



**MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction de la
modernisation et de
l'administration territoriale**

**PROJET STRATEGIQUE
POUR L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ETAT
2022-2025
MAQUETTE DE TRAVAIL (V. 3 au 06/07/2021)**

Sommaire

Introduction

1- Les principes de l'action de l'ATE

1.1 Cohésion et complémentarité

1.2 Adaptabilité et visibilité

1.3 Simplicité et efficacité

1.4 Responsabilité et proximité

2- L'organisation et le fonctionnement de l'ATE : consolider les dynamiques, mobiliser les compétences, accompagner l'innovation

2.1 Consolider et tirer profit des évolutions récentes

2.2 Faire aboutir les chantiers de convergence

2.3 Adapter le management des équipes au nouveau cadre de l'ATE

2.4 Clarifier et optimiser les relations entre chaque niveau d'administration

2.5 Refonder le dialogue de gestion dans une approche objectifs/moyens

2.6 Adapter le cadre du dialogue social

3- L'ATE, composante de l'efficacité des politiques nationales : un Etat localement rassemblé, cohérent et reconnu, dans le partenariat et dans l'urgence opérationnelle

3.1 Une organisation locale structurée autour des missions de l'Etat et des besoins des territoires

3.2 Une organisation capable de traiter les crises, y compris dans la durée

3.3 Des agents compétents et motivés au service de l'action publique

3.4 Les relations avec les acteurs locaux : collectivités territoriales, porteurs de projet et citoyens

3.5 La feuille de route interministérielle des préfets : le mandat de confiance

Introduction

Dix ans après la mise en œuvre de la RéATE (réforme de l'administration territoriale de l'Etat), le travail de structuration des services déconcentrés de l'Etat se poursuit. Au cours des derniers mois, dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat (OTE), de nouvelles organisations ont vu le jour autour des secrétariats généraux communs (SGC-D) et des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) ou directions départementales du travail, de l'emploi, des solidarités et de la protection des populations (DDETS-PP). Des évolutions ont également été réalisées au niveau régional.

De même, alors qu'un programme support commun (le P. 354, commun aux préfetures, aux directions départementales interministérielles-DDI- et aux directions régionales-DR- du périmètre RéATE) était créé par la loi de finances pour 2020, le ministère de l'Intérieur a été chargé, par décret du 14 août 2020, de l'organisation et de l'animation des DDI, dans une relation de partenariat avec les autres ministères « métier » compétents (ministères chargés de l'Agriculture et de l'Alimentation, des Affaires Sociales, de l'Economie, des Finances et de la Relance et de la Transition Ecologique). Enfin, ces évolutions ont motivé la relance de nombreux chantiers de transformation parmi lesquels on citera particulièrement les démarches de convergence concernant les thématiques transversales (RH, numérique, budgétaire...).

Ces dernières évolutions se sont inscrites dans un contexte de crise sanitaire qui a modifié les méthodes de management avec la mise en oeuvre massive du télétravail et des outils de visioconférence. Le modèle d'organisation des services, appelé à évoluer vers un modèle de travail hybride entre travail en présentiel et travail sur site délocalisé (domicile ou tiers-lieux), va modifier de façon durable les relations cadres/agents.

Dès lors, la co-construction avec tous les acteurs et partenaires d'une vision stratégique, interministérielle et partagée de l'administration territoriale de l'Etat (ATE) apparaît désormais opportune pour éclairer, à l'horizon 2025, la feuille de route de ces chantiers mais aussi pour concevoir les initiatives qui mériteraient d'être engagées afin de consolider les acquis, d'affirmer l'unité d'action de l'Etat, de fédérer la gouvernance des organisations dans le respect des compétences de chacun. La déconcentration de notre système administratif devra aussi être adaptée afin de répondre à la demande des citoyens d'une plus forte proximité de l'action et de la décision de la puissance publique.

C'est dans cet esprit qu'a été conçue l'élaboration de ce projet stratégique de l'administration territoriale de l'Etat, dans le cadre de la mission confiée au ministère de l'Intérieur, sans interférer avec le pilotage des compétences métiers mais en recueillant toutes les expressions de nature à valoriser les structures territoriales, le travail des agents qui s'y engagent et les projets qui s'y construisent au service des territoires et des politiques publiques.

*

Le Projet Stratégique de l'Administration Territoriale de l'Etat (PSATE) couvre la période 2022/2025.

Il s'adresse à l'ensemble des agents en préfetures, sous-préfetures et DDI, au corps préfectoral, aux directeurs, cadres, agents ainsi qu'à leurs représentants. Il se donne pour ambition de :

- expliciter le positionnement de l'ATE dans l'organisation globale de l'État déconcentré et la mise en œuvre des politiques publiques,
- conforter la gouvernance locale de l'ATE autour des principes d'unité d'action et de collégialité,
- préciser le pilotage de l'ATE au niveau central,
- simplifier la gestion et faciliter la vie des agents,
- adapter l'administration territoriale à l'attente des acteurs locaux.

L'élaboration du projet stratégique repose sur un ensemble de valeurs qui fonde l'ATE :

- La cohérence stratégique et l'unité d'action de l'Etat, dans une vision qui associe la promotion des intérêts nationaux et des politiques publiques prioritaires à la diversité des contextes territoriaux et des attentes exprimées par les acteurs locaux ;
- La collégialité, premier principe qui doit guider les échanges, la prise de décision, l'application et le suivi de celle-ci. La recherche de la cohésion dans l'action doit se comprendre comme la condition nécessaire au processus décisionnel, afin de permettre au préfet de prendre la décision la plus circonstanciée.
- L'efficacité du dernier kilomètre dans la mise en oeuvre des politiques nationales. Ainsi, la bonne compréhension des objectifs visés par les politiques nationales est déterminante pour leur bonne adaptation aux réalités locales. Cette recherche d'efficacité dans la mise en oeuvre constitue un lien fort entre administration centrale et services déconcentrés.
- La bienveillance fondée sur la reconnaissance du travail et la coopération. Elle doit permettre une communication fluide au sein des structures, en apportant du sens dans le travail et de la confiance mutuelle, favorisant autonomie et responsabilités.

1- Les principes de l'action de l'ATE

1.1 Cohésion et complémentarité :

Dans un cadre normatif complexe, la cohésion et la complémentarité des missions entre les acteurs de l'ATE sont essentielles pour garantir l'unité de l'action qui est attendue des interlocuteurs et partenaires de l'Etat. Cette unité d'action suppose la fédération des expertises qui sont mobilisées au niveau territorial. Ces dernières années ont confirmé combien le besoin d'Etat territorial, et son incarnation par des agents du service public proches et bienveillants, s'exprime fortement sur divers sujets comme la protection des plus fragiles, les politiques d'emploi et d'insertion mais aussi sur des sujets de développement, de protection de l'environnement ou de sécurité. L'Etat n'est pas chef de file de toutes les politiques publiques mais il reste celui vers qui l'on se tourne pour coordonner, en tant que nécessaire, les acteurs publics.

Aux niveaux départemental, régional et zonal, cette cohésion de l'Etat est incarnée par le préfet.

C'est à son niveau et avec le concours des services déconcentrés et des opérateurs dans leur diversité, que sont pris en compte les enjeux locaux, dans le respect des orientations du gouvernement et des missions qui lui sont confiées par le décret du 29 avril 2004 sur les pouvoirs des préfets.

L'articulation entre les enjeux sectoriels et la transversalité de l'action trouve son point d'équilibre dans l'animation territoriale. Celle-ci apporte cohérence et lisibilité à l'action publique grâce à l'Etat local. Dans cet ensemble, chaque échelon territorial doit exercer ses missions dans une logique de subsidiarité au profit des autres niveaux de plus grande proximité avec les acteurs locaux jusqu'au niveau infradépartemental. Egalement, chacun des agents qui est au service de l'Etat occupe une place dans la cohérence d'ensemble.

La revue des missions entamée dans plusieurs ministères contribue à cette clarification au regard des évolutions récentes dont certaines sont contraintes, notamment via les schémas d'emploi, et d'autres plus volontaristes (priorisation des enjeux locaux, expérimentations, contractualisations...).

Ces revues de mission font écho au projet stratégique de l'administration territoriale de l'Etat en ce qu'elles s'appuient sur les mêmes acteurs, comportent les mêmes enjeux, notamment de transformation numérique, et ont pour ambition de donner de la visibilité aux agents dans un calendrier à trois ans. Ainsi, dans l'esprit de collégialité sous-tendu par l'ATE, ces revues sont l'occasion d'échanger des

informations, des expertises, de travailler entre les différents niveaux dans un objectif de réussite collective.

L'enjeu de complémentarité suppose aussi de construire une collaboration plus étroite entre les préfets, les services des ministères hors périmètre de l'ATE et les opérateurs de l'Etat. Ces derniers jouent un rôle important dans la mise en œuvre des politiques conduites par le Gouvernement et leur pilotage revêt une dimension stratégique, y compris dans son approche territoriale. Il est donc nécessaire de mettre en évidence les interactions avec les autres acteurs du territoire qui participent aussi à la mise en œuvre des mêmes politiques publiques. Les objectifs assignés à ces opérateurs méritent d'inclure un volet territorial afin de bien articuler les enjeux des politiques nationales et leur mise en œuvre sur les territoires.

Orientation générale

La territorialisation de l'action publique doit permettre de renforcer l'unité d'action de l'Etat local dans un esprit de cohérence et de complémentarité interministérielle. Pour cela, certaines logiques fonctionnelles doivent être interrogées.

Objectifs immédiats :

Au niveau de l'administration centrale

- Communiquer sur les calendriers des revues de missions ministérielles en cours ou en projet, associer les préfets et les services déconcentrés à leur élaboration et en partager avec eux les conclusions
- Insérer, en tant que de besoin, les services déconcentrés de tous les ministères dans une cohérence ATE
- Insérer les opérateurs de l'Etat dans la cohérence de l'ATE selon des modalités diverses

Objectif à moyen terme

Au niveau de l'administration centrale

- Garantir l'unité d'action sur les territoires, notamment en cas de crise

Au niveau de l'administration déconcentrée

- Veiller à la meilleure complémentarité des expertises dans un double objectif de cohésion et d'efficience

1.2 Adaptabilité et visibilité

La logique de territorialisation répond à un besoin d'efficacité des politiques nationales et de cohésion des territoires. Elle plaide pour une déconcentration qui responsabilise davantage l'ATE et lui permet d'adapter son organisation afin de promouvoir le développement durable et la cohésion des territoires.

Il s'agit donc pour l'ATE de développer les possibilités de déconcentration (notamment RH et budgétaire) mais aussi de différenciation et d'expérimentation.

L'harmonisation de la gestion, et singulièrement la mise en œuvre des outils de déconcentration, est à conduire de façon coordonnée afin d'atteindre les objectifs partagés qui sont fixés dans les feuilles de route ou dans des lettres de mission spécifiques.

Par exemple, l'accessibilité accrue des services publics au travers du programme France Services rapproche l'administration des citoyens. Elle offre sans doute aussi des opportunités pour aller plus loin dans des expérimentations locales.

En outre, la crise sanitaire, le plan de soutien à l'économie et le plan de relance ont révélé une nouvelle fois la nécessité d'une communication interne et externe de l'Etat qui soit plus intégrée et plus affirmée. Il convient donc de renforcer la visibilité de l'action de l'Etat sur l'ensemble des politiques publiques conduites et de démultiplier sa communication de façon articulée avec l'ensemble des cadres de l'OTE et des opérateurs qui disposent d'un réseau territorial.

Orientation générale

La territorialisation de l'action publique doit s'accompagner de la pleine utilisation des marges de manœuvre d'organisation et de gestion afin que l'ATE soit agile et adaptée aux territoires et qu'elle atteigne son objectif d'efficacité et de visibilité dans la mise en œuvre des politiques nationales.

Objectifs immédiats :

Au niveau de l'administration centrale

- Acter le principe de faire de la déconcentration RH et budgétaire une règle de droit commun dans une charte commune (cf circulaire du Premier Ministre 11/03/2021)
- Organiser des formations en continu et en commun à la communication externe pour les cadres supérieurs de l'ATE

Au niveau de l'administration déconcentrée

- Mettre en œuvre les marges de manœuvre au sein de l'ATE (déconcentration, différenciation, expérimentation) pour s'adapter aux contextes locaux

Objectifs à moyen terme

Au niveau de l'administration centrale

- Elaborer un document cadre pour l'Etat local (y compris les opérateurs) sur la bonne utilisation de « la marque Etat »

Au niveau de l'administration déconcentrée

- Fixer une organisation de communication externe ATE, souple et s'appuyant sur les outils adaptés au public et sur les organisations en place (bureaux de la communication interministérielle en préfecture de région et de département), en déclinaison du point précédent.

1.3 Simplicité et efficience

Le foisonnement des instructions dont la cohérence est parfois difficile à trouver est aujourd'hui un constat partagé. La sédimentation de nombreux textes non toilettés participe à l'enchevêtrement des compétences, à une organisation complexe et entraîne une perte de temps pour des dossiers sans enjeux.

La réduction de certaines charges administratives qui pèsent sur les services déconcentrés et la correction de la complexité administrative sont des objectifs prioritaires auxquels l'ensemble des agents composant l'ATE aspirent.

Ces constats conduisent à promouvoir des propositions de simplification grâce à la revue de missions ministérielle ou au travers des nombreuses instances de concertation qui offrent autant d'opportunités pour concrétiser les suggestions de l'ATE (équipes des préfets de région, copil OTE, comité des secrétaires généraux des ministères, cabinet du Premier Ministre). Ainsi, la réforme de l'OTE peut accélérer la transformation de l'action publique territoriale grâce à de nouvelles synergies. Au niveau

local, il s'agira d'accentuer les mutualisations de « back office » et de bâtir une organisation structurée du « front office ». Les initiatives encourageant le développement d'écosystèmes territoriaux capables de générer des idées nouvelles et de mettre en œuvre les transformations souhaitées seront développées, partagées et diffusées.

Orientation générale

L'objectif de simplicité et d'efficacité suppose une logique aussi bien ascendante que descendante qu'il s'agira d'intégrer dans notre organisation administrative

Objectifs immédiats

Au niveau de l'administration centrale

- Organiser une meilleure promotion et une prise en considération nationale plus rapide des propositions de simplification émanant de l'ATE
- Définir un cadre commun des instructions données à l'ATE permettant un repérage immédiat des objectifs et résultats à atteindre

Objectif à moyen terme

Au niveau de l'administration centrale

- Fixer les modalités d'une étude d'impact territorial des instructions du périmètre « ATE » (actualiser le modèle du « test ATE » ou tester d'autres pratiques)

1.4 Responsabilité et proximité

La nouvelle organisation territoriale de l'Etat réaffirme l'importance de l'échelon local pour garantir, au plus près du terrain, l'égalité des chances et la cohésion du territoire.

L'application des politiques prioritaires du gouvernement doit permettre à nos concitoyens de mesurer les effets de ces politiques dans leur vie quotidienne. L'affirmation de cet enjeu appelle à de nouvelles proximités de l'Etat sur les territoires, fondées sur la qualité de service, la transversalité, la mutualisation et la responsabilisation. Ce besoin d'accessibilité « des services à tous et dans tous les territoires » (cf. Grand débat national 25/04/2019) se fonde sur la dématérialisation en complémentarité du travail de médiation humaine. C'est le concept même des structures France Services, qui, s'appuyant sur des transversalités, permet une réponse adaptée au besoin des citoyens.

La réintroduction d'une plus grande proximité passe aussi et nécessairement par des marges accrues de décision et de responsabilité au niveau territorial. Il s'agit d'une condition essentielle d'une mise en oeuvre efficace des politiques ministérielles, notamment pour lutter contre les inégalités territoriales. Les mécanismes financiers de correction (subventions, et dotations) peuvent contribuer à corriger ces inégalités. Ils doivent constituer les leviers tant de la valorisation des territoires que de la bonne diffusion des politiques nationales.

Orientation générale :

La nouvelle organisation de l'Etat confère aux services déconcentrés plus de responsabilité et de proximité dans la décision afin de mieux répondre aux aspirations du territoire

Objectifs immédiats

Au niveau de l'administration déconcentrée

- Conforter la présence des services publics sur l'ensemble du territoire

Objectif à moyen terme

Au niveau de l'administration centrale

- Lutter contre les inégalités territoriales par des mécanismes financiers plus équitables

2 - L'organisation et le fonctionnement de l'ATE : consolider les dynamiques, mobiliser les compétences, accompagner l'innovation

2.1 Consolider et tirer profit des évolutions récentes de l'ATE

L'OTE a franchi en 2021 une étape supplémentaire dans l'interministérialité. L'objectif de la réforme des SGC-D est d'assurer un soutien de qualité aux préfetures et aux directions départementales interministérielles avec une efficacité renforcée, afin que l'action des services soit facilitée. La création des DDETS (PP) est destinée à mieux répondre aux besoins des citoyens, notamment des publics les plus en difficulté.

Ces nouvelles organisations méritent une vigilance particulière, singulièrement les SGC-D. Assurant les fonctions supports de cinq ministères, leur montée en compétences est un enjeu majeur tant pour les collectifs de travail que pour les agents. De ce point de vue, l'organisation aujourd'hui stabilisée, mérite d'être consolidée, en particulier par la désignation de référents de proximité bien identifiés et dédiés à leurs missions.

La capacité des SGCD à répondre aux attentes des bénéficiaires tout en harmonisant les processus est un objectif partagé en interministériel.

Dés lors, il sera nécessaire de trouver le bon équilibre entre uniformisation des procédures et individualisation de la réponse dans une logique d'efficacité et de rapidité.

La concomitance de la création des SGCD et de celle des DDETS (PP) a supposé un investissement important dans l'appropriation des outils, des procédures et des différentes cultures ministérielles. Peu à peu, la stabilisation des effectifs, l'acculturation de tous les agents à l'harmonisation interministérielle et la facilitation de gestion recherchée par les chantiers de convergence permettront un exercice optimisé des fonctions supports au service de tous les services bénéficiaires en améliorant les conditions de travail.

Cet objectif s'inscrit dans un environnement plus large de recompositions au niveau régional avec la création des directions régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES) et des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS).

Elles doivent être confortées par la poursuite de la manœuvre immobilière et numérique là où elle n'est pas encore aboutie, par une montée en puissance de l'expertise des équipes en charge des fonctions supports et par la mise en synergie de toutes les compétences rassemblées.

Ces objectifs opérationnels nécessitent des temps d'évaluation intermédiaires réguliers. Dans ce contexte, la transformation numérique de l'action publique est nodale. En effet, si les démarches de numérisation ont bien évolué pour les usagers, les efforts doivent se poursuivre pour améliorer les outils permettant le travail collaboratif des agents.

L'évolution de nos systèmes d'information s'impose pour s'adapter aux changements des métiers et répondre aux besoins des agents et de leurs conditions de travail.

Enfin, la réforme mérite d'être insérée dans une perspective stratégique qui soit adaptée aux territoires.

Orientation générale

La consolidation de l'organisation nouvelle doit être facilitée par des actions concrètes à effet rapide (numérique) et par la mise en perspective avec un projet stratégique territorial porteur de sens pour les nouvelles communautés de travail.

Objectifs immédiats

Au niveau de l'administration centrale

- Dresser un bilan à N + 1 de la mise en oeuvre des réformes en définissant les ajustements nécessaires de ces nouvelles organisations (cf. également 2.4 ci-dessous) en lien avec le niveau départemental
- Suivre régulièrement entre ministères les avancées de la convergence numérique (interne et externe)

Au niveau de l'administration déconcentrée

- Elaborer un projet stratégique territorial

Objectifs à moyen terme

Au niveau de l'administration centrale

- Mettre en oeuvre les ajustements d'organisation dont l'intérêt est partagé entre tous les échelons administratifs,
- Définir un schéma pluriannuel de convergence immobilière
- Assurer la montée en puissance technique des SIDSIC, dans un contexte de fort renouvellement des équipes
- Développer la politique de formation des agents aux outils numériques

2.2 Faire aboutir les chantiers de convergence ATE

La création des SGC-D a mis en lumière des différences en terme d'outils de gestion, de mode de fonctionnement et de systèmes d'information qui ralentissent la réussite de la réforme. Leur aboutissement permettra de répondre à un besoin de simplification et de rationalisation.

La nouvelle organisation appelle d'autres sujets de convergence ou de simplification notamment en matière de ressources humaines et informatiques. L'harmonisation des processus RH est une action majeure pour répondre à l'attente des personnels gestionnaires des SGC-D et des agents bénéficiaires. Les premiers chantiers vont aboutir à des harmonisations en terme de cycle de mobilité, de subventions de restauration, d'aide aux séjours des enfants, en favorisant une équité de traitement. Il s'agit aussi de se donner l'ambition d'une harmonisation des systèmes d'information RH en passant par des séquençages réalistes, facilitant la vie quotidienne des agents.

D'une manière plus générale, la convergence des systèmes d'information de l'ATE est un chantier prioritaire qui se poursuit, en concertation avec les entités administratives impactées. Elle concerne tout à la fois la mise à niveau des infrastructures réseaux, la configuration des postes de travail et le partage d'outils collaboratifs, l'objectif étant de construire un socle informatique commun de l'administration de l'Etat qui simplifie et modernise l'environnement de travail des agents.

Les nouveaux systèmes d'information doivent susciter des bénéfices quantitatifs (augmentation du volume de données traitées, diminution des temps de réalisation d'une procédure...) et qualitatifs qui répondent aux besoins des utilisateurs (espace collaboratif, communication avec les usagers, dématérialisation...).

L'administration doit investir sur les méthodes et outils de sa transformation numérique, par des projets portés au niveau national ou développés localement avant d'être généralisés. De ce point de vue, le développement du traitement de la donnée (intelligence artificielle, open data, échanges de données, archivage...) constitue une source de progrès significatif que plusieurs projets explorent d'ores et déjà : développement d'une « voice bot » pour les utilisateurs du chèque emploi association, détection par images des irrégularités d'occupation des sols, ciblage des contrôles de restaurants à partir de commentaires d'utilisateurs....

Cette transformation, qui suppose un accompagnement des équipes aux méthodes numériques, mérite d'être amplifiée et accélérée.

Orientation générale

L'optimisation des compétences et leur montée en expertise passent par la réussite de chantiers de convergence d'ores et déjà engagés ou à venir.

Objectifs immédiats

Au niveau de l'administration centrale

- Dresser un bilan régulier des premiers chantiers de convergence afin de les faire partager en temps réel aux responsables de l'ATE
- Instaurer des « groupes miroir » restreints de responsables et d'agents de l'ATE
- Confirmer les priorités de renforcement des fonctions supports mutualisées
- Elaborer une stratégie numérique commune pour l'ATE déclinant les orientations et les actions annuelles

Objectif à moyen terme

Au niveau de l'administration centrale

- Identifier de nouveaux chantiers de convergence à compter de 2022 à définir en collaboration avec l'administration territoriale,
- Mettre en place un plan de formation permettant l'appropriation des systèmes d'information. Une attention particulière pourrait être portée aux SIDSIC dans l'objectif de disposer de l'expertise nécessaire à la mise en œuvre de la réforme.

Au niveau de l'administration déconcentrée

- Faire de la convergence le socle de l'expertise des SGCD

2.3 Adapter le management des équipes au nouveau cadre de l'ATE

La mise en œuvre de l'ATE, l'évolution des conditions de travail dont le recours massif au télétravail, les dynamiques d'innovation sont autant de facteurs d'évolution managériaux qu'il est nécessaire de prendre en compte. Cela suppose une posture tout à la fois d'écoute, de bienveillance, de confiance pour répondre aux nouvelles attentes et pratiques opérationnelles des agents, encouragées par l'interministérialité.

La contraction des moyens sur certaines missions doit aussi conduire à de nouveaux modèles d'organisation (cf compétences rares) mais aussi à des modes de fonctionnement plus agiles. L'ATE doit donc se saisir de ces nouvelles attentes pour engager des actions innovantes, porteuses de sens et favorisant l'initiative individuelle et collective, qui permettront de garder un niveau d'exigence élevé du service rendu, tout en enrichissant le travail des agents.

Ainsi de nouvelles formes d'animation pourraient concrétiser la dynamique interministérielle de l'ATE. La qualité de l'animation de l'administration territoriale en est un des facteurs de réussite. Cette animation doit réussir à créer une culture commune tout en valorisant expertises et identités métier de chacun. L'unité de l'action suppose de renforcer la collégialité afin de bénéficier de toutes les compétences dans le respect de leurs singularités respectives.

En effet, la complexité des missions et l'expertise qu'elles supposent, nécessitent un partage des enjeux qui soit fondé sur la responsabilisation et la confiance accordées aux directions et aux équipes des DDI. Ainsi, chaque directeur doit pouvoir manager ses équipes, conduire le dialogue social de sa structure et gérer les moyens mis à sa disposition pour atteindre les objectifs définis par le préfet.

Ce type de management (développement de la collégialité et des réseaux) concerne tous les niveaux de direction avec une attention particulière à accorder au niveau régional ainsi qu'aux SGCD et aux SIDSIC. Enfin, le renforcement de l'ATE est peut-être l'occasion de revoir nos modalités d'animation des réseaux déjà constitués.

Orientation générale

La transformation de l'action territoriale nécessite un mode de management plus transversal, plus collégial et plus intégré dans une logique de gestion de projet et de cohésion interministérielle qui soit fondée sur la confiance des cadres et des agents.

Objectifs immédiats

Au niveau de l'administration déconcentrée

- Adapter les modes traditionnels de management (réunions corps préfectoral, réunion d'état-major, réunion chefs de service) pour développer un réflexe « du faire ensemble » ; valoriser le « mode projet »
- Développer les réseaux territoriaux pour harmoniser les pratiques et susciter des idées nouvelles (par exemple un réseau SGCD animé au niveau des SGAR ou un réseau technique des SIDSIC animé par les DZSIC)

Objectifs à moyen terme

Au niveau de l'administration centrale

- Expertiser les modes d'animation des réseaux pour fixer un tronc commun national, favorisant l'échange des cultures ministérielles.

Au niveau de l'administration déconcentrée

- Accroître la capacité des fonctions managériales à accompagner le changement
- Mettre en place, au bon niveau, des dispositifs de soutien à l'évaluation et à l'innovation managériales

2.4 Clarifier et optimiser les relations entre chaque niveau d'administration

La clarification du positionnement de chaque niveau (national, zonal, régional, départemental, infra-départemental) et la recherche de son homogénéité est nécessaire. Le premier enjeu est donc la coordination des départements ministériels pour consolider une vision stratégique territoriale.

A ce titre, la coordination suppose de prendre en compte cette ATE dans les fonctionnements ministériels : soit dans des instances de coordination ad hoc, soit par des correspondants dédiés facilitant le dialogue ministères métiers/MI/préfets, en clarifiant le rôle de chacun.

Par ailleurs, les contacts directs entre les préfets et les administrations centrales, que ces contacts soient individuels ou collectifs, pourraient utilement être intensifiés afin que celles-ci, dans leurs responsabilités de décision, d'impulsion et de soutien aux services déconcentrés, bénéficient de toutes les informations dans un souci de réciprocité.

Au niveau zonal, les SGAMI pourraient jouer un rôle actif dans l'appui aux services territoriaux, notamment sur le champ de la mutualisation des achats et dans l'articulation avec les SGCD de chefs-lieux de région (cf plan d'action SGAMI 2022).

Un enjeu important est celui du niveau régional. Consacré aujourd'hui par les textes comme le niveau de conception, d'animation, de pilotage et d'allocation de moyens, les évolutions récentes ou à venir de la conduite de l'action publique peuvent conduire à des adaptations. En effet, le développement de la contractualisation avec les collectivités, l'utilisation massive des outils de visioconférence comme vecteur d'informations et d'instructions directes du niveau central vers le niveau départemental, mais aussi demain, le développement des tâches de gestion par une nouvelle déconcentration RH au niveau régional sont autant de changements qui conduisent à s'interroger sur le niveau de pilotage qu'il conviendrait de retenir pour chaque politique publique.

L'importance du niveau département est clairement réaffirmée par le gouvernement. Il est l'échelon qui permet de renforcer la cohérence et l'efficacité de l'intervention de l'Etat dans les territoires. Dans le cadre de la circulaire du Premier Ministre du 10 mars 2021, la réorientation de l'action vers les territoires nécessite de nouvelles marges de manœuvre en terme de déconcentration RH et budgétaire qui favorisent la gestion de proximité. Ce nouvel acte de déconcentration à l'échelle de l'ATE pousse à une harmonisation des pratiques et des calendriers de gestion, particulièrement en terme de ressources humaines.

Le niveau infradépartemental s'appuie sur un réseau de sous-préfectures, structurées autour d'un socle commun de missions parmi lesquelles l'ingénierie territoriale occupe une place essentielle.

La réforme de l'OTE consolide la position du niveau infradépartemental en matière de veille, de conseil, de médiation et d'appui aux projets, d'autant plus lorsque sa taille lui confère des compétences plus élargies sur des politiques transversales (politique de la ville, logement ...). De par son accessibilité aux acteurs locaux, le réseau des sous-préfectures constitue un lieu d'expérimentation et d'adaptabilité à la conduite des projets. Dès lors, le niveau infra départemental doit bénéficier de suffisamment d'expertise pour les actions de proximité. La logique de subsidiarité suppose que soient renforcées les capacités d'action et de conseil au plus près des acteurs locaux en facilitant le rôle d'ensemblier du sous-préfet d'arrondissement.

Orientation générale

Le nouveau cadre de l'administration territoriale avec ses nouvelles structures et sa transversalité renforcée, nécessite que chaque échelon prenne en compte cette transformation dans son organisation et son pilotage.

Objectifs immédiats

Au niveau de l'administration centrale

- Renover la charte de la déconcentration de 2015 à l'aune des nouvelles réformes et de leurs conséquences
- Fixer une organisation dans chacun des ministères concernés par l'ATE qui garantisse « le réflexe ATE » dans l'élaboration et l'exécution des politiques, notamment par la relance des « tests ATE » et études d'impact
- Institutionnaliser un comité de pilotage ATE au niveau des SG adjoints afin d'intensifier les échanges d'information entre les ministères concernés

Objectif à moyen terme

Au niveau de l'administration centrale

- Réaliser une évaluation régulière du fonctionnement global des différents échelons de l'ATE (mission d'inspection, d'audit et de labellisation des bonnes pratiques)

2.5 Refonder le dialogue de gestion dans une approche objectifs/moyens contractualisée

La conduite du dialogue de gestion est un processus majeur tant pour l'administration centrale que pour les services déconcentrés.

La gestion du programme 354 présente la particularité de porter la gestion interministérielle des moyens mutualisés, y compris des directions régionales et les métiers exercés en préfecture. Les moyens des BOP métiers de l'ATE restent sur des programmes spécifiques sur lesquels le préfet, responsable de la mise en oeuvre des politiques nationales, n'a pas une vision globale. Il convient donc de chercher la meilleure articulation entre cette structure budgétaire complexe et le besoin de transversalité, de souplesse de l'administration territoriale de l'Etat dans l'objectif d'une meilleure conduite des politiques publiques et d'arbitrage des priorités à l'aune de la diversité des besoins des territoires.

Egalement, les moyens dont dispose l'ATE doivent être préservés avec comme référence minimale l'année 2020.

Orientation générale

Une approche objectifs/moyens est un objectif commun aux administrations centrales et déconcentrées, qui doit permettre de donner sa pleine efficacité à l'action « du dernier kilomètre » de l'ATE

Objectifs immédiats

Au niveau de l'administration centrale

- Préserver un socle de moyens pour le fonctionnement de l'ATE
- Créer un observatoire national de l'évolution des effectifs et des missions de l'ATE
- Simplifier la cartographie budgétaire

Au niveau de l'administration déconcentrée

- Généraliser les engagements de service entre les différents échelons territoriaux, notamment entre DR et DDI.

Objectif à moyen terme

Au niveau de l'administration centrale

- Permettre une évaluation plus réactive des politiques déployées
- Mettre en place des contrats objectifs moyens pluriannuels (triennaux ?) pour le déploiement des politiques publiques prioritaires

2.6 Adapter le cadre du dialogue social

Les réformes organisationnelles supposent une harmonisation des conditions dans lesquelles se déploie le dialogue social. Il s'agit de préserver l'organisation actuelle tout en consolidant son évolution en administration centrale.

Les instances nationales et locales de dialogue social des préfectures d'une part, et des DDI d'autre part, sont pérennisées (à l'exception des DDETS et DDETS-PP dans une situation plus complexe jusqu'aux élections professionnelles de décembre 2021), y compris dans la perspective du renouvellement général des instances de dialogue social, organisé fin 2022. Compte tenu des attentes exprimées, le ministère de l'Intérieur souhaite préserver la spécificité du dialogue social des préfectures et des DDI.

Orientation générale

La nouvelle organisation ministérielle et territoriale s'est accompagnée d'un dialogue social intense qui a permis d'être à l'écoute des cadres, des agents et de leurs représentants. L'enjeu est aujourd'hui de garder cette qualité de dialogue social tout en adaptant sa structuration aux configurations nationales.

Objectifs immédiats

Au niveau de l'administration centrale

- Elaborer un programme de travail concerté entre ministères sur des sujets du quotidien pour faciliter la prise de décision à destination du périmètre ATE (ex autorisations spéciales d'absence)

Objectifs à moyen terme

Au niveau de l'administration centrale

- Dans le cadre des instances actuelles, simplifier le dispositif du MI

Au niveau de l'administration déconcentrée

- Animer le dialogue social avec les organisations syndicales et les agents autour des objectifs de convergence sur les enjeux collectifs de l'ATE, de valorisation des complémentarités et de cohésion des équipes en proximité et d'amélioration des conditions de travail des agents

3- L'ATE, composante de l'efficacité des politiques nationales : un Etat local rassemblé, cohérent et reconnu, dans le partenariat comme dans l'urgence opérationnelle

3.1 Une organisation locale structurée autour des missions de l'Etat et des besoins des territoires

Ces dernières années, le « *back office* » s'est largement organisé, facteur d'efficience mais aussi de modification de la relation avec les citoyens.

L'approche qualité de l'accueil, fondée sur l'accessibilité, le conseil, la rapidité, la coordination et le suivi des dossiers est essentielle. De ce point de vue, il est nécessaire de s'appuyer sur les structures France Services qu'il y a lieu de soutenir par une animation départementale interministérielle, permettant le développement de nouveaux services de proximité.

En outre, la logique d'appui aux projets des territoires suppose une grande capacité d'analyse et de proposition. Ces projets qui nécessitent une animation et une coordination importantes des expertises sont de plus en plus nombreux. Pour certaines réflexions d'ampleur, le recours à des experts de haut niveau ou à des directeurs de projet a vocation à se développer.

Par ailleurs, la rareté de certaines compétences peut conduire à s'interroger sur l'interdépartementalité. Sans bouleverser les organisations, cet aménagement peut être une solution qui réponde au besoin de compétences rares, en veillant au réalisme des cadres opérationnels et à l'effectivité des réponses aux besoins. Les réflexions qui pourraient être conduites doivent souligner la pertinence de cette organisation pour le maintien des compétences et faire l'objet d'une coordination entre ministères. Elles ne doivent pas conduire à un affaiblissement des structures existantes dans leur capacité à conduire leurs missions. Cette organisation peut présenter un intérêt lorsque la technicité et la spécialité mutualisées sont préservées, alors même que les services n'ont que des besoins ponctuels nécessitant une forte expertise. Les initiatives locales pourraient faire l'objet d'un bilan régulier afin de nourrir la réflexion, dans l'objectif d'une plus grande efficacité pour les acteurs locaux et les services de l'ATE.

Enfin, les réorganisations successives ont conforté le réseau infra départemental. L'adéquation aux besoins des territoires suppose une grande vigilance.

Le développement des intercommunalités, le déploiement des nouvelles technologies ont largement mis les sous-préfectures et les unités territoriales de DDI au cœur d'une relation de proximité avec les collectivités et les autres acteurs locaux. Cette relation, hier de guichet, aujourd'hui de conseil qui s'est fortement renouvelée, nécessite une plus grande modularité dans les modalités de réponse.

La possibilité de recruter des directeurs de projet ou des experts de haut niveau auprès des préfets peut favoriser la conduite des projets les plus complexes. Afin de créer l'effet de levier escompté, il y a lieu de veiller à la parfaite articulation de ces nouveaux postes avec les services déconcentrés.

Orientation générale

Les notions de proximité, de contractualisation et de combinaisons des expertises à mobiliser entraînent une modularité des approches. Toutes les possibilités du « front office » sont à explorer à chacun des niveaux (régional, départemental, inter et infra-départemental), avec toutes les composantes de l'Etat (ATE, hors ATE, opérateurs) afin de garantir une efficacité « au dernier

kilomètre » qui soit adaptée à chacun des territoires.

Objectifs immédiats

Au niveau de l'administration centrale

- Définir la typologie des projets nécessitant le recours à des experts de haut niveau ou directeurs de projet.

Au niveau de l'administration déconcentrée

- Favoriser les expérimentations et les réponses innovantes aux projets des interlocuteurs (collectivités, entreprises, associations, citoyens),
- Définir les compétences pour lesquelles l'interdépartementalité serait pertinente, avec une évaluation « in itinere »,

Objectifs à moyen terme

Au niveau de l'administration déconcentrée

- Rapprocher aux niveaux adaptés et selon des modalités innovantes tous les acteurs du service public
- Engager une réflexion sur la manière de renforcer la logique de proximité mutualisée dans les arrondissements

3.2 Une organisation capable de traiter les crises, y compris dans la durée

Les crises récemment traversées se sont inscrites dans le quotidien des structures depuis déjà trois ans. Inédites par leur intensité, leur durée mais aussi leur transversalité, ces crises ont bousculé les modes de fonctionnement institutionnels classiques de l'Etat tout en mettant sous tension sa capacité de résilience.

Elles conduisent à s'interroger sur une organisation plus intégrée en temps de crise permettant, sur la base d'un management rénové, de se préparer à des événements pouvant être difficilement anticipés. Cela suppose de bien prendre en compte les enjeux RH liés à ces crises et de revoir les procédures de préparation dans un cadre plus intégré et plus agile.

Orientation générale

L'expérience des crises récentes conduit à évoluer vers des modes de gestion de l'urgence plus intégrés au-delà du périmètre ATE et qui puissent s'inscrire dans la durée, en mettant l'accent sur la dimension RH de celles-ci.

Objectifs immédiats

Au niveau de l'administration centrale

- Rendre compatibles entre eux les différents systèmes d'information de gestion de crise

Au niveau de l'administration déconcentrée

- Elaborer les PCA des nouvelles DDETS(PP) et SGCD en intégrant notamment les capacités offertes par le télétravail (gestion de la crise à distance)

Objectif à moyen terme

Au niveau de l'administration déconcentrée

- Veiller au volet RH dans la préparation à la gestion de crise : gestion du collectif à distance, facilitation du travail en tiers lieux, détection des situations difficiles, préservation des conditions de travail, intensification du dialogue social ...

- Structurer le réseau de l'OTE vers des modes agiles, privilégiant les processus décisionnels courts et la réactivité de la chaîne opérationnelle

3.3 Des agents compétents et motivés au service de l'action publique

Le succès de la réforme de l'OTE dépend de l'engagement des agents qui, dans chacun des services concernés, ont d'ores et déjà fait preuve de leurs compétences. L'approche interservices des sujets qui sont à traiter suppose de renforcer les formations interministérielles et d'assurer leur cohérence avec les formations métier qui, elles aussi, évoluent.

La déconcentration de la GRH doit par ailleurs favoriser les mobilités fonctionnelles dans les territoires et accentuer l'attractivité locale en tant que de besoin. Ces deux évolutions ne peuvent se déployer qu'avec le soutien des administrations centrales.

Une attention particulière doit être portée à l'encadrement des nouvelles organisations dont le champ de compétences s'est considérablement élargi. Afin d'atteindre l'objectif d'une vision intégrée de l'insertion et de l'emploi, un des objets de la réforme, il sera nécessaire d'élaborer un programme ambitieux de formation initiale et continue.

Orientation générale

La transformation de l'action publique, qui suppose une gestion dynamique des compétences autant sur le cœur des métiers que dans l'approche transversale, nécessite des plans de formation et une gestion prévisionnelle renouvelée des emplois et des compétences.

Objectifs immédiats

Au niveau de l'administration centrale

- Mettre à profit la réforme de la formation initiale de la Haute Fonction Publique de l'Etat (premières années de fonction à la sortie de la future INSP) pour créer les conditions de renforcement de l'ATE dans la durée
- Déployer les politiques d'attractivité sur les territoires par un accroissement significatif des mobilités fonctionnelles
- Identifier les besoins en formation interministérielle non satisfaits et mettre en oeuvre les formations en particulier en direction des cadres des DDETS (PP)

Objectifs à moyen terme

Au niveau de l'administration centrale

- Construire une GPEEC coordonnée de l'ATE, notamment sur la filière SIC
- Identifier les filières en tension et proposer des mesures d'accompagnement
- Coordonner les plans de formation métier et les plans de formation transversaux

3.4 Les relations avec les acteurs locaux : collectivités territoriales, porteurs de projet et citoyens

La contractualisation avec les collectivités conditionne de plus en plus la concrétisation de bon nombre de politiques nationales (contrat de plan, CRTE, Action coeur de ville, Petites villes de demain, contrat de transition écologique, plan pauvreté...). Elle s'inscrit dans des relations de coopération entre Etat et collectivités territoriales qui sont d'ores et déjà constructives.

La future loi 4 D renforce le pouvoir du préfet en tant que coordonnateur de l'intervention de l'Etat dans les territoires. Par ailleurs, plusieurs outils accompagnent ce mouvement afin d'adapter les politiques nationales aux territoires :

- le décret du 8 avril 2020 sur le droit de dérogation conféré aux préfets
- le décret du 25 mai 2020 sur la prise de position formelle adressée au représentant de l'Etat (rescrit administratif)

Ces outils pourraient être davantage utilisés. Malgré tout, la combinaison de ces approches modifie le rapport aux collectivités locales qu'il faut accompagner et convaincre de s'emparer de politiques gouvernementales dont elles se sentent parfois éloignées.

Par ailleurs, en adoptant comme point d'entrée la satisfaction et la visibilité des politiques publiques dans le quotidien du citoyen, le niveau territorial joue un rôle d'incitateur ou d'animateur de politiques publiques dont l'Etat n'a pas toujours la maîtrise (ex de plusieurs OVQ territorialisés).

L'Etat doit s'adapter aux mutations accélérées de l'économie et de la société ainsi qu'à la diversité accrue des territoires pour être en adéquation avec les besoins actuels et à venir de la population. Mieux évaluer la qualité de la réponse apportée aux porteurs de projet et au citoyen devient un impératif. Le développement d'outil d'évaluation de la réponse apportée facilite l'appropriation par les agents de cet impératif. Le programme Services Publics +, qui a vocation à être déployé au sein de l'ATE, représente un processus d'amélioration continue centré sur l'expérience des usagers qui expriment une forte attente en matière de simplification et d'écoute.

Orientation générale

Le nouveau positionnement de l'ATE vis-à-vis des collectivités territoriales et les attentes plus fortes en termes de visibilité de l'action nationale, nécessite des postures d'accompagnement et d'appui.

Objectifs immédiats

Au niveau de l'administration centrale

- Analyser les causes du non recours aux outils de droit à dérogation et de rescrit administratif et mettre en place les mesures correctives

Au niveau de l'administration déconcentrée

- Formaliser la collégialité au sein de l'ATE pour développer des interlocuteurs uniques selon les projets
- Développer la différenciation et/ou l'expérimentation dans les projets complexes qui le justifient
- Développer une démarche plus intégrative des citoyens et de leurs associations en amont des projets

Objectif à moyen terme

Au niveau de l'administration centrale

- Faire converger l'approche territoriale par projet, et le dialogue de gestion sur les ressources

3.5 La feuille de route interministérielle des préfets : le mandat de confiance.

Il s'agit de conduire des politiques nationales qui, pour être efficaces, sont adaptées aux territoires autour d'objectifs resserrés et partagés entre les administrations centrale et territoriale

Cet impératif de résultat et l'évolution de l'ATE imposent un exercice sur les missions et leur adéquation avec les moyens.

La feuille de route interministérielle, en ce qu'elle emporte différents ministères, est le vecteur pour que l'adéquation missions/moyens soit validée, autrement dit pour que le foisonnement des missions prioritaires ne dilue pas « in fine » les priorités d'action qui ne sont pas toujours conformes aux besoins de chaque territoire.

Sur le champ des politiques publiques, chaque ministère aura vraisemblablement à adapter son dialogue de gestion annuel en fonction des priorités de la feuille de route interministérielle et des autres enjeux ministériels.

Ainsi, et au-delà des réformes d'organisation, la feuille de route interministérielle est à même de renforcer l'efficacité de l'action dans le cadre d'une réflexion partagée au niveau local.

Orientation générale

La feuille de route interministérielle, fondée sur la confiance, l'engagement et la responsabilité doit être reconnue comme le point de synthèse entre la transversalité de l'ATE et les logiques ministérielles.

Objectifs immédiats

Au niveau de l'administration centrale

- Contractualiser les moyens concernant les politiques prioritaires suivies
- Désigner des correspondants par ministère des feuilles de route
- Coordonner cette feuille de route avec les feuilles de route ou contractualisations ministérielles

Objectif à moyen terme

Au niveau de l'administration déconcentrée

- Définir une stratégie territoriale commune fondée sur des moyens négociés et pérennisés.