



PRÉFET DE LA RÉGION BRETAGNE

Le Préfet

Rennes, le 30 avril 2015

Le Préfet

à

Monsieur le coordonnateur national de la
réforme des services déconcentrés de l'Etat

Secrétariat général du Gouvernement
69 rue de Varenne
75007 Paris

A l'attention de Monsieur Jean-Luc Nevache

Objet : Diagnostic territorial pour la région Bretagne

Réf : Circulaire N°5770/SG du 18 février 2015 relative à la réorganisation des services régionaux

Par circulaire du 18 février 2015, le Premier ministre demande aux préfets de région de réaliser un diagnostic territorial afin de préparer la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat dont le cadre a été annoncé en conseil des ministres du 2 juillet dernier.

Tel est l'objet du présent document, qui après une introduction rappelant le contexte breton, établit un diagnostic mettant en évidence les points forts et les améliorations à apporter, avant d'esquisser des propositions dont certaines nécessitent des décisions du niveau national.

Dans tous les cas, ces propositions visent à consolider les acquis de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État mise en œuvre en 2010 dont le bilan est satisfaisant en Bretagne, tout en les aménageant au bénéfice d'actions d'efficacité des politiques publiques et de mobilisation des agents en cohérence avec la demande de proximité qu'expriment aujourd'hui les citoyens et de stabilité des organisations.

Ces propositions ont été élaborées de manière collégiale entre les services régionaux et départementaux, enrichies de réflexions communes avec la région Pays de Loire. Elles ont été présentées en comité de l'administration régionale les 4 mars et 16 avril 2015, et aux représentants des principales organisations syndicales au niveau régional le 28 avril 2015.

I. Introduction et contexte

Bien que le périmètre de la Région Bretagne ne soit pas élargi dans le cadre de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, son administration territoriale de l'Etat doit évoluer pour prendre en compte les évolutions institutionnelles (1) et s'adapter aux caractéristiques régionales (2), afin de répondre à la nouvelle donne économique et sociale et aux nouvelles problématiques (3).

A. Les évolutions législatives récentes doivent être prises en compte pour repenser l'action de l'administration territoriale de l'État

- i. les nouveaux EPCI de plus de 20 000 habitants vont structurer et faire monter en compétence leurs services techniques. L'exigence de professionnalisme et de réactivité vis-à-vis des services de l'État va croître.
- ii. les deux métropoles de la région se sont dotées de compétences renforcées dans de nombreux domaines. Elles pourront encore les accroître par délégation des conseils départemental et régional. Elles pourront attendre une relation privilégiée avec les services de l'État.
- iii. le chef de filât du Conseil régional est affirmé, par la loi NOTRe, dans plusieurs domaines (gestion de la majorité des crédits communautaires, développement économique et innovation, aménagement du territoire et développement durable, ...) et son rôle renforcé dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, impactant corrélativement les interventions de l'État dans ces domaines.
- iv. des opérateurs de l'État, aux statuts divers et en nombre toujours plus important, en charge de pans entiers de politiques publiques, fonctionnent de manière privilégiée avec les régions et l'échelon national plutôt qu'avec les services territoriaux de l'État.

B. Les caractéristiques de la Bretagne et les modes de fonctionnement des parties prenantes à la mise en œuvre des politiques publiques appellent une organisation adaptée de l'administration territoriale de l'État

- i. Les quatre départements présentent des caractéristiques géographiques, économiques et sociales homogènes. Les habitants partagent une identité régionale commune supérieure aux identités départementales. Les têtes de réseaux sont fortement structurées au niveau régional. Une approche harmonisée est demandée sur les nombreuses problématiques communes.
- ii. Dans ce contexte, le Conseil régional entend incarner la gouvernance régionale de nombreuses politiques aux côtés de l'État. Il se positionne en animateur des autres collectivités vis-à-vis de l'État (CPER, numérique, eau, ...)
- iii. Corollaire de la forte identité culturelle commune, les collectivités sont en attente de modalités d'organisation innovantes et différenciées pour tenir compte des spécificités locales. Cela conduit à des demandes d'expérimentation de délégation de compétences, notamment de l'Etat vers les collectivités (culture, eau), ou à des organisations innovantes entre les collectivités avec l'Etat (Conférences bretonnes...) ou sans (Megalis pour le numérique).
- iv. La culture du partenariat et du consensus est fortement ancrée dans la gouvernance locale. Les acteurs sont en attente d'une étroite collaboration voire

d'une co-gestion dans de nombreux domaines qui se traduit dans l'élaboration et le suivi de différents plans et programmes co-pilotés (SRCE, SRCAE, ...).

C. Après des années de croissance économique ininterrompue qui lui ont permis de se hisser au cinquième rang des régions françaises (industrie, innovation), une nouvelle donne économique, environnementale et territoriale est à l'œuvre en Bretagne

- i. Alors que le développement territorial de la région était marqué par un réseau de villes moyennes équilibré, en relation avec les espaces ruraux de proximité, la crise récente a polarisé les difficultés sur certains espaces où l'État est moins présent (espaces ruraux, quartiers prioritaires).
- ii. Des approches, plus efficaces, doivent être inventées dans leur contenu et dans leur pilotage, pour répondre aux nouvelles problématiques souvent interministérielles. Le développement économique, indispensable pour faire face à la situation difficile de l'emploi, doit prendre en compte les ressources naturelles exceptionnelles et fragiles de la région (littoral, eau...). Traditionnellement reconnue pour ses valeurs de solidarité et d'engagement, la crise économique a fragilisé des populations, ce qui induit des besoins de politiques sociales nouvelles.
- iii. Enfin, si la région Bretagne n'est pas modifiée dans son périmètre et ses institutions, elle doit nécessairement raisonner dans une approche inter-régionale et internationale accrue pour continuer à peser face à de futures régions fusionnées beaucoup plus vastes et puissantes (plusieurs acteurs se sont déjà structurés à des échelles plus importantes : pôles de compétitivité, clusters, enseignement supérieur et recherche,...). Parce qu'elle passe mécaniquement du premier au dernier tiers du classement des régions françaises en fonction de leur PIB, la Bretagne devra continuer à se restructurer, en revisitant les enjeux de coopération dans une approche externe à son territoire et les enjeux de modularité de l'organisation territoriale dans une logique d'économies, de mutualisation et de meilleure gestion des ressources humaines disponibles.

II. Éléments de diagnostic

Le diagnostic partagé par l'ensemble des administrations et opérateurs est celui d'un fonctionnement et d'une organisation de l'Etat en Bretagne satisfaisants qui nécessite moins des bouleversements organisationnels majeurs que des efforts d'optimisation et d'évolution des pratiques managériales pour tenir compte de l'évolution du contexte régional breton.

La synthèse ci-dessous, structurée en éléments considérés comme des acquis à consolider (A), nécessitant des ajustements (B), devant être amélioré de manière significative (C), porte à la fois sur la conduite des politiques publiques de l'État en Bretagne entendue au sens large et sur le pilotage des fonctions support et l'animation de la modernisation de l'État.

A. Ce qui fonctionne de façon pertinente

- i. La réorganisation de l'administration territoriale de l'État a permis de renforcer l'action de l'État dans ses composantes interministérielles et de garantir une unicité plus forte de la parole de l'Etat au niveau régional et départemental. L'acquis principal de la RÉATE réside dans l'interministérialité des équipes et le mélange des cultures, qui ont permis une meilleure intégration des politiques

territoriales mises en œuvre de manière transversale depuis 2010 sous l'autorité des préfets. Le département demeurant l'échelon de droit commun de la mise en œuvre des politiques de l'État, le rôle de pilotage et de relais de l'interministérialité ne peut être assuré uniquement au niveau de la région et doit être conservé au niveau départemental et infra-départemental. En région Bretagne, les services départementaux sont parties intégrantes à la construction des stratégies régionales pour la mise en œuvre des politiques publiques.

- ii. Les fonctions de cabinet qui entourent l'activité du préfet de département (représentation de l'État, organisation des élections, maintien de l'ordre et de la sécurité, ...) ne peuvent ni être remises en cause ni exercées à un autre niveau que départemental. Il en va de même des fonctions d'état-major auprès du préfet de région exercées par le SGAR (analyse de l'opportunité technico-politique, gestion des relations avec les grands élus et les acteurs de la société civile), qui nécessitent une forte technicité pour apporter les conseils attendus et une réactivité/disponibilité indispensable pour assurer le traitement des crises (pacte d'avenir, crises agricoles et agroalimentaires).
- iii. Une pratique bien installée en Bretagne d'identification, selon les besoins, de chefs de file régionaux ou interdépartementaux sur des missions transversales ou des sujets impliquant plusieurs ministères, en faisant abstraction des limites administratives classiques et un pilotage parfois éloignés de la préfecture de région: c'est le cas des missions confiées au réseau des sous-préfectures pour le pérenniser (une sous-préfète 29 référente régionale illettrisme, des sous-préfets 29, 35 et 56 en charge de la coordination administrative des services de l'Etat pour des Pays (Centre Ouest Bretagne: 3 départements /Les îles : 3 départements /Redon: 3 départements et 2 régions, ...)
- iv. Une recherche ancienne et pragmatique de mutualisation des fonctions support pour tenter de concilier efficience et réductions d'effectifs et de moyens passés ou à venir. Plusieurs logiques sont à l'œuvre actuellement. L'interministérialisation des fonctions supports mise en place au niveau régional avec le pôle support intégré de la DREAL (la DREAL est support mutualisé de diverses missions support: RH, finances, formation, informatique, logistique) qui intervient en prestataire pour le compte de différents services en région sur le même site ou peu éloignés géographiquement dans un cadre interministériel (DREAL, DIRO, DRAAF, DDTM35, DDPP35, DIRM, APB) avec des périmètres distincts selon les missions, et au niveau départemental avec le SIDSIC. Enfin, une logique de mutualisation et d'intégration ministérielle, au niveau zonal et régional : le SGAMI.
- v. La désignation de préfets coordonnateurs pour piloter des projets d'infrastructures interrégionaux (LNO BPL, LGV BPL) ou l'application de réglementations administratives (bassin laitier...).

B. Ce qui nécessite des ajustements

- i. La conduite des politiques interministérielles au niveau départemental ou régional.
 - a) Le travail interministériel en mode projet insuffisamment développé et la désignation de chef de file pour les démarches interministérielles non portées par le SGAR.

- b) Le traitement du logement des personnes en difficulté (P177/ P303) qui n'est pas parfaitement intégré dans son volet opérationnel à l'échelon départemental (DDCS/ DDTM/ Préfecture) ;
 - c) L'organisation de l'animation régionale des politiques « sociétales » non assises sur des dispositifs réglementaires : la jeunesse, la ville, l'engagement, etc. (DRJSCS/DIRECCTE/Rectorat) ;
 - d) La gouvernance de la politique de l'eau particulièrement complexe du fait de la multiplicité des acteurs, des instances de gouvernance (MISEN, MIRE, Comité de bassin), et des réglementations.
- ii. La répartition des missions à la marge entre le niveau régional et départemental :
- a) soit parce qu'elles constituent des missions opérationnelles de proximité et dans le cœur de métier des services départementaux (confirmation et le renforcement de l'échelon départemental pour la mise en œuvre des contrôles et évaluations : concurrence en DDPP, contrôles des végétaux...), soit parce que la taille critique conduit à privilégier une régionalisation (homologations enceintes sportives, APRE) ;
 - b) dans tous les cas, des clarifications sont nécessaires, dès lors qu'un service intervient sous l'autorité fonctionnelle d'un préfet qui n'est pas celui détenant l'autorité hiérarchique sur ce service, pour préciser les engagements et les marges de manœuvre de chacun (DREAL, SGAR/DRDFE, ...).
- iii. La gouvernance de l'action de l'Etat aux différents niveaux territoriaux :
- a) au niveau départemental :
 - les représentants territoriaux des directions régionales n'ont pas toujours compétence pour décider (UT DRAC/DIRECCTE/DREAL cantonnées aux missions anciennes des services départementaux) ;
 - la demande d'une participation plus soutenue de la DIRM au portage de ses politiques sur les territoires en soutien des DDTM ;
 - lorsque l'instruction d'une même procédure est partagée entre plusieurs services en fonction du type d'installations (ICPE entre les DDPP, le service compétent de la DREAL ou ses UT) ou que de nombreux services interviennent sous des autorités différentes pour conduire des plans de contrôles à destination des mêmes catégories socioprofessionnelles (contrôles en exploitation agricole notamment).
 - b) au niveau régional :
 - le fonctionnement des CAR et Pré-CAR : leur articulation à renforcer avec les CODEADD et CODEAPP, CODICS, leur fonction de diffusion des procédures qui doit être limitée pour laisser plus de place à la fonction de pilotage stratégique des politiques publiques ;
 - la coordination d'un état-major régional, constitué du réseau des DR, à dynamiser dans ses dimensions transversales et stratégiques ;
 - le positionnement du SGAR sur des missions mono-ministères ou dans ses relations avec les administrations centrales des ministères à questionner ;
 - le rôle limité d'animation du réseau des DDFIP par le DRFIP.

- c) au niveau interrégional :
 - l'organisation de l'État territorial vis-à-vis des acteurs qui sont structurés sur un périmètre supérieur à celui de la région dans plusieurs domaines: recherche, enseignement supérieur (COMUE), développement économique (pôles de compétitivité, suivi des filières, ...);
 - l'articulation entre les différentes autorités dans le domaine de la mer et du littoral : préfet de département, préfet de région, préfet maritime, préfet de façade...
 - d) à chaque niveau, lorsque les services territoriaux et les opérateurs de l'Etat interviennent sur les mêmes politiques (rénovation énergétique, police de l'environnement...).
- iv. Les démarches d'efficience dans les fonctions prospectives et support des politiques publiques :
- a) Le pilotage de la fonction études, qui était à l'origine de la création des SGAR, ne constitue plus une mission centrale (il n'existe plus de chargé d'études au SGAR). Pourtant les services de l'Etat au niveau régional et départemental continuent de mobiliser des ressources internes et des crédits importants à la conduite d'études qui pourraient être capitalisées et mutualisées.
 - b) La mutualisation des achats, des moyens informatiques ou logistiques entre les services territoriaux : les gains économiques attendus de ces démarches sont indispensables dans le contexte de réduction de la dette publique. Il est pourtant constaté dans certains cas qu'ils peuvent induire des surcoûts et dans tous les cas nécessitent de repenser les organisations internes (fonction de suivi des prestataires plutôt que d'acheteur).
 - c) L'optimisation de la gestion de l'immobilier de l'Etat :
 - Le préfet de département n'est pas toujours l'échelon pertinent pour conduire la politique d'optimisation du patrimoine immobilier de l'Etat
 - Le fait que certains ministères (Justice, Défense,...) soient exclus du périmètre de compétence du préfet limite les opportunités.
 - d) une organisation interministérielle au niveau départemental qui ne s'articule pas suffisamment avec le réseau infra-départemental et les compétences d'animation des sous-préfets d'arrondissement.

C. Ce qui doit être amélioré de façon significative

- i. Le pilotage des opérateurs de l'Etat, en clarifiant le rôle de délégué territorial exercé par les préfets, pour garantir l'unicité de la parole de l'Etat sur les territoires.
- ii. L'inadéquation entre les ressources présentes et les besoins du territoire accentuée par la réduction constante des effectifs et les besoins croissants de professionnalisation :
 - a) les services départementaux souffrent d'un déficit de cadres face à des EPCI qui montent en compétences (à ce titre les services régionaux peuvent être perçus comme juge et partie dans l'affectation des ressources) ;

- b) la gestion des compétences rares lorsque la taille critique n'est plus atteinte dans les services territoriaux du fait de la diminution des moyens ou parce que la complexité du sujet nécessite une expertise élevée (ex : spécialisation du contentieux des étrangers à la préfecture d'Ille et Vilaine) ;
- c) des implantations territoriales qui résultent de l'histoire (notamment les anciennes subdivisions de l'équipement) mais ne répondent pas aux attentes des élus.

iii. la mobilité interministérielle et la fongibilité des BOP des fonctions support (la multiplicité des statuts des agents reste l'obstacle majeur). Le pilotage vertical demeure la règle. Les PFRH jouent un rôle inachevé, dans l'attente de la gestion des mobilités interministérielles au niveau du préfet de région pour mieux gérer la ressource.

III. Propositions

L'enjeu pour la Bretagne, dont le périmètre ne sera pas modifié au 1^{er} janvier 2016, se concentre autour de 3 objectifs majeurs et consensuels avec les administrations et les organisations syndicales consultées :

- Améliorer l'efficacité et la cohérence des services de l'État en travaillant mieux ensemble (objectif 1);
- Mieux accompagner le développement et la cohésion des territoires en renforçant l'État local de proximité (objectif 2);
- Mieux mobiliser et manager les ressources des services (objectif 3) ;

qui doivent trouver leur juste articulation avec 3 principes:

- le département échelon de droit commun de la mise en œuvre des politiques de l'Etat,
- le respect de la trajectoire de réduction de la dette publique et des suppressions d'effectifs induites,
- les répartitions des compétences entre l'État et les collectivités locales introduites par les lois de décentralisation à venir.

A l'issue d'une démarche participative, les 10 pistes d'actions suivantes ont été retenues :

OBJECTIF 1 : MIEUX TRAVAILLER ENSEMBLE

1) Proposition 1 : Redéployer certaines missions pour plus de cohérence et d'efficacité

- **Au sein des directions départementales,**

Le transfert de certaines missions permettrait d'utiliser au mieux les compétences et les moyens, et de dégager des gains de productivité.

A titre d'exemple il est proposé d'expertiser le transfert de la gestion de la taxe d'aménagement de la DDTM à la DDFIP. De même, le pilotage de la fonction handicap (CDAPH et du COMEX de la MDPH) pourrait relever uniquement des DT ARS qui se sont vues dotées lors de la scission des DASS des compétences et moyens

correspondants, ce qui permettrait le désengagement des autres services (DDCS, UT DIRECCTE, Education Nationale). Enfin, lorsque ce n'est pas encore le cas, la plénitude du pilotage des missions logement et hébergement sera confiée à un seul service (DDCS ou DDCSPP) au lieu de deux (DDCS et DDTM).

- **En régionalisant des missions,**

Celles actuellement réalisées au niveau départemental et qui gagneraient à être remontées à un échelon supérieur compte tenu des compétences nécessaires à leur exercice et du faible nombre de dossiers au niveau départemental. À titre d'exemples de cette logique d'économies de moyens, peuvent être cités :

- l'homologation des enceintes sportives (vers la DRJSCS),
- la labellisation des points information jeunesse et bureaux information jeunesse (vers la DRJSCS),
- le contrôle du repos dominical dans une optique de cohérence régionale des dispositifs territoriaux (vers la DIRECCTE),

mais également la gestion de l'APRE (vers la DIRECCTE) dans l'hypothèse d'une rebudgétisation du dispositif.

Celles actuellement exercées par la direction interrégionale de la mer Nord Atlantique Manche Ouest et qui pourraient être réorganisées à une échelle infra pour mettre en cohérence l'organisation administrative avec la réalité du dynamisme du partenariat local et l'implication du Conseil régional de Bretagne sur les sujets maritimes (Conférence régionale de la mer et du littoral). Une option, à apprécier à l'aune de la politique maritime nationale, pourrait être de redistribuer le périmètre de compétence de 2 des 4 DIRM existantes en regroupant dans une même façade les régions Aquitaine/Poitou Charentes/Pays de la Loire au sein d'une DIRM Sud Atlantique élargie et en recentrant l'actuelle DIRM NAMO à l'échelle de la région Bretagne. En revanche, la fusion des DIRM existantes NAMO et Sud Atlantique (de la Manche Ouest à la frontière espagnole) conduirait à une démesure géographique difficilement compatibles avec la territorialisation des enjeux et des partenariats nécessaires.

- **En déployant des missions interministérielles du SGAR vers d'autres services,**

Depuis 5 ans, la pratique interministérielle porte ses fruits dans plusieurs politiques publiques et induit un changement des pratiques administratives dans les directions régionales concernées. Le transfert aux directions régionales de certaines tâches opérationnelles rattachées à ces politiques interministérielles devenues matures semble désormais possible, ce qui permet d'affermir le positionnement naturel du SGAR sur les politiques innovantes et sensibles nécessitant de structurer l'intervention de l'État. Une évaluation des dites missions dont le portage pourrait être d'avantage confié à des directions régionales désignées pilotes peut être conduite selon une ligne de partage simple : le pilotage stratégique et les liens avec les têtes de réseau restent de la compétence du SGAR tandis que le suivi, le pilotage de la mise en œuvre de terrain et l'évaluation ressortent des directions régionales.

A titre d'illustration de ce principe, cela pourrait se traduire en Bretagne par une mobilisation renforcée des directions régionales impliquées (DIRECCTE, DREAL, voire DRJSCS, DRAAF) sur le PIA ou le numérique, et par un transfert à la DREAL dans le cadre d'une coopération bilatérale forte avec la DRAAF de certaines des tâches opérationnelles de la Mission Interdépartementale et Régionale de l'Eau (à l'exclusion de celles dont la sensibilité politique nécessite un traitement spécifique). Le développement de coopérations interservices bilatérales ou multilatérales et

l'affirmation de chef de filat en substitution du rôle d'intégrateur interministériel traditionnellement assumé par le SGAR pourraient être étendus également aux domaines de l'habitat indigne (DREAL/DRJSCS), de la santé des plus démunis (DRJSCS/ARS) ou de l'articulation entre santé et pollution (ARS/DREAL- PRSE).

- **En adaptant ponctuellement les organisations du niveau régional,**

L'organisation de l'administration régionale a trouvé son rythme et une répartition équilibrée des rôles. Seul le pilotage régional de l'animation des politiques transversales interministérielles à caractère social et éducatif pourrait éventuellement donner lieu à quelques aménagements (SGAR, DRJSCS, SG 35) dans un souci d'efficacité et de lisibilité.

2) Proposition 2 : Améliorer le pilotage interministériel à l'échelon régional.

- **Rénover le comité de direction Préfet/SGAR/DR et structurer la collaboration interministérielle des services régionaux.**

Les priorités stratégiques partagées de l'état-major régional seraient définies dans le cadre d'une réunion des DR et du SGAR présidée par le préfet de région à une fréquence régulière (moins formelle que le CAR, sans ordre du jour validé et préparation de dossier). La participation de la DRFIP à ces réunions serait d'autant plus profitable que son rôle de coordination de l'action des DDFIP serait affirmé.

- **Resserrer le pilotage des agences et des opérateurs.**

Ce pilotage serait renforcé par la désignation d'une direction référente pour chaque opérateur (DREAL pour ADEME, Agence de l'Eau, SNCF Réseau, Agence française de la biodiversité) et l'instauration de comités thématiques associant les opérateurs et agences de l'Etat et les services concernés de l'Etat. Ces comités seraient notamment l'occasion de valider les feuilles de route régionales des opérateurs, comprenant systématiquement des déclinaisons départementales, ou de faire des propositions dans le cas d'objectifs assignés par le ministère de tutelle. Le suivi des objectifs serait ensuite assuré à fréquence régulière par le CAR.

- **Repositionner le SGAR sur des politiques qui montent en puissance.**

En complément de son rôle de cabinet auprès du préfet de région, et de son intervention sur les politiques structurellement interministérielles avec une forte dimension régionale (mer, développement économique et entreprises en difficulté, IAA) en lien avec les directions régionales et les préfets de département, le SGAR doit renforcer son positionnement dynamique sur les enjeux nouveaux nécessitant de structurer l'intervention de l'État ou les domaines d'intervention où les politiques publiques ne sont pas encore stabilisées. Cela conduit notamment à amplifier son action dans les domaines présentant une actualité et une acuité particulières (par exemple : rénovation des contrôles, politique de jeunesse et de cohésion sociale, politique de la ville, valeurs républicaines, illettrisme). Cela amène indirectement à réinterroger, dans une optique d'économie de moyens et d'efficacité, le périmètre de l'entité DRJSCS, et le portage des missions interministérielles sociétales sur lesquelles l'État est attendu et qui pourraient être réparties entre la préfecture cheffe lieu de région (SGAR ou SG préfecture de région) et l'échelon départemental (préfectures ou DDCSPP).

- **En développant l'approche par objectifs et engagements de service au niveau régional.**

Cette approche, mise en place par certains services dans le cadre de la RÉATE (document DREAL du 25 août 2010 à actualiser), doit être systématisée à l'ensemble des services régionaux et interrégionaux (DIRO et DIRM) afin de préciser les modalités d'intervention et de gouvernance vis-à-vis des autorités et services territoriaux. Elle a vocation à se traduire dans la signature de lettres de missions annuelles du Préfet de région aux directeurs régionaux.

Cette approche gagnerait par ailleurs à être formalisée, à l'instar des protocoles entre les préfets de département et l'Agence Régionale de Santé, pour améliorer l'articulation avec les services territoriaux de l'Education Nationale et des finances, dans le respect de leur gouvernance propre et pour les sujets intéressant le développement territorial et la cohésion sociale.

3) Proposition 3 : Développer la cohérence de l'État à l'échelon interrégional.

- **Pour la conduite des missions des opérateurs interrégionaux (SNCF Réseau),** l'instauration de comités exécutifs rassemblant les services concernés de l'État et l'opérateur aurait pour fonction de valider une feuille de route partagée et d'assurer son suivi.
- **Pour la représentation officielle de l'État dans les instances interrégionales et l'animation des acteurs et des comités inter-régionaux** (SATT, COMUE, comités filières IAA, auto, pôles de compétitivité ID4CAR, Mer Bretagne Atlantique), les échanges entre les directions et chargés de missions des SGAR des deux régions sont à renforcer. Les participations croisées des services des deux régions aux différents comités doivent également être favorisées.

Cette cohérence renforcée de l'État au niveau interrégional permettrait de mieux gérer les relations avec les deux collectivités régionales.

OBJECTIF 2 : RENFORCER L'ETAT LOCAL DE PROXIMITE

1) Proposition 4 : Formaliser l'offre de service de l'État autour des sous-préfets développeurs.

Indépendamment de l'organisation des services de l'État aux niveaux départemental et régional, il est proposé de **structurer leur intervention sous le pilotage d'un chef de projet local chargé de les animer en mode projet**. Le chef de projet réalise un inventaire des projets structurants de développement du territoire à l'échelle pertinente (bassin de vie, d'emploi, EPCI, Pays...) qui fait l'objet d'une expertise et d'une harmonisation par les préfets de département, et est ensuite transmis au niveau régional. Le SGAR est chargé d'**impulser la construction d'une offre de services formalisée des directions régionales et des opérateurs pour répondre aux enjeux identifiés dans les territoires**, qui sera examinée en comité de direction régional. Le dispositif est évalué et mis à jour à fréquence régulière pour l'ensemble des territoires de la région, à l'occasion par exemple de réunions d'animation du réseau des chefs de projets locaux, structurées par l'échelon régional, en association avec l'échelon

départemental. Les compétences des services territoriaux de l'Education Nationale et des finances publiques pourront également être valorisées dans cette démarche.

Ce mode d'intervention est à privilégier pour le portage des projets de développement ou de rebond économique (Plateforme d'Appui aux Mutations Économiques de Morlaix) en application de la circulaire N°5756/SG que le Premier ministre a adressé aux préfets de région le 12 décembre 2014 pour la désignation de sous préfets facilitateurs de projets au niveau local.

Il peut s'agir également d'organiser les services de l'État à des échelons territoriaux pertinents à l'instar du référent Centre Ouest Bretagne ou sur le territoire inter-départemental et inter-régional de Redon.

2) Proposition 5 : Transférer des missions de l'échelon régional vers les échelons (inter)départementaux ou infra départementaux.

- **Certaines missions opérationnelles de proximité ont vocation à être exercées au niveau départemental, dès lors qu'elles atteignent la taille critique.**

La réflexion peut être lancée notamment sur les thématiques suivantes :

- le contrôle de la santé des végétaux ;
- le renforcement de la coordination des plans de contrôles de l'ensemble des administrations ;
- la protection de la biodiversité et la gestion du réseau Natura 2000 ;
- les missions santé-environnement des ARS.

Cette réflexion devra intégrer préalablement à la décision définitive une évaluation des moyens associés pour éviter le transfert de missions sans moyens ou le transfert des agents qui semble peu réaliste. Lors de la mise en œuvre, un catalogue des compétences des ETP régionaux devenus en surnombre du fait du transfert des missions pourrait être mis en ligne par les directions régionales, afin que les préfets puissent y puiser les ressources ponctuelles dont ils manquent pour l'instruction et la dynamisation de certains dossiers départementaux, sans procéder pour autant à des mobilités d'agents.

- **Faire accepter le principe de l'inter départementalisation et favoriser la détection en amont des sujets pour lesquels elle pourrait s'appliquer.**

Les opportunités d'inter départementalisation des compétences rares (ex : l'instruction des demandes de transports exceptionnels du 56 et du 22 réalisée dans le 22, le pôle contentieux des étrangers de la préfecture d'Ille-et-Vilaine qui intervient pour les 4 départements, l'inspection contrôle évaluation réalisée dans le 56 pour les 4 départements, le contrôle des chambres d'industrie et de commerce dans le 56 pour toute la région) doivent être recherchées en priorité par rapport à la régionalisation, jusque-là privilégiée en Bretagne et développée dans l'urgence pour pallier à l'extinction de compétences rares dans un contexte de suppression de postes. Une revue des missions occupant moins de deux ETP par structure pourrait permettre d'anticiper cette gestion des compétences rares plutôt que de la subir.

Dans les domaines d'intervention de la DIRECCTE, ce mode d'organisation pourrait être envisagé pour la politique du titre, les agréments qualité et les ex-agréments simples des services à la personne ainsi qu'en matière d'apprentissage public. Le domaine du sport et de la jeunesse (DRJSCS) pourrait être exploré de manière anticipée pour permettre dans les départements en surnombre (56 et 29) le maintien sur place des agents au profit d'une solidarité vers les entités en sous-effectifs. Sur certaines

problématiques encore plus pointues, la montée en spécialisation de tel ou tel département doté de référents identifiés aux compétences reconnues pourrait même être organisée, évitant ainsi la dispersion dans des formations de formateurs couteuses et favorisant indirectement le développement de pratiques régionales harmonisées.

Cette organisation supposera l'intervention de conventions-type pour organiser l'autorité fonctionnelle entre préfecture « siège » et préfecture d'accueil, et une attention managériale particulière aux agents travaillant dans un tel cadre pour éviter une tentation d' « électron libre ».

- **Transférer des chargés de mission régionaux vers les départements, notamment dans un objectif de gestion des ressources humaines.**

Cela pourrait être le cas des chargés de missions régionaux dont les missions sont réparties par zone géographique. Leur périmètre d'intervention serait réorganisé à l'échelle départementale et ils seraient rattachés aux services départementaux (exemple : une partie des chargés de mission développement économique de la DIRECCTE, à l'exclusion de ceux -les plus nombreux- en charge des filières.).

- **Désigner des chefs de projets régionaux.**

Ces chefs de projets, issus du réseau des sous-préfets d'arrondissement et des directions départementales interministérielles, peuvent se voir confier des missions de pilotage, d'animation ou de gestion. Légitimé dans sa fonction par une lettre de mission, le chef de projet peut mobiliser les compétences des services aux différents niveaux territoriaux et les faire travailler en mode projet. On peut citer à ce titre le pilotage du plan de lutte contre l'illettrisme ou la représentation de l'État vis-à-vis de l'Association régionale des îles du Ponant. Il est envisagé dès 2015 de désigner un sous-préfet référent au niveau régional sur les aires de grands passages dans le cadre des travaux collectifs de révision des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage.

Des chefs de projet peuvent aussi être désignés dans les directions départementales.

3) Proposition 6 : Renforcer la taille critique des services départementaux et l'autorité du préfet de département

- **Soit de manière fonctionnelle,**

Constatant la stabilisation des organisations cinq années après la mise en place de la RÉATE, il peut être envisagé de systématiser la signature d'engagements de services des directions régionales au profit des préfectures de département ainsi que la formalisation d'une notation intercalaire des directeurs d'UT. Ces propositions d'appui du niveau régional au travers de modalités efficaces et simples font consensus en Bretagne, mais ne répondent que partiellement aux attentes de l'échelon départemental. Une autre option pourrait être un rattachement sous l'autorité fonctionnelle du préfet de département des unités territoriales (UT) de la DIRECCTE, de la DREAL et de la DRAC (STAP). Dans cette configuration, les UT conserveraient leur rattachement hiérarchique à la direction régionale, et la définition des objectifs et les évaluations de leurs responsables seraient conduites conjointement par les autorités hiérarchiques et fonctionnelles. Cette seconde option permettrait de s'affranchir des structures de coordination existant en préfecture (gains en ETP), qui s'imposent actuellement par l'absence de lien fonctionnel formel entre le préfet de département et le directeur de l'UT.

- **Soit de manière organique.**

Prenant acte de la première phase d'acculturation et de construction des compétences transverses instaurées par la RéATE, il s'agit de poursuivre la structuration des directions interministérielles.

Cela peut consister à promouvoir la fusion des DDCS et DDPP à l'instar de l'organisation en place en Ile-et-Vilaine. Cette organisation, qui n'a pas été sans difficulté à l'époque, est aujourd'hui stabilisée et pertinente. Les différents métiers de cette direction « des populations » se rejoignent autour de trois thématiques principales : l'instruction des autorisations et certifications, les contrôles ainsi que la gestion des alertes et la prévention des crises. Par ailleurs, l'unicité de direction permet de favoriser le rapprochement des fonctions support. S'il n'y a pas d'obstacle de principe à l'échelon régional, cette fusion ne fait pas aujourd'hui l'unanimité à l'échelon départemental, et il conviendra d'apprécier la situation en fonction des enjeux de chaque département (taille critique des entités DDCS et DDPP, perspectives de mutualisation et d'économies supplémentaires lors de rapprochement sur un même site, niveau de reconnaissance et de visibilité sur leurs champs de compétence). Un rapprochement progressif, de l'immobilier ou des fonctions supports, ou partiel par la mise en place de guichets uniques, pourrait amorcer le processus au sein d'entités où le réflexe identitaire revêt aujourd'hui une dimension d'autant plus particulière qu'il est conforté par certaines règles ministérielles.

De même un rapprochement peut être recherché entre les bureaux des installations classées des préfectures (BIC) et les UT DREAL et DDPP, ainsi qu'entre les STAP et les DDTM. L'engagement des réflexions permettra de voir si les rapprochements resserrés envisagés peuvent aller jusqu'à la fusion.

Les UT DIRECCTE ont par contre vocation à conserver leur périmètre d'intervention actuel, de même que les DT ARS.

OBJECTIF 3 : OPTIMISER LA MOBILISATION ET LE MANAGEMENT DES RESSOURCES

1) Proposition 7 : Dans une logique de proximité.

- **Les maisons de l'État.**

Le regroupement des services de l'État dans des maisons de l'État permet de rationaliser le patrimoine immobilier tout en favorisant le maintien des services et des agents sur le territoire. Ces regroupements peuvent servir de support à l'expérimentation de guichets uniques pour améliorer la lisibilité de l'action de l'État et sa présence sur les territoires (relais de services au public). Cette action nécessite de découpler la fonction d'accueil de premier niveau et celle de traitement des dossiers. Elle s'appuie sur le développement de la numérisation des échanges.

- **La mutualisation des services supports.**

Cette mutualisation peut s'envisager à différents niveaux :

- *Sur un même site,*

Les fonctions « logistiques » peuvent être gérées en commun pour les services présents sur un même site (accueil commun, gestion du courrier, partage d'une flotte de véhicules, entretien des véhicules par secteur géographique à l'instar de l'intervention du SGAMI sur le secteur de Rennes).

- *Au niveau départemental,*

La poursuite de la convergence des architectures informatiques au niveau départemental doit permettre de renforcer les collaborations interministérielles. Cela nécessite d'amplifier l'action et de pérenniser les moyens des SIDSIC (par exemple à les faisant porter par un BOP unique).

Les compétences rares, notamment en matière de médecine de prévention ou dans le domaine du contentieux par domaine de spécialité peuvent être partagées (exemples : ressources humaines et marchés publics à la DIRECCTE).

- *Au niveau régional,*

Des mutualisations sont possibles à cette échelle pour les missions qui ne sont pas attachées au cœur du métier des services : comptabilité (plates-formes chorus et service facturier, service paye à l'instar du pôle support intégré de la DREAL), gestion de l'architecture et des moyens informatiques (ex : le SGAMI pour les administrations du ministère de l'intérieur).

Dans le domaine de la gestion de l'immobilier, il conviendrait de rassembler au sein d'une même entité administrative les moyens humains (compétences techniques et expertise rare) actuellement dispersés entre plusieurs services existants au niveau régional (SGAMI, antenne immobilière du ministère des finances, DREAL, service constructions du rectorat...) et qui sont indispensables à la mise en œuvre des travaux d'entretien et des opérations d'investissement. Le regroupement de tous les moyens budgétaires dans un BOP régional unique permettrait d'atténuer la faiblesse des dotations budgétaires (BOP 309, 333 action 2 et 723 -REATE - CAS) et rendrait l'action de cette entité unifiée en région plus cohérente et efficace. Il semble par ailleurs impératif à la fois d'affirmer la compétence décisionnelle de l'échelon régional en terme immobilier (regroupements, constructions, pilage...) et le renforcement local de l'ingénierie de terrain pour favoriser l'acceptabilité et l'efficacité de la conduite des chantiers de réorganisation immobilière. Une autre option, à explorer à moyen terme, consisterait à s'appuyer sur le schéma directeur de l'immobilier à mettre en place pour créer un pôle régional associant services régionaux et départementaux permettant ainsi d'en renforcer le pilotage.

- *Au niveau inter régional.*

L'offre de formation peut être développée au niveau inter-régional dans le cadre d'une collaboration accrue des PFRH de Bretagne et des Pays de la Loire pour les formations transverses d'ores et déjà ouvertes à l'interministériel en région. Il est proposé d'étendre les rapprochements entre les directions régionales d'un même réseau pour les formations métiers ministérielles (collaboration des 2 DRJSCS et des 2 DREAL en particulier).

L'effet levier de la mutualisation des achats pourrait être augmenté en développant des coopérations interrégionales associant les services support existants.

- **Visioconférence et télétravail.**

Le développement des usages de la visioconférence suppose de disposer des financements pour investir dans du matériel adapté et de pouvoir accéder à un réseau ouvert interministériel et accessible aux collectivités (cf restrictions actuelles du réseau du ministère de l'intérieur). La recherche de matériel plus simple apparaît de nature à favoriser le développement des échanges à distance. L'enjeu premier doit être de doter les équipes d'un matériel accessible et robuste permettant d'asseoir la réalité du mode projet souhaité dans les territoires en Bretagne entre les chefs de projets locaux « animateurs et développeurs » et les directions régionales et opérateurs de l'Etat, en évitant des déplacements coûteux et chronophages.

Par ailleurs, les usages à valeur ajoutée du télé-travail pourraient être développés, notamment pour la conduite d'expertises pointues nécessitant de mobiliser des compétences rares, afin de maintenir des emplois sur le territoire, en particulier dans les zones moins attractives.

2) Proposition 8 : Structurer les fonctions d'influence.

Il est proposé d'organiser cette structuration en la centrant sur la collégialité de l'équipe de direction régionale et des axes de travail partagés, afin de renforcer le niveau d'implication des directions régionales dans ces sujets et de pallier tout risque de désengagement de leur part.

- **Études et prospective.**

Afin d'amplifier la fonction de coordination des études du SGAR, il conviendrait de structurer un pôle d'animation renforcé des fonctions études prospectives au SGAR ou dans une direction régionale avec l'appui de l'INSEE, en l'articulant avec les travaux des observatoires financés par l'État (GIP environnement, GREF, ...). La coordination avec les Pays de la Loire est également à développer, notamment avec l'appui des établissements publics interrégionaux de l'État (CEREMA, BRGM...).

- **Communication.**

Pour renforcer la visibilité et la cohérence de l'action de l'État territorial vers l'extérieur, la politique de communication sera redynamisée au travers de l'engagement de l'équipe de direction régionale (maintien des ressources mises à disposition par les différents services concernés auprès du service de communication placé auprès du cabinet du préfet, optimisation des parutions), véritable actrice de la stratégie régionale définie en commun. Le fonctionnement en réseau des chargés de communication maintenus au sein des directions régionales pourra être amplifié pour renforcer l'impact de la communication grand public en région. Cette communication régionale s'articulerait avec la communication de proximité qu'il convient nécessairement de maintenir dans les départements pour une réponse de terrain permettant de pallier aux critiques récurrentes de désengagement financier et humain de l'Etat dans les territoires.

3) Proposition 9 : Améliorer la gestion budgétaire de plusieurs BOP.

- **Au niveau départemental**, il conviendrait d'expertiser les conditions optimales de regroupement des crédits de fonctionnement courant (BOP 333 et 307), d'action sociale et de formation.

- **Au niveau régional**, le SGAR pourrait voir sa mission de pilotage budgétaire élargie pour les crédits de fonctionnement (307 en complément des 309, 333) et les crédits métiers interministériels (177, 303). Le stade d'une gestion budgétaire unifiée constitue l'objectif cible pertinent pour regagner des marges de manœuvre budgétaire mais aussi dans une optique d'économies d'échelle des équipes. A effectif constant, elle reste dépendante de la fusion éventuelle des BOP à venir.

4) Proposition 10 : Dynamiser le management des RH.

- Dans l'attente de décisions nationales souhaitables sur la fusion de l'ensemble des BOP ou a minima de fusion des effectifs des fonctions support, il est proposé d'**amplifier l'expérimentation de mutualisation des BOP support des effectifs** (augmentation de la réserve régionale au-delà du quota de 5 ETP par région) en préfiguration de la modularité attendue des organisations en région.
- **Encourager la mobilité interministérielle des agents** pour favoriser le brassage des cultures professionnelles propre à diffuser la transversalité nécessaire à la conduite des politiques interministérielles, notamment par le travail en cours sur la convergence des statuts.
- **Accompagner les agents dans leur démarche de professionnalisation** pour permettre la conciliation de l'objectif d'augmentation des compétences dans les services départementaux et le maintien des agents dans les bassins de vie (concours, repyramidage, gestion dynamique des plafonds d'emplois).
- **Constitution d'une instance informelle de dialogue social au niveau régional**, ne se substituant pas aux différents CTP institués mais ayant vocation à être consultée sur la mise en œuvre des actions de réforme de l'Etat en Bretagne pouvant découler du diagnostic territorial.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance pour la Bretagne et que je soumetts à votre validation.

Je me permets en conclusion d'insister sur la crispation des organisations syndicales, restées sur le faux semblant de la concertation de la Réate en 2009, ainsi que sur leur très grande sensibilité à la dimension organisationnelle de la réforme et aux mobilités des agents qu'elle pourrait induire. La confirmation rapide par le niveau national du traitement accordé aux régions dont le périmètre reste inchangé serait de nature à apaiser les craintes exprimées par les organisations syndicales lors de la réunion d'échanges organisée le 28 avril dernier sur le diagnostic territorial et à permettre de travailler sereinement aux actions concrètes pour améliorer l'efficacité et la cohérence des services de l'Etat en Bretagne.

Je reste bien entendu à votre disposition pour toutes précisions complémentaires.

Le Préfet,

Patrick STRZODA

