

Un nouvel État territorial

L'organisation territoriale de l'État en France est caractérisée par :

- une architecture historique calée sur les départements et qui a évolué depuis l'origine par agrégations successives ;
- un principe d'uniformité qui fait que « *au nom du principe d'égalité, l'administration territoriale de l'État devrait être uniforme de Lille à Mende et de Brest à Grenoble* », (rapport Santel - octobre 1998) ;
- une conception « insularisée » des services déconcentrés qui conduit chaque ministère à se doter de structures locales disposant de l'ensemble des moyens de fonctionnement, d'expertise, d'analyse, de conception, de direction ou d'exécution...

Cette organisation, dont l'efficacité a longtemps été incontestable, est confrontée depuis plusieurs années à une série d'évolutions qui la bousculent :

- la décentralisation en premier lieu : en 2000, le rapport d'information du Sénat sur la décentralisation constate une « *organisation (de l'État) pas encore adaptée à la décentralisation* » (...) et une « *déconcentration toujours en chantier* » ;
- les progrès rendus possibles par les nouvelles technologies et, plus généralement, les nouveaux moyens de l'action administrative, les attentes des citoyens, l'évolution de leurs besoins et de leur mode de vie impliquent une organisation plus simple, plus lisible, plus réactive.
- l'administration déconcentrée représente plus de 95% des agents de la fonction publique de l'État. Le pilotage de plus de 1 million de fonctionnaires (le double si on y inclut l'Education) suscite, par ailleurs, une administration centrale nombreuse et engluée dans les tâches de gestion centralisées.

La mise en œuvre d'une réforme de la structure territoriale de l'État était donc un impératif de la RGPP. Ce chantier est l'un des plus complexes : il concerne pratiquement tous les ministères, comporte de multiples dimensions simultanées et doit tenir rigoureusement compte des réformes spécifiques engagées par chaque ministère. C'est d'ailleurs en raison de cette complexité que, malgré un diagnostic d'ensemble largement partagé et connu de longue date, l'engagement de réformes d'ampleur a été trop longtemps reporté.

Les deux premiers Conseils de modernisation des politiques publiques ont tracé les principes de la nouvelle architecture territoriale. Un travail d'instruction s'est poursuivi notamment au travers de la Mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'État.

Il permet d'envisager une organisation totalement restructurée au service des usagers.

1) Moins de structures, plus d'efficacité

Entre le niveau régional et le niveau départemental, plus de 35 directions, services ou délégations concourent à l'exercice des missions de l'État. Ces implantations reprennent les périmètres d'anciens découpages ministériels, voire de directions d'administration centrale dont les compétences, l'organisation ou le rattachement ont, entre temps, changé. L'articulation entre un niveau régional et un niveau départemental, voire des niveaux infra-départementaux, est spécifique à chaque réseau,



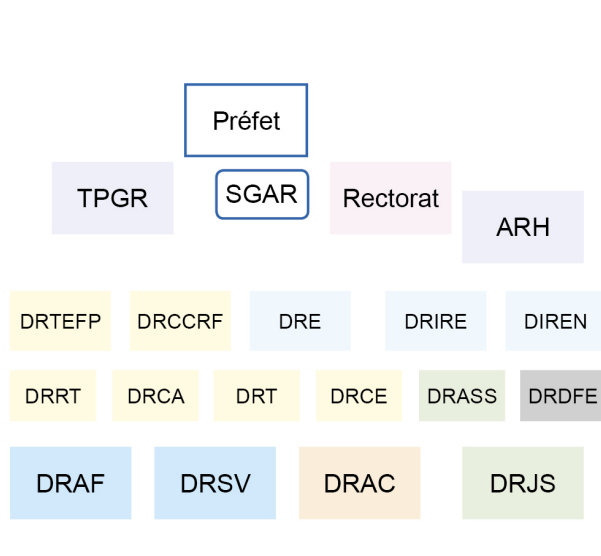
conduisant, par ailleurs, à un enchevêtrement inextricable de relations horizontales, transversales, verticales dont la connaissance globale n'est maîtrisée que par les spécialistes.

Il est donc indispensable de réduire le nombre de structures, de simplifier l'organisation et de regrouper les services en fonction des missions. Dès la deuxième réunion du Conseil de modernisation, le schéma régional a été tracé. Il est désormais complété par le schéma du niveau départemental et par des principes d'organisation clarifiés.

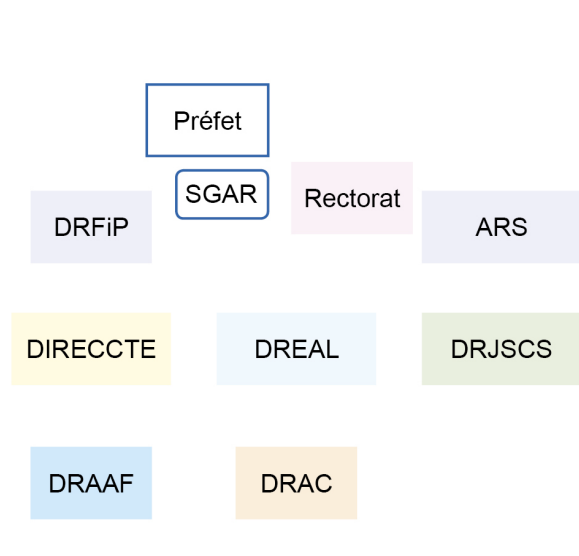
L'État au niveau régional, redessiné pour mieux piloter les politiques publiques

Le niveau régional devient le **niveau de droit commun pour mettre en œuvre les politiques publiques et piloter leur adaptation aux territoires**. À un schéma éparpillé qui juxtaposait des structures de taille et missions excessivement hétéroclites, et qui impliquait une importante activité de coordination interservices au détriment des activités de pilotage et de conception succède un schéma reposant sur des périmètres de compétence correspondant globalement aux missions des ministères dans l'organisation gouvernementale.

AVANT



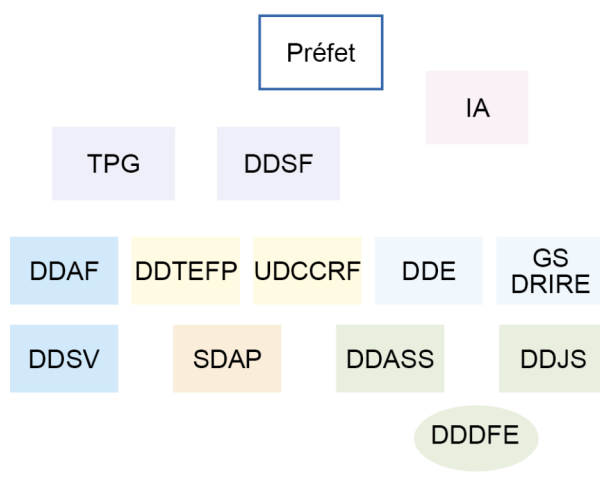
APRES



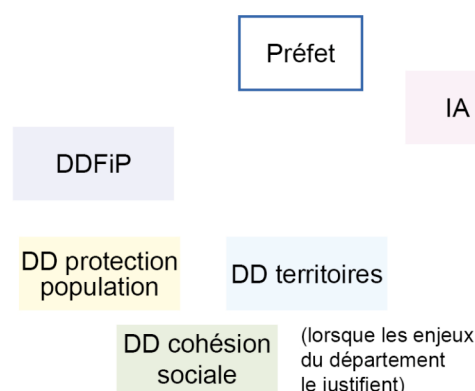
L'État dans le département : des services adaptés aux territoires et aux besoins

L'échelon départemental est réorganisé en fonction des besoins des citoyens sur le territoire et non, comme dans les régions, selon les lignes de découpage des périmètres ministériels. Afin de concrétiser cette adaptation aux besoins et aux spécificités des divers départements, l'organisation sera modulable sur la base d'un schéma simple composé d'un socle de base à deux directions, éventuellement augmenté d'une direction supplémentaire selon les départements.

AVANT



APRES



2) Nouveaux besoins, nouvelle organisation

La nouvelle organisation doit également permettre de clarifier les rapports entre les services au moyen de lignes hiérarchiques claires qui identifient les responsabilités, et de regroupements fonctionnels plus logiques. Doit ainsi se mettre en place localement une nouvelle interministérialité dans un pilotage responsabilisé, plus efficace et économe en moyens.

Des principes de fonctionnement clarifiés

1. **L'autorité du préfet de région** dans le pilotage des politiques publiques se traduit, en particulier, par son autorité hiérarchique sur le préfet de département au travers, notamment, d'un pouvoir d'évocation. Il sera ainsi le pilote et le garant de la cohésion de l'action interministérielle de l'État.
2. **L'autorité des préfets sur les services déconcentrés** est également clarifiée : il a autorité sur les directions ainsi que, pour le préfet de département, sur les unités départementales des services régionaux lorsqu'elles traitent de dossiers relevant de sa compétence ; par ailleurs, les préfets seront délégués des agences nationales lorsque celles-ci exercent leurs attributions sur le territoire.
3. Les trois directions départementales des territoires, de la protection des populations et de la cohésion sociale seront constituées en rapprochant les services actuels. Le

rattachement des agents à leur corps et ministère d'origine n'est néanmoins pas modifié.

4. Au niveau départemental, des outils budgétaires ad hoc permettront de mutualiser des **moyens de fonctionnement** entre les différentes directions, à l'exception des crédits de personnel.
5. Afin de donner aux agents de nouvelles perspectives, des bourses régionales d'emploi publiques seront mises en place dans chaque région, sous la responsabilité du préfet.
6. **Les SGAR sont renforcés** et leur organisation interministérielle consolidée.

La nouvelle organisation régionale

Les services régionaux, outre le rectorat, seront au nombre de sept. Certaines directions résultent donc de fusions et de regroupements correspondant aux nouveaux périmètres ministériels. Parmi les plus significatifs :

1. **La direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail, de l'emploi** aura vocation à mutualiser l'ensemble des moyens au service des entreprises et de l'emploi ; les services de l'inspection du travail fusionnée y seront rattachés.
2. **La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement** permettra de prendre en compte les nouvelles priorités de la politique territoriale de l'État, en particulier en matière environnementale.
3. **La direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale** permettra de rassembler l'ensemble des services et des missions relevant des politiques sociales ainsi que de la jeunesse et des sports.
4. **La direction régionale des finances publiques** qui résulte de la fusion des services fiscaux et de la comptabilité publique, permettra d'améliorer significativement la qualité du service rendu à tous les usagers (particuliers, professionnels, élus) et la performance de la gestion financière et fiscale.

La nouvelle organisation départementale

S'agissant des services de l'État dans le département, la future organisation repose sur un socle de base de deux à trois structures :

1. **La direction départementale des territoires** traitera des politiques à impact territorial sur le socle constitué par les actuelles DDEA et les services « environnement » des préfectures ; elle sera la correspondante principale des subdivisions départementales des DRIRE et des unités départementales des DRAC (SDAP).
2. **La direction départementale de la protection des populations** constituée notamment à partir des DDSV, assurera cohérence et coordination avec les unités départementales de la CCRF, et aura également en charge les missions relevant de la cohésion sociale.

Lorsque les caractéristiques du département le justifient, ces missions de cohésion sociale seront regroupées dans une direction supplémentaire :

3. **La direction départementale de la cohésion sociale** regroupera DDJS, SDFE ainsi que les fonctions sociales des DDAS et DDE (hébergement d'urgence et fonction sociale du logement) et les services de la préfecture correspondants. Cette direction assurera la cohérence d'ensemble des politiques sociales et orientera son action sur le pilotage et l'ingénierie sociale.

Le schéma départemental de base pourra donc être adapté en fonction des caractéristiques et des besoins locaux, sur proposition des préfets de région, après concertation avec l'ensemble des partenaires : une circulaire du Premier ministre aux préfets organisera cette démarche afin d'obtenir des schémas stabilisés pour la fin de l'année.



3) Une mise en œuvre adaptée, concertée et progressive

Les restructurations déjà engagées

- la mise en place des **DREAL** est engagée, par circulaire du Premier ministre ; leur déploiement commencera avec 9 directions en 2009, puis 11 en 2010 et un déploiement complet en 2011 ;
- les **directions départementales de l'équipement et de l'agriculture** (DDEA) qui ont commencé à être mises en place dès 2008 poursuivront leur déploiement pour servir de socle à la constitution des directions départementales des territoires.

Les prochaines étapes et les modalités de mise en œuvre

- les **agences régionales de la santé (ARS)**, qui s'inscrivent dans le calendrier propre à ce ministère, doivent être opérationnelles avant 2010 ; au cours des prochaines semaines sera notamment définie leur articulation avec l'ensemble de la réorganisation territoriale ;
- les **autres directions régionales**, et notamment les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail, de l'emploi seront lancées avant la fin de l'année 2008 ;
- une circulaire du Premier ministre aux préfets organisera dans les prochaines semaines la mise en œuvre de la **démarche d'adaptation du schéma départemental de base** en fonction des caractéristiques et des besoins locaux, afin d'obtenir, après concertation avec l'ensemble des partenaires, des organisations stabilisées pour la fin de l'année ;
- l'ensemble de la **mise en œuvre** se fera de manière concertée avec les partenaires locaux, agents, organisations syndicales, élus, etc. Cette concertation s'organisera en particulier à l'échelon régional et départemental, et se poursuivra au niveau central, au sein de la Commission de Modernisation du Conseil supérieur de la fonction publique, comme dans chacun des ministères.

4) Les décisions issues de la RGPP en matière d'administration territoriale de l'État

1. Le niveau régional est le niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques de l'État dans les territoires.
2. L'autorité hiérarchique du préfet de région sur le préfet de département dans la conduite des politiques publiques se traduira, au travers d'une adaptation des textes, par un pouvoir d'évocation, par le préfet de région, des sujets relevant des préfets de département pour lesquels une coordination régionale renforcée est indispensable, permettant ainsi d'assurer le pilotage et la cohésion de l'action interministérielle de l'État à cette échelle.
3. L'organisation interministérielle des SGAR sera consolidée, notamment au travers de la sélection des secrétaires généraux et du portage budgétaire des chargés de mission. Ils assureront également le pilotage des mutualisations à l'échelle régionale (RH et fonctions supports).
4. Les préfets de région et de département seront les délégués des agences nationales lorsque celles-ci exercent leurs attributions sur le territoire (ANRU, ACSE, ADEME, offices agricoles fusionnés, opérateur du MIIINDS, etc. à l'exception de l'opérateur issu de la fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC).



5. Le préfet de département aura autorité directe sur les unités départementales des services régionaux lorsqu'elles traiteront de dossiers relevant de domaines de sa compétence.
6. Le nombre de directions régionales est limité à huit avec des périmètres de compétence correspondant largement aux périmètres des missions des ministères dans la nouvelle organisation gouvernementale.
7. Les services de l'office agricole nouvellement unifié seront intégrés aux DRAF afin de limiter le nombre d'interlocuteurs des agriculteurs.
8. Le schéma de base de l'organisation de l'État dans le département reposera sur deux structures : la direction départementale des territoires et la direction départementale de la protection des populations, laquelle assumera également les fonctions relevant de la cohésion sociale. Lorsque les caractéristiques du département le justifient une troisième direction départementale chargée de la cohésion sociale sera constituée. Le schéma est complété de l'inspection d'académie, de la direction départementale des finances publiques ainsi que du pôle sécurité intérieure.
9. La préfecture du département regroupera le cabinet, la logistique et les moyens ainsi que les services chargés des libertés publiques, des élections, du contrôle de légalité, ou dont les compétences n'auront pas été réparties entre les directions départementales.
10. La direction départementale de la protection des populations, constituée notamment à partir des actuelles DDSV, sera la correspondante principale des unités départementales de la CCRF. Le positionnement des services de veille et sécurité sanitaires par rapport à ces directions départementales sera fonction des décisions prises prochainement sur les ARS.
11. La direction départementale du territoire traitera des politiques à impact territorial sur le socle constitué par les actuelles DDEA et les services « environnement » des préfectures, et sera la correspondante principale des unités départementales des DRIRE et des DRAC (SDAP).
12. La direction départementale de la cohésion sociale regroupera DDJS, SDFE ainsi que les fonctions sociales des DDAS et des DDE (hébergement d'urgence et logement dans sa fonction sociale) et les services de la préfecture correspondants.
13. Les nouvelles directions départementales, placées sous l'autorité des préfets de département, regrouperont les services de divers ministères ; elles seront l'interface des unités locales des directions ou services régionaux ; les agents y seront affectés tout en demeurant rattachés pour leur gestion à leur ministère d'origine. Aux fins de faciliter la mutualisation de moyens de fonctionnement, un nouvel outil budgétaire ad hoc sera constitué, de manière à organiser en gestion locale le rassemblement des crédits permettant de financer une dépense commune à plusieurs services.
14. Le schéma départemental de base pourra être adapté en fonction des caractéristiques et des besoins locaux, après concertation avec l'ensemble des partenaires : une circulaire du Premier ministre aux préfets organisera cette démarche afin d'obtenir des schémas stabilisés pour la fin de l'année.



5) Le calendrier de mise en œuvre des premières mesures

