

**Projet de Discours du Président
Assemblée générale de l'ACPHFMI**

Mercredi 28 novembre 2012

Monsieur le Ministre
Monsieur le Secrétaire général,
Monsieur le chef de l'inspection générale de l'administration
Monsieur le Président du CSATE,
Messieurs les Directeurs généraux,
Mesdames et Messieurs les préfets et sous-préfets,
Chers Collègues, Mesdames, Messieurs,
Chers amis,

Je tiens à vous remercier, Monsieur le Ministre de l'Intérieur, de votre présence en cette fin d'après midi et de nous faire l'honneur de nous recevoir, ce soir, à l'occasion de l'Assemblée générale de l'Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur **moment fort de la vie de notre association**. Nous y sommes très sensibles d'autant plus dans cette période d'actualités denses.

Je remercie également votre Directeur de Cabinet, le Secrétaire général du ministère de l'Intérieur et les Directeurs généraux. Je connais leur attention permanente pour nos sujets de réflexion et je suis sûr qu'ils sauront prendre en compte nos préoccupations.

Je tiens bien sûr à vous remercier de votre présence nombreuse aujourd'hui, qui témoigne de l'intérêt que vous portez à l'Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur. Merci à tous les invités, qui ont accepté de consacrer un moment de leur temps pour nous apporter leur éclairage sur les thèmes **de l'Europe et de l'Ethique** retenus cette année.

J'ai aussi une attention toute particulière pour nos conjoints que nos métiers n'épargnent pas, et nos anciens, qui nous font l'amitié d'être présents nombreux aujourd'hui. J'ai également une pensée très forte pour ceux de nos collègues qui nous ont quittés cette année.

La journée que nous venons de vivre conclut avec succès une année de réflexions et d'échanges nourris entre l'Association et ses partenaires, qui je crois, a fait la preuve, de l'attention permanente des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur pour accompagner l'Etat en mouvement et être force de propositions. **Je sais que nos travaux sont encore trop peu connus c'est là sans doute un axe de progrès pour la prochaine année.**

L'année dernière, nous avons conclu notre Assemblée générale autour d'un constat, d'aucuns diront d'un paradoxe, qui reste pleinement d'actualité : **trente ans après la première vague de décentralisation, le besoin d'Etat n'a jamais été aussi fort.**

Bien sûr, il peut arriver que préfets et élus entretiennent sur certains territoires des jeux d'acteurs qui s'apparentent davantage à des rapports de force ou de connivences qu'à des relations de travail équilibrées (où chacun défend en bonne intelligence ses positions). Néanmoins, l'attente d'un Etat impartial, modérateur, solide dans sa capacité à éclairer les enjeux locaux, **c'est-à-dire stratégique**, est forte, sans doute plus prégnante dans l'opinion que ne le pensent encore certains responsables.

En ces temps de crise et d'incertitude, nos concitoyens attendent beaucoup de l'Etat. Le monde dans lequel nous vivons paraît de plus en plus désincarné, c'est une chance pour l'Etat d'avoir sur les territoires des visages qui leur donnent vie, des hommes qui

apportent **des points de repère**, des représentants territoriaux **qui éclairent le chemin**.

Pourtant aujourd'hui ces hommes et ces femmes, sont inquiets.

- Inquiets parce qu'à nouveau certains élus voient la décentralisation seulement comme une diminution des pouvoirs de l'Etat.
- Inquiets parce que la réforme précédente n'a pas encore produit ses effets que la suivante risque d'affaiblir l'échelon régional qui venait d'être renforcé.
- Inquiets parce que la demande d'Etat ne fléchit pas mais que les moyens eux se réduisent avec des personnels moins nombreux, et des finances en berne.
- Inquiets car la gestion du corps devient plus difficile avec des préfets remerciés avant leur titularisation, avec des préfets hors cadre qui souffrent d'une double peine : perte de leurs fonctions, réductions drastiques de leurs revenus.
- Inquiets parce que des demandes portées de longues dates restent insatisfaites, je pense à la fiscalité des logements personnels, aux mutations durant les vacances scolaires,
- Inquiets, lorsque les ministres et leurs cabinets contournent le réseau préfectoral pour organiser leurs visites préférant traiter directement avec des élus

Mais Monsieur le Ministre, le Corps préfectoral et les administrateurs civils comme toute la Haute Fonction Publique **sont compétents, loyaux et enthousiastes. Ils gardent secret leurs états d'âme et servent la République dans le quotidien. Ils contribuent aux réflexions en cours en espérant être entendus car ils ne sont pas nécessairement ceux qui connaissent le moins les territoires**, l'organisation de l'Etat et les attentes des citoyens.

Nous avons voulu poser aujourd'hui une première question fondamentale pour notre avenir.

I. COMMENT INCARNER L'ETAT DANS UNE REPUBLIQUE DECENTRALISEE ET SOUS FORTE INFLUENCE COMMUNAUTAIRE ?

Il s'agit en premier lieu d'apprécier l'efficacité du service rendu par la « République décentralisée ».

Or, la situation actuelle n'est pas toujours satisfaisante car :

- elle reste confuse pour l'utilisateur,
- elle est coûteuse pour la nation,
- elle est paralysante pour l'Etat qui, à force de décentraliser et de réduire ses effectifs, n'a plus les moyens de conduire toutes les politiques publiques dont il conserve la charge ou qu'il retrouve en situation de crise.

Réfléchir sur la décentralisation, c'est donc s'interroger sur les modalités de la mise en œuvre dans les territoires des politiques publiques décidées par le Parlement et le Gouvernement.

Il y a plusieurs manières d'envisager ce troisième acte de la décentralisation :

- **la première est de considérer qu'il répond aux attentes des citoyens.**

Soyons lucides : à côté du Maire, le préfet et le sous-préfet restent, mieux connus du citoyen que ne le sont d'autres responsables. Nos concitoyens aspirent à plus de proximité mais aussi à plus de lisibilité et donc à une simplification des démarches pour mettre fin au labyrinthe actuel des services publics.

- ⇒ **Il est donc important de définir les missions sur lesquelles l'Etat doit concentrer son action, ce qui suppose d'accepter que certaines missions**

soient, en toute transparence, abandonnées et d'autres renforcées et dotées de moyens indispensables.

- **la deuxième raison de considérer que ce nouvel acte de décentralisation est légitime est qu'au fond la gestion par les collectivités serait plus efficace.**

Là encore, soyons objectifs : en l'absence d'un dispositif d'évaluation précis et complet des politiques décentralisées, il est difficile aujourd'hui d'affirmer qu'elles sont gérées plus efficacement que si elles l'étaient par un Etat réellement déconcentré et doté des moyens nécessaires.

Loin de moi cependant l'idée de considérer le bilan de l'Etat comme satisfaisant.

Nous touchons aujourd'hui les limites d'un Etat certainement trop centralisé au détriment d'une déconcentration insuffisante et d'une normalisation excessive, qui vient ajouter de la complexité à ce que l'Europe nous apporte par ailleurs.

- **Enfin, troisième raison de justifier une nouvelle décentralisation : la logique budgétaire qui voit dans la décentralisation l'occasion d'alléger les dépenses publiques.**

A cet égard, il paraît utile de rappeler que la décentralisation coûte cher à la collectivité. C'est vrai tout d'abord parce que les collectivités répondent souvent aux attentes des citoyens par des recrutements supplémentaire.

⇒ **Pour que la décentralisation soit réellement économe, il est donc nécessaire de l'accompagner d'une réduction d'ensemble des coûts, tous**

services publics confondus, en évaluant les coûts directs en personnel, les coûts induits par le travail en partenariat et les coûts induits par les excès de normes

La remise en cause de l'émiettement des compétences et l'atténuation du principe de la clause générale de compétences sont des garanties d'un usage plus rationnel des moyens, mais aussi plus lisible pour les citoyens. Ce chantier est à lier en toute logique avec celui de la décentralisation ; l'idéal serait qu'il soit un **préalable à la décentralisation.**

⇒ **L'Association des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur est favorable à une décentralisation courageuse**, qui assume de réduire les missions de l'Etat et aille au bout de son principe en faisant des collectivités des acteurs pleinement responsables. Mais elle tient à appeler l'attention sur la nécessité d'avoir un Etat territorial suffisamment solide pour faire face lorsque les crises surviennent, suffisamment cohérent pour assurer ses fonctions, suffisamment souple pour s'adapter en continu aux besoins de nos concitoyens.

Pour réussir, trois conditions s'imposent à nous :

- **Tout d'abord, nous devons construire une nouvelle gouvernance des pouvoirs publics pour clarifier les conditions de mise en œuvre de l'action publique.** Cela passe par :
 - la révision de la clause de compétence générale, j'y insiste;

- la mise en place de rapports « adultes » entre un Etat qui assume de ne plus être tout puissant mais reste garant des intérêts nationaux, du contrôle administratif et des arbitrages entre des intérêts particuliers divergents, et des collectivités locales qui internalisent les contraintes juridiques et acceptent les interventions de l'Etat reconnues par le Parlement.
 - un système de normalisation qui intègre réellement et en amont l'avis des collectivités locales et le coût des mesures envisagées ;
- deuxième condition de la réussite de cette nouvelle décentralisation : nous devons **construire un Etat plus et mieux déconcentré, plus simple et plus cohérent** :
- il nous faut une simplification drastique de l'architecture budgétaire pour pouvoir réellement traduire en action les priorités territoriales, pour donner la souplesse nécessaire à l'accompagnement des projets locaux qui présentent des enjeux nationaux, et pour limiter les coûts de gestion ;
 - je plaide également pour un allègement des obligations de reporting au profit de systèmes d'informations partagés qui permettent à la centrale de contrôler sans inhiber ;
 - nous devons aussi finaliser la réforme de l'administration territoriale dans le sens d'un Etat résolument décloisonné ; qui fonctionne en mode projet, et qui sait mobiliser les expertises pour répondre à un objectif déterminé .
 - enfin il est indispensable de donner dès 2013 les premières orientations et des signes forts aux personnels de l'administration territoriale dans un contexte budgétaire exigeant qui impose sans attendre d'afficher les premiers choix.

- **La troisième condition du succès : un Etat central mieux articulé avec les politiques communautaires**

Nous sommes aujourd'hui face à un paradoxe : nous connaissons mal l'Europe, alors même que plus de 80% de la réglementation nationale dérive du droit communautaire. Pour éviter que ces décisions éloignées du terrain ne soient déconnectées des attentes de nos concitoyens, nous devons davantage peser sur elles. **Pour ce faire, il est urgent de réorganiser l'administration centrale pour la rendre plus proactive, plus opérationnelle et plus influente à Bruxelles.**

De même, l'efficacité des politiques nationales ne peut reposer que sur une **articulation plus cohérente dans le temps entre les projets de l'Union** – les initiatives tirées de la stratégie de l'Europe à l'horizon 2020, **ceux du gouvernement, et ceux des collectivités locales**. Méditons bien cet impératif au moment d'élaborer, dans un cadre décentralisé, la programmation des futurs fonds structurels.

Au-delà des défis posés par la décentralisation, une autre question importante s'impose à nous : comment incarner au mieux l'action de l'Etat sur les territoires ?

II. QUELLE ORGANISATION OPTIMALE POUR L'ETAT TERRITORIAL DEMAIN ?

Faut-il garder près de 250 arrondissements dont les moyens d'intervention se réduisent comme peau de chagrin ?

En effet, alors que le budget pour 2013 met à nouveau à contribution le réseau préfectoral pour gager d'autres emplois publics, il est aujourd'hui inévitable de remettre en cause nos implantations infra-départementales. Il n'est plus possible, comme cela a pu se faire durant les deux dernières décennies, de diluer, années après années, les réductions de moyens sur l'ensemble du réseau.

De même, il faut faire évoluer le sujet de la gouvernance de l'Etat territorial entre le niveau régional – préfet de région et directions régionales - et le niveau départemental, d'autant que la plupart des préfectures de département ont perdu trop de moyens.

Le débat est lancé depuis une bonne décennie.

Nous ne pouvons pas, bien entendu, prétendre tout gérer depuis les préfectures de région. C'en serait fini du traitement de proximité qui est indispensable à un Etat efficace et à une prise directe du Gouvernement avec les attentes des citoyens. Ce serait une erreur historique.

Mais il n'y a pas de **modèle unique** applicable à l'ensemble du territoire. En effet, il paraît difficile d'appliquer aux territoires semi-ruraux et parfois enclavés l'organisation territoriale de l'Etat de la région parisienne ou des grandes métropoles. De même, on ne peut comparer l'organisation de l'Etat territorial dans une région densément peuplée et resserrée autour de deux départements et celle applicable à une région peu dense et fragmentée entre de nombreux départements.

Nous lançons le débat, il est temps de ne pas l'esquiver, acceptons la diversité des organisations pour répondre mieux à la diversité des situations.

Cette nouvelle organisation induit par conséquent une adaptation du métier ; **Préfet et sous-préfet s'imposeront demain moins par leur positionnement dans l'organigramme que par leur capacité à faire avancer un projet, à anticiper, à déminer, à réunir les acteurs et à créer du consensus.** Le recrutement et la gestion des carrières méritent donc d'être adaptés pour promouvoir des profils d'administrateurs/manager bien intégrés dans une chaîne administrative incluant la dimension européenne et leur donner de la visibilité pour le déroulement de carrière.

Cette évolution impliquera aussi de mettre la priorité sur une action durable et méthodique de formation dans les sous-préfectures et dans les autres services de l'Etat concernés.

Cet effort de formation devrait s'inscrire dans une démarche projet sur les territoires.

L'Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur se tient à la disposition du Ministère pour travailler sur ces thèmes et donc à la préparation de l'avenir du réseau. Les travaux antérieurs menés par l'association sur les qualités requises pour exercer les fonctions préfectorales ou sous-préfectorales ne peuvent rester sans suites.

Enfin, je ne saurais conclure cette intervention, sans dire quelques mots des valeurs qui animent et doivent animer les hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, en ces temps de crise et de changements.

III. LE BESOIN D'UN RESEAU SOLIDE ET SÛR DE SES VALEURS.

Pour incarner un Etat efficace et attentif aux attentes de nos concitoyens, l'éthique doit être au cœur de nos préoccupations.

Pour re-légitimer l'action de l'Etat et de ses représentants, il n'est dès lors pas inutile de s'interroger sur la manière d'exercer son autorité.

Loin de toute visée polémique, l'Association a donc concentré sa réflexion sur les racines de la crise de sens à laquelle nous sommes confrontés, sur les valeurs (collectives) et les comportements individuels (éthiques) qui permettraient de renforcer la qualité du service public et la confiance que peuvent en avoir nos concitoyens.

23 propositions très concrètes ont émergé de cette réflexion et sont soumises à votre appréciation, Monsieur le Ministre.

Je n'en citerai que deux :

- Il faut **que le management pratiqué dans la fonction publique soit un management de responsabilité et de considération de nos équipes.** « Le « chef » doit montrer lui-même l'estime qu'il porte à sa fonction autant qu'à celle de ses collaborateurs, et le respect qu'il porte aux partenaires et usagers du service public par une présentation digne et ouverte. Le ministère, en consacrant la dernière réunion des sous préfets au management, a montré la voie, il s'agit de la poursuivre dans ce sens. Il n'est pas indifférent aux relations région département et à leur bonne articulation que les règles du management participatif soient mieux partagées.

- **Enfin, il faut adapter notre manière de gérer les ressources humaines.** L'Etat n'a pas d'autre choix que d'investir dans ces champs. Même si beaucoup d'efforts ont déjà été faits pour sortir de la simple gestion de corps et identifier les potentialités personnelles des agents. Saluons les initiatives prises par le ministère en termes d'évaluation à mi-parcours et de formation continue, mais beaucoup reste encore à faire. La gestion dynamique des carrières et des compétences suppose une volonté forte de décloisonnement qui soit réellement partagée par tous les ministères. C'est la condition nécessaire pour une vraie plasticité de l'administration territoriale à l'évolution des attentes.

Plus que nul autre, le corps préfectoral et les hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur trouvent leur richesse dans leur diversité.

Dès lors, au-delà de ces questions éthiques, il me semble utile de souligner que l'efficacité de notre action collective dépend aussi de notre capacité à être soudés et à cultiver notre « esprit de famille », à valoriser les vecteurs de transmission de ce savoir-être caractéristique de l'excellence de notre corps.

L'association se doit d'être présente tout au long de l'année 2013 pour, sans agressivité mais sans complaisance, traiter des préoccupations quotidiennes de ses membres et prendre position sans ambiguïté et avec courage sur les grandes questions du moment où elle sait pouvoir apporter une valeur ajoutée. La demande, ce matin, du secrétaire général ce matin sera entendue.

Ce point m'amène à terminer mon propos sur un appel : un appel à la créativité et à l'esprit d'équipe des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur pour voir loin ensemble.

Nous devons travailler à imaginer, à anticiper ce qu'attendront de nous nos concitoyens demain ! Nous avons une responsabilité, nous l'assumerons par un travail d'écoute, d'explication et d'initiatives.

L'association ne peut pas vivre sans vous mais elle doit aussi vivre pour vous. Les temps sont venus de rappeler que l'Etat a traversé les périodes difficiles en s'appuyant sur le corps préfectoral, sur son rôle interministériel, sur sa connaissance des territoires, sur sa responsabilité face aux crises, en retour le corps a besoin de reconnaissance.

Nous offrons de l'Ethique, M le Ministre offrez nous du sens.