

LA MISE EN OEUVRE DE LA RGPP A L'ECHELON DEPARTEMENTAL



Institut des Hautes Etudes de Développement
et d'Aménagement des Territoires en Europe

6 mai 2010

La mise en œuvre de la RGPP à l'échelon départemental

- **Mise en œuvre des schémas
départementaux et bilan de la 1ère phase**

**II. Quel repositionnement territorial de l'Etat
ces réformes impliquent-elles ?**

I. Mise en œuvre des schémas départementaux et bilan de la 1^{ère} phase

- 1) Finalité de la démarche et organisation cibles des administrations régionale et départementale
- 2) Bilan de la 1^{ère} phase et difficultés rencontrées

II. Quel repositionnement territorial de l'Etat ces réformes impliquent-elles ?

- 1) Le développement de l'interministérialité à tous les
niveaux de l'administration territoriale
- 2) La redéfinition des missions de l'Etat territorial

Finalité de la réforme : Un service public intégré, plus lisible et mieux reconnu

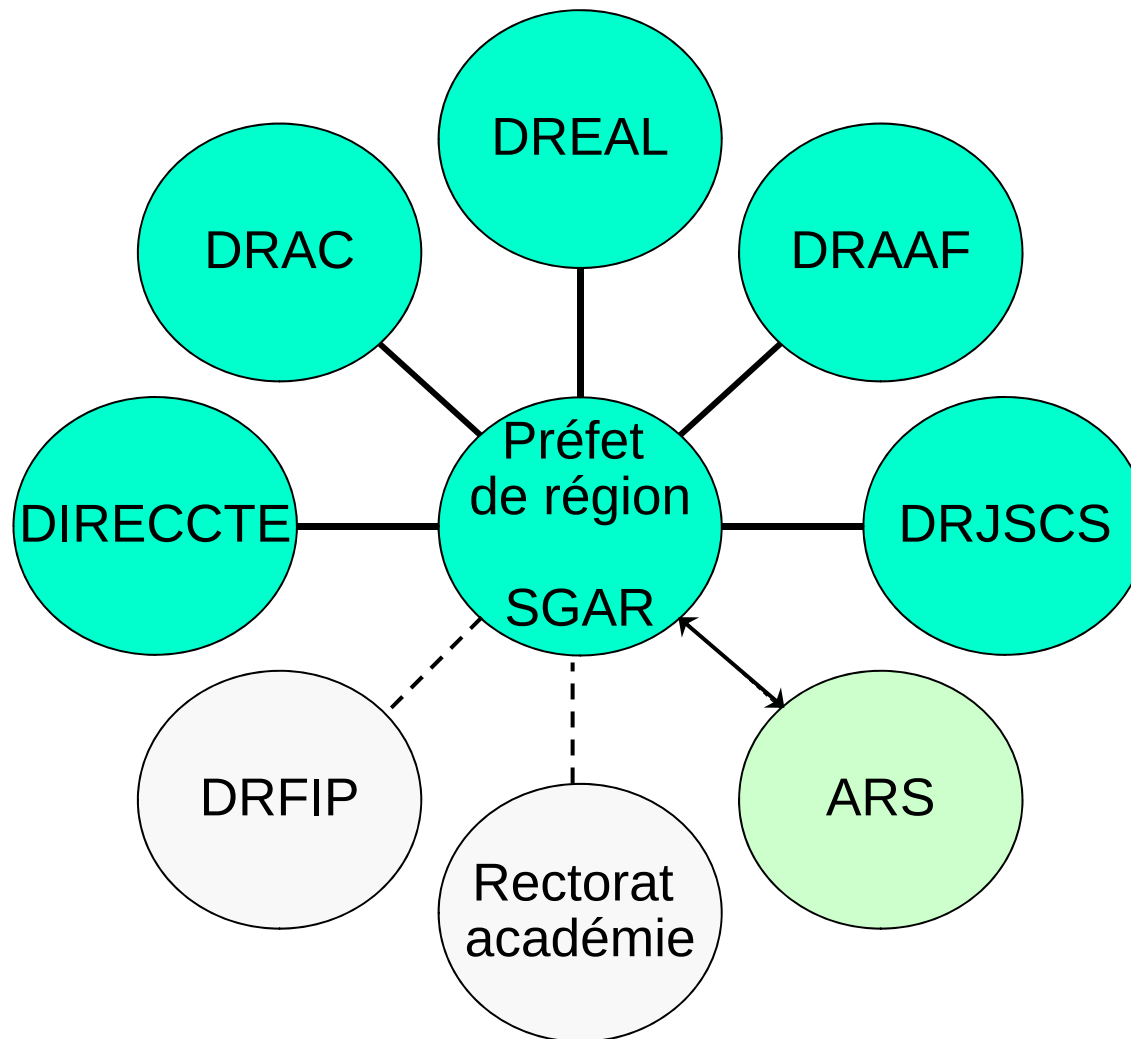
- **Améliorer le service rendu au public** en regroupant les services et en rassemblant les compétences.
- **Renforcer les services de l'Etat sur les missions prioritaires.**
- **Mieux associer entre elles les différentes cultures et les compétences** ministérielles.
- **Eviter les doublons** et renforcer la mutualisation des fonctions support.

1 - Organisation cible de l'administration régionale

Réforme de l'administration régionale : principes d'organisation

- Le niveau régional devient le **niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques**.
- **Les huit structures régionales** exercent des compétences correspondant largement au périmètre des missions des ministères (cf. décret du 16/02/2010).
- **Les préfets de région ont autorité sur les préfets de département** dans le cadre de leur mission de pilotage des politiques publiques.
- **Les missions en matière de santé sont regroupées au sein d'agences régionales de santé**.
- Les **unités territoriales** en matière de travail et d'emploi, de culture, d'environnement industriel, de concurrence, de consommation et de répression des fraudes sont les implantations territoriales des directions régionales (à l'image des anciennes subdivisions des DRIRE).
- Les agences régionales de santé disposent **d'antennes départementales**.

Réforme de l'administration régionale : organisation cible



DRAC = direction régionale de la culture

DREAL = direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement = DRE + DRIRE (hors DI et métrologie) + DIREN

DRAAF = direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt = DRAF + SV

DRJSCS = direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale = DRJS + DRASS hors santé

DIRECCTE = direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi = DRTEFP + DDTEFP + DRCCRF + DRT + DRCA + DRCE + DRIRE (DI et métrologie)

DRFIP = TPGR + services fiscaux

ARS = agence régionale de santé = ARH + GRSP + URCAM + DRASS et DDASS hors cohésion sociale + CRAM

2 - Organisation cible de l'administration départementale

Réforme de l'administration départementale : principes d'organisation

- **L'administration départementale est organisée en fonction de la nature et des bénéficiaires des services rendus.** Cette organisation n'est pas calquée sur l'organisation régionale.
- **La plupart des directions actuelles ont été regroupées en 2 ou 3 directions départementales interministérielles.**
Le schéma départemental de base à deux directions peut être modulé en schéma à trois directions en fonction des caractéristiques et des besoins locaux, dans les départements de plus de 400 000 habitants.
- Certaines structures départementales sont devenues des **unités territoriales** de directions régionales (culture, travail et emploi...). Ces unités territoriales ne sont pas intégrées aux directions départementales.

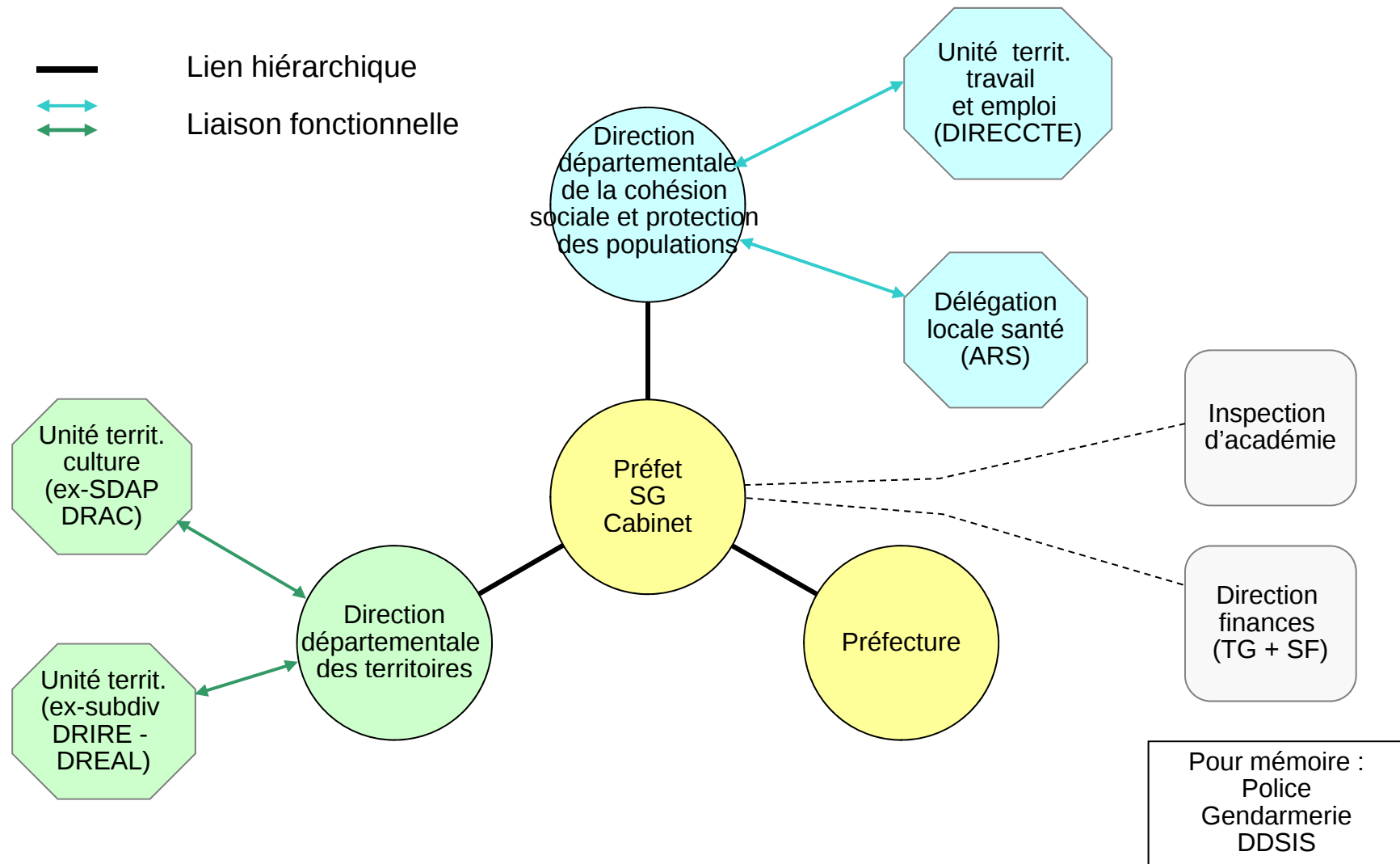
Organisation des deux directions départementales

- La **direction départementale des territoires (DDT)** traite des actions de l'Etat à impact territorial. Elle est constituée à partir de la DDE et DDAF auxquelles ont été joints les services ou parties de services « environnement » des préfectures.
- Les unités territoriales des DREAL (subdivisions des DRIRE) et de la DRAC (SDAP) relèvent de la DDT pour ce qui concerne l'activité qu'elles déploient dans le cadre des compétences du préfet de département.

Organisation des deux directions départementales

- La **direction départementale de la population et de la cohésion sociale** (DDCSPP) assure :
 - les missions de veille sanitaire et de sécurité dans les domaines de l'alimentation et de la protection des consommateurs ;
 - les fonctions liées à la cohésion sociale.
- Elle regroupe la DDSV, les services chargés de la cohésion sociale dans les DDASS, les services des préfectures chargés des questions sociales, le service départemental pour le droit des femmes et les anciennes DDJS et DDCRF.
- Cette direction assure le lien avec l'ARS *via*, notamment, son antenne locale, ainsi qu'avec l'unité territoriale de la DIRECCTE (ex. DDTEFP).

Schéma de l'organisation départementale à deux directions



Au vu des enjeux locaux, des adaptations étaient possibles par rapport au schéma cible :

- **Choix entre un schéma à deux ou trois directions.**
- **Ajustement possible selon les spécificités départementales** (voire ajustement nécessaire pour les services des affaires maritimes sur le littoral, en Ile-de-France, dans les régions monodépartementales outre-mer...).
- **Détermination des contours entre préfecture et nouvelles directions départementales**, par l'adjonction d'éléments de la préfecture aux nouvelles DD ou d'éléments actuellement en service déconcentré à la préfecture.
- **Création éventuelle d'un service de l'immigration** au sein des préfectures dans les départements frontaliers ou les plus importants sur le plan démographique.
- **Mutualisations déconcentrées** et rationalisation des **implantations immobilières** des services de l'Etat.

Immobilier de l'Etat : la nouvelle donne

- Le Préfet est responsable de l'immobilier de l'Etat au niveau départemental (sauf pour les ministères de la Défense et de la Justice).
- Avec l'appui de France Domaine, chaque préfet élabore un schéma de stratégie immobilière fondée sur des critères d'optimisation des surfaces occupées (12 m²/agent) et une pratique de loyers budgétaires dans les bâtiments lui appartenant.
- La première phase du schéma immobilier a été consacrée à l'implantation des nouvelles directions interministérielles dans un souci de regroupement des services les constituant sur un seul site.

En matière de ressources humaines : des garanties pour les agents

- **Maintien des garanties statutaires des agents :**
 - ils continuent à relever de leur corps actuel et de la CAP correspondant à leur corps ;
 - ils bénéficient des mêmes garanties en termes de déroulement de carrière ;
 - leur rémunération dans toutes ses composantes continue à être déterminée par le ministère employeur.
- **Procédure de nomination du préfigurateur puis du nouveau directeur départemental :**
 - appel à candidatures ; établissement par le préfet d'une liste préférentielle transmise au SGG ;
 - nomination par arrêté du Premier ministre;
 - création de l'emploi fonctionnel de DDI.

La très grande majorité des agents continue à exercer leurs fonctions actuelles dans le cadre des nouvelles directions départementales, de la préfecture ou des unités territoriales.

De nouvelles possibilités pour les agents

- **Développement du conseil en carrière** pour permettre des évolutions professionnelles correspondant aux souhaits des agents (mobilité fonctionnelle ou géographique).
- **Mise en place de bourses d'emploi interministérielles**, au niveau régional avec un volet départemental.
- **Accompagnement financier et social des mobilités**, y compris pour le conjoint.
- **Instauration de schémas de formation** accompagnant les transformations professionnelles.

Bilan de la 1^{ère} phase

- Globalement, cette première phase est achevée : les directions interministérielles existent, les directeurs et leurs adjoints sont nommés, les mouvements de personnels résultants à des transferts de services ou des missions ont eu lieu.
- La difficulté de réunir des ex-directions ou sur un seul site lié à des configurations immobilières et locales n'a pas toujours permis de donner la visibilité d'un seul lieu d'implantation. Elle complique par ailleurs le management des équipes. Mais cette question liée à la mise en œuvre des schémas immobiliers devrait se résoudre d'ici deux ans maximum.
- La construction des organigrammes des directions autour de pôles fonctionnels dépassant les clivages ou les compétences ministérielles à donné tout son sens à un pilotage par politique publique. Ainsi, le mélange des cultures se fait au travers du travail quotidien.
- D'autant que la très grande majorité des agents n'a pas vu son travail changer.
- Des mutualisations sont recherchées ou mise en place (exemple : Bureau du Courrier Interministériel et adresse unique).

Le développement de l'interministérialité à tous les niveaux de l'administration territoriale

Ce développement est confronté à plusieurs défis.

- Concilier la nouvelle organisation territoriale avec les logiques RGPP ministérielles : les ministères dits techniques, désireux de piloter verticalement leur réseau, risquent à terme de dévitaliser les services départementaux en faisant peser sur celles-ci leur contraintes en termes de moyens financiers et d'effectifs.
- La concurrence entre mutualisations horizontales et verticales, c'est-à-dire entre le niveau régional et départemental peut nuire à leur efficacité.
- La qualité des DDI conditionnera à l'avenir l'association de l'échelon départemental à la définition et à la mise en œuvre des politiques conduites en région : compétentes et bien dotées, elles permettront au Préfet de département de faire prendre en compte les préoccupations locales, faibles, elles exposeront l'échelon départemental à un décrochage de fait .
- L'articulation entre le niveau régional et départemental de l'Etat, notamment la relation entre les préfets de départements et les unités territoriales des directions régionales.

Des difficultés qui devront trouver rapidement leur solution

Elles résultent en grande partie de la LOLF.

1) En matière de fonctionnement

- En matière de budget de gestion de fonctionnement, une DDI c'est aujourd'hui une gestion de 2 à 6 BOP. Le BOP support que chaque ministère avait dans une logique de déconcentration départementale ou régionale sous forme d'UO n'existe plus ou s'il perdure ne correspond plus aux périmètres des directions départementales devenues interministérielle. On n'a pas reconstitué à proprement parler de BOP support pour les dépenses de fonctionnement des nouvelles directions.
- Du fait d'absence de BOP support mutualisé, il est difficile de faire fonctionner des services mutualisés.
- Devant cette difficulté des discussions sont en cours pour mettre en place un BOP support interministériel destiné à assurer le fonctionnement des DDI.

Des difficultés qui devront trouver rapidement leur solution

- 2) En matière de ressources humaines, le problème des plafonds d'emplois
- En matière de ressources humaines, le maintien des plafonds d'emplois ministériels est un frein à la mobilité des agents.
 - Même quand la mobilité se réalise (exemple : des agents qui suivent les missions transférées), chaque administration d'origine les conserve dans son plafond d'emplois ce qui aboutit à des situations hétérogènes en termes de droit statutaire (pas de détachement ni de mise à disposition mais création d'une position normale d'activité).
 - Par ailleurs, le fait pour les agents de conserver les attributs de leur ministère d'origine (rémunération, RTT, congés...) consacre, au sein de même services, des disparités de conditions de travail.

La redéfinition des missions de l'Etat territorial

Cette réforme de l'Etat local associée à la réforme des collectivités locales en cours de discussion devant le Parlement implique un repositionnement territorial de l'Etat recentre sur ses missions et qui devra résoudre le dilemme proximité/rationalisation.

1) Les missions de l'Etat territorial

- Assurer la sécurité et gérer les crises de toute nature et les chocs qui affectent les territoires : gérer les conséquences mais aussi les anticiper.
- Réaffirmer la solidarité entre les territoires dans un contexte de diversification territoriale.
- Assurer le développement durable des territoires face à des conflits d'usage en faisant prévaloir l'intérêt général.
- Mettre les administrations et les acteurs de tous niveaux au service du développement local.

La redéfinition des missions de l'Etat territorial

2) Le dilemme proximité / rationalisation

- Les moyens de l'action locale doivent être en adéquation avec le rôle et les missions de l'Etat territorial.
- Les modalités de mise en œuvre des politiques publiques se déduisent de leur contenu et des publics auxquels elles s'adressent.
- L'interministérialité assure la cohérence de la mise en œuvre des politiques publiques qui ressort de l'échelon départemental.