

**Note pour monsieur le secrétaire général pour les affaires régionales
Réforme territoriale – Thèmes de réflexion**

Dans le cadre de la réforme territoriale, le Préfet de région préfigurateur organise le 13 mai prochain un séminaire interministériel autour de 7 thèmes de réflexion. Sans attendre ce séminaire et au vu de premiers échanges avec les DDT de Rhône-Alpes je vous transmets ci-après des premiers éléments d'analyse.

1) limites de l'exercice :

La réforme territoriale est menée à un rythme soutenu et nous disposons tous de délais très limités pour définir l'architecture des futures organisations. Mais celles-ci, et les choix associés, sont fortement dépendant des objectifs qui seront fixés en termes de réduction d'effectifs. Il est clairement difficile voire risqué d'opérer des choix en matière de redéploiement d'effectifs pour conforter des missions de niveau régional ou départemental sans la connaissance du niveau de contrainte qui nous sera imposé en matière d'effectifs.

Si l'on peut naturellement penser que la fusion des directions régionales constituera des gains à venir en ETP, au vu de la mutualisation de certaines missions, elles ne pourront pas seules pourvoir à la baisse du triennal. Il faut plutôt avoir en tête que la fusion risque même générer un sureffectif temporaire de la future DREAL, le temps d'approcher de l'organisation cible.

2) l'articulation DR/DDI :

a) de l'exercice de la proximité

La MIGT vient de nous faire part des éléments de conclusion d'une vaste écoute externe qu'elle a mené auprès d'environ 70 interlocuteurs (dont des Préfets et des DDI), dans les deux régions Auvergne et Rhône-Alpes, portant sur l'action des 2 DREAL mais aussi projetant leurs attentes par rapport à la future DREAL fusionnée. Ces éléments seront prochainement présentés aux préfets des deux régions.

Il en ressort tout d'abord l'expression d'un haut niveau de satisfaction sur le service rendu par les DREAL. La proximité des DREAL est jugée par ailleurs comme une de leur forces essentielles, et constitue un des enjeux de la création de la nouvelle région puisqu'il est demandé de manière unanime par les entités écoutées que les DREAL puissent conserver cette proximité et leur réactivité à la faveur de la création de la région AURA.

Cependant, certains acteurs (surtout externes à la sphère État) ont évoqué le souhait de clarifier la posture des services portant les politiques du MEDDE et du MLETR entre DR et DD.

Si la bonne structuration des réseaux métiers DREAL/DDI est une force et nous a beaucoup fait gagner dans nos modes de fonctionnement collectifs, nous sommes conscients que sur certains des sujets que nous portons, nous avons à travailler afin de pouvoir aller plus loin dans la construction puis l'expression d'une position commune qui pourrait alors être portée par les DDT seules (sauf souhait d'appui présentiel de la DREAL sur certains dossiers).

A titre d'exemple, nous avons pu identifier avec les DDT de Rhône-Alpes une première liste de pistes de réflexion / points d'amélioration :

- la gestion des dossiers « espèces protégées » dans le cadre de dossiers d'aménagement, en améliorant la coordination DREAL/DDT dans la continuité de ce qui a été fait dans le cadre de l'expérimentation IOTA,
- la mise en œuvre du CPER (hors volet « mobilités » spécifique DREAL) et son suivi a vocation à se réaliser au niveau du département,
- voir comment aller plus loin dans la subsidiarité en matière d'aménagement et de planification,
- une plus grande mise sous contrôle des dossiers sensibles (mise en place d'un système d'alerte à tous les niveaux),
- poursuivre la montée en puissance sur le travail en mode projet aux échelons départemental et régional : ce mode de fonctionnement a pleinement fait la preuve de son efficacité, par exemple pour la ZIP Salaise (38), même s'il doit être réservé à quelques dossiers vu son caractère très chronophage pour les services au vu de l'investissement spécifique qu'il nécessite,
- la poursuite de la réorientation des organes de pilotage (comité des directeurs DREAL/DDI) encore plus vers les sujets à enjeux et à caractère stratégique,
- l'articulation DREAL/DDT dans le domaine des paysages (sites classés notamment) pourrait être améliorée (la posture des DDT et leur niveau d'implication est très variable selon les départements).

Compléter cette liste et définir les évolutions qu'elle implique nécessite de passer par une analyse fine thème par thème qu'il serait intéressant de conduire avec les DDI. A noter que le niveau d'implication et de plus-value respective des niveaux départemental et régional sont évidemment différents selon les sujets.

La dimension des directeurs de DDI comme chefs de projets interministériels au niveau départemental est déjà très forte et nous paraît devoir se poursuivre à l'avenir.

b) le bon niveau d'exercice des missions et l'inter-départementalité

Il ne pourra pas y avoir dans la future région AURA des modes d'organisation et d'exercice des missions différents. Or, nous faisons le constat que le niveau d'implication de s 2 DREAL sur le champ opérationnel ou dans le pilotage au niveau territorial n'est pas tout à fait identique.

Il arrive, et cela s'explique souvent par l'historique ou les effets taille, que certaines missions ou parties de missions qui devraient être réalisées par les DDI (crédits natura 2000, analyse de conventions d'OPAH, ...) soient encore traitées par une DREAL. Ceci ne saurait durablement perdurer et les ETP correspondant à ces missions qui relèvent du champ départemental (restant à chiffrer) ont vocation à être basculés en DDT (soit en les répartissant sur toutes les DDT, soit en les affectant sur l'une d'entre elles qui assurerait alors le portage pour les autres).

A titre d'exemple, nous avons d'ores et déjà acté début 2015, d'un commun accord entre les 2 DREAL, le transfert de l'ETP de la DREAL Auvergne intervenant sur des missions juridiques propres aux DDT (contentieux de l'urbanisme) vers la DDT63 ; celle ci aura ainsi compétence pour 3 DDT sur 4 de la région Auvergne. La même réflexion sera conduite dans les 2 DREAL sur l'ensemble de nos domaines.

La question du confortement des compétences actuelles des DDI par une approche inter départementale est à approfondir mais ne relève pas de la réflexion « fusion » portée par les DREAL : par exemple, la conduite d'opération pour le compte de l'immobilier de l'État, le contrôle de la construction, ou encore les interventions relevant du domaine public fluvial lacustre pourraient utilement être portées par une ou plusieurs DDT pour le compte des autres.

D'une manière plus générale, l'exercice de certaines missions au niveau régional a un sens du fait même du nombre d'ETP consacrés à cette mission et du niveau d'expertise attendu. En Auvergne, pour certaines missions, les ETP présents au niveau régional ne constituent pour autant pas une masse critique suffisante et de ce point de vue, la fusion apportera une plus-value en consolidant l'expertise et la capacité de répondre rapidement à nos interlocuteurs.

Certaines missions, portées aujourd'hui au niveau régional en Rhône-Alpes et au niveau départemental en Auvergne devront faire l'objet d'une clarification à l'avenir (pas nécessairement à faire pour le 1^{er} janvier 2016 : à titre d'exemple, en Rhône-Alpes, le choix a été fait dès 2010 de mutualiser en DREAL l'instruction des autorisations de transports exceptionnels sur 2 sites (Lyon et Grenoble) quand ces missions restent en Auvergne de la compétence soit d'une DDT, d'une préfecture ou d'une DDPP.

Le rééquilibrage des effectifs entre le niveau départemental et régional, évoqué ~~souhaité~~ parfois au motif qu'il favoriserait l'expertise et la mise en œuvre des politiques publiques au plus près du terrain nous semble impérativement devoir être examiné en termes d'efficacité et d'efficience. Il conviendrait alors aussi d'évaluer le risque que comporterait la démutualisation des équipes sur des champs impliquant fortement la responsabilité de l'État (exemple des ICPE).

L'inter-départementalisation de certaines missions régionales, également évoquée parfois, doit être évoquée en terme de plus-value pour les préfets, avec de surcroît la garantie que la nouvelle organisation préserve les compétences collectives et la fluidité des organisations auxquelles ils ont accès dans la situation actuelle.

c) le confortement des effectifs des DDI

La lettre de mission adressée au préfet de région mentionne un confortement de l'échelon départemental. Ce confortement peut être appréhendé sous divers angles : effectifs certes, mais aussi en matière de missions, de pilotage ou de compétences.

L'échange avec les DDI, déjà largement exprimé lors des dialogues de gestion successifs, a montré que certaines d'entre-elles sont confrontées à des difficultés en matière de compétences, parce que le pyramidage de leurs effectifs n'est sans doute plus en lien global avec la complexité des sujets à traiter, ensuite parce que les évolutions réglementaires actuelles leur conduit à avoir des interlocuteurs de plus haut niveau (PLUi, EPCI...). Obtenir des ministères un accord de repyramidage (à masse salariale constante) serait une vraie avancée pour les DDI.

2) les mutualisations de niveau régional dans le domaine RH ou budgétaire :

Nous avons identifié certaines pistes d'améliorations dans ce domaine :

- la restauration collective,
- la médecine de prévention,
- le transfert des effectifs des SIDSIC vers un BOP du ministère de l'intérieur,
- l'organisation des concours (et leur préparation),
- la formation transverse (où les mutualisations actuelles semblent pouvoir aller plus loin).
- voire la gestion des crédits d'action sociale et l'action sociale elle-même,

En revanche, nous alertons sur le fait que la RH de proximité, et d'une manière plus générale tout ce qui implique de fait la hiérarchie d'un agent dans son rôle managérial, ne saurait être mutualisée en dehors des structures mêmes où les agents exercent, que ce soit au niveau régional ou départemental, sauf à vider complètement de son sens la fonction de directeur.

L'enjeu primordial demeure avant tout l'harmonisation des règles de gestion. Regrouper en un lieu unique toute la complexité de gestion de tous les corps n'enlève rien à cette complexité et ne résout rien.

3) le cas particulier des UT :

Nous constatons aujourd'hui d'assez nombreuses interrogations sur ce que sont les UT DREAL ; sans doute viennent-elles pour une grande part du fait que la terminologie « UT » peut revêtir, suivant les directions régionales, des contenus et réalités bien différents. Il pourrait être intéressant de changer cette dénomination pour mieux les faire apparaître comme des services de la DREAL.

Au vu des questions reçues, la présente note développe donc plus particulièrement ce que représentent les UT de la DREAL.

Les UT DREAL constituent l'échelon de proximité de la DREAL sur les sujets touchant pour l'essentiel à l'inspection des installations classées et, en Rhône-Alpes, aux contrôles techniques (véhicules, équipements sous pression, canalisations...). Ces activités purement régaliennes justifient de fait une proximité du terrain notamment pour l'exercice des contrôles sur site.

Contrairement à ce que semble regretter le diagnostic stratégique Rhône-Alpes ("*incapacité à couvrir le champ d'investigation et de compétences des directions régionales*"), les UT DREAL n'ont pas vocation à être l'entité locale de représentation de la DREAL sur l'ensemble de ses champs d'intervention.

Le chef d'UT, dans la mesure où il siège au CODIR du préfet de département, peut bien entendu être interpellé par le Préfet sur des sujets qui dépassent le champ de l'UT et il les relaie alors aux services compétents de la DREAL, qui répondent ensuite au Préfet. Au-delà, et pour toutes les questions hors champ de l'UT, les préfets de département sollicitent directement l'échelon régional.

Le rattachement des UT au niveau régional est un vieux débat, maintes fois ouvert et refermé avec la conviction que l'organisation actuelle est la seule pérenne et efficace pour l'État. Le dernier arbitrage en ce sens était la circulaire du premier ministre du 31 décembre 2008 au moment de la création des DREAL. Le rapport de la mission « Rébère Weiss » de juin 2013 et celui de la Cour des Comptes de la même période préconisent le maintien du statu quo.

En effet, s'agissant des installations classées pour la protection de l'environnement, la diversité des sites soumis à la réglementation n'a d'égal que le niveau de complexité et de compétences que leur contrôle et leurs règles de fonctionnement imposent.

Les sites industriels les plus importants, de manière nettement plus marquée que les sites agricoles ou agro-alimentaires, présentent un niveau de risques environnementaux ou technologiques qui nécessitent pour leur suivi une connaissance fine tant du droit que des meilleures technologies disponibles pour en atteindre les objectifs. Cette connaissance fine, par catégorie d'établissements (chimie organique ou minérale, cimenteries, carrières, incinérateurs, centres de stockages de déchets, liquides inflammables, gaz inflammables liquéfiés, explosifs et pyrotechnie, silos, hydrogène énergie,...) ou par typologie d'impacts et de risques (tant chroniques sur l'air, l'eau, la santé, la biodiversité qu'accidentels (toxique, thermique, surpression)) nécessite un faisceau de compétences qui ne peut être réuni au niveau d'un département et qui n'a de sens que dans la mutualisation au siège de la DREAL.

Cette mutualisation au siège de la DREAL conduit à une instruction à deux niveaux : celle de proximité (les UT) traite entièrement les situations les plus simples ou courantes, là où celle de niveau régional s'implique en deuxième niveau en appui aux UT sur les dossiers complexes à la fois sur le fond mais également afin d'assurer la solidité juridique et technique des options retenues. L'instruction se fait alors pour partie au niveau du siège de la DREAL, qui dispose du niveau d'expertise requis. Ce dispositif a été consolidé depuis l'accident dramatique AZF de Toulouse en 2011 tant pour assurer le bon niveau d'expertise et de pilotage de l'inspection, sous l'autorité des préfets de département, que pour des raisons de responsabilité.

Ainsi, le niveau de service apporté par une UT DREAL au préfet de département ne se limite pas à celui des seuls agents de l'UT mais bien, grâce à un effet réseau rendu possible par une autorité hiérarchique unique, celui de l'ensemble de la DREAL. Cet apport est particulièrement sensible en cas de gestion de crise où l'UT peut bénéficier de l'appui de l'ensemble du siège de la DREAL.

Le modèle UT permet également d'assurer, en matière d'installations classées, une homogénéité à l'échelle d'une région dans le traitement des dossiers, homogénéité très attendue par les exploitants qui pour beaucoup disposent de sites dans plusieurs départements et qui peuvent se comparer.

Ce type d'organisation garantit une meilleure gestion des ressources humaines, que ce soit en gestion des compétences pour spécialiser des agents sur des thématiques particulières ou pour gérer les vacances de postes.

Enfin, l'organisation de la DREAL avec des UT permet aussi des mutualisations inter-départementales. Ainsi un correspondant métier dans une UT peut avoir la responsabilité du suivi d'installations classées :

- sur l'ensemble de la région (cas des éoliennes ou du transfert transfrontalier de déchets aujourd'hui),
- ou sur plusieurs départements : cas des UT bi-départementales – Drôme et Ardèche, deux Savoie, Puy de Dôme-Allier -, cas des installations de stockage de déchets inertes (ISDI).

Sans nier la complexité de l'exercice qui se profile devant nous, je souhaite que le séminaire du 13 mai puisse effectivement dégager des pistes de réflexion utiles et espère que celles de la présente note puissent être utiles et approfondies dans les mois à venir.

Françoise NOARS