n'aura pas a priori d'impact sur Chorus**

Il ressort des investigations de la mission, en particulier des auditions de l'agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE), que la réorganisation des services de l'Etat en région n'aura pas d'impact lourd sur l'application Chorus, tant qu'il s'agit d'ajouter des entités existantes<sup>142</sup>.

Le seul impératif identifié porte sur le calendrier de mise en œuvre des opérations de regroupements des services qui devront avoir lieu, pour une prise d'effet au plan budgétaire, au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

---

<sup>142</sup> Il pourrait être éventuellement plus complexe de transférer ultérieurement un département d'une région à une autre.

## 2 - Des impacts de la réorganisation très hétérogènes selon les réseaux déconcentrés concernés

La mission relève que les impacts de la réorganisation des services de l'Etat en région, en matière de systèmes d'information, sont très hétérogènes selon les réseaux déconcentrés concernés, tant par le nombre d'utilisateurs et de sites impactés que par la nature des impacts identifiés (réseau, messagerie/annuaire, matériel bureautique, visioconférence et accès nomade). Le tableau ci-dessous, non exhaustif, illustre cette hétérogénéité.

Services concernés (sigles)	Nombre total de sites SI	Nombre total d'utilisateurs	Impact des réorganisations [oui/non] Si oui, nature de l'impact et nombre d'utilisateurs impactés
SGAR	1 par région	27 143	Oui : Mise à niveau / renforcement des accès réseaux à prévoir si déplacement important de personnels ou si besoin d'échanges nouveaux liés à la réorganisation
Préfecture de région	23		Oui : - Mise à niveau / renforcement des accès réseaux à prévoir si déplacement important de personnels ou si besoin d'échanges nouveaux liés à la réorganisation - Traduction des nouveaux organigrammes dans les annuaires (messagerie, postes de travail).
Préfectures	1 par département		Oui : l'ensemble des postes de travail et de l'infrastructure de gestion du poste de travail sont à adapter (schéma <i>active directory</i> par exemple)
DREAL	136	9 143	Pas d'impact : messagerie Peu d'impact : réseau (augmentation débit) Impact potentiel : annuaire (organisation), bureautique (domaine et plan d'adressage IP, regroupement des matériels et sécurité informatique), augmentation de la visioconférence et de l'accès nomade
DRAAF	53	2 652	Peu d'impacts : réorganisation de l'infrastructure, modifications des habilitations sur applications nationales
DRAC et STAP	22	1 600	Réorganisation de données ne posant pas de problèmes majeurs
	80	700	Réorganisation de données ne posant pas de problèmes majeurs
DRJSCS	27	3 500	Impact pour les régions fusionnées : réseau/ domaine, messagerie, habilitations
DIRECCTE	200	10 000	Impact pour les régions fusionnées : réseau/ domaine, messagerie, habilitations
ARS	110	9 500	Impact pour les régions fusionnées : réseau/ domaine, messagerie, habilitations
DISP DIRPJJ	NC	NC	Pas d'impact général. Impact ponctuel pour les interrégions redécoupées

Source : résultats de l'enquête conduite par la mission en décembre 2014

Deux situations principales se présentent :

- pour certains ministères, les différents scénarios d'organisation possibles (intégration complète des services dans les nouveaux chefs-lieux de région, maintien de sites d'implantation dans les anciens chefs-lieux de région, organisation mutualisée de certaines

ressources au plan interdépartemental, etc.) n'affectent ni les infrastructures réseaux, ni l'architecture des différentes applications, « support » ou « métiers », hormis des modifications tenant, d'une part, au paramétrage des messageries et aux évolutions des habilitations permettant l'accès aux applications nationales et, d'autre part, à des réorganisations de données au sein de ces mêmes applications (ce qui peut représenter une charge en jours/homme non négligeable) ;

- pour d'autres ministères, les évolutions en termes de périmètre géographique et d'implantations des services auront un impact immédiat sur l'organisation des systèmes d'information, quel que soit le scénario d'organisation retenu (fusion des régions, organisation de services interdépartementaux ou détachement de département d'une nouvelle région vers une autre).

### **3 - Des problématiques préalables à traiter et une réorganisation SI sous contraintes mais maîtrisable**

#### ***3.1 - La réorganisation des services de l'Etat est soumise à une triple contrainte :***

- **des contraintes techniques** : pour certains réseaux, la mise en place des nouveaux services régionaux va devoir intégrer une problématique de mise en cohérence des domaines et des systèmes d'exploitation des services fusionnés, compte tenu de leur hétérogénéité. La phase intermédiaire de développement des réorganisations (cinq ans maximum : cf. *supra*) constitue un élément indispensable à cette mise en conformité. Un travail préparatoire est nécessaire pour que l'informatique ne devienne pas un frein pour la réforme.

**La mission suggère par conséquent que soit intégré à la démarche de préfiguration, dès son démarrage, un diagnostic des infrastructures réseaux et des pratiques** (organisation et utilisation espaces partagés, gestions des droits, configuration bureautique, ...) des services devant faire l'objet d'un regroupement à terme.

Par ailleurs, au plan central, certains services ministériels chargés des systèmes d'information ont indiqué à la mission que la création de nouvelles régions, parfois grandes, aura inévitablement des conséquences en matière de volume des connections et nécessitera une adaptation des accès et des débits du réseau<sup>143</sup>.

De ce fait, il semble important de réaliser, sous l'égide du DISIC, avec le concours des services ministériels compétents et dès le début de la phase de préfiguration, **un diagnostic exhaustif des capacités de chaque réseau à intégrer les conséquences de la fusion des régions, en particulier au plan des volumes de connections.**

- **une contrainte de temps** : au terme de l'enquête à laquelle elle a procédé auprès des ministères concernés, la mission constate qu'aucune étude d'impact global n'a été engagée, alors même que les besoins d'adaptation des systèmes d'information au nouveau cadre d'organisation territoriale de l'Etat sont immédiats, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016, indépendamment des évolutions d'organisation que connaîtront les structures territoriales de l'Etat dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme. Les études d'impact à conduire ne peuvent être efficacement envisagées que dans un double cadre de réflexion :

---

<sup>143</sup> A titre d'illustration, il existe pour certains ministères un risque d'engorgement des réseaux de messagerie si tous les services se connectent en même temps en visioconférence.

- un cadre interministériel s'agissant de l'architecture générale, en intégrant la réorganisation et ses conséquences dans le cadre de l'animation et du pilotage opérés par la DISIC (prise en compte de la réforme dans le cadre des travaux de déploiement du RIE) ;
- un cadre ministériel pour faciliter l'adaptation des applications « métiers », des messageries, des choix des logiciels,...

La mission suggère par conséquent de confier au coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'Etat avec l'appui de la DISIC, et en lien avec l'AIFE et chaque SG ministériel (directions ou services chargés des SI) **la préparation d'un programme de travail permettant d'assurer l'opérationnalité de l'intégralité des applications métiers, des messageries et des espaces partagés au 1<sup>er</sup> janvier 2016.**

- **la contrainte budgétaire** : dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, eu égard aux objectifs de réduction des dépenses informatiques de l'Etat (cf. l'introduction de la présente annexe), la mission considère qu'il convient de mobiliser des ressources budgétaires (dont le montant reste à déterminer), afin d'accompagner la réorganisation des SI, faute de quoi l'adaptation de l'infrastructure réseau et des outils pourrait s'avérer problématique. Les moyens budgétaires à mobiliser pourraient être prélevés sur les économies réalisées dans le cadre de la mise en œuvre du décret n°2014-879 du 1<sup>er</sup> août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'Etat.

### ***3.2 - Toutefois, avant même la mise en œuvre des réorganisations, des problématiques SI demeurent et devraient être réglées***

Le rapport de la mission inter-inspections relative au bilan des actions de mutualisation des moyens entre services déconcentrés de l'État<sup>144</sup> a souligné les difficultés que soulève la gestion des agents affectés au sein des SIDSIC, qui relèvent d'origines ministérielles diverses et dont les conditions de travail sont différentes. Le rapport préconise un pilotage national renforcé de la DISIC ainsi qu'une harmonisation des régimes indemnitaires et conditions d'emploi de ces agents, indispensable la constitution d'une identité professionnelle forte pour les agents de ces services.

Parmi les préconisations formulées par le rapport, il convient également de rappeler celles qui portent sur le renforcement des moyens consacrés au pilotage de la DISIC et aux effectifs des SIDSIC, qui doivent intégrer un **BOP territorialisé unique** (programme 333 par exemple), y compris pour les crédits du titre 2, le développement d'un large **accès aux catalogues de formations techniques ministérielles et l'élaboration d'un module de formation « prise de poste » technique pour les agents nouvellement affectés en SIDSIC, la signature de conventions de service avec les services bénéficiaires, le regroupement des agents relevant des SIDSIC** sur un ou deux sites au maximum. La mission engage les services à accélérer la mise en œuvre des préconisations de ce rapport.

<sup>144</sup> Rapport IGA (n° 13-076/13-015/01), IGAS (n° 2013-151 P), IGSCCRF, CGEDD, CGAAER, IGAC, août 2013.

## **4 - La réorganisation offre de réelles opportunités tant au sein de l'administration que pour les usagers**

### **4.1 - Engager une démarche volontariste pour développer le télétravail**

L'article 133 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012<sup>145</sup> a donné un statut juridique au télétravail dans la fonction publique, mais un décret en Conseil d'Etat est nécessaire pour en définir les modalités d'organisation.

**Même si certains ministères ont réalisé des expérimentations, la mission souligne l'intérêt d'une parution rapide de ce décret, dans le contexte de la réforme.** Le recours au télétravail pourra en particulier répondre à des situations de maintien en activité sur site afin d'éviter une mobilité fonctionnelle ou géographique qui s'avérerait particulièrement difficile à organiser pour certains agents dont le service serait appelé à changer d'implantation, par exemple pour ceux d'entre eux proches de la retraite ou dont le/la conjoint(e) en activité dans le secteur privé ne pourrait obtenir un emploi au nouveau site d'implantation.

Plus globalement, la réorganisation doit s'appuyer sur une démarche de modernisation des modalités d'exercice de l'activité professionnelle des agents de l'Etat, dans un cadre maîtrisé et cohérent au plan interministériel, mais volontariste, de développement du télétravail (et d'autres formes de gestion du travail à distance). La démarche que suggère la mission doit s'appuyer sur la **définition d'un cadre négocié du développement du télétravail incluant la définition d'une relation managériale nouvelle au sein des services de l'Etat, s'appuyant sur la confiance et un dispositif concerté et plus affirmé d'évaluation par objectifs.**

Ce cadre de développement pourrait s'appuyer sur une démarche projet interministérielle définissant :

- Les missions et activités se prêtant plus particulièrement au télétravail ;
- les aspects pratiques du télétravail dans le cadre de la réorganisation à venir (spécificité du domicile comme lieu de travail, particularité du management à distance, développement de l'accompagnement des télétravailleurs et des managers de proximité).

La définition du cadre général pourrait donner lieu à l'élaboration d'une instruction par le SGG et le SGMAP permettant de lancer des **projets pilotes identifiés par les secrétaires généraux des ministères dans le cadre des réorganisations/fusions de services à venir.**

---

<sup>145</sup> Article 133 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique : « *Les fonctionnaires relevant de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires peuvent exercer leurs fonctions dans le cadre du télétravail tel qu'il est défini au premier alinéa de l'article L. 1222-9 du code du travail. L'exercice des fonctions en télétravail est accordé à la demande du fonctionnaire et après accord du chef de service. Il peut y être mis fin à tout moment, sous réserve d'un délai de prévenance. Les fonctionnaires télétravailleurs bénéficient des droits prévus par la législation et la réglementation applicables aux agents exerçant leurs fonctions dans les locaux de leur employeur public.*

*Le présent article est applicable aux agents publics non fonctionnaires et aux magistrats.*

*Un décret en Conseil d'Etat fixe, après concertation avec les organisations syndicales représentatives de la fonction publique, les conditions d'application du présent article, notamment en ce qui concerne les modalités d'organisation du télétravail ».*

#### **4.2 - Développer l'usage des technologies de l'information dans l'organisation du travail quotidien pour limiter les déplacements dans le nouvel espace régional et les coûts qu'ils génèrent**

L'utilisation accrue des nouveaux outils numériques dans le management est tout à fait possible techniquement. La qualité des visioconférences, l'intégration d'un module individualisé d'accès à la visioconférence gratuite sur chaque poste informatique (cf. technologie internet type *Skype*), la possibilité d'accéder à distance à son poste de travail, le développement des structures de partage de documents, tous ces outils numériques peuvent constituer un moyen de limiter la contrainte de l'éloignement géographique et diminuer le coût que cet éloignement peut générer.

Le développement de l'usage des TIC est de nature à permettre de limiter très significativement les déplacements et constitue donc un enjeu de rationalisation de première importance. Mais cette réponse ne règlera pas tout : non seulement le travail à distance n'est pas adapté au pilotage et à la mise en œuvre de toutes les missions de l'Etat (au sens usager), mais encore il induit des contraintes en termes de management. En revanche, le télétravail est possible dans une logique de séparation entre *front* et *back office*, pour le traitement à distance des opérations de *back-office*.

Concomitamment à la montée en puissance de l'usage des outils numériques en interne à l'administration, la mission considère comme prioritaire l'enjeu d'un développement mieux coordonné des initiatives prises par l'Etat pour généraliser l'usage des services numériques. La mission a ainsi pris connaissance de plusieurs initiatives ou plusieurs projets à développer qui mériteraient sans doute d'être mieux coordonnées entre elles (DGFIP, SGMAP...). C'est en particulier le cas du développement de la diffusion de messages sur SMS pour inciter les usagers à utiliser les nouveaux services numériques, en améliorer le taux d'utilisation et assurer un suivi des opérations de déclaration réalisées par l'utilisateur. C'est également le cas des projets visant à développer le *Nudge*, c'est-à-dire à développer les comportements vertueux de groupe d'utilisateurs pour qu'ils adoptent les outils et services informatiques.

En résumé, la mission juge utile, **à court terme**, de développer :

- les outils de type visioconférence en mettant le RIE et les ministères en capacité d'offrir une infrastructure réseau permettant la tenue de visioconférences multi sites (au-delà de quatre sites) et fréquentes. Il convient également d'adapter les matériels utilisés aux besoins d'un plus grand nombre de conférenciers ;
- l'utilisation des outils numériques notamment en adaptant la capacité des nouveaux services à les utiliser : montée en puissance des outils, formation des personnels,...

**A moyen terme**, il conviendrait de :

- aller plus loin dans la mutualisation des ressources informatiques des réseaux déconcentrés, travail à conduire sous l'égide du DISIC qui doit aboutir à mieux articuler le niveau régional, avec le schéma retenu au niveau départemental (DDI/SIDSIC) sur tous les plans : domaines, systèmes d'exploitation, logiciels ;
- anticiper le développement du travail à distance et du télétravail. Il est nécessaire pour cela que les DRH en lien avec les autres structures (DAC/SD) définissent une doctrine générale, les outils pouvant être adaptés sans difficultés particulières.

**Enfin, à plus long terme**, la mission suggère d'engager une réflexion sur le développement des SI dans le traitement des demandes usagers : la contrainte budgétaire est durable et les effectifs vont continuer à diminuer. Si l'on veut maintenir une présence des services de l'Etat avec une certaine accessibilité, il faut envisager de compléter l'organisation actuelle de deux façons différentes :

- avec l'intervention d'agents accompagnants ou de correspondants plurivalents et en capacité d'appuyer les usagers dans leurs relations avec les outils informatiques ;
- avec une contrainte progressive qui rendrait obligatoire les services numériques apportés à l'utilisateur.

La mission rappelle qu'il n'est pas seulement important de développer des services numériques destinés aux usagers, mais qu'il convient de porter une attention identique au taux d'utilisation et de satisfaction (SGMAP) de ceux-ci. Rendre encore plus gratifiant l'usage des services numériques (gains de temps, convivialité, réassurance immédiate avec des accusés de réception, suivi de l'instruction de la demande ou de la déclaration,...) constitue un objectif tout aussi essentiel.

## ANNEXE N°16 : GLOSSAIRE DES SIGLES EMPLOYES

<b>ACM</b>	Accueil collectif des mineurs
<b>ADEME</b>	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
<b>ADF</b>	Association des départements de France
<b>ADS</b>	Application du droit des sols
<b>AIFE</b>	Agence pour l'information financière de l'État
<b>AMO</b>	Assistance à maîtrise d'ouvrage
<b>ARF</b>	Association des régions de France
<b>ARS</b>	Agence régionale de santé
<b>ATESAT</b>	Assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire
<b>BDRIJ</b>	Brigade départementale de renseignements et d'investigations judiciaires
<b>BIEC</b>	Brigade interrégionale d'enquêtes concurrence
<b>BIEV</b>	Brigade interrégionale d'enquêtes des vins et spiritueux
<b>BNP</b>	Banque nationale de Paris
<b>BOP</b>	Budget opérationnel de programme
<b>BSU</b>	Brigade de sûreté urbaine
<b>CA</b>	Chambre d'agriculture
<b>CAP</b>	Commission administrative paritaire
<b>CAR</b>	Comité de l'administration régionale
<b>CCFP</b>	Conseil commun de la fonction publique
<b>CCN</b>	Convention collective nationale
<b>CDC</b>	Caisse des dépôts et consignations
<b>CDI</b>	Contrat à durée déterminée
<b>CESER</b>	Conseil économique, social et environnemental régional
<b>CGA</b>	Contrôle général des armées
<b>CGAAER</b>	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
<b>CGEDD</b>	Conseil général de l'environnement et du développement durable
<b>CGEFI</b>	Contrôle général économique et financier
<b>CGEJET</b>	Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies
<b>CGET</b>	Commissariat général à l'égalité des territoires
<b>CHSCT</b>	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
<b>CIMAP</b>	Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique
<b>CMC</b>	Conseiller mobilité carrière
<b>CMVRH</b>	Centre ministériel de valorisation des ressources humaines

<b>CNDS</b>	Centre national pour le développement du sport
<b>COD</b>	Centre opérationnel départemental
<b>CORG</b>	Centre d'opérations et de renseignement de la gendarmerie
<b>CPCO</b>	Centre de planification et de conduite des opérations
<b>CPER</b>	Contrat de projets État-région
<b>CRA</b>	Chambre régionale d'agriculture
<b>CRICR</b>	Centre régional d'information et de coordination routières
<b>CRPF</b>	Centre régional de la propriété forestière
<b>CRS</b>	Compagnies républicaines de sécurité
<b>CRSD</b>	Contrat de redynamisation des sites de défense
<b>CSFPE</b>	Conseil supérieur de la fonction publique de l'État
<b>CSP</b>	Circonscription de sécurité publique
<b>CT</b>	Comité technique
<b>DAC</b>	Direction d'administration centrale
<b>DAR</b>	Délégation à l'accompagnement des restructurations
<b>DATE</b>	Direction de l'administration territoriale de l'État
<b>DDCS/PP</b>	Direction départementale de la cohésion sociale / de la protection des populations
<b>DDFiP</b>	Direction départementale des finances publiques
<b>DDI</b>	Direction départementale interministérielle
<b>DDPAF</b>	Direction départementale de la police aux frontières
<b>DDSP</b>	Direction départementale de la sécurité publique
<b>DDT(M)</b>	Direction départementale des territoires (et de la mer)
<b>DFT</b>	Dépôt de fonds au Trésor
<b>DGAFP</b>	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
<b>DGARS</b>	Directeur général de l'Agence régional de santé
<b>DGCCRF</b>	Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes
<b>DGCS</b>	Direction générale de la cohésion sociale
<b>DGDDI</b>	Direction générale des douanes et des droits indirects
<b>DGEFP</b>	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
<b>DGFIP</b>	Direction générale des finances publiques
<b>DGSCGC</b>	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise
<b>DGT</b>	Direction générale du travail
<b>DI</b>	Direction interrégionale
<b>DIPJ</b>	Direction interrégionale de la police judiciaire

<b>DIR</b>	Direction interdépartementale des routes
<b>DIRCOFI</b>	Direction du contrôle fiscal
<b>DIRECCTE</b>	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
<b>DIRF</b>	Délégation interrégionale au recrutement et à la formation
<b>DIRM</b>	Direction interrégionale de la mer
<b>DIRPJJ</b>	Direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse
<b>DiSI</b>	Direction des services informatiques
<b>DISIC</b>	Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication
<b>DISP</b>	Direction interrégionale des services pénitentiaires
<b>DJEPVA</b>	Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
<b>DMAT</b>	Direction de la modernisation et de l'action territoriale
<b>DMD</b>	Délégué militaire départemental
<b>DR</b>	Direction régionale
<b>DRAAF</b>	Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt
<b>DRAC</b>	Direction régionale des affaires culturelles
<b>DREAL</b>	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
<b>DRFiP</b>	Direction régionale des finances publiques
<b>DRH</b>	Direction des ressources humaines
<b>DRJSCS</b>	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
<b>DRPJ</b>	Direction régionale de la police judiciaire
<b>DT</b>	Délégation territoriale
<b>DTARS</b>	Délégation territoriale de l'agence régionale de santé
<b>DTPJJ</b>	Direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse
<b>DZCRS</b>	Direction zonale des Compagnies républicaines de sécurité
<b>DZPAF</b>	Direction zonale de la police aux frontières
<b>DZSP</b>	Direction zonale de la sécurité publique
<b>EDE</b>	Établissement départemental de l'élevage
<b>EdER</b>	Établissement de l'élevage régional
<b>EM</b>	État-major
<b>EMA</b>	État-major des armées
<b>EMIAZDS</b>	État-major interarmées de zone de défense et de sécurité
<b>EMIZ</b>	État-major interministériel de zone
<b>EMP</b>	Emploi des forces
<b>EN</b>	Éducation nationale
<b>ESTEL</b>	Estimations d'emploi localisées

<b>ETP</b>	Équivalent temps plein
<b>ETPT</b>	Équivalent temps plein travaillé
<b>FAQ</b>	Foire aux questions
<b>FNADT</b>	Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
<b>FRED</b>	Fonds pour les restructurations de la défense
<b>FREDON</b>	Fédération régionale de défense contre les organismes nuisibles
<b>GC</b>	Groupe de commandement
<b>GDS</b>	Groupement de défense sanitaire
<b>GN</b>	Gendarmerie nationale
<b>GRH</b>	Gestion des ressources humaines
<b>GPEEC</b>	Gestion prévisionnelle des effectifs de l'emploi et des compétences
<b>GSRH</b>	Groupe de soutien ressources humaines
<b>IAM</b>	Indemnité d'accompagnement à la mobilité
<b>ICPE</b>	Installation classée pour la protection de l'environnement
<b>IGA</b>	Inspection générale de l'administration
<b>IGAC</b>	Inspection générale des affaires culturelles
<b>IGAENR</b>	Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
<b>IGAS</b>	Inspection générale des affaires sociales
<b>IGESA</b>	Institut de gestion sociale des armées
<b>IGF</b>	Inspection générale des finances
<b>IGJS</b>	Inspection générale de la jeunesse et des sports
<b>IGSCRF</b>	Inspection générale des services de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes
<b>IGSJ</b>	Inspection générale des services judiciaires
<b>INSEE</b>	Institut national de la statistique et des études économiques
<b>IP</b>	<i>Internet Protocol</i>
<b>LRMP</b>	Languedoc-Roussillon/Midi-Pyrénées
<b>MICORE</b>	Mission interministérielle de coordination de la réforme régionale
<b>MIRATE</b>	Mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'État
<b>MRA</b>	Mission régionale achat
<b>NBI</b>	Nouvelle bonification indiciaire
<b>NOTRe</b>	Nouvelle organisation du territoire de la République
<b>OGZDS</b>	Officier général de zone de défense et de sécurité
<b>ONEMA</b>	Office national de l'eau et des milieux aquatiques

<b>ONF</b>	Office national de la forêt
<b>OTIAD</b>	Organisation territoriale interarmées de défense
<b>OVS</b>	Organisme à vocation sanitaire
<b>PAC</b>	Politique agricole commune
<b>PACA</b>	Provence-Alpes-Côte d'Azur
<b>PAR</b>	Plan d'accompagnement des restructurations
<b>PDDS</b>	Préfet délégué à la défense et la sécurité
<b>PEDT</b>	Projet éducatif territorial
<b>PFI</b>	Plateforme interrégionale
<b>PFRH</b>	Plate-forme régionale d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines
<b>PIAA</b>	Pôle interrégional d'apurement administratif
<b>PIV</b>	Point d'importance vitale
<b>PJ</b>	Police judiciaire
<b>PJJ</b>	Protection judiciaire de la jeunesse
<b>PLR</b>	Plan local de redynamisation
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PNSR</b>	Pôle national de soutien aux réseaux
<b>Pôle C</b>	Pôle concurrence et consommation
<b>Pôle 3E</b>	Pôle entreprises, emploi, économie
<b>Pôle T</b>	Pôle travail et relations sociales
<b>PRS</b>	Projet régional de santé
<b>RAPS</b>	Réseau d'appui aux personnes et aux carrières
<b>RBOP</b>	Responsable de budget opérationnel de programme
<b>RÉATE</b>	Réforme de l'administration territoriale de l'État
<b>RH</b>	Ressources humaines
<b>RIE</b>	Réseau interministériel de l'État
<b>RPIE</b>	Responsable de la politique immobilière de l'État
<b>SAFER</b>	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
<b>SD</b>	Service déconcentré
<b>SD</b>	Sûreté départementale
<b>SG</b>	Secrétariat général
<b>SGAMI</b>	Secrétariat général pour l'administration du ministère de l'Intérieur
<b>SGAR</b>	Secrétariat général pour les affaires régionales
<b>SGDSN</b>	Secrétariat général pour la défense et la sécurité nationale
<b>SGG</b>	Secrétariat général du gouvernement

<b>SGMAP</b>	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
<b>SLI</b>	Service local d'infrastructures
<b>SI</b>	Systèmes d'information
<b>SIASP</b>	Système d'information sur les agents de la fonction publique
<b>SIC</b>	Systèmes d'information et de communication
<b>SIDSIC</b>	Service interministériel départemental des systèmes d'information et de communication
<b>SIG</b>	Système d'information géographique
<b>SIRACED-PC</b>	Service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense protection civile.
<b>SMS</b>	<i>Short Message Service</i>
<b>SPL</b>	Secteur public local
<b>SRAL</b>	Service régional de l'alimentation
<b>SRDE</b>	Schéma régional de développement économique
<b>SRISE</b>	Service régional pour l'information statistique et économique
<b>SRPJ</b>	Service régional de la police judiciaire
<b>SSIC</b>	Service des systèmes d'information et de communication
<b>SSST</b>	Service de santé et de sécurité au travail
<b>ST</b>	Sous-total
<b>STAP</b>	Service territorial de l'architecture et du patrimoine
<b>TIC</b>	Technologies de l'information et de la communication
<b>UR</b>	Unité régionale
<b>UT</b>	Unité territoriale
<b>VAE</b>	Validation des acquis de l'expérience
<b>ZDS</b>	Zone de défense et de sécurité
<b>ZRD</b>	Zone de restructuration de défense