

Conseil des Ministres du 22 juillet 2015-07-22

Communication sur la réforme territoriale de l'Etat

Le Premier ministre, le ministre de l'intérieur et le secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification ont présenté une communication relative à la réforme de l'administration territoriale de l'Etat.

La réforme de l'administration territoriale de l'Etat entre dans une phase opérationnelle, conformément au calendrier arrêté lors du conseil des ministres du 4 mars.

Elle vise à rendre l'Etat plus efficace dans le nouveau cadre régional créé par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, pour mettre en œuvre les politiques publiques et répondre aux attentes des partenaires de l'Etat.

Elle constitue une réforme sans précédent, qui crée une nouvelle architecture territoriale de la République.

Ses objectifs :

- ***Conforter l'Etat départemental dans la mise en œuvre des politiques publiques, en particulier en matière de sécurité et de solidarité.***

Les services de proximité au sein des départements seront développés et modernisés, par les outils d'information et de communication, mais aussi grâce à l'adaptation du réseau des sous-préfectures aux enjeux du XXIème siècle, à la création de maisons de l'Etat, et de maisons de service au public ;

- ***Instituer aux niveaux régional et académique des services de l'Etat puissants et stratégiques pour travailler avec les nouvelles collectivités régionales ;***
- ***Approfondir la déconcentration des pouvoirs :*** une nouvelle charte de la déconcentration sera publiée début mai.

Cette charte, complémentaire du décret du 29 avril 2004, responsabilise les chefs de services déconcentrés de l'Etat et renforce leurs marges de manœuvre. Elle sera suivie de nouvelles mesures de déconcentration budgétaire, et en matière de gestion des ressources humaines afin de leur permettre d'adapter leur action, leurs moyens et leur organisation, aux enjeux des territoires.

L'Etat au niveau local sera ainsi plus efficace, grâce à son organisation plus fluide et plus cohérente autour de son représentant ;

- ***Clarifier les missions et les compétences :*** engagée depuis l'automne 2014 sur la base d'une large concertation, la revue des missions vise à redéfinir les missions prioritaires de l'Etat et à en simplifier les modalités de mise en œuvre.

Le Gouvernement arrêtera les premières décisions sous un mois, amorçant le processus de réexamen permanent par l'Etat de ses activités, à tous les niveaux d'administration.

S'adaptant à la nouvelle carte des treize collectivités régionales du territoire métropolitain, l'ensemble des services régionaux de l'Etat s'organise pour constituer, autour du préfet de région et de directions régionales unifiées, l'état-major de l'Etat en région.

La nouvelle organisation de l'Etat au niveau régional le placera à la bonne échelle pour exercer ses compétences stratégiques en renforçant ses capacités d'animation, d'expertise, d'évaluation et de contrôle.

Les modalités de la conduite de l'action éducatrice doivent permettre une meilleure articulation avec les nouvelles collectivités régionales et une animation de proximité, simple et efficace, des acteurs de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

1. Afin de prendre en compte les spécificités de chaque territoire et de la préparer dans les meilleures conditions, l'organisation de l'Etat dans les sept nouvelles régions fusionnées sera conduite au plus près du terrain, par les préfets de région désignés préfigurateurs en associant l'ensemble des services de l'Etat :

Les sept préfets préfigurateurs sont chargés, avec l'ensemble des équipes régionales, d'animer et de coordonner la réforme, de mener le dialogue avec les élus et la concertation avec les organisations syndicales pour élaborer un projet d'organisation régionale, incluant notamment une proposition d'organisation fonctionnelle et d'implantation géographique pour chaque direction régionale ;

Le Premier ministre a désigné à cette fin, les préfets préfigurateurs, les préfets des régions Alsace, Aquitaine, Bourgogne, Midi-Pyrénées, Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes .

Les projets d'organisation, établis dans le respect de grands principes nationaux, seront soumis au Gouvernement pour la fin juin, et feront l'objet de décisions en juillet ;

Les préfets de région concernés engageront très rapidement la concertation prévue par la loi du 16 janvier 2015 avec les collectivités territoriales sur le choix du siège des futurs chefs-lieux provisoire.

La méthode suivie est profondément nouvelle, puisque l'organisation projetée sera construite à partir des projets élaborés localement dans le dialogue entre le représentant de l'Etat, les responsables de services, les élus et les représentants des personnels ; les organisations pourront être modulées pour tenir compte de la diversité des territoires.

2. Les principes généraux, qui fixent le cadre des réflexions territoriales, ont été arrêtés suite aux travaux conduits par les missions des inspections générales sur l'organisation territoriale de l'Etat et par les préfets des régions Bourgogne et Franche-Comté demandés par le Premier ministre.

Ils reposent sur la volonté de garantir un fonctionnement plus efficace des services territoriaux de l'Etat en appui aux politiques publiques de proximité. La juste association des territoires à cette réforme doit permettre à chacun d'entre eux d'y trouver sa place.

Les anciennes directions régionales ont vocation à constituer une direction unique ; ces directions ne seront pas nécessairement implantées au chef-lieu de la région, lorsque les villes concernées sont bien reliées entre elles ;

Les fonctions de programmation stratégique des directions régionales seront regroupées sur le site d'implantation principale. L'équipe de préfiguration pourra proposer, lorsque les directions régionales exercent des fonctions opérationnelles (instruction de titres, autorisations, subventions, etc...), une organisation sur plusieurs implantations, dans une logique fonctionnelle ou au niveau départemental pour le compte d'un ou plusieurs départements ;

Un regroupement interministériel des fonctions supports régionales sera proposé dans le cadre de la préfiguration ; il est au moins nécessaire pour l'immobilier et les achats ;

Ces organisations seront conçues en vue de renforcer la proximité de l'action de l'Etat, notamment au niveau départemental, dans une logique d'équilibre des territoires avec une attention particulière portée à la situation des anciens chefs-lieux régionaux.

3. Pour ce qui concerne les agences régionales de santé, sept directeurs généraux préfigureurs sont nommés : ce sont ceux des régions Lorraine, Aquitaine, Rhône-Alpes, Bourgogne, Midi-Pyrénées, Basse-Normandie et Nord-Pas-de-Calais.

Les futures agences régionales de santé auront pour périmètre les nouvelles régions. La désignation de ces préfigureurs ne prédétermine en aucune façon le choix d'implantation du service.

4. Pour ce qui concerne les services déconcentrés de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, neuf recteurs coordonnateurs sont désignés dans les sept nouvelles régions (respectivement les recteurs de Nancy-Metz, Bordeaux, Lyon, Besançon, Toulouse, Caen, Lille) ainsi que dans les régions d'Ile-de-France et de Provence-Alpes-Côte-d'Azur (recteurs des académies de Paris et d'Aix-Marseille).

Chacun d'entre eux mène, en lien avec le préfet préfigureur et les autres recteurs concernés, la concertation avec les organisations syndicales pour élaborer un projet d'organisation inter-académique, pouvant aller de dispositifs de coopération renforcée à une intégration conduisant à une fusion d'académies.

Ces projets de convergence sans alignement sur les nouvelles régions feront également l'objet de décisions en juillet 2015.

Les évolutions de l'organisation des académies n'auront pas d'impact sur les règles de gestion des carrières et le périmètre d'affectation des personnels enseignants ;

Dans l'ensemble des neuf régions concernées, des comités de recteurs sont mis en place à la rentrée scolaire 2015 pour assurer l'unité de la parole de l'Etat sur les sujets de politiques partagées avec les nouvelles régions.

5. Une mission est confiée au commissariat général à l'égalité des territoires afin d'assurer, en temps réel pendant la période de préfiguration, l'évaluation et le suivi des impacts territoriaux de la réforme.

Celui-ci proposera au Premier ministre les éventuelles mesures d'accompagnement nécessaires pour assurer l'équilibre des territoires.

6. La réforme territoriale de l'Etat se déploiera dans un calendrier volontariste.

L'automne 2015 sera consacré, après validation des projets de préfiguration par le Gouvernement, à la préparation des conditions juridiques et administratives des nouvelles directions ;

La création juridique de la nouvelle organisation de l'Etat sera rendue effective au 1er janvier 2016, pour une mise en place progressive.

A l'issue d'une phase transitoire de trois ans, l'ensemble des nouvelles organisations de l'Etat en région devra être stabilisé ;

La répartition des instances des conseils régionaux sera, elle, du ressort des nouvelles assemblées.

Par cette réforme de grande ampleur qui concerne tous les services administratifs de l'Etat de niveau régional et supra régional, le Gouvernement entend renforcer la cohésion sociale et territoriale, dont l'Etat est le premier garant en mettant en cohérence les compétences, les missions et l'organisation de ses services avec ceux des collectivités régionales.

L'accompagnement de la réforme territoriale en matière de ressources humaines

La ministre de la décentralisation et de la fonction publique a présenté une communication relative à l'accompagnement de la réforme territoriale en matière de ressources humaines.

La réforme de l'Etat, qui vise à renforcer les capacités de pilotage stratégique au niveau des grandes régions, va conduire à une évolution des conditions d'exercice des missions des agents publics.

Elle s'accompagne d'une modernisation de la fonction publique, avec comme objectifs l'amélioration de la qualité du service public, son accessibilité dans tous les territoires et le renforcement de la cohésion sociale territoriale.

La mise en œuvre de la réforme doit reposer sur l'exemplarité de l'Etat dans la conduite du changement et l'accompagnement de ses agents.

A la différence des précédentes réformes, le Gouvernement fait le choix d'un accompagnement reposant sur le principe d'égalité de traitement entre agents, quel que soit leur ministère d'appartenance, et reposant sur un suivi personnalisé pour chacun.

1. Un dialogue approfondi sera mis en place tout au long du déploiement de la réforme. Le dialogue social sera renforcé avec les représentants des personnels avec lesquels une concertation approfondie sera conduite au niveau interministériel, par chaque ministre et au niveau local.

Les agents seront associés à la réforme en tant que force de proposition sur les évolutions des organisations de travail, et seront informés régulièrement des décisions prises. Les conditions de travail, la qualité de l'environnement professionnel ainsi que le développement des compétences seront mis au cœur de la réflexion sur les nouvelles organisations.

Leur mise en place sera précédée d'une étude d'impact, qui évaluera leurs conséquences sur les personnels et leurs conditions de travail.

Une circulaire sera adressée à tous les préfets de région préfigurateurs afin de les inviter à mettre en place une instance interministérielle de dialogue informel, composée des organisations syndicales représentatives de la fonction publique de l'Etat. Cette instance sera réunie à chaque étape de la réforme.

2. Les agents des services régionaux de l'Etat seront accompagnés de manière collective et individualisée.

La nouvelle organisation territoriale de l'Etat pourra se traduire par une nouvelle implantation des services régionaux.

Concernant l'éducation nationale, la réforme n'aura pas de conséquence sur la gestion et le périmètre d'affectation des personnels enseignants.

Un suivi particulier sera mis en place pour les agents susceptibles de devoir effectuer une mobilité fonctionnelle ou géographique. Chaque agent se verra ainsi désigner un référent local ministériel ou interministériel chargé de suivre sa situation personnelle.

Il sera créé, par voie législative, un droit à mutation prioritaire pour les agents dont le poste sera supprimé. Ils pourront bénéficier d'une priorité d'affectation ou de détachement sur tout emploi vacant correspondant à leur grade dans les administrations de l'Etat situées dans la même zone géographique.

Les bourses locales de l'emploi de chacune des trois fonctions publiques seront mobilisées et mises à disposition des agents.

Le télétravail sera par ailleurs développé afin de faciliter l'articulation entre la vie professionnelle et la vie personnelle des agents devant effectuer une mobilité.

Un décret en Conseil d'Etat sera pris d'ici à l'été et précisera, concrètement, les droits et obligations des agents en situation de télétravail.

Des plans de formation seront mis en œuvre en appui des agents dont les missions seraient appelées à évoluer.

Dès le 1er janvier 2016, chaque agent concerné par la réforme de la carte des administrations régionales de l'Etat verra sa rémunération garantie, et bénéficiera en outre d'une aide financière à la mobilité sous la forme d'indemnités ou de prestations d'action sociale.

Une attention toute particulière sera notamment portée à la situation des agents au regard de leurs charges de famille.

Un fonds interministériel d'accompagnement sera créé afin que tous bénéficient d'un traitement égal, indépendamment de leur ministère d'appartenance. Tous les agents de l'Etat seront ainsi accompagnés dans les mêmes conditions par des dispositifs interministériels, appliqués de manière identique dans tous les services.

Un suivi particulier sera mis en place pour les cadres dont l'emploi fonctionnel serait appelé à disparaître dans le cadre des réorganisations. Ils bénéficieront, dès le 1er janvier 2016, de garanties statutaires et du maintien de leur rémunération.

3. Un accompagnement dans la conduite du changement.

Les agents chargés d'encadrement seront l'élément moteur de la réforme à conduire. Ils devront être en mesure de mettre en place les nouvelles organisations et bénéficieront à ce titre d'un accompagnement professionnel.

De nouvelles formations leur seront par conséquent proposées en matière de pratiques managériales et de conduite d'équipes en situation de changement ou encore de développement de l'expression directe des agents.

L'enrichissement de ces pratiques de conduite d'équipe sera complété par le renforcement de la déconcentration managériale, qui leur assurera de nouvelles marges de manœuvre dans la gestion des ressources humaines et permettra une meilleure adaptation des organisations à chaque territoire.