

n° - 008506-01

août 2012

Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat

Contribution du CGEDD à la mission IGA-IGF-IGAS

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 008506-01

**Bilan de la RGPP et conditions de réussite
d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat**

Contribution du CGEDD à la mission IGA-IGF-IGAS

établi par

**Francis ROL-TANGUY, Jean REBUFFEL,
Philippe QUEVREMONT et Jean GUILLOT**

Ingénieur généraux des ponts, des eaux et des forêts

août 2012

Sommaire

Introduction.....	3
1. Le bilan de la RGPP : à la recherche de l'identité perdue.....	5
1.1. Depuis dix ans une série de réformes de structures.....	5
1.2. Une gestion des ressources humaines sous tension.....	5
1.3. Un exemple : la suppression de l'ingénierie publique concurrentielle.....	6
1.4. L'équilibre entre le niveau régional et le niveau départemental.....	7
2. Proposition de méthode pour une nouvelle politique de rénovation de l'action publique.....	9
2.1. Hiérarchiser les priorités et simplifier les contraintes.....	9
2.1.1. Arrêter l'inflation législative et réglementaire.....	9
2.1.2. Supprimer des missions et définir des priorités, en lieu et place d'une tendance naturelle à l'empilement.....	9
2.1.3. Résister à la tentation du mécano administratif permanent.....	9
2.1.4. Simplifier les contraintes de gestion des décideurs locaux.....	10
2.2. Donner la responsabilité aux Ministres de conduire les évolutions dans leur ministère.....	10
2.3. Une étude d'impact préalable à toute mesure.....	10
2.4. Acte III de la décentralisation.....	11
2.5. Contrat quinquennal d'embauches.....	11
Annexes.....	13
Annexe 1 : Lettre de mission du Premier Ministre.....	15
Annexe 2 : La création des DREAL.....	17
Globalement une réussite.....	17
Avec quelques points de vigilance.....	18
Et un climat social parfois morose.....	19
Qui peut s'expliquer par diverses causes.....	19
Annexe 3 : La création des centres de prestations comptables mutualisés. .	21
Le bilan de la réforme par la mission.....	21
Trois points complémentaires à souligner.....	23
Annexe 4 : Glossaire des sigles et acronymes.....	25

Introduction

Par lettre du 6 juillet 2012, le Premier ministre a demandé aux services de l'Inspection générale de l'administration (IGA), de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) de dresser un bilan de la RGPP (Révision générale des politiques publiques) et d'examiner les conditions de réussite d'une nouvelle politique de rénovation de l'action publique en s'appuyant sur les inspections et conseils généraux ministériels ayant participé aux travaux relatifs à la RGPP.

Par note du 6 août 2012, le Vice-Président du CGEDD a demandé à quatre ingénieurs généraux de préparer la contribution du CGEDD à la mission IGA-IGF-IGAS, la coordination de cette mission étant assurée par M. Francis ROL-TANGUY.

Les éléments portant sur le bilan de la RGPP (première partie de la présente contribution) ont été adressés le 10 août 2012 à cette mission.

1. Le bilan de la RGPP : à la recherche de l'identité perdue

1.1. Depuis dix ans une série de réformes de structures

Les anciens ministères de l'équipement et de l'environnement ont connu ces dix dernières années des réformes en cascade qui ont profondément bouleversé leur identité, leurs organisations, centrales et territoriales, et, souvent, les modes de faire des agents.

Décentralisation (avec le transfert de 20 000 km de routes de l'État aux départements), création des directions inter-régionales des routes (DIR), mise en œuvre de la LOLF, fusion des deux ministères, réorganisation de l'administration centrale, lancement de la RGPP, création des DREAL, des DDEA puis des DDI, nouvelles missions liées à l'énergie, refonte puis abandon de l'ingénierie concurrentielle..., autant de réformes qui se sont enchaînées durant cette période.

Chacune d'entre elles avait sa logique et sa pertinence, la plupart étaient inévitables, et aucune n'était d'emblée rejetée. La création des DREAL¹, des DDI et des DIR a notamment été perçue comme l'opportunité d'un meilleur portage des politiques ministérielles et interministérielles. Toutefois, l'accumulation a fini par donner le sentiment à beaucoup d'agents, y compris chez les cadres dirigeants, qu'ils étaient entraînés dans un processus sans fin, guidé par des arbitrages politiques successifs et souvent par des impératifs comptables.

Ce sentiment était d'autant plus prégnant qu'il n'y avait pas simultanément une véritable réflexion sur les compétences fondamentales de l'État et que des missions nouvelles sont apparues, auxquelles beaucoup n'étaient pas préparés, alors que d'anciennes, faute d'être clairement abandonnées, se voyaient affaiblies, parfois dévalorisées.

Dans le champ de la RGPP, le mélange entre des préoccupations purement opérationnelles ou statutaires et des évaluations de certaines politiques, fréquemment inabouties car soumises à des délais intenable, a probablement concouru au trouble et au manque de compréhension qui se sont progressivement installés. En définitive de nombreux agents ont considéré que la démarche s'apparentait plus à une revue des moyens qu'à une revue des politiques publiques.

1.2. Une gestion des ressources humaines sous tension

Il est encourageant de constater que dans leur immense majorité les agents, quel que soit leur niveau, ont eu à cœur de s'adapter au changement, de répondre aux exigences des réorganisations et de recréer une culture et des modes de faire adaptés aux nouveaux services notamment dans les DREAL, dans les DDT ou dans les DIR, et cela, bien qu'ils se soient sentis peu associés aux réformes et souvent perçus comme étant les variables d'ajustement comptable.

Toutefois, il semble bien, qu'aujourd'hui, cette adaptabilité soit proche d'atteindre ses limites.

¹ cf. annexe 2 : La création des DREAL

Pour reprendre des propos récemment tenus par Jean-Marc Sauvé « le constat qui interpelle au premier abord est celui d'un mal-être, plus que d'un malaise, de l'administration ». Ce mal-être est effectivement constaté lors des inspections au titre de la sécurité et de la santé au travail conduites au sein du ministère.

Des agents, fatigués par les réformes successives, ont parfois perdu leurs repères qui pour beaucoup étaient liés aux métiers techniques ou aux contacts avec les usagers et avec les élus, au sentiment de mettre les mains « dans le cambouis », activités qui se réduisent au profit de missions plus régaliennes ou d'expertise.

C'est un vrai choc culturel qui nécessite un gros travail de reconversion et de repositionnement qui ne pourra être conduit à son terme que si des priorités sont clairement affichées et si la confiance est pleinement rétablie avec des agents dont certains ont été réorientés vers des missions remises en cause quelques années, voire quelques mois plus tard.

Cette reconversion et cette adaptation doivent être individuelles mais aussi collectives, or les difficultés structurelles sont importantes comme le montre l'exemple de la création des centres de prestations comptables mutualisés (CPCM)².

Tous les agents ne présentent pas les mêmes aptitudes au changement, alors que la moyenne d'âge s'élève, et les mobilités géographiques sont difficilement acceptables dans le contexte actuel du marché de l'emploi lorsqu'un conjoint doit retrouver un travail. De forts déséquilibres existent entre les services, certains connaissant des sur-effectifs, d'autres étant confrontés à des taux de vacance importants.

Par ailleurs la contrainte sur les effectifs va s'accroissant avec un nombre de suppressions de postes se rapprochant de celui des départs, ce qui réduit très fortement les possibilités d'arrivées, rendant particulièrement ardues la consolidation et le renouvellement des compétences surtout sur des missions pointues.

Enfin les incertitudes sur l'avenir pèsent lourd, beaucoup attendant la prochaine vague de réformes. Les réductions du nombre de postes à responsabilité et des possibilités de promotion, puissants facteurs incitatifs, sont autant de freins supplémentaires à la mobilité géographique et fonctionnelle et donc à l'adaptabilité du système.

Dès lors une profonde aspiration à une pause dans les réformes de structure s'exprime avec insistance et, dans le même temps, la demande est forte de remise à plat des missions, d'adéquation avec les moyens et d'une recherche d'un meilleur équilibre entre les différents niveaux territoriaux de services, mais aussi d'une identité forte, affirmée et pérenne.

1.3. Un exemple : la suppression de l'ingénierie publique concurrentielle

La révision générale des politiques publiques a plus souvent conduit à la réorganisation des services de l'État que revu en profondeur, ou a fortiori supprimé, des politiques publiques (tout au moins en ce qui concerne le ministère de l'Écologie). Il est donc particulièrement intéressant d'examiner comment a été conduite la suppression de l'ingénierie publique

² Cf annexe 3 : La création des centres de prestations comptables mutualisés

concurrentielle, dont le principe a été décidé par le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008. Un rapport du CGEDD³ a été consacré en septembre 2011 à ce retour d'expérience.

Cette suppression a été accompagnée d'une diminution des effectifs de l'ordre de 3300 ETP sur trois ans. Une approche projet a été mise en place au secrétariat général du ministère pour piloter cette action.

Les auteurs du rapport du CGEDD ont considéré que le pilotage opérationnel de la mesure avait atteint les objectifs qui lui étaient assignés : le dialogue avec les collectivités et avec l'ingénierie privée a été mené sans difficulté notable ; les fins de contrat délicates ont été prises en charge avec soin (au prix parfois d'un léger décalage de certains délais), etc.

Leur avis est plus nuancé s'agissant du pilotage du redéploiement des personnels correspondants. La notification à l'avance sur trois ans des suppressions d'effectifs à venir a permis aux responsables territoriaux (R-BOP) de gérer la mesure dans le temps. Des entretiens individuels ont eu lieu avec les agents. Le dialogue social a été conduit avec les organisations syndicales, préoccupées d'un nécessaire accompagnement des agents. Néanmoins le repositionnement des agents sur d'autres missions, qui concernait la très grande majorité d'entre eux (92 %), ne s'est pas effectué sans difficulté, aussi bien du côté de l'administration que du côté des agents.

L'impact catégoriel de la mesure a probablement été sous-estimé : l'ingénierie publique employait dans les services de l'Équipement beaucoup d'agents de catégorie C technique, et leur repositionnement au sein du même programme (Urbanisme, Paysage, Eau et Biodiversité) s'est révélé d'autant plus problématique que 700 postes y ont été simultanément supprimés pour l'application du droit des sols (ADS). Localement, le surnombre des agents de catégorie C a empêché le recrutement dans le même programme d'agents de catégorie A, indispensables à la gestion des politiques publiques environnementales (eau et biodiversité), prioritaires au titre du Grenelle.

Du point de vue des agents, qui ont eu du mal à trouver des emplois adaptés à leurs compétences, la demande d'une clarification des nouvelles missions qui leur sont assignées s'est exprimée mais c'est également dans le domaine de la formation qu'un point de faiblesse de la reconversion a pu être noté. Il a fallu en effet près de trois ans (février 2011) pour que les premières véritables formations à la reconversion aient pu être organisées.

Au-delà, l'impact de cette décision de suppression reste à évaluer plus globalement en termes de développement des territoires, de solidarité, de coût et de qualité des prestations ainsi que de retombées économiques pour les prestataires privés.

1.4. L'équilibre entre le niveau régional et le niveau départemental

Les réformes entreprises dans le cadre de la RGPP ont concerné à la fois le niveau régional et le niveau départemental et les relations entre ces deux niveaux.

³ « Conduite de l'action de redéploiement de l'ingénierie », rapport CGEDD, septembre 2011.

La création institutionnelle des DREAL et des DDT s'est faite dans des conditions globalement satisfaisantes mais les travaux menés par le CGEDD à l'occasion de l'élaboration du projet stratégique du ministère ont mis en évidence de très réelles difficultés rencontrées ou ressenties au niveau départemental :

- pour diverses raisons, il existe une perte d'attractivité des DDT, une perte de matière grise à ce niveau, et des problèmes de masse critique ;
- il existe également un malaise plus particulièrement ressenti par les cadres intermédiaires.

Cette situation, si elle devait perdurer, ne serait pas sans générer rapidement de très grandes difficultés pour traduire concrètement les politiques ministérielles sur le terrain lorsque, comme fréquemment, le niveau départemental est le niveau le plus pertinent pour le faire.

2. Proposition de méthode pour une nouvelle politique de rénovation de l'action publique

2.1. Hiérarchiser les priorités et simplifier les contraintes

2.1.1. Arrêter l'inflation législative et réglementaire

Le contexte législatif et réglementaire doit naturellement évoluer régulièrement pour tenir compte de l'évolution de la société et des objectifs des pouvoirs publics mais l'inflation des lois, décrets, arrêtés et circulaires, maintes fois relevée, doit être une fois encore dénoncée. Plus de 2100 décrets ont été publiés au Journal Officiel en 2011 et, pour prendre un exemple dans le champ d'action du ministère chargé du développement durable, la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle 2 », comporte 257 articles et prévoit 199 décrets. Malgré une procédure de visa centralisée au niveau du ministère, le volume des circulaires et surtout celui de leurs annexes n'a pas diminué. Face à cette avalanche, le risque de décrédibilisation de l'action publique ou de démobilisation des agents est réel. Il paraît donc important qu'une nouvelle politique de réforme de l'action publique se fasse avec un nombre limité de textes législatifs et réglementaires.

2.1.2. Supprimer des missions et définir des priorités, en lieu et place d'une tendance naturelle à l'empilement

Il est difficile de supprimer des missions et de définir des priorités mais, à défaut, il en résulte un empilement de missions non hiérarchisées et une impossibilité de les assurer toutes correctement compte tenu des moyens disponibles. Cette situation n'est pas totalement nouvelle mais s'est aggravée avec l'accélération des réformes et le malaise actuel ressenti par les agents y trouve en partie son origine.

Il apparaît donc nécessaire qu'au regard d'une diminution de moyens dans des secteurs non prioritaires soit clairement explicitée et assumée une diminution des missions. L'abandon de l'ingénierie concurrentielle a montré que c'était possible même si naturellement il subsiste des difficultés liées aux transitions qui doivent être correctement traitées.

D'un point de vue pratique, cette orientation pourrait se traduire par deux actions complémentaires :

- au niveau central, dans chaque secteur d'activité, une instruction ministérielle annuelle préciserait les actions prioritaires ;
- au niveau régional et départemental, un document annuel, élaboré par les préfets déclinerait ces priorités en les adaptant au territoire.

2.1.3. Résister à la tentation du mécano administratif permanent

La décentralisation, la diminution des besoins d'équipement, la progression des préoccupations d'environnement et le souci d'approches plus globales ont conduit à des réformes de structure qui avaient leur justification mais qui ont été particulièrement nombreuses ces dernières années : création des directions inter-régionales des routes

(DIR), réorganisation complète de l'administration centrale, création des DREAL au niveau régional, création des DDEA puis des DDI au niveau départemental, création de centres de prestations comptables mutualisés...

Il n'est donc pas étonnant que les agents aspirent aujourd'hui à une stabilisation des structures existantes et à leur consolidation. Au-delà des ajustements ponctuels qui pourraient s'avérer nécessaires, cette stabilisation paraît en effet souhaitable, la priorité étant aujourd'hui la consolidation de ces structures.

2.1.4. Simplifier les contraintes de gestion des décideurs locaux

La création des directions départementales interministérielles a conduit à juxtaposer, en particulier lors des dialogues de gestion, les différentes règles propres à chaque ministère. Les directeurs départementaux se voient ainsi privés de la souplesse théoriquement apportée par la création de structures regroupées.

Il convient d'aboutir rapidement à des modalités similaires pour les dialogues de gestion de chaque catégorie de DDI et à des outils de gestion fiables.

2.2. Donner la responsabilité aux Ministres de conduire les évolutions dans leur ministère

La « Révision Générale des Politiques Publiques » a bénéficié, à l'évidence, d'un portage politique fort. Cela restera nécessaire pour conduire une nouvelle politique de rénovation de l'action publique, tout en assumant la maîtrise des dépenses (cf lettre de mission du Premier Ministre). Mais la RGPP s'est aussi traduite par une extrême centralisation de la décision.

Il y a donc un meilleur équilibre à trouver pour permettre aux Ministres de conduire, sous leur responsabilité, les évolutions nécessaires dans leur ministère.

La DGME devrait donc avoir en charge essentiellement la validation de la cohérence des actions conduites dans un ministère par rapport aux autres, ainsi que les mesures interministérielles nécessaires. La DGAFP aura aussi un rôle important à jouer pour les impacts qu'une telle rénovation de l'action publique aura nécessairement sur les fonctions publiques.

2.3. Une étude d'impact préalable à toute mesure

L'expérience de la RGPP montre qu'il faut laisser plus de place à la concertation préalable à toute mesure de rénovation.

Pour gagner ainsi en transparence, une étude d'impact préalable à toute mesure devra être réalisée. Celle-ci devrait permettre les concertations nécessaires à partir d'un document unique, quels que soient les interlocuteurs (représentation nationale, élus locaux, syndicats de personnel, associations).

Un tel document devrait chercher à raisonner « global » (c'est-à-dire à l'échelle de l'action publique : État, Collectivités locales, ...), et pas seulement à traduire l'impact pour l'État seul, en terme d'économies. De telles études d'impact préalables devraient aussi comporter obligatoirement un volet sur l'avenir des personnels concernés et les solutions proposées.

2.4. Acte III de la décentralisation

L'acte III de la décentralisation n'est pas encore suffisamment défini pour que l'on puisse en mesurer les conséquences sur les deux ministères que sont le METL et le MEDDE. Ce qui paraît cependant clair, c'est que, si l'on y réfléchit dans les mêmes termes que les actes précédents - décentralisation de blocs de compétence à droit constant avec transfert corrélatif de personnels -, cela n'aura qu'un impact limité en matière de transfert de personnels dans ces champs ministériels, au vu des compétences déjà transférées.

Il n'en reste pas moins que l'ensemble des champs d'action de ces deux ministères (écologie, risques, eau, biodiversité, énergie, transport, logement, urbanisme, égalité des territoires...) resteront des domaines partagés entre l'État - ses services ou ses opérateurs - et les collectivités locales. Il s'agira donc, au niveau régional et local de rechercher les voies et moyens de la « co-construction », de la « co-élaboration » au lieu et place du traditionnel face-à-face entre les services de l'État et ceux des collectivités locales, générateur de « doublons », cela sans remettre en cause la responsabilité finale qui incombe à tel ou tel. Dans cet esprit, une place plus large pourrait être faite aux outils partenariaux existants ou à créer, voire à redéfinir (établissements publics fonciers, établissements publics d'aménagement, agences d'urbanisme, conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement...).

2.5. Contrat quinquennal d'embauches

Pour le MEDDE et le MELT (environ 60 000 agents à eux deux), les objectifs de réduction d'emplois (environ 1300 au PLF 2013) vont, sur les années à venir, se rapprocher des volumes prévus de départs en retraite (1600 en moyenne sur 2013-2017).

Une telle équation signifie, si rien n'est fait, une réduction drastique des embauches, bien au-delà de ce qui a été fait jusqu'à présent. Cela veut dire : vieillissement accentué de la pyramide des âges, diminution du volume des promotions, blocage de la mobilité, difficultés à mettre en place des compétences nouvelles, pourtant absolument nécessaires. Tout cela ne peut qu'accroître le « mal-être » constaté dans les services.

Une nouvelle politique de ressources humaines ne peut être crédible que, si elle s'appuie sur un maintien à un niveau significatif d'embauches de jeunes, priorité définie par le Président de la République.

Préserver un rythme important d'embauches (4 à 5000 sur cinq ans) suppose d'augmenter de façon conséquente les flux de départs : il faut arriver à 10 à 11 000 départs (dont 7500 à 8000 départs en retraite) si l'on veut supprimer 6000 postes en cinq ans.

Pour cela, il faut réussir à porter la politique d'essaimage dans toutes les catégories (A mais aussi B et C) de 150 à 200 par an actuellement à 500 à 700 par an demain.

Une telle équation pourrait faire l'objet d'un contrat quinquennal discuté aussi bien en interministériel qu'avec les syndicats. Cela veut dire regarder les mesures nécessaires pour faciliter le passage dans les collectivités locales, les départs en retraite (une fois les annuités nécessaires acquises), le recrutement dans les structures partenariales. Cela veut dire aussi mobiliser fortement l'outil de formation initiale et continue des deux ministères pour engager un mouvement de reconversion, doublé par exemple d'un meilleur passage de C en B. En effet, embauches comme reconversions doivent permettre la prise en compte de la nécessaire évolution des compétences. Naturellement, un tel challenge sera facilité par le maintien de la transversalité de gestion entre les deux ministères.

L'élaboration d'un tel contrat est susceptible de donner du « grain à moudre » à la négociation sociale.

Francis Rol-tanguy

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Jean Rebuffel

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Philippe Quévremont

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Jean Guillot

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Annexes

Annexe 1 : Lettre de mission du Premier Ministre

Le Premier Ministre

- 9 9 0 / 1 2 / SG

Paris, le - 6 JUIL. 2012

Monsieur le Chef de service de
l'inspection générale de l'administration

Madame le Chef de service de l'inspection
générale des finances

Monsieur le Chef de service de
l'inspection générale des affaires sociales

Objet : Demande de mission sur le bilan de la révision générale des politiques publiques et les conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat.

Madame et Messieurs les Chefs de service,

La révision générale des politiques publiques (RGPP), engagée en juillet 2007, a constitué, depuis cinq ans, le cadre principal de la réforme de l'Etat. Elle a fait l'objet d'une multiplicité de mesures dans l'ensemble des ministères, en administration centrale et dans les services déconcentrés.

La période de la RGPP est close. Elle doit désormais faire l'objet d'une évaluation d'ensemble qui permette d'en mesurer les résultats et l'impact, tant quantitatif (économies réalisées au regard des objectifs affichés), que qualitatif, sur les agents et les interlocuteurs de l'Etat, citoyens, élus, acteurs économiques et sociaux. Une nouvelle méthode doit être définie. Il s'agit de redéfinir les missions de l'Etat, d'améliorer le service rendu aux usagers et de rendre l'administration plus efficace, tout en assumant la maîtrise des dépenses.

C'est la raison pour laquelle j'ai décidé de vous confier une mission visant à tirer les enseignements de la révision générale des politiques publiques, afin d'éclairer le Gouvernement sur les conditions et modalités d'une nouvelle politique de rénovation de l'action publique.

En vous fondant sur les études déjà réalisées, je souhaite que vous établissiez un bilan de la RGPP, au regard des objectifs initialement affichés, qu'il s'agisse des économies réalisées, de l'évolution des missions de l'Etat, de la simplification de ses actions, ou de l'amélioration de son efficacité. Ce bilan devra également évaluer les propositions restées sans suite.

S'agissant du périmètre de la RGPP, je souhaite que vous puissiez évaluer la contribution respective des différents ministères à l'ensemble des mesures et l'impact respectif de ces mesures sur les administrations centrales et sur les services déconcentrés. A cet égard, vous veillerez à articuler vos réflexions avec les travaux, achevés ou encore en cours, portant sur la réforme de l'administration territoriale de l'Etat.

Au-delà de la seule sphère de l'Etat, vous indiquerez quels impacts la RGPP a eu sur les opérateurs, les collectivités territoriales, le monde socio-économique.

À partir de quelques exemples, vous vous interrogerez également sur la méthode retenue pour mettre en œuvre ces mesures, et en particulier sur les structures mobilisées en appui (administrations et/ou intervenants extérieurs, pilotage local), l'articulation entre le calendrier de réalisation des mesures et les économies budgétaires, les mesures d'accompagnement mobilisées, et l'association des fonctionnaires et agents de l'Etat au processus de réforme.

A partir de ce double bilan de la RGPP, de ses résultats comme de sa méthode, vous formulerez des recommandations qui s'attacheront à définir les facteurs et les conditions de la réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat, en particulier les moyens d'obtenir à la fois une véritable adhésion des personnels et de l'opinion publique et un redressement de nos finances publiques à échéance de 2017.

Pour cette mission, qui pourra porter sur l'ensemble des ministères et personnels concernés par la RGPP, vous vous appuyerez sur les inspections et conseils généraux ministériels ayant participé aux travaux relatifs à la RGPP.

Vous rendrez compte de l'avancement de vos réflexions à Mme Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique. Vos conclusions me seront remises pour le 25 septembre prochain.

Je vous prie de croire, Madame et Messieurs les Chefs de service, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Jean-Marc AYRAULT

Annexe 2 : La création des DREAL

globalement une réussite et néanmoins...

Le Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 a décidé la création d'un échelon régional unifié du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Le cadre de cette réorganisation qui fusionnait les DRIRE, DIREN et DRE a été défini par une instruction du Premier ministre du 15 mai 2008.

Sa mise en œuvre, pilotée par le Secrétariat général du ministère avec le concours du CGEDD, a été menée rapidement puisque six DREAL ont été créées début 2009, les autres étant créées début 2010.

Le CGEDD a procédé dès 2010 à une inspection des six premières DREAL constituées (Nord Pas-de-Calais, Haute-Normandie, Pays de Loire, Midi Pyrénées, PACA et Rhône-Alpes), puis, en 2011, de six autres (Alsace, Aquitaine, Basse-Normandie, Bourgogne, Bretagne et Picardie)

Ces deux inspections ont montré que la création des DREAL avait globalement été une réussite.

Globalement une réussite

Les deux inspections ont porté un jugement globalement très positif sur la création des DREAL :

« Les appréciations sont toutes globalement positives ou très positives. Malgré leur création récente et malgré les réorganisations dont elles ont été l'objet, les DREAL ont en général très bien maintenu l'activité des anciennes directions régionales (DR) dont elles sont les fusions... D'une façon générale les inspecteurs considèrent que les DREAL représentent aujourd'hui, 18 mois après leur création, des services reconnus dans le paysage administratif régional. » (extrait du rapport de synthèse des inspections 2010)

« Selon la circulaire du Premier ministre du 15 mai 2008, la création des DREAL avait notamment pour objectifs « de permettre :

« – une plus grande pertinence, efficacité et cohérence dans le processus de décision, par une prise en compte en amont d'un plus grand nombre d'enjeux et des approches transversales intégrées ;

« – un poids et une légitimité renforcés vis-à-vis des parties prenantes de l'environnement, du développement durable, de l'aménagement et du logement »

« Aujourd'hui, deux ans après leur création, les DREAL sont des services puissants, structurés, qui fonctionnent ; leur légitimité et leur crédibilité sont reconnues. Elles ont su, en peu de temps, surmonter un grand nombre de difficultés : nouvelles missions et nouvelles postures de l'État, rapprochement de cultures professionnelles différentes et profondément enracinées, mise en place d'applications informatiques interministérielles complexes. » (extrait du rapport de synthèse des inspections 2011)

Au-delà de l'important travail de concertation qui a été mené avec les personnels lors de la création de ces services et du soin apporté à l'affectation des agents sur les postes des nouvelles structures, le rapport de synthèse des inspections 2010 donne quelques explications de la bonne mise en marche des DREAL :

« Ceci résulte sans doute du fait :

« – que les métiers et missions des anciennes DR ont pu dans la plupart des cas être maintenus sans modifications majeures. Les problèmes lorsqu'ils existent se situent au niveau de la constitution parfois difficile des PSI et des CPCM,

« – que les personnes compétentes sur ces missions ont gardé leur poste. Les partenaires extérieurs les ont très vite identifiées,

« – que l'encadrement et les agents sont en général motivés par leur mission. Il y a eu un investissement personnel considérable de leur part et le Grenelle de l'Environnement est par ailleurs une feuille de route claire et impliquante. On assiste sous l'effet des efforts des directions et des cadres à une progressive « dréalisation » de ces très nouveaux services même si certains points exigent une certaine attention et la poursuite d'efforts pour instituer une bonne transversalité,

« – que les stratégies sont claires et partagées tant en interne qu'avec les partenaires de la zone de gouvernance... »

Avec quelques points de vigilance

Le rapport de synthèse des inspections 2010 souligne toutefois quelques points de vigilance et notamment :

« La fusion des anciennes directions régionales entraîne par ailleurs certains effets auxquels il convient d'être attentif :

« – l'accroissement en volume de la nouvelle direction par rapport aux 3 directions précédentes, créant 4 niveaux hiérarchiques au lieu de 3 et un éloignement manifeste de l'équipe de direction par rapport à ses agents,

« – un sentiment, pour les agents, de perte d'informations, voire de perte de guidage (non visible du fait que ces agents poursuivent pour le moment leur métier mais il s'agit d'une difficulté potentielle pour les nouveaux arrivants). Le système d'information interne n'est généralement pas calibré à la hauteur de la taille et de l'importance nouvelle de la direction,

« – une multiplication des écrans et des fonctions d'adjoint ou chargés d'étude,

« – un questionnement des agents sur la façon dont le directeur arbitre entre développement et protection de l'environnement et une certaine idée préconçue selon les fonctions antérieures du directeur (ex. DRIRE, DIREN ou DRE) »

Et un climat social parfois morose

Le rapport de synthèse des inspections 2011 souligne un climat social parfois morose malgré la réussite, globalement, de la mise en œuvre des DREAL :

« - Le climat social est globalement morose, avec de nombreux ressentis : absence de vision partagée sur les missions prioritaires, fonctionnement transversal insuffisant, éloignement de la direction du fait de la multiplicité des niveaux hiérarchiques, rigidité de la gestion des différents corps. Beaucoup de frustrations s'expriment autour de la difficulté à faire face à la multiplicité des tâches, parfois très techniques, avec des moyens et des compétences qui ne suivent pas. La question immobilière joue ici un rôle important : lorsque le regroupement des services a pu être réalisé (Alsace, Aquitaine, Bourgogne, Bretagne, Picardie) les tensions sont moins fortes. »

Qui peut s'expliquer par diverses causes

Les deux rapports d'inspection soulignent notamment :

« L'adéquation des moyens aux missions est une question qui reste très prégnante et qui constitue une forte préoccupation notamment pour les métiers de spécialistes. La compétence et la reconnaissance du professionnalisme des DREAL, leur pouvoir d'influence sur les acteurs extérieurs est directement déterminée par l'existence et le maintien de ces compétences. Ceci impose une souplesse dans les processus de recrutement, une vérification de la bonne répartition des moyens humains entre les DREAL » (rapport de synthèse des inspections 2010)

« En matière de gestion des ressources humaines, les DREAL font toutes remonter les mêmes difficultés liées au « carcan administratif » qui empêche une gestion fluide des personnels des différents corps, difficilement compréhensible aux yeux des agents. Cette absence d'harmonisation au niveau national des règles de gestion des corps, outre la complexité qu'elle induit au quotidien, influe sur le climat social et est un frein important au sentiment d'appartenance à une même direction » (rapport de synthèse des inspections 2011)

« Le facteur immobilier est pour certaines DREAL une vraie difficulté » (rapport de synthèse des inspections 2010)

« Un appui accru des administrations centrales sur les fonctions support, la levée de contraintes de gestion des personnels contribueront à aider les cadres dirigeants à se détacher du quotidien pour faire évoluer les DREAL vers des services capables à la fois de porter des politiques publiques diversifiées et d'en faire la synthèse lors de leur mise en œuvre dans les territoires » (rapport de synthèse des inspections 2010)

« D'une manière générale, il est souhaité de la part des administrations centrales davantage d'écoute, de diffusion de bonnes pratiques (éviter que chacun ne développe ses propres outils), d'animation, de coordination entre les directions générales afin de prioriser les missions au regard des moyens disponibles. » (rapport de synthèse des inspections 2011)

Annexe 3 : La création des centres de prestations comptables mutualisés

Le déploiement de l'application budgétaire et comptable Chorus s'est accompagné d'une mutualisation de la fonction comptable. Le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire (MAAPRAT) et le ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL) ont été chargés de la mise en œuvre des centres de prestations comptables mutualisés (CPCM) qui exécutent les actes de gestion comptable pour le compte des services déconcentrés, DREAL, DRAAF, DDT (M), DD (CS) PP pour les parties logement et services vétérinaires, ainsi que pour différents services spécialisés : DIR, DIRM, CETE, CVRH...

Un audit des CPCM a été commandé au Conseil général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces ruraux (CGAAER) et au Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD) par lettre des deux secrétaires généraux ministériels en date du 28 décembre 2010.

La commande portait sur l'établissement d'un bilan d'étape de la création des CPCM au 1er janvier 2010 en prenant en compte les difficultés rencontrées, en appréciant les organisations mises en place et en formulant des recommandations permettant d'assurer, dans des délais et à coûts maîtrisés, un service répondant aux attentes des services prescripteurs de la dépense et aux exigences de qualité comptable.

Cet audit de conseil a été engagé, en juin 2011, par une équipe d'audit paritaire entre les deux conseils généraux. Une analyse multicritères a permis de définir un échantillon de quatre CPCM à auditer, deux sous autorité DRAAF et deux sous autorité DREAL. La restitution de l'audit a été faite aux commanditaires le 7 décembre 2011.

Le bilan de la réforme par la mission

En synthèse de ses travaux, « *la mission d'audit juge encourageant le premier bilan de la mise en place des CPCM malgré un pilotage insuffisamment maîtrisé du système formé localement par le CPCM et les services prescripteurs, malgré le fait que ces derniers apparaissent comme un maillon faible de cette nouvelle organisation financière, malgré la fragilité des ressources humaines et malgré les lacunes de Chorus. Dans l'incapacité d'émettre une opinion sur l'efficacité des CPCM, la mission identifie des gains de performance potentiels.*

« *La mise en place des CPCM s'est effectuée dans des conditions rendues très difficiles par la concomitance de la réforme de l'administration territoriale de l'État et des réductions de personnel ainsi que par des moyens insuffisamment calés qu'il s'agisse des effectifs, des compétences, des processus et des outils informatiques. L'implication des directions, la collaboration entre DREAL, DRAAF et services des Finances publiques, les qualités managériales et professionnelles des responsables de CPCM et de leur encadrement, le brassage d'agents expérimentés et de recrues d'horizons divers mobilisés pour relever le défi et inventer collectivement le fonctionnement des CPCM, ont permis, sauf exception, de surmonter progressivement les difficultés, tout en absorbant la forte surcharge de travail du basculement des lourds programmes opérationnels sous Chorus et de l'intégration des recettes non fiscales.*

« Les services des Finances publiques expriment leur satisfaction des relations entretenues avec les CPCM et du travail que ceux-ci effectuent. Ils jugent le niveau de qualité comptable acceptable mais perfectible par le déploiement du contrôle interne. La mission a relevé localement l'engagement à cette fin de démarche collégiale et coordonnée et de réflexion sur la cartographie des risques.

« Si le fonctionnement propre du CPCM est déterminant pour que la réforme soit réussie, le fonctionnement d'ensemble du système local d'acteurs l'est plus encore. Les problèmes rencontrés dans l'un des sites audités illustrent cette double réalité. L'articulation du CPCM avec les services prescripteurs n'a pas été intégrée dans la démarche de projet de déploiement de Chorus et de création des CPCM. Le positionnement ambigu au niveau régional du CPCM et du directeur du service support, porteurs de la réforme mais prestataires, a conduit à une mise en œuvre segmentée du dispositif dans le temps, par service, par procédure et par outil, en dépit de l'investissement des CPCM dans une fonction de reconstitution et d'animation d'un réseau local.

« Le sens de la réforme s'est ainsi un peu perdu et le caractère global du processus s'est dilué. Le principe essentiel de décorrélation de l'engagement juridique, du service fait et de la demande de paiement est encore peu appliqué. Le délai global de paiement est trop long.

« Cette difficulté de pilotage a été renforcée dans les services prescripteurs par une sous estimation de l'incidence de la réforme sur l'organisation des fonctions de pilotage budgétaire et d'exécution de la dépense. Dans un contexte de réduction des ETP support, les effectifs affectés à ces fonctions permettent mal de concilier les contraintes structurantes de Chorus et les nécessités des relations avec le CPCM. Les contrats de service passés entre CPCM et services prescripteurs sont restés trop formels pour lever les obstacles et les incompréhensions qui ont pu se manifester.

« L'effectif cible des CPCM est presque atteint aujourd'hui, après un recrutement lent et progressif.

« La compétence se construit collectivement après la formation initiale, sauf en matière de marchés publics complexes notamment routiers qui exigent une formation lourde et pratique associant les agents des CPCM et des services prescripteurs. La faible attractivité des postes, la surqualification de jeunes recrues, l'annonce de départs d'agents expérimentés incitent à anticiper la phase de dépression qui pourrait suivre le lancement des CPCM afin plus particulièrement de maintenir un encadrement de qualité.

« L'effectif actuel des CPCM n'est pas insuffisant ; le ratio de 3000 actes par agent et par an n'est pas atteint. Mais l'absence d'instruments de mesure et de suivi de l'activité des CPCM ne permet pas d'ajuster les moyens à la charge de travail ni d'objectiver les débats d'effectifs au sein des CPCM, et entre CPCM et services prescripteurs.

« Cette mesure de l'activité revêt d'autant plus d'importance que les gains de performance potentiels qu'offre aujourd'hui le dispositif sont de nature à réduire significativement la charge de travail.

« Chorus a « incarné » toutes les difficultés de la réforme. Sa complexité, son vocabulaire, sa lenteur, sa lourdeur de consultation, ses lacunes lui valent une mauvaise réputation que le mécontentement général sur les restitutions des données et le déploiement d'outils non

fiabilisés ou peu efficaces ont avivé. L'outil est maîtrisé par les gestionnaires de CPCM ; il est en revanche inadapté à un usage épisodique. La généralisation de l'usage de Chorus-formulaires apprécié par ses utilisateurs, le déploiement d'interfaces annoncées et l'automatisation de la production de données ou du suivi de l'activité, en optimisant Chorus et en favorisant la dématérialisation, allégeraient la gestion de la dépense.

« Cette gestion est lourdement pénalisée par le nombre élevé des paiements de faible montant, souvent inférieurs au coût de l'acte de paiement. Le traitement des frais de déplacement par une application interfacée avec Chorus, le déploiement encore prudent de la carte d'achat et les initiatives locales de regroupement d'achats ou de factures offrent à court terme la perspective d'une réduction des actes de dépenses.

« Enfin, les marchés routiers fournissent un volume important de paiements aux enjeux juridiques et financiers souvent élevés. La mission a observé les difficultés récurrentes que posent ces paiements, pour les marchés complexes ; elles soulèvent la question d'un éventuel traitement spécifique interfacé avec Chorus. »

Trois points complémentaires à souligner

Si, globalement, la mission d'audit a donc jugé encourageant le premier bilan de la mise en place des CPCM, trois points, d'ordre général, méritent d'être soulignés :

- Des dérives sont régulièrement constatées lors du développement des grands systèmes informatiques dans l'administration (CHORUS au niveau interministériel, REHUCIT au niveau ministériel) : coûts, délais, persistance d'outils de gestion « manuels » complémentaires alors que le grand système est supposé, à l'origine, pouvoir tout faire ; elles sont très vivement ressenties par les agents qui les subissent et contribuent au climat de morosité rencontré.
- Il ne faut pas, pour estimer une réforme, juger simplement de la pertinence de la nouvelle organisation ; il faut aussi voir comment, pratiquement, on sait passer de l'ancienne organisation à la nouvelle et à quel prix ; en l'occurrence, ce coût de passage s'est avéré élevé car les fonctions comptables étaient assurées localement par des agents dont très peu ont accepté une mobilité géographique : pour un agent de catégorie C, surtout s'il possède son logement, aller travailler à Clermont-Ferrand ou à Amiens alors qu'il travaillait au Puy ou à Beauvais représente une très forte contrainte. Cette situation a eu deux conséquences : d'une part, il a fallu recruter de nouveaux agents pour les CPCM, ce qui a été difficile, long, et a hypothéqué la capacité de recruter en région des agents pour d'autres missions ; d'autre part, des agents se sont retrouvés en sur-effectifs dans les nombreux départements où il n'y avait pas de CPCM, les possibilités de redéploiement sur d'autres missions étant difficiles ou demandant du temps, situation qui persiste encore assez largement aujourd'hui.
- Les fonctions comptables étaient souvent assurées par des agents qui effectuaient aussi d'autres fonctions (secrétaires-comptables notamment) et qui appréciaient cette richesse des tâches. La spécialisation d'agents sur des fonctions comptables (comme pour d'autres fonctions) permet sans doute une plus grande efficacité et peut

correspondre aux attentes de quelques-uns mais elle sera aussi source de coûts qui doivent être pris en compte si elle se traduit par des taux de rotation élevés d'agents.

Annexe 4 : Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADS	Application du droit des sols
CETE	Centre d'études de l'équipement
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CPCM	Centre de prestation comptable mutualisé
CVRH	Centre de valorisation des ressources humaines
DDEA	Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture
DDI	Direction départementale interministérielle
DDT	Direction départementale des territoires
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGME	Direction générale de la modernisation de l'Etat
DIR	Direction interrégionale des routes
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DIRM	Direction interrégionale de la mer
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DRE	Direction régionale de l'équipement
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MEDDE	Ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie
METL	Ministère de l'équipement, des transports et du logement
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PSI	Pôle support intégré
R-BOP	Responsable de budget opérationnel de programme
REHUCIT	Ressources humaines complètes, informatisées et territorialisées
RGPP	Révision générale des politiques publiques

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

**Conseil général de
l'Environnement
et du Développement durable**

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73

