



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA RÉGION HAUTE-NORMANDIE

REFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ETAT

en HAUTE-NORMANDIE

DIAGNOSTIC TERRITORIAL

AVANT-PROPOS

Une réforme “clé” pour les institutions

Le Gouvernement a engagé en 2014 une réforme importante des collectivités territoriales.

Celle-ci s'est traduite dans un premier temps par une nouvelle délimitation des régions fixée par la loi du 16 janvier 2015. Les régions métropolitaines ainsi redessinées entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2016. À cette date, la nouvelle région Normandie naîtra de la fusion de la Haute et de la Basse-Normandie. Le second volet de cette réforme porte sur la répartition des compétences. Le projet de loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) est en cours d'examen par le Parlement. L'objectif de ce second texte est de substituer à la clause de compétence générale, des compétences précises pour chaque niveau de collectivités. Il confierait de nouveaux blocs de compétences aux régions au service du développement économique, de l'attractivité et du développement équilibré des territoires ; la culture, le sport et le tourisme demeurerait des compétences partagées.

Le Gouvernement a marqué sa volonté d'engager parallèlement une réforme de l'administration territoriale de l'État, afin de faire coïncider son organisation avec la nouvelle carte des régions. Cette réforme va cependant au-delà de l'adaptation des services à un nouveau périmètre géographique. Elle s'inscrit dans une démarche plus globale comprenant une revue des missions et une relance de la déconcentration des pouvoirs.

L'objectif est de recentrer l'action des services de l'État sur les missions prioritaires, d'exercer celles-ci au niveau où la présence de l'État est attendue, de renforcer la qualité et l'efficacité du service tout en diminuant les dépenses. La relance de la déconcentration donnera lieu à une nouvelle charte de la déconcentration.

Un diagnostic partagé, première étape de la réforme territoriale de l'État

Par circulaire du 18 février 2015, le Premier Ministre a lancé la réalisation du diagnostic territorial de l'organisation de l'ensemble des services régionaux du périmètre CAR*.

Ce diagnostic est destiné à dresser un état des lieux en Haute-Normandie. Il permet en outre d'identifier les améliorations souhaitables et sert de point de départ à l'élaboration d'un projet d'organisation future.

Il était important que ce diagnostic soit partagé par tous les services de l'État concernés. Le présent document est donc le fruit d'une collaboration entre les services membres du Comité de l'administration régionale.

Ce diagnostic territorial a été adopté en CAR le 4 mai 2015 puis transmis au coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État.

*** Services de l'État membres du Comité de l'administration régionale (CAR)**

- Préfecture de la région Haute-Normandie et du département de la Seine-Maritime
- Préfecture de l'Eure
- Rectorat de l'académie de Rouen
- Direction régionale des finances publiques (DRFiP)
- Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF)
- Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
- Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)
- Direction régionale des affaires culturelles (DRAC)
- Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS)
- Direction interrégionale de la mer Manche Est – Mer du Nord (DIRM MEMN)

Opérateur de l'État

- Agence régionale de santé de Haute-Normandie (ARS)

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	page 2
I - LE TERRITOIRE HAUT-NORMAND	
1 - Les caractéristiques clés du territoire	page 5
2 - Les forces et faiblesses	page 11
3 - Les grands projets structurants	page 15
II - L'ORGANISATION DES SERVICES DE L'ETAT	
1 - Enjeux de politiques publiques et priorités	page 17
2 - Le cadre organisationnel	page 19
3 - Forces et faiblesse de l'organisation sur les principales missions et les principaux processus	page 21
4 - Opportunités et risques au regard du projet de fusion	page 22
III - LES RESSOURCES	
1 - Les ressources humaines	page 25
2 - Les enjeux immobiliers régionaux	page 34
3 - Les enjeux liés aux systèmes d'information et aux NTIC	page 35
4 - Les mutualisations déjà réalisées	page 37
IV - LA GOUVERNANCE LOCALE	
1 - La gouvernance locale	page 39
2 - Les forces et faiblesses	page 40
3 - Le dialogue social	page 40
V - POINTS D'ATTENTION EN PERSPECTIVE DE LA REFORME DES SERVICES DECONCENTRES	
1 - Au niveau macro-régional	page 42
2 - Au niveau des organisations	page 43

I - LE TERRITOIRE HAUT-NORMAND

1 - Les caractéristiques clés du territoire

11 - Organisation du territoire

Le territoire de la région Haute-Normandie s'étend sur un espace de 12 318 km² représentant 2,23 % de l'espace national métropolitain. La région se découpe en deux départements, l'Eure et la Seine-Maritime, eux-mêmes divisés en 6 arrondissements et en 1 420 communes.

Le territoire se caractérise par **deux éléments fortement structurants** :

- La vallée de la Seine, dont le préfet coordonnateur est le préfet de la région haut-normande, qui relie la région Île-de-France et constitue le débouché naturel de la capitale sur la mer. Traversant la Haute-Normandie, elle concentre une part importante de la population, des activités, des flux de personnes et de marchandises.
- La façade littorale, longue de 140 km, qui constitue une ouverture majeure sur la mer la plus fréquentée du globe. La Haute-Normandie dont le préfet de région est le préfet de façade est la première façade maritime avec le port de Rouen (1^{er} port exportateur de céréales et de farine) et le port du Havre (1^{er} port français de conteneurs).

12 - Éléments socio-démographiques

La région rassemble 1 845 547 habitants, correspondant à 3 % de la population nationale. La densité est de 149,8 habitants/km² (116 pour la France métropolitaine).

- Département de la Seine-Maritime : 1 253 931 hab. (14^e au plan national)
- Département de l'Eure : 591 616 hab. (43^e au plan national).

La population de la Seine-Maritime progresse lentement avec une croissance portée par l'excédent naturel (+0,15 %/an sur la période 2007-2012). Celle de l'Eure connaît, quant à elle, une croissance soutenue (+0,67 %/an de 2007 à 2012).

Le tissu urbain se caractérise par la présence de deux agglomérations importantes, Le Havre et Rouen, qui concentrent la majeure partie de la population, des flux et des activités. **Près d'un haut-normand sur deux réside dans une de ces deux aires urbaines.**

L'agglomération principale de la Haute-Normandie et de la future grande région normande est celle de Rouen. C'est la plus ancienne des grandes villes normandes. Cité gallo-romaine, siège de l'archevêché, elle a connu à l'époque médiévale un rayonnement particulier au point d'être pendant longtemps la deuxième ville du royaume. Elle a accédé au statut de "Métropole" à compter du 1^{er} janvier 2015. Elle s'étend sur 71 communes et rassemble près de 495 000 habitants.

L'agglomération havraise compte, elle, 241 860 habitants répartis sur 17 communes.

Dans l'Eure, la principale aire urbaine est celle de son chef-lieu. L'agglomération du Grand Évreux rassemble 82 000 habitants dans 37 communes. La ville principale, Évreux, en concentre la majeure partie (52 414 habitants).

De plus, le réseau urbain se caractérise ensuite par un réseau de villes secondaires qui maille le territoire de façon relativement équilibrée : Dieppe, Yvetôt, Fécamp, Vernon, Le Tréport, Louviers, Lillebonne, Neufchâtel en Bray ...

13 - Activités économiques et emploi

Avec un produit intérieur brut (PIB) de 51,8 Milliards d'€, en 2012, soit 2,5 % du PIB de la France métropolitaine, **le paysage économique de la Haute-Normandie se caractérise par la concentration d'une part importante des activités le long de la vallée de la Seine**. C'est cet axe qui innerve le territoire, à la jonction entre la région capitale et la mer.

La Haute-Normandie est la **4^e région industrielle de France**.

La présence des deux grands ports du Havre et de Rouen y favorise un trafic dense de produits et de matières premières transformées au sein des trois zones industrielles de Rouen-Elbeuf, de Port-Jérôme et du Havre. Les deux grands ports maritimes se situent respectivement au 2^e rang (68 millions de tonnes) et au 6^e rang national (30 millions de tonnes).

L'importance de l'activité industrielle de la région va de pair avec une **représentation plus forte de l'emploi industriel** (un emploi sur 5) par rapport à l'ensemble du territoire (moins d'un emploi sur 6). En corollaire, le tertiaire est moins développé même si les fonctions transports-logistiques portées par l'activité portuaire sont très présentes.

Dans le domaine industriel, les spécialisations anciennes marquent la vallée de la Seine et ses abords dont :

- l'automobile : en pleine mutation, suite aux difficultés des dernières années ;
- l'aéronautique et l'espace : composé d'un réseau dense de sous-traitants et d'un réseau étroit d'ingénieries et de centres de recherche et développement ;
- la chimie et la pétrochimie : la vallée de la Seine réalise le tiers de la production française de produits pétroliers raffinés.

Des filières d'avenir, telles que les énergies renouvelables et les éco-industries, offrent au territoire normand des perspectives à dimension internationale. Dans le domaine des énergies décarbonnées, l'éolien off-shore est en développement avec trois champs en baie de Seine et la construction de deux sites industriels est programmée au Havre et à Cherbourg-Octeville.

La région figure dans le peloton de tête des régions agricoles françaises en terme de taux d'utilisation des sols par l'agriculture. L'agriculture constitue un secteur économique important, couvrant les deux tiers du territoire haut-normand, s'appuie sur un système robuste de polyculture-élevage, plus tourné vers les grandes cultures dans l'Eure, avec une progression des cultures industrielles (colza...) en Seine-Maritime. L'élevage, laitier ou allaitant, joue un rôle important dans le maintien des prairies dans les zones à fort risque d'érosion.

La région est aussi une importante région agroalimentaire. La filière, fortement influencée par l'amont agricole, s'appuie sur un dense tissu de PME dynamiques souvent d'origine familiale, mais aussi sur de grandes entreprises nationales ou internationales ainsi que sur des sociétés coopératives positionnées en aval des principales productions agricoles de la région. En Haute-Normandie, du fait de l'activité portuaire du pôle Rouen/Le Havre, l'activité agroalimentaire est essentiellement orientée vers les produits d'épicerie et la transformation de matières premières importées (chocolat, café) et les produits d'épicerie. Le secteur agroalimentaire emploie 12 % des effectifs salariés industriels de la région.

En raison de sa situation géographique exceptionnelle, **la Haute-Normandie dispose enfin d'une économie largement tournée vers l'international**. Parmi les produits exportés, dominent les produits chimiques, pétroliers, pharmaceutiques et agricoles. Elle importe, par ailleurs, des volumes importants d'hydrocarbures destinés aux plates-formes pétrochimiques de la basse-Seine.

La région compte 104 444 demandeurs d'emplois inscrits à Pôle Emploi, ce qui correspond à 2,99 % des demandeurs d'emplois français (catégorie A - données janvier 2015). Le chômage des jeunes (moins de 25 ans) représente un peu moins de 20 % des demandeurs d'emplois et cette population tend à baisser progressivement grâce aux mesures mises en œuvre par l'État. Les seniors (plus de 50 ans) et les chômeurs de longue durée (plus d'un an) connaissent une situation plus délicate. Le nombre des chômeurs de longue durée progresse ainsi régulièrement au fil des mois et représente au premier trimestre 2015 près de la moitié des demandeurs d'emplois.

14 - Environnement et équipement

La Haute-Normandie est **une région qui concentre un nombre de risques importants, tant naturels que technologiques**.

Elle est concernée par plusieurs risques naturels majeurs : inondations, effondrements de cavités souterraines et mouvements de terrains.

De plus, elle est exposée à des risques technologiques variés, aussi bien accidentels que chroniques, liés aux installations industrielles classées pour la protection de l'environnement, aux équipements sous pression et aux canalisations de transport et de distribution.

La région est, aussi, marquée par **un approvisionnement disparate en eau potable** au travers de nombreux captages disséminés. La connaissance limitée de l'historique et des risques de pollution est un facteur aggravant pour la protection de ces captages.

La région est, enfin, marquée par de nombreuses friches industrielles, présentant souvent des sols pollués.

S'agissant des infrastructures, **la région Haute-Normandie est une région à vocation multimodale**. Elle constitue une terre de prédilection pour les objectifs assignés à la nouvelle politique des transports en faveur du développement durable, avec ses 1 485 km de voies ferrées, ses douze réseaux de transports collectifs urbains, ses deux ports maritimes et son réseau de voies navigables.

L'accompagnement du secteur du transport routier constitue un double enjeu pour la région. L'animation de ce secteur intègre les enjeux environnementaux du transport routier et un suivi des engagements des professionnels du secteur au titre des politiques portées en matière d'air, de climat et d'énergie. De plus, il connaît une très forte hémorragie depuis le début de la crise.

15 - Éducation et formation

L'académie de Rouen est la 15^e académie de France pour la part des élèves scolarisés soit 2.9 % de la population scolaire nationale.

La population est sédentaire et **d'un faible niveau de qualification**. 57 % de la population de plus de 15 ans non scolarisée ne possède qu'un diplôme de niveau V (CAP ou BEP). 21.8 % des haut-normands ne sont pas diplômés et seulement 8.7 % sont diplômés du supérieur. De plus, la population sans diplôme est supérieure de 3,4 points tandis que le nombre de détenteurs d'un diplôme de l'enseignement supérieur (court ou long) est inférieur de 5,8 points aux taux moyens de la France métropolitaine.

La sédentarité et la faible qualification des familles ne créent pas les conditions favorables à l'ambition scolaire des jeunes. Ainsi la poursuite d'étude vers le supérieur des haut-normands est inférieure de près de 4% par rapport à la moyenne nationale et les voies professionnelles courtes et technologiques sont privilégiées.

Les professions et catégories socioprofessionnelles défavorisées sont sur-représentées dans l'académie (43.2 % contre 35 % au niveau national à l'entrée en 6^e) conduisant à une forte représentation de l'éducation prioritaire (23 % des collégiens).

Par ailleurs, dans le premier degré, le morcellement communal conditionne l'organisation scolaire avec un nombre élevé de structures scolaires de petites tailles (45,5 % des écoles ont de une à trois classes).

L'accompagnement pédagogique s'opère bien jusqu'au diplôme national du brevet (85 %). L'orientation au lycée est, quant à elle, plus critique, avec une sur-représentation en voie professionnelle (30 % contre un peu plus de 21% au niveau national) et pour des formations de niveau V.

L'offre en formation professionnelle et technologique liée aux métiers de l'industrie est riche, mais son image auprès des familles insuffisamment valorisée comme voie de qualification ambitieuse et d'insertion professionnelle.

Les taux de réussite au Bac sont désormais très proches du niveau national et les dépassent même pour l'enseignement technologique et professionnel.

Malgré une offre diversifiée, **le manque d'attractivité de l'enseignement supérieur est patent** avec un taux inférieur au national : la région compte seulement 2.3 % des étudiants de la France. Il s'accompagne d'erreurs d'orientation conduisant à des réorientations ou des échecs et également d'un phénomène de poursuite d'études à l'extérieur de l'académie pour 15 à 35 % des étudiants selon les filières post-bac (proximité de la région parisienne notamment).

En matière sportive : 20,3 % de la population de la région Haute-Normandie pratiquent une activité sportive sans compter le sport scolaire et universitaire qui touche les jeunes de l'école primaire à l'université. La région bénéficie d'un fort potentiel en matière de sport de nature. Le sport professionnel est présent, quant à lui, dans les trois agglomérations (le Havre, Rouen et Évreux).

16 - Situation sanitaire et sociale

La situation sanitaire en région montre des indicateurs défavorables : espérance de vie à la naissance, taux de décès standardisés, fréquence des principales affections de longues durées, comportements à risque mais certains taux de participation aux dépistages sont supérieurs à la moyenne nationale. De plus, la région est au dix-neuvième rang des régions de France en matière d'offre de soins libérale rapportée à la population.

Quant à la situation sociale, elle est aussi défavorable : **la région haut-normande présente le cinquième taux d'allocataires du RSA le plus élevé des régions voire le deuxième pour les familles monoparentales.**

La région occupe le 13^e rang des régions pour sa population vivant sous le seuil de pauvreté. La situation est particulièrement préoccupante pour les jeunes touchés par les phénomènes de précarisation dans les deux départements auxquels s'ajoutent les familles monoparentales en Seine-Maritime. Face à ce constat, les services de l'État, les conseils départementaux et les organismes de Sécurité Sociale ont choisi de centrer leurs travaux, dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté, sur l'accès aux droits sociaux et la lutte contre le non-recours, ainsi que sur l'insertion des jeunes dans l'emploi, le logement et l'accès à la santé.

17 - Patrimoine et culture

Le patrimoine monumental de la région est extrêmement riche et diversifié. Il compte plus de 1 150 édifices protégés dont 30 % bénéficient d'un classement, les autres étant inscrits.

Les musées dotés du label "musées de France" sont au nombre de 41 dont les remarquables musée des Beaux Arts de Rouen et musée Malraux du Havre. De même, la région dispose de riches collections en matière de patrimoine écrit et d'archives, par exemple à Rouen.

En matière de création et de diffusion culturelle, **l'offre culturelle est dense, diversifiée et de qualité** grâce aux nombreux établissements culturels présents sur le territoire. Onze d'entre eux sont dotés d'un label de l'État, soit au titre du spectacle vivant, soit au titre des arts plastiques. D'autres labellisations sont en préfiguration.

De même, la région dispose de nombreuses équipes artistiques et artistes de qualité : ensembles musicaux, compagnies de théâtre et de danse, plasticiens.

Elle dispose également d'un réseau de lecture publique plutôt dense. Il en est de même pour le réseau des salles de cinéma.

Enfin, la politique d'éducation artistique et d'action culturelle initiée par l'État est dynamique grâce aux partenariats noués avec les différents niveaux de collectivités territoriales mais aussi en raison de l'engagement fort des acteurs culturels de la région.

L'offre touristique est extrêmement diversifiée avec une mise en valeur des patrimoines du territoire tant en termes d'édifices que de collections. En effet, le patrimoine architectural et culturel de Haute-Normandie recouvre de multiples facettes : châteaux-forts, vitraux, colombiers, manoirs, abbayes, friches industrielles,...

En résumé, la Haute-Normandie, c'est :

- **la 4^e région industrielle de France, marquée par un tissu économique fortement industriel exposé aux risques industriels ;**
- **la 4^e région pour le commerce extérieur ;**
- **la 1^{ère} façade maritime de France - 140 km de côtes - avec le port de Rouen (1er port européen exportateur de céréales) et le port du Havre (1er port français de conteneurs et 2e port en tonnage) ;**
- **une population sédentaire et d'un faible niveau de qualification avec une proportion des jeunes supérieure à la moyenne nationale ;**
- **Une dynamique pour l'accès aux droits sociaux et pour l'insertion des jeunes mobilisant l'ensemble des acteurs locaux.**

Quelques repères historiques :

- 911 : Le traité de Saint-Clair-sur-Epte donne naissance à la Normandie. Conclu entre le Roi des Francs, Charles le Simple et le chef viking Rollon, dans le contexte des invasions normandes, il met fin aux hostilités avec les Normands en leur attribuant un territoire dont les limites sont identifiées par les principaux cours d'eau entre l'Epte et la mer.

- Fin Xème - début XIème siècle : Les limites du Duché de Normandie se stabilisent. Elle perdureront, à quelques exceptions près, jusqu'à la Révolution française.

- Avril 1499 : Louis XII sédentarise, par ordonnance, l'Échiquier de Normandie à Rouen qui devient le Parlement de Normandie, en 1515, sous François 1^{er}. Il comprend, dans son ressort, les sept grands bailliages de Normandie : Rouen, Caudebec-en-Caux, Évreux, Les Andelys, Caen, Coutances et Alençon.

- 1789 - 1790 : La Révolution française démantèle des anciennes provinces et instaure les départements. La loi du 28 Pluviose an VIII (17 février 1800) met en place les préfets de département.

- 1956 : Création des régions de programmes. L'ancienne province normande est découpée en deux entités distinctes la Haute et la Basse-Normandie. Les préfets de région apparaissent en 1964.

- 1982 : La loi de décentralisation du 2 mars 1982 institue les Régions en tant que collectivités territoriales.

2 - Les forces et faiblesses

La région Haute-Normandie présente des atouts multiples et variés, qu'ils soient d'ordre socio-démographique, économique, géographique ou environnemental. Ces atouts doivent, néanmoins, être pleinement exploités pour faire face aux défis économiques, sociaux et environnementaux de demain et, ainsi, maintenir et renforcer l'attractivité de la région.

21 - La Haute-Normandie bénéficie de multiples atouts qui doivent être davantage exploités.

La région bénéficie d'un **positionnement géostratégique de premier ordre** grâce à la proximité de la région capitale, à sa qualité de centre de gravité de la façade maritime Manche et à sa fonction de point nodal des flux est-ouest et nord-sud.

Son rôle d'interface maritime et internationale de la France lui a permis de développer une économie portuaire puissante autour des grands ports maritimes du Havre et de Rouen, des infrastructures de transport terrestre et un très fort potentiel logistique incarné par le pôle de compétitivité Nov@log. Cette interface doit, toutefois, être pleinement exploitée par la région en termes d'emploi, de formation et de recherche et innovation, et doit être mieux reliée à son hinterland en s'appuyant notamment sur l'axe Seine.

La vallée de la Seine constitue précisément un axe majeur qu'il faut conforter en lien avec la région capitale dans une approche de développement économique tenant compte de la cohésion sociale et territoriale et de l'équilibre environnemental d'un territoire riche de sa diversité.

Le littoral haut-normand est également un levier de développement qui peut être optimisé, entre autres, via le renforcement du secteur du tourisme et le développement des ports de commerce, pêche et plaisance (Dieppe, Fécamp,...). Le littoral bénéficie d'une gouvernance intégrée à l'échelle interrégionale (notamment avec le conseil maritime de façade) qui doit permettre un renforcement de la sécurité maritime et la préservation des qualités écologiques des estuaires côtiers.

Ne se limitant pas au littoral, le patrimoine naturel de la Haute-Normandie est riche et diversifié, constituant ainsi une source d'attractivité territoriale. La région présente une diversité biologique et paysagère remarquable, des milieux naturels variés, nombreux et riches (littoral, milieux aquatiques, rivières, bois et forêts, etc), ainsi que des espaces emblématiques (côte d'Albâtre, estuaire et vallée de la Seine) qu'il importe de valoriser.

L'attractivité de la Haute-Normandie découle également de son dynamisme économique dans les domaines de l'énergie et de l'industrie. La vocation énergétique de la région se confirme par une production énergétique traditionnelle solidement ancrée, un fort potentiel d'énergies renouvelables ainsi que la volonté d'accélérer l'amélioration de l'efficacité énergétique par la recherche, l'innovation et la formation au bénéfice des entreprises. Ces moyens d'action doivent être combinés pour faire de l'énergie un axe de compétitivité.

La région est, en outre, dotée de filières industrielles de premier plan (automobile, chimie, industrie aéronautique et spatiale, logistique...) dont il faut amplifier la compétitivité par l'innovation en lien avec la recherche publique et privée. Dans ce contexte, les filières d'avenir, les pôles de compétitivité, les grands réseaux de recherche (GRR) et l'agence régionale de l'innovation (Seinari) sont autant d'acteurs à mobiliser et à soutenir.

La région peut également s'appuyer sur une population relativement jeune (près d'un quart de la population est âgée de moins de 25 ans) dont le potentiel d'adaptation doit être exploité.

La population haut-normande se distingue par un savoir-faire industriel reconnu qui doit être préservé, notamment en promouvant davantage les métiers de l'industrie. Cette connaissance des métiers et du fonctionnement de l'industrie constitue un atout dans une perspective de reconversion

économique. Il est à noter que le niveau de compétences techniques s'est construit non par la formation initiale mais au sein des entreprises. De plus, à qualification égale, le niveau des salaires est supérieur, en Haute-Normandie, à la moyenne nationale. Cette culture contribue encore fortement à des sorties précoces du système scolaire et à des niveaux de formation initiale plus faibles que dans d'autres régions qui rendent l'insertion professionnelle et les reconversions plus difficiles.

Enfin, le processus de structuration en cours entre acteurs institutionnels aux échelles infrarégionale (intercommunalités, pays, organismes consulaires, etc) et interrégionale (Axe Seine, GIE Haropa, Arc-Manche, etc) facilitant les coopérations **est un atout supplémentaire dont la Haute-Normandie tirera le plus grand profit**. Cependant, des marges de progrès existent sur l'approche intercommunale intégrée.

Dans les champs de la jeunesse, de la lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale et du développement du sport, le partenariat est en partie formalisé par des plans ou schémas qui permettent de réunir l'ensemble des acteurs institutionnels dans ces domaines (État, collectivités, opérateurs, associations, partenaires publics et privés).

22 - Forte d'un tissu économique de première importance confronté à des mutations, la Haute-Normandie doit continuer de relever les défis économiques, sociaux et environnementaux majeurs de demain.

La Haute-Normandie doit consolider et améliorer la capacité d'adaptation de son économie pour renforcer l'attractivité régionale, ce qui passe par :

- une diversification économique accrue grâce au développement des activités tertiaires. Dans cette perspective, la région pourra s'appuyer, entre autres, sur les pôles tertiaires métropolitains des agglomérations rouennaise et havraise, ainsi que sur le secteur du tourisme. L'offre de formation devra naturellement accompagner l'évolution vers une économie davantage axée sur les services ;
- l'accroissement des efforts et de la qualité de la recherche et de l'innovation. Pour cela, il importe de concentrer la recherche et l'innovation sur les secteurs d'excellence (chimie, énergie, matériaux, logistique) et les secteurs porteurs (énergies renouvelables dont éolien en mer, éco-mobilité, filières agro-industrielles, filières lin et bois) conformément à la logique de spécialisation intelligente et de développer une gouvernance partagée impliquant activement les acteurs socio-économiques et académiques ;
- l'accélération de l'usage et de la maîtrise des TIC pour renforcer la compétitivité des entreprises (émergence de services innovants en ligne, structuration d'une filière numérique régionale, développement de plates-formes collaboratives de travail,...). Dans ce contexte, la généralisation du Très Haut-Débit et la consolidation du Haut-Débit revêtent une importance majeure ;
- l'élévation des qualifications et des compétences des haut-normands pour sécuriser leur parcours professionnel et renforcer leur capacité d'adaptation et ainsi pouvoir mieux anticiper et accompagner l'évolution de l'économie vers les secteurs émergents (énergies renouvelables, économie verte, économie circulaire) ;
- le développement d'une offre de transports et de logements adaptée et accessible favorisant la mobilité intra-régionale, en particulier sur le plan professionnel pour les jeunes ;
- la mobilité européenne et internationale des jeunes doit également être encouragée.

Avec un réel potentiel agricole, forestier et maritime, la région doit s'appuyer sur celui-ci pour développer les filières agro-industrielles dans le respect de l'environnement en s'appuyant sur la recherche-innovation et la formation.

Cette dynamique de développement doit être inclusive en prenant en compte les spécificités des publics et des territoires. Par ailleurs, avec un contexte sanitaire en déficit chronique, la Haute-Normandie doit soutenir toute démarche facilitant l'accès aux soins pour les publics vulnérables.

Il est, en outre, essentiel de s'attacher à la **résorption des fractures territoriales intégrant les spécificités des territoires infra-communaux en garantissant le désenclavement et l'ouverture des territoires**. Cela passe, notamment, par le développement du réseau de transport (connexion au réseau transeuropéen, lignes ferroviaires rapides et fiables Paris-Normandie, liaison A28-A13,...) et la garantie d'un maillage territorial de l'offre de transport, de formation, de logement, de très haut-débit, etc.

La dynamique de développement doit également intégrer les données naturelles et s'orienter vers la **recherche d'un nouvel équilibre environnemental** qui implique :

- de faciliter la mobilité des hommes et des marchandises, notamment par les dessertes portuaires ferroviaires, la déviation de l'agglomération rouennaise, une meilleure utilisation du fleuve et un système ferroviaire et de transports collectifs interopérables de haute qualité ;
- de favoriser la mutation vers une économie à faible teneur en carbone. Dans cette perspective, la région doit s'appuyer sur sa vocation énergétique avec l'émergence d'un pôle d'excellence et d'innovation dans le domaine des énergies marines (éolien offshore) et de l'efficacité énergétique, de développer des systèmes de transport respectueux de l'environnement ;
- de préserver le patrimoine naturel haut-normand (biodiversité, sols) et les espaces remarquables (littoral, vallée et estuaire de la Seine) ;
- d'adopter une gestion durable des ressources, notamment en luttant contre la dégradation de la qualité des eaux liée au ruissellement et en soutenant les investissements dédiés à l'amélioration de la qualité de l'air (mobilités douces, secteur agricole...). À cet effet, il faut développer et diffuser la connaissance et sensibiliser les citoyens à l'adoption de comportements respectueux de l'environnement ;
- d'approfondir la connaissance, la prévention et la maîtrise des risques naturels (inondations, mouvements de terrain, marnières...) et technologiques (installations Seveso, transports de matières dangereuses, centrales nucléaires) auxquels la région est particulièrement exposée.

23 - La Haute-Normandie doit renforcer la dynamique de partenariat et de mise en réseau tant au niveau régional qu'interrégional.

Pour répondre aux nombreux défis auxquels fait face la Haute-Normandie, celle-ci doit s'imprégner d'une culture de coordination et de coopération accrue entre les acteurs dans l'ensemble des secteurs.

Mobiliser les partenaires sur des objectifs partagés pour donner de la visibilité aux missions et aux engagements de chacun, grâce à la **mise en réseau d'acteurs et au développement des structures d'interface à l'échelle régionale et interrégionale**, répond à cet objectif.

Sa mise en œuvre passe par :

- **l'accompagnement des établissements supérieurs et de recherche**, qui doit s'envisager

dans le cadre d'une démarche collective mutualisée et articulée entre les différents établissements, dans une approche interrégionale. La constitution de la ComUE qui regroupe l'ensemble des établissements de la future région normande et le dépôt d'un dossier I-SITE (initiative-science, innovation, territoire, économie) au titre du PIA2 (programme d'investissement d'avenir 2) vont dans ce sens ;

- **une meilleure coordination entre les établissements et les acteurs économiques**, dans le domaine de l'éducation et de la formation qui permettrait de partager les besoins en formation, d'améliorer la connaissance des métiers et du monde de l'entreprise et de favoriser l'esprit d'entrepreneuriat ;

- **le développement et le rapprochement des entreprises**, en facilitant, notamment, la création (start-up, pépinières...), l'émergence des ETI, la mise en réseau des acteurs du financement des entreprises, le soutien des démarches transversales et de mutualisation en matière de R&D et d'innovation et la mise en œuvre d'une stratégie à l'international ;

- **le renforcement des associations** qui jouent un rôle majeur en matière d'emploi, de cohésion sociale, de réduction des inégalités, d'apprentissage de la citoyenneté en accueillant également la majorité des services civiques.

Il convient, ensuite, de **renforcer les relations entre les systèmes urbains locaux haut-normands ainsi que leur intégration à l'échelle interrégionale et nationale**.

Il semble, enfin, essentiel de rechercher des complémentarités et des synergies à l'échelle interrégionale et transfrontalière, autour de l'estuaire et de la Manche.

À l'échelle interrégionale, les coopérations doivent être engagées dans un cadre à géométrie variable en fonction des objectifs poursuivis ou des projets spécifiques intéressant les partenaires.

Ainsi, à titre d'illustration, **la vallée de la Seine, axe structurant pour la Haute-Normandie**, ouvre des perspectives de coopérations renforcées autour de projets communs au cours de la prochaine décennie.

Acte fondateur de la démarche "Vallée de Seine", le schéma stratégique d'aménagement et de développement de la vallée de la Seine fixe la cadre de long terme.

En établissant le diagnostic propre aux territoires et en mettant en évidence la nature des enjeux économiques, environnementaux et sociaux à concilier, ce schéma stratégique fixe le contexte global dans lequel se déploieront les actions à l'horizon 2030. Il est la formalisation du projet commun porté par l'État et les trois régions.

Le CPER "Vallée de la Seine", en cours de finalisation, est la première traduction concrète de ce schéma stratégique pour la période 2015 à 2020. Les actions du CPER s'inscrivent toutes dans ce cadre d'objectifs, ambition globale de développement durable. Il intègre les projets et démarches ayant une claire valeur ajoutée interrégionale, permettant de développer les synergies entre acteurs de la vallée de la Seine et de tirer le meilleur parti économique et environnemental de ce territoire. Les actions menées au titre de ce contrat interrégional sont complémentaires de celles qui sont mises en œuvre dans les CPER Haute-Normandie, Basse-Normandie et Île-de-France.

En 2013, **le préfet de la région Haute-Normandie a été désigné**, pour une durée de cinq ans, **préfet coordonnateur des actions de l'État pour l'aménagement de la vallée de la Seine** et agit, en liaison étroite, avec le délégué interministériel au développement de la vallée de la Seine.

Par ailleurs, la coopération transfrontalière et interrégionale à l'échelle de la Manche se concrétise, notamment, dans la mise en œuvre des projets européens Interreg. Celle-ci doit être

renforcée pour pleinement exploiter la fonction d'interface franco-anglaise (en particulier d'un point de vue économique) et mieux anticiper et réguler les conflits d'usage et les accidents inhérents à la densité et à la diversité des activités en mer, ainsi que les risques naturels (érosion côtière, gestion des ressources marines...).

3 - Les grands projets structurants

Les travaux réalisés avec la Région Haute-Normandie et les principaux partenaires locaux, dans le cadre de l'établissement des documents contractuels de la génération 2015-2020, ont permis de définir des objectifs et des projets partagés.

31 - Faire de la Haute-Normandie "une éco-région au service de l'emploi"

Cet objectif, tel qu'il est décliné dans le Contrat de plan État-Région, s'appuie sur la volonté de :

- Développer les infrastructures pour conforter le développement du territoire : l'organisation des infrastructures de transport s'inscrit dans une logique multimodale. Le développement des usages numériques doit s'étendre à tout le territoire.
- S'inscrire dans une logique globale de mutation écologique et économique : la transition écologique et énergétique est au service du développement économique, social et environnemental. Le contrat de plan État-Région conforte par ailleurs les pôles d'excellence et accompagne les mutations.
- Accroître le niveau de formation et sa cohérence avec les besoins du territoire : l'adaptation de l'offre de formation doit permettre de sécuriser les parcours professionnels. Les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche doivent développer des actions communes en prenant appui sur la ComUE "Normandie Université".
- Adapter l'action publique aux spécificités du territoire régional : il s'agit notamment de développer des ambitions fortes dans le domaine culturel, des approches différenciées pour répondre aux besoins des territoires en déficit de services publics, un soutien spécifique à ceux subissant des restructurations économiques importantes et enfin de conforter les fonctions de la Métropole Rouen Normandie.

32 - Développer et aménager la vallée de la Seine

Pour la Haute-Normandie, le grand projet structurant qui va assurer le développement régional à long terme est bien celui du développement et de l'aménagement de la vallée de la Seine.

L'idée de développer le lien unissant la capitale à la mer s'inscrit dans le cadre du Grand Paris. Elle est fondée sur un constat : 90 % du commerce mondial passe aujourd'hui par les ports. La plupart des villes d'influence mondiale ont développé des points d'ancrage à leur façade maritime ou cherchent à le faire.

L'axe Seine est une ambition qui fédère et mobilise tous les acteurs : politiques, économiques et institutionnels. L'objectif est de faire de la vallée de la Seine, de Paris au littoral normand, une des principales portes d'entrée et de sortie économique du continent européen et de son marché intérieur.

Dans ce cadre, un schéma stratégique a été établi en 2014. Ce document définit le cadre de long terme dans lequel a été bâti le premier contrat de plan interrégional État - Régions (CPIER) 2015-2020, qui s'étend sur les territoires de Haute-Normandie, de Basse-Normandie et d'Île-de-France.

Le CPIER s'inscrit dans une démarche globale visant à consolider le Grand Paris comme "ville-monde" par un développement solidaire et global des territoires qui le relie à la mer et par une approche de la vallée de la Seine en tant qu'axe de déplacement et de développement durable.

Pour la période 2015-2020, les **trois axes** retenus de façon consensuelle dans le cadre du CPIER sont les suivants :

- **Développement durable et gestion de l'espace** : il s'agit d'améliorer la cohérence et la continuité territoriale des dispositifs coopératifs existants pour accompagner le développement urbain et économique, préserver les espaces naturels et les paysages remarquables et renforcer les continuités écologiques (observation, études, connaissance des milieux, prospective, ...).
- **Flux, déplacements et réseaux** : ce second axe est destiné à favoriser le maillage du territoire, la complémentarité des infrastructures de transport et le développement des services logistiques. Il comprend en particulier les études préalables à l'enquête d'utilité publique de la ligne nouvelle Paris-Normandie (LNPN), l'installation du GSM-rail sur l'axe Mantes-Caen-Cherbourg et l'opération de modernisation de la ligne fret Serqueux-Gisors.
- **Filières, développement économique, enseignement supérieur et emploi** : le développement du territoire passe enfin par une action économique intégrée, afin notamment d'améliorer son attractivité internationale. La conduite de programmes de recherche interrégionaux comme la mise en réseau des grands sites patrimoniaux renforcera l'attractivité du territoire. Le CPIER prévoit dans le cadre de ce troisième axe que les actions autour des filières industrielles traditionnelles et émergentes puissent être complétées par une stratégie marketing territorial et de promotion touristique à l'échelle internationale.

En résumé,

Des grands projets structurants pour le territoire haut-normand, déclinés dans les documents contractuels 2015-2020 (CPER, CPIER "Vallée de la Seine"), autour de deux grandes ambitions partagées avec les partenaires régionaux :

- **Faire de la Haute-Normandie "une éco-région au service de l'emploi"**
- **Développer et aménager la vallée de la Seine**

II - L'ORGANISATION DES SERVICES DE L'ÉTAT

Au travers du chapitre précédent, se sont dessinées les caractéristiques de la Haute-Normandie, ses forces et faiblesses, les ambitions partagées et les grands projets structurants qui en constituent la concrétisation. Pour les services de l'État et les opérateurs, l'objectif principal est d'assurer la mise en œuvre des politiques nationales sur le territoire, tout en soutenant les projets portés par les acteurs du territoire, favorisant le développement régional et interrégional.

1 - Enjeux de politiques publiques et priorités

11 - Un environnement remarquable et fragile

Le développement équilibré de l'estuaire de la Seine entre préservation et développement de l'activité économique portuaire reste une préoccupation majeure. Ce point névralgique pour la région doit constituer un exemple de mise en œuvre du principe de développement durable sur un territoire à forts enjeux.

12 - Un enjeu d'accessibilité et d'attractivité du territoire

La région haut-normande doit renforcer ses infrastructures (hinterland portuaire, connexion ferroviaire et fluviale au réseau national et international) pour renforcer le maillage de son territoire tout en généralisant la logique multimodale aux différentes échelles du territoire. De plus, l'identité haut-normande, son rayonnement touristique et culturel, son environnement économique et sa qualité de vie conditionnent l'attractivité du territoire. Aussi l'accès aux services, l'offre foncière, les écoquartiers urbains, la métropole et la gare LNPN, le développement d'activités portuaires comme les croisières fluviales et maritimes sont un enjeu majeur pour l'avenir de cette région. De nombreux projets d'infrastructures sont portés par l'État (A28-A13, LNPN,...). Ces équipements structurants ont un impact sur l'organisation du fonctionnement de l'État.

13 - Des enjeux lourds pour la façade Manche Est - Mer du Nord

Ceci tient tout d'abord à l'importance de cette façade maritime dans l'économie nationale et mondiale : 25 % du commerce maritime mondial, un trafic fret et passagers "trans-Manche" d'une intensité unique au monde, 66 % du trafic portuaire français, la plus forte concentration de navires de pêche français et européens, la moitié des projets identifiés en France d'énergies marines renouvelables, le second bassin conchylicole européen, le tout dans un espace maritime restreint du fait de son resserrement entre la France et le Royaume-Uni, le long de ses presque neuf cents kilomètres de littoral, ce qui rend sa gestion contrainte.

14 - Un enjeu de prévention des risques naturels et technologiques très marqué

La région est concernée par plusieurs risques naturels majeurs et est exposée à des risques technologiques variés. Ces phénomènes sont à prendre en compte en terme de préservation des biens et des personnes. La présence de ces risques naturels sur l'ensemble du territoire haut-normand nécessite un recensement précis et complet. Cet enjeu a été identifié comme caractéristique notable du territoire dans le cadre du CPER 2015-2020.

15 - Des ambitions économiques plus soutenues

Le renforcement de la valeur ajoutée de l'économie régionale ne peut se faire qu'au travers de la mise en place d'une filière industrielle des énergies marines et d'une filière verte régionale sans oublier le développement des secteurs culturels et touristiques, des filières spécifiques comme la niche verrière du flaconnage de luxe. Le secteur "Recherche et Développement" doit devenir, dans de nombreux domaines, un axe transversal de développement. Le renforcement de la compétitivité des petites et moyennes entreprises doit permettre également d'asseoir ces ambitions.

16 - De grands enjeux pour l'agriculture haute-normande

La réforme de la politique agricole commune (baisse des aides directes aux agriculteurs) et l'organisation de la filière laitière (suppression des quotas laitiers) sont susceptibles de faire évoluer structurellement les équilibres entre production animale et production végétale qui font aujourd'hui la diversité et la robustesse de cette agriculture, dans un contexte où l'évolution des pratiques des agriculteurs est attendue pour répondre aux attentes sociétales en matière d'environnement, par des démarches volontaires (agro-écologie) et le respect d'un cadre réglementaire évolutif.

17 - Une politique de l'emploi adaptée au contexte régional social et économique

La politique de l'emploi s'inscrit dans le cadre d'une stratégie de développement économique fondée sur la capacité de l'économie régionale à générer de la valeur ajoutée, de l'activité et de l'emploi, en s'appuyant sur les atouts et les particularités du territoire haut-normand, au premier rang desquels, se trouve l'implantation centrale de la Haute-Normandie dans la vallée de la Seine.

18 - Un accès aux formations pour tous sur l'ensemble du territoire, notamment en direction de la jeunesse

Le développement d'activités industrielles et de services à forte valeur ajoutée, comme celui de l'innovation et de la recherche, demande des ressources humaines dotées de compétences de haut niveau, qui doivent être entretenues tout au long de la vie professionnelle des femmes et des hommes.

Le développement de la qualification et l'emploi des jeunes doivent s'articuler entre les mesures prises pour lutter contre le décrochage scolaire, les formations, le service civique, les emplois d'avenir, l'apprentissage, le parrainage afin d'organiser une continuité dans le parcours des jeunes et favoriser l'insertion dans l'emploi. Cet enjeu doit être mis en œuvre en recherchant une égalité sur tout le territoire, que ce soit entre les quartiers de la ville ou dans les espaces ruraux. De plus, il faut renforcer les actions afin d'orienter les jeunes vers des parcours scolaires ambitieux.

Un partenariat vertueux Éducation nationale/monde économique/Région, concrétisé par la mise en réseau des établissements de formation professionnelle et technologique par filière, doit faciliter l'insertion dans l'emploi des jeunes diplômés.

19 - La politique régionale de santé face à un triple défi

Face aux inégalités d'accès aux soins, la région est confrontée à un triple défi : celui de l'attractivité permettant de renforcer et pérenniser une offre de soins en adéquation avec les besoins de la population ; celui de la bonne répartition territoriale de cette offre et de son organisation permettant à la population d'accéder de manière équitable aux soins ; celui de l'organisation des parcours ciblés permettant aux populations/patients d'accéder à une réponse de qualité et efficiente au plan économique. Il s'agit aussi de développer le sport santé à la fois pour préserver la santé par le sport mais aussi accompagner des pathologies (prévention prescriptive).

20 - Un atout culturel à renforcer

La richesse patrimoniale, atout essentiel du tourisme culturel, est à préserver et à développer par une meilleure coopération avec les collectivités territoriales, une mise en réseau des acteurs et un renforcement de la cohésion entre les financeurs publics. Le développement de la cohérence territoriale doit assurer l'équilibre des territoires et réduire les "zones blanches". L'outil numérique est un des axes de développement pour la mise à disposition de données publiques ou des démarches créatives, axe pour lequel il faut maintenir l'effort d'incitation et d'accompagnement.

21 - Une politique sportive au cœur des enjeux de citoyenneté et de cohésion sociale

Le sport et, plus généralement, le champ de l'activité physique et sportive n'est pas seulement un enjeu de santé publique comme rappelé ci-dessus mais aussi un enjeu d'inclusion sociale, notamment dans les quartiers "politique de la ville" ou en milieu rural éloigné, de réussite et d'apprentissage des règles. Il est aussi vecteur d'emplois et occupe une place importante dans l'économie de la région.

En résumé :

- **La vallée de la Seine, poumon économique et environnemental ;**
- **une logique multimodale des infrastructures de transport ;**
- **une façade maritime ouverte sur le monde et ses échanges ;**
- **un territoire à risques naturels et technologiques ;**
- **un tissu économique tourné vers la transition économique sans renier ses activités industrielles traditionnelles ;**
- **une agriculture diversifiée et robuste qui cherche à répondre aux attentes sociétales ;**
- **une population jeune qui doit se doter de compétences de haut niveau ;**
- **une politique régionale de santé plus efficiente ;**
- **une grande richesse patrimoniale à préserver et à développer.**

sont les priorités à fort enjeu de la Haute-Normandie.

2 - Le cadre organisationnel

21 - Une ossature classique...

Dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques, le préfet de la région Haute-Normandie s'appuie sur des directions régionales mises en place lors de la réforme de l'administration territoriale (RéATE) en 2010 : DRAAF, DRAC, DIRECCTE, DREAL et DRJSCS, un opérateur : l'ARS et

les services du Rectorat.

22 - ...complétée de structures spécifiques

Lors de la RéATE, ont été créées les DIRM, quatre directions interrégionales de la mer couvrant l'ensemble du littoral français, directions placées sous l'autorité du préfet de région de leur siège. **La direction Manche Est - Mer du Nord**, dont le siège, au Havre, se trouve ainsi placée sous l'autorité hiérarchique du **préfet de la région Haute-Normandie, qui est investi de la fonction de "Préfet coordonnateur de façade"**. La DIRM agit, par ailleurs, sous l'autorité fonctionnelle du préfet maritime Manche Est - Mer du Nord basé à Cherbourg-Octeville, ainsi qu'en liaison avec les préfets des régions Basse-Normandie, Picardie et Nord-Pas-de-Calais.

Cette direction contrôle près de 900 km de côtes, du Mont Saint Michel à la frontière belge. Outre son siège, elle dispose pour ce faire de deux missions territoriales, l'une à Boulogne-sur-Mer (62), l'autre à Caen (14) qui constituent ses relais le long de la façade maritime tout comme ses nombreux services opérationnels (Phares et balises, CROSS).

Du fait de l'existence de cette façade maritime et des trafics très importants générés par les deux grands ports maritime du Havre et de Rouen, **la région haut-normande dispose par ailleurs d'un poste SIVEP (service vétérinaire et phytosanitaire aux frontières) basé au Havre**, dépendant de la DRAAF et d'une implantation fortement structurée de **l'administration des Douanes**. L'organisation territoriale de cette administration, fixée par le décret du 26 novembre 2007, répond en effet à une logique opérationnelle et se structure autour des grands bassins économiques et des zones où les échanges transfrontaliers sont les plus denses. L'administration des Douanes dispose ainsi d'une interrégion couvrant le territoire de la future Normandie, dont le siège est à Rouen. Celle-ci se compose de trois directions régionales respectivement situées à Rouen, au Havre et en Basse-Normandie. S'y adjoint une direction régionale des gardes-côtes Manche-Mer du Nord, dont le siège est à Canteleu dans la banlieue de Rouen.

La direction interrégionale assure le pilotage stratégique ainsi que les fonctions-support (pôle budget et ressources humaines, pôle logistique et informatique). Sous l'autorité du directeur interrégional, les directions régionales sont, quant à elles, chargées des missions opérationnelles dévolues à la Direction générale des douanes et droits indirects.

Cette organisation devrait connaître des évolutions à moyen terme, dans le cadre du projet stratégique douanier. Celui-ci est en cours d'établissement et n'a pas encore été publié.

Dans le champ de l'enseignement et de la recherche, il convient de préciser que l'académie de Rouen est relativement récente, puisqu'elle a été créée en 1964, par détachement de celle de Caen. Chacun des deux départements dispose d'une direction des services de l'éducation nationale. En Seine-Maritime, le DASEN a son siège à Rouen et dispose de deux inspecteurs d'académie adjoints dont l'un est en résidence au Havre. Les établissements d'enseignement supérieur et de recherche de Haute et Basse-Normandie sont par ailleurs réunis depuis 2011 au sein du PRES "Normandie Université", devenu **Communauté d'universités et d'établissements (ComUE) "Normandie Université"** en 2013.

En résumé :

- **Une organisation classique ;**
- **des spécificités en lien direct avec le territoire et ses activités**

3 - Forces et faiblesses sur les principales missions et les principaux processus

31 - Un pilotage stratégique des directions régionales rassemblées autour du préfet de région...

L'efficacité du fonctionnement des directions régionales mises en place depuis la RéATE et leur montée en puissance depuis cette date sont réelles. Elles reposent sur l'expertise dont elles disposent. **Les compétences métier, indispensables à l'exercice de missions de plus en plus techniques et pointues, apportent une véritable valeur ajoutée.** Elles s'inscrivent dans un cadre interministériel dont l'approfondissement est recherché.

De plus, l'efficacité de ces directions est liée à leur organisation. Pour la DREAL, la DIRECCTE et la DRAC, le fonctionnement entre le niveau régional et les unités territoriales est rodé et permet une approche intégrée répondant à la double exigence de visée stratégique et de niveau d'intervention opérationnelle, tout en bénéficiant d'une masse critique appropriée.

Les directions régionales ont également su trouver une cohérence de mission avec les DDI, dans un cadre partenarial, mis en place par leurs soins (DRAAF/DDTM/DDPP ; DIRECCTE/DDPP ; DREAL/DDTM/DIRM ; DRJSCS/DDCS)

32 - ... qui s'appuie sur une mise en œuvre opérationnelle à l'échelon départemental.

Si les services départementaux de l'État ne sont pas les seuls à posséder des compétences opérationnelles, ils sont indéniablement ceux de l'**échelon de proximité**, ce qui nécessite des services proches des usagers (particuliers, entreprises, collectivités, associations,...)

De plus, les missions prioritaires des services départementaux de l'État sont les missions régaliennes, permettant d'assurer la cohésion sociale, économique et territoriale de l'État. Cette définition des missions prioritaires aboutit au renforcement du rôle de l'État territorial dans le domaine de la prévention des risques et dans celui de la gestion de crise. Ces missions interviennent dans un cadre interministériel qui accroît leur efficacité. **Cette interministérialité permet en effet des synergies et doit être conservée.**

33 - Néanmoins, une articulation entre les échelons régional et départemental non optimale...

La DRJSCS et la DRAAF ne disposent pas d'antennes territoriales pour assurer la localisation de services de proximité. Dans le cas de la DRAAF (service régional de l'alimentation), l'articulation des missions entre le niveau régional (qui procède aux contrôles intrants dans le domaine végétal) et départemental (DDPP, qui interviennent en contrôles et inspections vétérinaires dans le domaine animal) est bien coordonnée. Par ailleurs, la coordination des missions entre le niveau régional et départemental n'est pas toujours optimale. La DRJSCS et les DDCS traitent toutes les deux de la politique de la ville, ce qui, parfois, génère une plus grande complexité et en amoindrit l'efficacité.

34 - ...Et une pluralité des missions qui atténue l'efficacité des différents services

Un certain nombre de missions est confié aux directions régionales sur lesquelles elles n'ont qu'un rôle résiduel de coordination de deuxième niveau. Il en est de même pour l'échelon départemental. De plus, certaines procédures inutiles ou redondantes sont chronophages. Ainsi, la participation des services départementaux à de nombreuses commissions est unanimement critiquée. Ils ne sont présents que pour des questions de quorum difficile à atteindre sans leur apporter de réelle valeur ajoutée. De plus, pour certaines missions, les services régionaux ou départementaux ne sont pas à

même de les exercer de façon efficace.

En résumé,

- **Un juste équilibre, tant géographique que fonctionnel, entre les échelons territoriaux ;**
- **une meilleure articulation, pour certains services, entre les niveaux et un recentrage des missions afin d'optimiser la valeur ajoutée apportée par chaque strate**

doivent être les points d'ancrage de l'organisation des services de l'État.

4 - Opportunités et risques au regard du projet de fusion

41 - Un contexte régional globalement favorable à la fusion

Le contexte régional est globalement favorable à la fusion. **Les deux régions partagent des problématiques et des enjeux communs** : structures agraires proches (à l'exception du département de la Manche), enjeux de façade communs, existence d'un estuaire partagé, celui de la Seine, dont les deux rives sont réunies par un équipement majeur, le Pont de Normandie, depuis 1999, infrastructures autoroutières et ferroviaires existantes ou en projet partagées (A 13, A 29, LNPN)

Certaines institutions publiques partenaires de l'État sont déjà organisées ou s'organisent dans le cadre de la région élargie. C'est notamment le cas de la Chambre régionale d'agriculture dont le siège est à Caen. De même, le réseau consulaire des CCI a mis en place un GIC "CCI de Normandie" en 2011, préfigurant la future CCI de la région Normandie prévue dans le cadre du schéma directeur consulaire des deux régions.

Les services de l'État en Haute et Basse-Normandie sont de taille relativement comparable en termes d'effectifs pour le SGAR, la DRAC, la DRAAF et la DRJSCS. En revanche la DREAL et la DIRECCTE sont sensiblement plus importantes en Haute-Normandie puisqu'elles concentrent les 3/5^{es} des effectifs.

Certaines directions régionales entretiennent déjà des collaborations depuis plusieurs années sur les démarches communes, par la réalisation de productions communes sur les enjeux et les projets de territoire comme les deux DREAL qui ont coopéré sur des sujets tel que la baie de Seine.

Des missions sont déjà mutualisées : c'est, par exemple, le cas entre les DREAL (service de prévention des crues, laboratoire d'hydrobiologie), entre les DRAAF (agents mutualisés sur l'inspection de l'apprentissage et les TIC dans le domaine de l'enseignement agricole, sur la démarche qualité et les applications informatiques métier dans le domaine de l'alimentation) ou au niveau des services douaniers qui disposent d'ores et déjà d'une interrégion assurant le pilotage stratégique et mutualisant les fonctions-support.

Les deux régions normandes disposent donc de proximités à bien des égards qui constituent autant d'aménités favorisant leur fusion.

En terme d'organisation, la réforme territoriale est l'occasion de repenser l'organisation des services, lorsque cela est utile et d'ajuster la répartition des missions, notamment avec l'échelon

départemental. Les réflexions conduites par les directions dans le cadre de la réforme ATE et de la revue des missions mettent en avant les points suivants :

- Recentrage des directions régionales rassemblées autour du préfet de région, sur leurs missions prioritaires : pilotage stratégique des politiques de l'État en région, missions d'expertise et de connaissance du territoire, missions opérationnelles attribuées par les textes (exemple : maîtrise d'ouvrage routière de l'État, ou protection de la biodiversité) exercées dans une logique à la fois d'expertise et de robustesse ;
- Répartition des missions entre les échelons régional et départemental repensée pour une plus grande efficacité. Ainsi, la mise en place d'un pilotage unifié sur les dossiers les plus complexes, sans préjudice d'un travail partenarial en amont, pourrait notamment répondre aux exigences de lisibilité de l'action de l'État. Ce pilotage pourrait être assuré, selon les dossiers, soit par une direction départementale, soit par une direction régionale ;
- Dans une démarche de simplification, certaines missions pourraient être transférées pour être exercées au niveau le plus adapté. D'autres services publics pourraient ainsi exercer certaines missions. Par exemple, Pôle Emploi pourrait instruire et sanctionner les fraudes aux allocations chômage en lieu et place de la DIRECCTE . En outre, certaines missions pourraient rejoindre les collectivités territoriales pour davantage de cohérence comme les missions en matière de handicap (pilotage de l'allocation adulte handicapé actuellement conduit par la DRJSCS et les DDCS).

La fusion des deux régions devrait en outre permettre aux nouvelles directions d'atteindre une taille critique de nature à favoriser les économies d'échelle notamment sur les fonctions- support, ainsi qu'à maintenir ou à développer des compétences rares.

42 - Des points de vigilance

Pour autant, des points de vigilance doivent être observés afin de conduire la réorganisation des services régionaux de l'État dans de bonnes conditions :

- **Prendre en compte l'équilibre des territoires**, en évitant la concentration de l'ensemble des moyens dans la seule ville chef-lieu et en tenant compte de la configuration du territoire normand et de ses agglomérations : Rouen et Caen bien sûr, mais également Évreux, Le Havre, Cherbourg-Octeville, Saint Lô et Alençon. L'organisation future devra tenir également compte de l'organisation des services de la Région ;
- **Dimensionner les nouvelles directions de façon adaptée** aux besoins régionaux, afin de leur permettre de répondre à la demande de proximité et d'efficacité de mise en œuvre des politiques publiques tout en tenant compte de la situation immobilière et des opportunités qu'elle présente ;
- **Harmoniser l'organisation des services**. Les premiers échanges montrent en effet que les organisations actuelles peuvent présenter des différences notables. C'est par exemple le cas des deux ARS dont l'organisation territoriale diffère. L'ARS a fortement régionalisé son action tandis que son homologue de Basse-Normandie a maintenu des délégations départementales importantes tant sur le plan des effectifs que sur des missions fonctionnelles ;
- **Ajuster les processus administratifs et financiers**, afin de les adapter au changement d'échelle géographique : définition de nouveaux plafonds d'emplois, fusion des BOP, harmonisation des processus de gestion des différentes politiques de l'État, révision de l'organisation des instances de concertation et des commissions administratives existantes.

La réforme suscite par ailleurs de nombreuses interrogations de la part des agents en poste au sein des services régionaux. Elle peut entraîner une certaine démobilité si la période de transition

est trop "floue" et si les objectifs à moyen terme s'avèrent peu lisibles, notamment en ce qui concerne la localisation du chef-lieu. Cela est particulièrement vrai pour les cadres, dont le positionnement hiérarchique sera modifié par la redéfinition des organigrammes, ainsi que pour les intervenants sectoriels, dont le périmètre géographique sera redéfini.

Une des principales interrogations porte sur la localisation future des services. Même si les deux régions réunies formeront un ensemble de taille raisonnable, les deux chefs-lieux actuels, Rouen et Caen ne sont pas suffisamment proches pour permettre des déplacements journaliers et nombre d'agents envisagent difficilement de faire une mobilité géographique pour des raisons d'ordre familial ou financier.

Dans ce cadre, une attention particulière devra être portée à la fluidité de la communication interne, à la qualité du dialogue social et à l'accompagnement des agents.

En résumé :

Les deux régions partagent des problématiques et des enjeux communs. Certaines institutions publiques sont déjà communes ou convergent.

La réforme territoriale est l'occasion de repenser l'organisation des services et la répartition des missions, notamment avec l'échelon départemental, lorsque cela est utile.

Plusieurs points de vigilance sont à observer : prendre en compte l'équilibre des territoires, donner aux nouvelles directions une dimension adaptée aux besoins régionaux, ajuster les processus administratifs et financiers, assurer une communication interne fluide, être attentif à la qualité du dialogue social et à l'accompagnement des agents, ce qui supposera de mobiliser des ressources nouvelles : développer des canaux de communication performants (volet TIC), développer les compétences managériales ("management à distance")....

III - LES RESSOURCES

1 - Les ressources humaines

11 - Un taux d'administration plus faible qu'ailleurs

111 - *D'ici 2025, 23 % des agents de l'État en poste partiront à la retraite'*

La Haute-Normandie compte 57 990 agents, et est identifiée, à ce titre, comme la première employeuse, juste après la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. Comparé à la France métropolitaine, son taux d'administration (rapport entre le nombre d'agents de l'État pour 1 000 habitants) est moins élevé (32‰ contre 38‰), plaçant la région au 20^e rang.

La Haute-Normandie **souffre d'un problème d'attractivité et enregistre un fort turn-over** de ses agents qui n'est pas sans conséquence sur le remplacement des compétences dans certains domaines fonctionnels. En effet, même si leur volume baisse depuis 2 ans, le nombre de postes vacants reste significatif et parfois difficile à pourvoir, en particulier, dans le département de l'Eure.

Des initiatives vont dans le sens d'une large communication sur les métiers en tension, et ceux qui pourraient le devenir en conduisant des projections sur les flux de départs prévisibles à la retraite.

La catégorie A est la plus représentée parmi les agents de la fonction publique d'État. Néanmoins, hors filière enseignante, qui regroupe près d'un agent sur deux, les employés et les ouvriers sont les plus nombreux (près d'un agent sur trois) ; ils appartiennent principalement à la catégorie B.

14% des agents ont 55 ans ou plus (7 800 agents). Certaines filières d'emplois comptent beaucoup d'agents dans cette catégorie d'âge, tant en nombre qu'en proportion. Pour celles-ci, l'anticipation des départs de fin d'activité ou les besoins de renouvellement en compétences constituent de véritables enjeux.

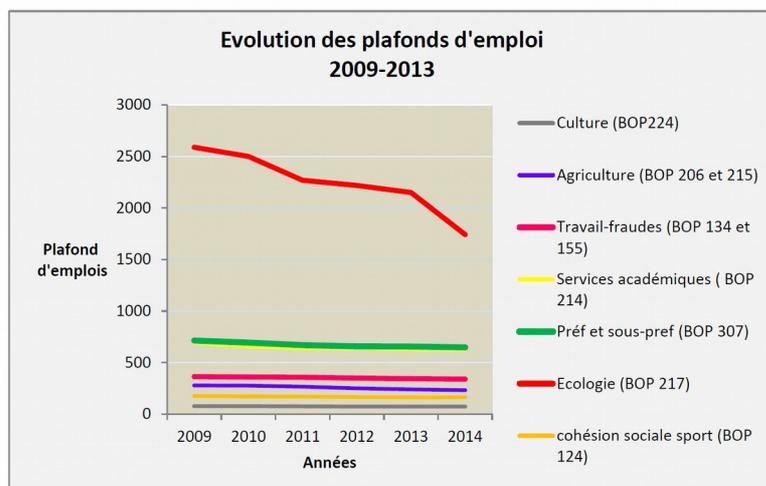
En effet, **de 2015 à 2025, 37% des départs de la fonction publique seraient générés par les agents de la fonction publique d'État**. Ils représenteraient 23 % des agents en poste. Trois agents cessant leur activité sur cinq seraient de catégorie A ; le rythme des départs pourrait s'accélérer d'ici 2018.

La fusion des deux régions apparaît alors comme une opportunité pour réinterroger les organisations, anticiper les besoins et redistribuer les missions dans un principe d'équilibre des territoires.

1 Source Analyse INSEE Janvier 2015

112 - En moyenne, les plafonds d'emploi baissent de 3 %, par an, avec un taux de non-remplacement de 41 %

Depuis 2009, toutes les administrations ont été impactées par la réduction des effectifs (3%, par an, en moyenne) à l'exception de l'Éducation Nationale qui a gagné 146 ETP (création de postes d'enseignants).



Le chiffre clé fin 2014 (hors Éducation Nationale) : 219 départs à la retraite ; 89.30 suppressions de postes soit un taux de non remplacement de 41 %.

12 - En 2014, 82 % des agents haut-normands sont affectés en Seine-maritime

Les effectifs totaux se concentrent à 82% en Seine-Maritime, principalement à Rouen et son agglomération, mais aussi au Havre et à Dieppe où sont localisées les deux sous-préfectures. C'est à Évreux que se concentrent les administrations de l'Eure.

Chiffres-clés

96 % de titulaires

77% des agents sont de catégorie B et C

79% des agents travaillent à temps plein

12% des agents, principalement des femmes, exercent un temps partiel à 80%

Age moyen : 47.12 ans

51% des A sont des femmes

Plus de 70% des catégories C sont des femmes.

Tendances depuis 2010 :

- + 1 % de cadre A
- + 2 % de femmes

La Haute-Normandie affiche une image positive quant à la parité femme/homme. En effet, en 2013, 31,5 % des emplois fonctionnels sont occupés par des femmes contre 15 % en 2010.

13 - Typologie des agents des échelons régional et départemental

131 - Les agents affectés dans les services régionaux.

La Haute-Normandie compte 5 directions régionales, un rectorat, la direction interrégionale de la mer (façade maritime de Dunkerque au Mont St Michel) et la DIRNO.

Ce périmètre compte 55% de femmes, elles représentent plus de la moitié des catégories A ; les hommes sont 2 fois plus nombreux que les femmes dans la catégorie A+.

40 % des agents sont de catégorie C dont 61 % sont des femmes.

La DIRECCTE, la DREAL, la DIRNO et le rectorat concentrent près de 77 % de ces effectifs régionaux.

Les agents affectés dans ce périmètre exercent principalement dans 4 domaines fonctionnels et sont répartis, principalement, dans les 4 emplois-types suivants :

**57 % des agents affectés
dans ces domaines exercent dans
4 emplois**

ouvriers de maintenance	19 %
gestionnaires des personnels	17 %
gestionnaires instructeurs	13 %
inspecteurs	8 %

Les ouvriers de maintenance sont principalement affectés à la DIRNO, les gestionnaires de personnels exercent surtout au rectorat et assurent une partie de la gestion des enseignants ; quant aux inspecteurs, ils sont essentiellement basés à la DIRECCTE et à la DRJSCS.

132 - Les agents affectés dans les services départementaux

La Haute-Normandie compte 6 DDI (DDTM 76 et 27, DDCS 76 et 27, DDPP 76 et 27). Les DDTM concentrent près de 65% des agents des DDI. L'ensemble de ce périmètre compte 70% de femmes.

Parmi les femmes, 29% sont de catégorie B et 52 % sont de catégorie C. Les hommes sont un peu plus nombreux en A+.

Les agents affectés dans ce périmètre exercent principalement dans 4 domaines fonctionnels, et ils sont répartis principalement dans les 5 emplois-types suivants :

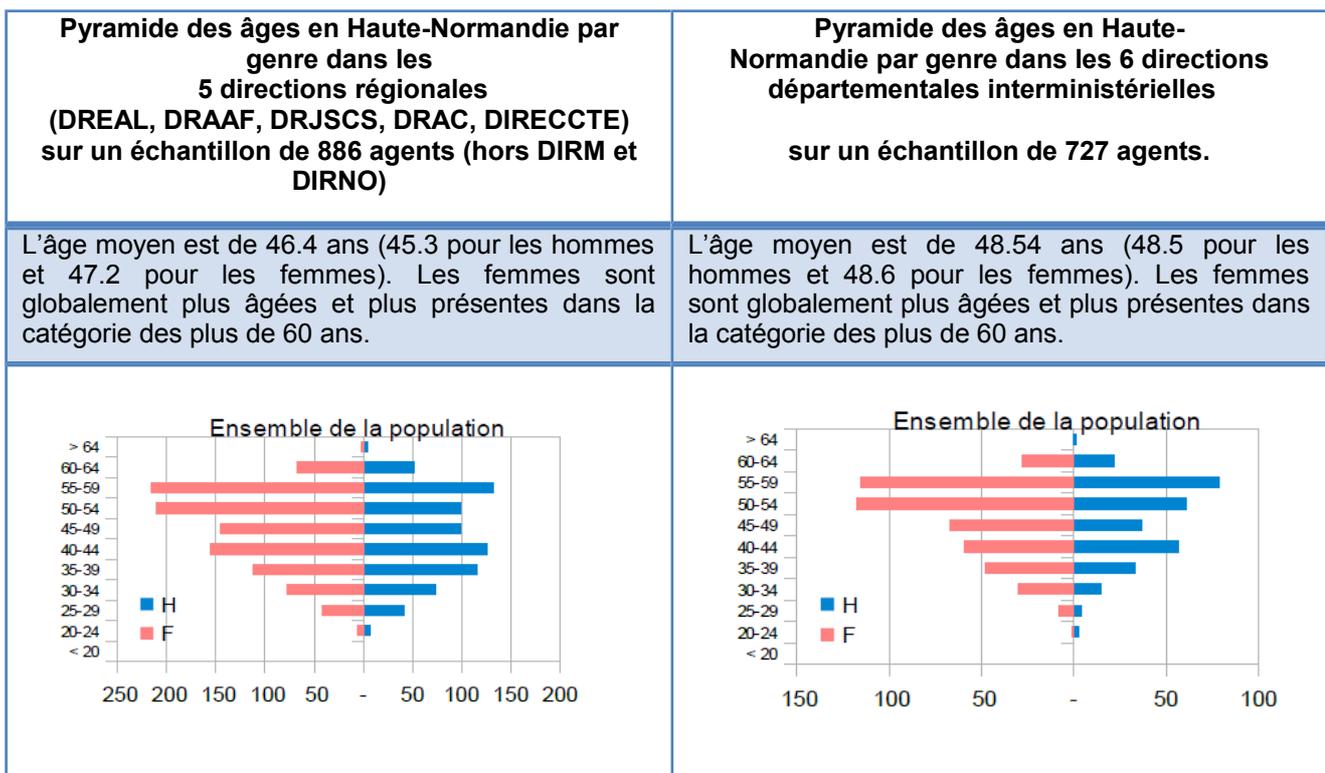
**62 % des agents affectés
dans ces domaines exercent dans
5 emplois**

chargé d'information et de production de services	17 %
gestionnaire-instructeur administratif	15 %
chef de projet de l'État sur le territoire	12 %
gestionnaire des personnels	11 %
instructeurs d'autorisations administratives	7 %

Les chargés d'information et de production de services exercent essentiellement en préfecture ; quant aux gestionnaires instructeurs, ils sont majoritairement basés à la DDTM et la DDCS. Les gestionnaires de personnels exercent surtout au niveau des DSDEN et assurent une partie de la gestion des enseignants, les chefs de projet sur le territoire et les instructeurs d'autorisations administratives sont principalement affectés à la DDTM.

14 - Une population vieillissante impacte les structures

141 - Au 31 décembre 2013, un âge moyen plus élevé dans les DDI



142 - L'impact des départs dans les 5 ans sur les 12 premiers emplois en volume, et tendances prospectives (projection au 31 décembre 2013)

Tous périmètres confondus, sur les 12 premiers emplois-types en volume, 4 emplois-types sont concernés par les départs à la retraite dans les 5 ans. En effet, 52% des agents de plus de 58 ans qui auront un départ possible dans les 5 ans exercent dans les métiers suivants :

- Responsables sectoriels (ex: chef de bureau) : 24 % de départs
- Assistants administratifs : 23 % de départs
- Gestionnaires instructeurs (ex : instructeur de la fiscalité) : 17 % de départs
- Assistants juridiques : 15 % de départs

Les premières analyses montrent que le départ des responsables sectoriels et des gestionnaires instructeurs pourrait impacter davantage les directions régionales, notamment la DREAL et la DRJSCS ; le départ des assistants juridiques aurait une incidence sur le niveau départemental, notamment la DDTM76. Quant au départ des assistants administratifs, il affecterait les deux niveaux : régional pour la DREAL et départemental pour la DDTM76.

En appliquant un taux de non-remplacement de 41%, le renouvellement des agents pourraient tendre vers les valeurs suivantes :

Responsables sectoriels 19 départs sur 79	11 départs remplacés sur 19
Gestionnaires instructeurs 45 départs sur 267	26 départs remplacés sur 45
Assistants administratifs 51 départs sur 223	30 départs remplacés sur 51
Assistants juridiques 13 départs sur 90	8 départs remplacés sur 13

Les projets de plus en plus complexes (interministériels et/ou inter-fonctions publiques...) justifient des compétences d'animation et de coordination d'équipes. Cet exemple met en exergue une évolution probable des organisations vers notamment la création de pôles d'expertise ou de conseil partagés qui auraient vocation à piloter et animer des champs de compétences. Ces structures pourraient, même, dans certains cas, privilégier une typologie "État-Collectivité territoriale " pour répondre à certaines missions identifiées comme "partagées" (juridique, environnement, urbanisme...).

Le responsable sectoriel occupe des missions de gestion, d'encadrement et d'animation. Il agit en réseau, dans une administration en mouvement, où la dimension juridique prend de plus en plus de place. Le pilotage des services s'oriente vers la conduite en mode projet et requiert des compétences de gestion, d'assistance technique et juridique.

Au vu de ces éléments de prospective, il semble a priori nécessaire d'être vigilant sur le renouvellement des équipes et des compétences associées aux conduites en mode projet. L'appropriation des outils de communication, d'animation et de management à distance seront des atouts supplémentaires pour réussir les réformes attendues.

143 - L'impact des départs dans les 5 ans sur les emplois-types les moins présents en volume : quid des compétences à risque ?

Tous périmètres confondus, la pression des départs à la retraite, dans les métiers suivants, pose, d'ores et déjà, la problématique des compétences dites "à risque" :

54% des agents de plus de 58 ans (soit 33 agents) qui auront un départ prévisionnel dans les 5 ans exercent leur fonction dans ces quatre métiers :

- Conseiller expert santé et cohésion sociale: (ex : médecin conseil) : 35% de départs
- Chargé d'étude : 27% de départs
- Chargé d'accueil et d'orientation (ex : agent d'accueil) : 21% de départs
- Chargé de prévention des pollutions et des risques (ex : chargé de mission d'urbanisme) : 20% de départs

Pour chacun de ces domaines, ces emplois demandent un haut niveau d'expertise (technique, conseil, prospective, relationnel...) qui les classe a priori dans la rubrique "compétences à risque". Même s'ils n'occupent que 12% des emplois en volume, le poids des départs massifs à la retraite (>50%) devrait interroger les décideurs.

En effet, le repérage des compétences associées, combiné à une analyse par service, permettrait d'aller au-delà de ces premiers constats.

Des pistes pourraient ainsi être envisagées pour compenser l'effet de cette possible évolution démographique (mutualisation, e-conseil, e-travail, réseaux d'experts...). Le repérage et l'analyse des compétences à risque représente un véritable challenge face aux impacts possibles des réformes sur

Outre l'anticipation des compétences à renouveler, la transformation et les nouvelles modalités d'organisation du travail seront à interroger pour faciliter l'accompagnement du changement. Un travail de proximité avec les services, dans une démarche interministérielle, est souhaitable pour trouver les leviers et les solutions d'accompagnement.

15 - La fusion impacte, de façon différenciée, les structures

151 - L'enjeu des ressources humaines à l'ARS

Le plafond d'emploi de l'ARS est de 211,2 ETPT pour 2015, en baisse de plus de 8 % depuis la création de l'agence en 2010. À ces 211,2 ETPT, il convient d'ajouter 7,5 agents mis à disposition et 3 agents en contrat emploi-avenir.

Cette réduction est importante et ce d'autant plus que la DRASS et les DASS avaient déjà fait d'importants efforts de mutualisation et de régionalisation. La situation est, par conséquent, de plus en plus tendue. Les prévisions d'effectif réel 2015 sont aujourd'hui de 211,2 ETP (soit 223 personnes physiques), sans aucune marge de manœuvre au regard du plafond d'emploi.

Par ailleurs, la spécificité des ARS est d'accueillir des agents de droit privé relevant des conventions collectives des régimes de sécurité sociale. Ces agents représentent 20,8 % des effectifs de l'ARS de Haute-Normandie en 2014. Cette spécificité est évidemment une source de complexité dans la gestion des ressources humaines. Dans ce contexte, la fusion des deux agences sera une opportunité d'amélioration de la gestion interne, avec des équipes plus importantes, susceptibles de mieux maîtriser les différents statuts.

L'agence se caractérise par un nombre important de cadres. Concernant les agents de droit public, 38 % sont des agents de catégorie A, 33 % appartiennent à la catégorie B et 29 % relèvent de la catégorie C.

83 % sont fonctionnaires, 17 % sont agents contractuels. Les perspectives de départ à la retraite sont assez faibles en nombre (1 seul départ prévu en 2015, 5 agents seulement avaient 60 ans et plus au 31 décembre 2013).

L'ARS souffre, d'une part, de l'absence complète de certaines compétences (juridiques, ingénierie immobilière, médecin DIM (département d'information médicale)..., nécessitant l'externalisation de certaines analyses. La rareté de certaines compétences (médicales, pharmaceutiques, analyse financière) fragilisent certaines missions.

152 - Peu d'impact de la réforme de la carte des régions sur la DRFiP

Seule une partie des missions de la DRFiP est de niveau régional. Elles représentent une trentaine d'agents sur 1 600 agents. Par ailleurs, la DRFiP exerce certaines missions supra-départementales qui se trouvent parfois au ressort régional ; mais l'essentiel des missions qu'elle exerce est départemental.

Les missions régionales sont essentiellement liées aux services suivants :

- Paierie régionale :	6 ETP
- Contrôleur budgétaire en région	5,8 ETP
- Missions régionales de l'action économique	3,8 ETP
- Politique immobilière de l'État	2,8 ETP
- Autorité de certification des fonds européens	2,3 ETP

Le niveau supra-départementale s'oriente autour des centres de services partagés utilisant l'outil Chorus (8 ETP) et le paiement des ordonnateurs régionaux et départementaux (20,4ETP).

153 - Pour l'ensemble des services, les effectifs régionaux susceptibles, potentiellement, d'être impactés par la réforme territoriale.

La proportion des emplois affectés au niveau régional à la DIRECCTE demeure stable à 39,5 %. 28 % des missions du BOP 155 "Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail" sont réalisées au niveau régional, les autres sont départementales et réalisées au sein des unités territoriales.

Les missions de la DRAAF sont, par nature, régionales depuis la création des DDI. Elle pilote, comme les autres R BOP délégués, les moyens en effectifs et en crédits d'intervention dédiés aux missions du MAAF exercées par les DDTM et DDPP, ainsi que les moyens du BOP 143 dédiés à l'enseignement agricole public (EPLEFPA) et privé (dont les MFR), pour lequel elle est autorité académique.

Les missions régionales de la DRAC sont portées par 58 agents et 11 agents exercent des missions départementales au sein des STAP 76 et 27. Quatre postes sont aujourd'hui vacants au niveau régional.

La DRJSCS exerce principalement des missions régionales relevant des missions du BOP 124 "Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative" en faveur de la réduction des inégalités, de la politique de la ville, du développement, d'activités en faveur de la jeunesse.

La DREAL pilote, au niveau régional, le BOP 217 "Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables" dans le cadre de sa zone de gouvernance (Basse-Normandie, Centre, Haute-Normandie, Picardie) et agit aujourd'hui sur un périmètre plus large que celui de la Haute-Normandie. Son siège est à Rouen et 29 % des agents exercent des fonctions-support de pilotage de la zone de gouvernance, de proximité et des fonctions mutualisées (CSP Chorus, Pôle support intégré de gestion administrative et de paye, service social, médecine de prévention).

Pour l'Éducation nationale, le rectorat pilote au niveau académique cinq BOP correspondant à 1,8 milliard d'€ et les emplois de la fonction support sont répartis pour deux tiers au niveau académique donc régional (388 ETP) et pour un tiers au niveau départemental (214 ETP).

Concernant les services du Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) -hors transfert des 14 agents en charge de l'instruction des dossiers européens-, ce sont 32,2 ETP soit 34 agents qui exercent une mission régionale dont certaines sont essentiellement de type interministériel (par exemple gestion et mutualisation des moyens). Le SGAR a la spécificité d'accueillir des chargés de missions, pour certains à temps partagé, qui assurent des missions régionales de nature à faciliter la mise en œuvre des politiques publiques et la coordination des dossiers entre le préfet de région, les acteurs et les élus locaux.

Pour la préfecture de département du chef-lieu de région, sont concernés par la réforme territoriale, 11,4 ETPT affectés à la gestion du BOP 307 et à la gestion des ressources humaines (concours, retraites, commissions administratives paritaires, délégation régionale à la formation,...)

Ne sont pas pris en compte 18,2 ETPT affectés aux plates-formes Chorus, aux plates-formes naturalisation et à l'asile.

Tableau de synthèse des effectifs susceptibles d'être impactés :

ETP										
DIRECCTE	DRAAF	DRAC	DRJSCS	DREAL ¹	Préfecture département	SGAR	ARS		DRFiP	Total Région
							Agents statut public	Agents statut privé		
100,45	91	55,1	91,5	327,5	31,6	37,3	162,8	42,8	20,7	960,75
Effectifs physiques										
DIRECCTE	DRAAF	DRAC	DRJSCS	DREAL	Préfecture département	SGAR	ARS		DRFiP	Total Région
102	91	58	95	353	35	38	171	43	23	1 009

Pour mémoire, le rectorat dénombre, au 31 décembre 2014, 388,4 ETP soit 450 agents en terme d'effectifs physiques.

Une analyse approfondie, par service, permettra d'ajuster ces valeurs en fonction des futurs organigrammes et de la revue des missions des structures de la nouvelle région.

En résumé :

Pour le périmètre ATE, ARS et DRFiP (hors rectorat), 960,75 ETP (1 009 agents en terme d'effectifs physiques) pourraient être concernés par la fusion des régions.

Le travail de projection des départs à la retraite demandera à être affiné en croisant les hypothèses d'évolution des données quantitatives avec celles concernant la redistribution et l'organisation du travail.

La revue des missions concernant les directions régionales pourra apporter les éclairages nécessaires pour combler, d'une part, les compétences sortantes et, d'autre part, développer les aptitudes dans des métiers émergents (réseaux sociaux, économie numérique et digitale, gestion de bases de données,...)

De plus, il sera nécessaire de coordonner le plus efficacement possible l'offre d'accompagnement des agents afin de leur apporter un conseil en mobilité carrière de qualité (animation et coordination par la plate-forme RH du réseau des CMC ministériels).

¹ Les effectifs de la DREAL sont au 30 avril 2015, y compris les effectifs des UT.

2 - Les enjeux immobiliers régionaux

21 - Les projets immobiliers engagés au cours des dernières années

Les sièges des services régionaux, de l'Agence régionale de santé et des DDI de Seine-Maritime sont concentrés à Rouen, à l'exception de celui de la DIRM Manche Est-Mer du Nord, localisé au Havre. Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), arrêté le 29 décembre 2010, prévoyait de regrouper les administrations concernées par la RéATE sur un seul site par direction. Cela permettait de réduire le nombre de sites, les faisant passer de 17 à 5. Le schéma d'implantation de la Réate comprenait, à cet effet, trois opérations principales :

- L'Hôtel-Dieu : ce site accueille les services de la préfecture de région (SGAR) et de la préfecture de Seine-Maritime. Une opération de concentration des services préfectoraux conduite en 2010 a permis d'accueillir ceux de la DRAC qui se regroupent désormais sur deux ailes du bâtiment. Cette opération est aujourd'hui terminée.
- L'immeuble Concorde : ce site appartenant à un propriétaire privé a été pris à bail en 2010 pour y regrouper les services de l'ARS, de la DIRECCTE, de la DRJSCS et de la DDPP de Seine-Maritime. Le chantier a connu des problématiques lourdes, non identifiées initialement, qui n'ont pas permis aux services concernés de s'installer dans le calendrier prévu de la RéATE. Devant cette situation, il a été décidé de suspendre les travaux et les déménagements, pour 2014 et 2015, et ce dans l'attente d'une meilleure visibilité sur l'organisation qui sera mise en place dans le cadre de la nouvelle réforme ouverte par la fusion des régions.
- La cité administrative Saint-Sever : le schéma d'implantation de la RéATE prévoyait le regroupement sur ce site des services de la DREAL, de la DRAAF et de la DDTM. Cette opération qui dépendait étroitement de la réalisation du projet Concorde a connu des complications, mais est aujourd'hui en partie aboutie. Le regroupement de la DIRECCTE, en projet, hors de la cité, permettra de la mener à terme.

Dans ce contexte, le regroupement des services reste cependant toujours un objectif d'actualité concernant la DRJSCS, la DREAL, la DDPP, l'ARS et la DIRECCTE.

Les services académiques ont, quant à eux, densifié leurs installations sur trois sites (place des faïenciers et rue de Fontenelle à Rouen, rue du Docteur Fleury à Mont-Saint-Aignan).

Au Havre, le SPSI de Seine-Maritime établi en 2010 prévoyait la densification de deux sites impliquant des services régionaux de l'État :

- L'immeuble situé au 216 boulevard de Strasbourg, occupé à la fois par les services de la DREAL, de la DIRECCTE et de la DDTM (ce site accueille également des services de Pôle Emploi et du Conseil général). Cette opération est toujours à l'étude. Le dernier chiffrage des travaux de réorganisation est estimé à 1,4M€.
- L'immeuble du 4 rue du Colonel Fabien, occupé par la DIRM a été densifié. La poursuite du projet est estimé à 3 M€, montant de la reconversion des espaces libres en bureaux.

Enfin, dans le département de l'Eure, l'ensemble des regroupements prévus dans le cadre du SPSI de l'Eure, établi en 2010, a été réalisé.

22 - L'établissement d'un schéma directeur régional de l'immobilier de l'État

Par circulaire du Premier Ministre du 16 décembre 2014, la Haute-Normandie a été désignée, avec la Basse-Normandie, comme régions d'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR).

Ce nouvel outil, destiné à remplacer les SPSI, est l'occasion pour les services et les opérateurs de l'État de développer une vision prospective sur leurs besoins bâtementaires à l'horizon des cinq prochaines années. L'objectif général est de renforcer la mutualisation des moyens, de consolider la performance immobilière et de donner, à l'État, une vision globale sur sa stratégie au plan régional, notamment dans la perspective de la fusion des régions.

Placée sous l'égide du préfet de région, en étroite coordination avec les préfets de département, cette démarche est conduite au cours de l'année 2015 avec l'appui des services de France-domaine et des responsables de la politique immobilière de l'État.

En résumé :

L'établissement du schéma directeur immobilier régional doit être, pour chaque service, l'occasion de développer une vision prospective sur ses besoins immobiliers, à l'horizon des cinq prochaines années, vision qui ne peut se dissocier de la réflexion sur l'évolution des organisations et des effectifs inhérents à la réforme territoriale.

3 - Les enjeux liés aux systèmes d'information et aux NTIC

L'administration électronique (E-administration) est au cœur de la problématique de modernisation de l'État, car elle est un outil d'amélioration de ses procédures et de son fonctionnement interne (décloisonnement, agilité), ainsi que d'optimisation de ses coûts.

L'usage du numérique dans l'administration constitue à plus d'un titre un véritable levier de modernisation.

En premier lieu, l'administration électronique publique permet de lutter contre la fracture territoriale.

En second lieu, la structuration, la mise en place et la maîtrise de plates-formes d'échanges et de diffusion de données publiques via **des centres de stockages d'informations (Open data) et des téléservices** permet de garantir la protection des données personnelles et l'égalité des citoyens à l'accès aux services publics.

En dernier ressort, **l'E-administration** doit permettre de répondre aux enjeux de la dématérialisation des échanges (passage d'une gestion de demandes individuelles à une gestion globale, multiplication et décloisonnement des canaux d'interaction entre agents, services et administrations, sécurisation des informations et des transactions, déploiement de nouveaux modèles de communication humains...).

Les enjeux liés à la sécurité informatique deviennent de plus en plus prégnants et exigent des profils et des nouvelles compétences qui devront être identifiés. La sécurité informatique est l'affaire de tous et à tous les échelons. Elle nécessite le respect strict des consignes du service informatique et communication en charge de sa mise en œuvre.

L'administration électronique est à la fois un moyen de repenser les services existants, de réorganiser leur gestion et, de plus en plus, d'en inventer de nouveaux.

Avec la vague "Big Data" (données massives et complexes), l'exploitation des données est devenue primordiale pour apporter et optimiser l'aide à la décision dans des domaines complexes. Il est donc nécessaire que le préfet de région puisse faire appel à un Data-scientist, capable de traiter des données "Big Data", issues de la révolution digitale et des données métiers classiques pour concevoir des documents de synthèses tels que des cartes, des graphiques, des schémas accessibles rapidement aux donneurs d'ordre publics.

D'un point de vue opérationnel, la qualité des systèmes d'information constitue sans aucun doute une des conditions de réussite de la réforme territoriale. L'extension du territoire à administrer, l'augmentation des distances entre les interlocuteurs rendront plus difficile et chronophage la tenue de réunions physiques.

Pour pallier cette difficulté, le développement d'outils de substitution sera sans doute nécessaire : **dispositifs d'audio et de visioconférence, plates-formes partagées de gestion électronique des documents, ...**

Par ailleurs, dans une perspective de moyen et long termes, **la réforme doit être l'occasion de faire entrer véritablement l'administration territoriale de l'État dans le XXI^e siècle**, en utilisant toutes les potentialités du numérique.

Pour les services de l'État en région, les enjeux sont multiples :

- Favoriser la transmission d'informations publiques régionales et notamment géographiques à destination des particuliers et des entreprises, en contribuant au déploiement de solutions numériques publiques d'envergure entre les services de l'État et les différents niveaux concernés des collectivités ;
- Faciliter l'accès aux services administratifs et développer les téléservices, afin de pouvoir proposer notamment des rendez-vous en ligne avec des téléconseillers. Les technologies de l'information offrent de plus en plus aux usagers des accès aux services en ligne, leur évitant de se déplacer physiquement dans les services publics.
- Développer le télétravail et les formations à distance des fonctionnaires. L'évolution des pratiques sociales et des techniques, avec notamment le développement des smartphones, des ordinateurs portables et des tablettes, tend à faire évoluer les agents progressivement vers des environnements de travail multiples.
- Développer la démocratie participative des usagers en utilisant les outils numériques sociaux et collaboratifs dans le cadre des consultations et des enquêtes publiques.
- Renforcer le sentiment d'appartenance à la communauté en impliquant les habitants dans le signalement des problèmes par le biais de dispositifs d'alerte en ligne.

En résumé,

L'administration électronique (E-administration) est un vecteur d'amélioration de la relation administration/citoyen. Elle permet de proposer une offre plus performante de services aux usagers et d'accroître la transparence administrative.

4 - Les mutualisations déjà réalisées

Conformément aux articles 23-1 et 36 du décret du 29 avril 2004, relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action de l'État dans les régions et les départements, un schéma de mutualisation des moyens regroupant les actions régionales et départementales a été élaboré en 2011.

Ce document rassemblait 90 actions très diverses tant par leur importance que par leur degré d'intégration, réparties sur 5 champs de mutualisation : immobilier, gestion budgétaire et comptable, ressources humaines, fonctionnement des services, éco-responsabilité.

Une grande partie des actions projetées a trouvé une concrétisation. Les plus importantes portent sur la déclinaison des démarches nationales, mises en œuvre dans le cadre de la RéATE.

- Le volet immobilier de cette réforme : celui-ci a été conduit à son terme dans l'Eure et n'a qu'incomplètement été mis en place en Seine-Maritime du fait, d'une part de la situation plus complexe liée à la présence des sièges des directions régionales, et d'autre part, à des difficultés rencontrées sur le chantier de l'immeuble Concorde.

- La mutualisation des achats : créée en 2010, la mission régionale achats (MRA) a développé des actions de modernisation et de mutualisation régionales des achats au bénéfice des services de l'État. Sur quatre ans, le gain des achats, grâce à ces mutualisations, s'est élevé, pour la Haute-Normandie, à près de 1 million d'€. La mission régionale haut-normande anime un réseau d'acheteurs, diffuse des bonnes pratiques d'achat et professionnalise les acheteurs. Elle est le relais incontournable pour déployer les marchés interministériels auprès des services de l'État.

- L'appui interministériel à la gestion des ressources humaines : a permis de mutualiser une méthode de recensement des données RH afin de réaliser un plan régional interministériel de gestion des ressources humaines. De plus, la plate-forme d'appui a développé une offre de formation commune transverse représentant 200 sessions annuelles. En outre, elle propose un appui pour accompagner les services dans le cadre des réformes territoriales (organisation du travail, prévention des risques psycho-sociaux, qualité de vie au travail).

- La mise en place au niveau régional de BOP supports interministériels pilotés par le préfet de région (SGAR) : le BOP 333 "Moyens mutualisés des administrations déconcentrées" a été créé afin de permettre aux DDI de disposer de leur propre budget de fonctionnement. Les premières années d'exercice montrent qu'il répond à cet objectif. Il est aujourd'hui perçu comme un des apports positifs de la RéATE. Le BOP 309 "Entretien des bâtiments de l'État" permet au préfet de région de disposer d'une enveloppe mutualisée pour les opérations d'entretien dites du propriétaire. La pratique met en évidence un fonctionnement imparfait de ce BOP en raison d'une concentration trop importante des décisions au niveau national et de l'insuffisance des dotations régionales pour couvrir les besoins. Le BOP 723 "Contributions aux dépenses immobilières" constitue enfin le support des opérations immobilières conduites dans le cadre de la RéATE.

Les actions conduites au cours des dernières années ont montré que les marges de manœuvre ne sont guère importantes pour conduire à bien des démarches d'initiative régionale ou départementale. Les mutualisations les plus ambitieuses doivent s'appuyer sur une impulsion forte du niveau national et être accompagnées de moyens spécifiques.

Il convient de noter que certaines directions telles que l'ARS ont d'ores et déjà engagé des réflexions sur ce thème et anticipé certaines mutualisations dans la perspective de leur fusion. C'est ainsi que, depuis le 1^{er} décembre 2014, les deux agences régionales disposent d'un poste de chef des

services financiers/agent comptable commun et tous les projets de marchés publics sont désormais examinés de façon concertée.

En résumé,

La réorganisation des services régionaux peut être l'occasion de relancer des réflexions et des initiatives sur la mutualisation des moyens, notamment des fonctions-support.

IV - LA GOUVERNANCE LOCALE

1 - La gouvernance locale

L'animation du dispositif institutionnel de l'État est réalisée principalement dans le cadre du Comité de l'administration régionale. Deux autres instances à vocation transversale se réunissent également régulièrement à l'initiative de la préfecture de région. Les responsables des services déconcentrés de l'État et leurs collaborateurs entretiennent par ailleurs des relations fréquentes et régulières avec les acteurs locaux.

11 - Le Comité de l'administration régionale (CAR)

Cette instance représente la collégialité des services de l'État en région. Présidée par le préfet de région, elle comprend la secrétaire générale pour les affaires régionales, le préfet de l'Eure, le secrétaire général de la préfecture de Seine-Maritime, le recteur d'académie, les directeurs régionaux (DRFiP, DREAL, DIRECCTE, DRAAF, DRAC, DRJSCS, DIRM), le directeur général de l'Agence régionale de santé. Le contrôleur budgétaire en région y participe en outre systématiquement.

Le CAR est le lieu privilégié où sont examinées les orientations stratégiques de l'État en région, la coordination de l'action des services et la répartition des moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques de l'État.

Il accueille très régulièrement des intervenants extérieurs : directeur régional de la CDC, directeur de Bpifrance, directeur régional de la banque de France, président du CESER, directeur régional de Pôle Emploi, directeur régional de l'INSEE,...

12 - Le réseau des secrétaires généraux des services déconcentrés

Il s'agit là d'une instance informelle mise en place à l'initiative conjointe du SGAR et de la DRFiP. Son périmètre est plus large que celui du CAR, puisque ce réseau rassemble l'ensemble des secrétaires généraux des services déconcentrés de l'État de l'Eure et de la Seine-Maritime.

Les réunions, animées par la Secrétaire générale pour les affaires régionales et la Directrice régionale des finances publiques, ou leur représentant, ont lieu environ tous les trois mois. Elles complètent les pré-CAR en permettant de faire le point sur un certain nombre de thèmes transversaux qui intéressent plus particulièrement les secrétaires généraux des services, telles que la mutualisation des moyens, la stratégie immobilière ou la gestion prévisionnelle des ressources humaines.

13 - Les pré-CAR

Les réunions dites de "pré-CAR" sont dédiées en Haute-Normandie aux questions budgétaires et à toutes questions qui le nécessitent. Quatre à cinq séances sont organisées chaque année réunissant la SGAR, les secrétaires généraux des deux préfectures de département et le contrôleur budgétaire en région, afin de dialoguer avec les responsables délégués des budgets opérationnels, dans la phase de préparation budgétaire.

14 - Articulation entre les échelons régional et départemental

Outre les instances précitées (CAR, ...) auxquelles participent les services départementaux, l'articulation entre l'échelon régional et l'échelon départemental se concrétise au travers de rencontres multiples des chefs de service et de leurs collaborateurs.

Des réunions du corps préfectoral sont ainsi élargies à l'ensemble de la région deux à trois fois par an. Le préfet de région a, par ailleurs, confié à des sous-préfets d'arrondissement des missions ponctuelles, tels que l'éolien terrestre (sous-préfète de Dieppe) ou la circulation en forêt de Brotonne (sous-préfet de Bernay).

2 - Les forces et faiblesses

Ces instances de pilotage et de coordination sont aujourd'hui bien rodées. Elles permettent aux cadres dirigeants des services déconcentrés de l'État et de l'ARS de se rencontrer, d'échanger et d'harmoniser leurs actions sur la mise en œuvre des politiques publiques et l'organisation des services.

Leur existence peut être considérée comme un point d'ancrage de la future gouvernance.

Il convient de noter, par ailleurs, que l'État a fait le choix stratégique, depuis une vingtaine d'années, de confier la mise en œuvre de politiques publiques et des crédits à des opérateurs en nombre toujours plus important, et dont le statut et l'organisation territoriale peut prendre des formes très différentes.

La recherche d'une meilleure coordination a été conduite notamment dans le cadre du décret n°2012-509 du 18 avril 2012 qui confie au préfet la fonction de délégué territorial pour quatre opérateurs nationaux (ANAH, ANRU, FranceAgriMer et CNDS). De plus, le préfet de région est également délégué territorial de l'agence du service civique. Quant aux préfets de départements, ils sont les délégués territoriaux du CGET dans le cadre de la politique de la ville (crédits ex-AcSé).

Dans l'esprit du projet de charte de déconcentration actuellement en cours d'élaboration, il apparaîtrait nécessaire d'aller plus avant dans ce sens, afin que les établissements publics de l'État ayant une représentation territoriale ou qui concourent à la mise en œuvre des politiques de l'État au niveau territorial puissent conduire leur action sous la coordination du préfet, en cohérence avec celles des services déconcentrés.

Pour mieux les intégrer au dispositif, Il est proposé de réunir, de façon trimestrielle, un « comité des opérateurs » sous la présidence du préfet de région, en présence des préfets de départements et des services déconcentrés : partie intégrante de l'État territorial, au service du portage des politiques publiques et de leur déclinaison en région, cette instance offrirait pour les opérateurs et les services un temps d'échange avec le représentant de l'État et aurait, aussi, par voie de conséquence, un effet positif sur la transversalité et la cohérence de l'action de l'État en région. Ce comité permettrait également de satisfaire à l'exigence de transversalité entre les opérateurs eux-mêmes. En effet elle n'est pas organisée, ce qui génère de réels manques de lisibilité et de cohérence.

3 - Le dialogue social

Les directions et les chefs de services veillent au quotidien à identifier, par anticipation, les

éventuelles conséquences et les interrogations que pourraient exprimer les agents et les organisations syndicales (impacts de la réforme territoriale en cours sur leur activité et leur parcours professionnel). Le dialogue est donc présent et permanent.

Le dialogue est réalisé dans les services au plus proche des agents, mais aussi au sein des instances de concertation prévues par les textes.

Les directions régionales ont initié des CODIR interrégionaux, et, pour certaines, elles ont aussi organisé une assemblée générale des personnels afin de communiquer sur l'état d'avancement de la réforme.

Dans un contexte de changement, l'accent doit être mis sur le nécessaire besoin d'accompagner les agents qui le souhaiteraient en leur proposant un accompagnement individualisé en s'appuyant sur le réseau des conseillers mobilité carrière ministériels qui sera renforcé en région.

V - POINTS D'ATTENTION EN PERSPECTIVE DE LA REFORME DES SERVICES DECONCENTRES

Les éléments d'analyse réunis dans le cadre de cette première phase de diagnostic permettent de définir les premières perspectives de la réforme de l'administration territoriale de l'État dans le périmètre élargi de la future Normandie, avec ses opportunités, mais aussi les contraintes dont il faudra tenir compte.

1 - Au niveau macro-régional

11 - Points qui seront impactés dans la gouvernance, les processus de pilotage et d'allocation des compétences

Les services de l'État en Haute et Basse-Normandie sont de tailles relativement comparables, même si des différences d'effectifs et d'organisation peuvent être observées. Certains d'entre eux entretiennent déjà des collaborations depuis plusieurs années sur les démarches communes et des missions sont déjà mutualisées.

Certaines institutions publiques partenaires de l'État sont organisées ou s'organisent dans le cadre de la région élargie. C'est notamment le cas du réseau consulaire (chambre régionale d'agriculture de Normandie, GIC préfigurant la future CCI de Normandie).

Ces éléments sont de nature à faciliter la gouvernance future.

Les deux Conseils régionaux sont amenés à se réorganiser afin de fusionner leurs propres services. Il conviendra de tenir compte des orientations qui seront arrêtées dans ce cadre, certains services de l'État ayant des relations régulières avec les services de la Région et besoin d'une proximité géographique et physique.

La réorganisation des services de l'État impliquera également un redimensionnement des structures de pilotage : Comité de l'administration régionale, pré-CAR et une réflexion sur le maintien (ou non) sous la même forme ou sous une forme renouvelée du réseau des secrétaires généraux des services déconcentrés qui constitue une spécificité régionale haut-normande.

12 - Impact sur la stratégie régionale au regard des forces et faiblesse du territoire

Les éléments de diagnostic montrent des éléments de contexte favorables à la fusion. Les deux régions partagent un certain nombre de problématiques et d'enjeux communs : structures agraires proches (à l'exception du département de la Manche), enjeux de façade communs, existence d'un estuaire partagé, celui de la Seine, dont les deux rives sont réunies par un équipement majeur, le Pont de Normandie, depuis 1999, infrastructures (existantes ou en projet) partagées (A 13, A 28, A29, LNPN), participation à une démarche structurante commune autour du développement et de l'aménagement de la vallée de la Seine.

Elles présentent également de nombreuses différences, tant au plan économique que social. La fusion des deux régions doit donc être l'occasion pour les services régionaux d'établir, sous l'égide du préfet préfigurateur, en liaison avec les préfets de département, un programme d'actions stratégiques de l'État adapté au nouveau territoire.

2 - Au niveau des organisations

21 - Principaux points à questionner ou à faire évoluer

En termes d'organisation, la réforme territoriale est l'occasion de repenser l'organisation des services, lorsque cela est utile, et d'ajuster la répartition des missions, notamment avec l'échelon départemental :

- **Recentrage des directions régionales autour du préfet de région** sur leurs missions prioritaires : pilotage stratégique des politiques de l'État en région, missions d'expertise et de connaissance du territoire, missions régaliennes d'inspection, de contrôle et de sécurité, missions opérationnelles attribuées par les textes (exemple : maîtrise d'ouvrage routière de l'État, ou protection de la biodiversité) exercées dans une logique à la fois d'expertise et de robustesse ;
- **Répartition des missions entre les échelons régional et départemental repensée pour une plus grande efficacité.** Transfert éventuel de certaines missions vers d'autres services publics (collectivités territoriales, opérateurs de l'État, ...) ;
- **Utilisation des potentialités offertes par le numérique** et adaptation des administrations aux nouveaux usages sociaux dans ce domaine (visioconférences, dématérialisation des procédures, plate-formes de partage de données, téléservices, télétravail, ...).

La fusion des deux régions devrait en outre permettre aux nouvelles directions d'atteindre une taille critique de nature à **favoriser des économies d'échelle** notamment sur les fonctions- support, ainsi qu'à **maintenir ou développer les compétences rares.**

22 - Points de vigilance et conditions de succès de la réforme

Des points de vigilance doivent être observés afin de conduire la réorganisation des services régionaux de l'État dans de bonnes conditions :

- **Conduire la réforme dans le cadre d'un dialogue social de qualité**, placé sous la responsabilité de chaque chef de service, avec l'appui du directeur de projet qui pourra organiser des actions transversales à l'ensemble des services, sous l'égide du Préfet préfigurateur.
- **Prendre en compte l'équilibre des territoires**, en tenant compte de la configuration du territoire normand, de ses spécificités dominantes et de ses agglomérations : Rouen et Caen bien sûr, mais également Évreux, Le Havre, Cherbourg-Octeville, Saint Lô et Alençon.
- **Dimensionner les nouvelles directions de façon adaptée aux spécificités des territoires**, afin de leur permettre de répondre à la demande de proximité et d'efficacité de mise en œuvre des politiques publiques. Compte-tenu des similitudes d'organisation des directions entre elles, la question des "doublons" nécessitera une réflexion et des réponses organisationnelles et individuelles adaptées.
- **Harmoniser l'organisation des services.** Les premiers échanges montrent en effet que les

organisations actuelles peuvent présenter des différences notables. C'est, par exemple, le cas des deux ARS dont la présence territoriale n'est pas la même. L'ARS a fortement régionalisé son action tandis que son homologue de Basse-Normandie a maintenu des délégations départementales importantes tant sur le plan des effectifs que des missions fonctionnelles.

- **Ajuster les processus administratifs et financiers**, afin de les adapter au changement d'échelle géographique : définition de nouveaux plafonds d'emplois, fusion des BOP, harmonisation des processus de gestion des différentes politiques de l'État, révision de l'organisation des instances de concertation et des commissions administratives existantes.

23 - Éléments de réflexion pour la localisation des sièges des services

Concernant la localisation des sièges des services régionaux, le diagnostic territorial fait apparaître plusieurs points qui permettront de guider les réflexions à venir :

- **Les directions régionales insistent sur un nécessaire positionnement de leur siège principal auprès du préfet de région, pour des raisons fonctionnelles**. Les directeurs et leurs principaux collaborateurs sont amenés à se rendre de façon constante (plusieurs fois par semaine) à la préfecture pour participer à des entretiens avec le préfet et l'équipe préfectorale ou à des réunions de travail thématiques intéressant leurs périmètres d'intervention.

- **Le modèle d'un siège régional et d'unités territoriales dans chacun des cinq départements a fait ses preuves** et peut être retenu comme un schéma d'organisation durable dans les directions qui en sont dotées.

- Conformément aux principes posés par le gouvernement, les anciennes directions régionales ont vocation à constituer une direction régionale unique. Les directions ne seront pas nécessairement implantées dans la ville chef-lieu (qui ne sera définitivement fixée qu'à partir du second semestre 2016). Les fonctions stratégiques en seront regroupées sur le site d'implantation principale. Une organisation sur plusieurs implantations doit être envisagée, dans une logique fonctionnelle, en fonction de la spécificité des territoires.

- La réforme territoriale pose par ailleurs la **question de la mobilité géographique**. Il s'agit là d'une des principales sources d'interrogations des agents. Même si elles sont bien reliées, le temps de trajet (environ 1h45) entre les deux capitales actuelles ne permet pas d'envisager des mobilités journalières et nombre d'agents auront des difficultés à envisager une mobilité pour des raisons d'ordre familial ou financier.

- Dans un souci de cohérence et d'efficacité, il conviendra d'intégrer aux réflexions l'organisation préparée par les Conseils régionaux ainsi que les travaux menés en parallèle avec les opérateurs de l'État disposant d'un réseau territorial.

24 - Ménager une période de transition adaptée, accompagner le changement

Compte-tenu de l'impact important de la réforme sur l'organisation des services, une période transitoire est nécessaire afin d'adapter les structures et les ressources humaines de manière progressive.

Cette période transitoire pourra s'étaler sur une période de deux à cinq ans en fonction de la taille des services et de l'ampleur des réorganisations internes à conduire.

Des choix d'organisation clairs, une communication interne et du projet fluides, la mise en place d'un accompagnement au changement et d'un dialogue social de qualité sont les éléments clés qui permettront à la réforme de se dérouler dans de bonnes conditions.

Les démarches seront à conduire sur ces points au sein de chacun des services dans le cadre des instances de dialogue social existantes. Une démarche de communication et d'information transversale devra, par ailleurs, être mise en place, sous l'égide du préfet de région préfigurateur, avec la contribution du directeur de projet.

En résumé,

Ces éléments conduisent, à ce stade, à orienter la réflexion vers un schéma d'organisation "bi-sites fonctionnels" dans lequel les sièges des directions régionales seraient rassemblés autour de la préfecture de région. Cependant, certaines directions pourraient être situées dans une ville qui ne serait pas le chef-lieu de la nouvelle région ou se voir doter de services ou d'unités territoriales délocalisés.