Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

PREMIER MINISTRE

Circulaire du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'Etat

NOR : *PRMX0816855C*

Paris, le 7 juillet 2008.

Le Premier ministre à Madame et Messieurs les préfets de région, Mesdames et Messieurs les préfets de département

Référence : mon instruction du 19 mars 2008.

Le Président de la République a voulu, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, que l'organisation de l'administration territoriale de l'Etat à l'échelon départemental soit mieux adaptée aux attentes des citoyens et facilite un dialogue efficace avec les élus locaux. Cette volonté s'inscrit dans le cadre plus général de la réforme d'ensemble de l'organisation territoriale de l'Etat dont le niveau régional a fait l'objet de mon instruction du 19 mars.

Ainsi que je vous l'indiquais alors, si le niveau régional, niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques, s'inscrit dans un schéma reposant sur les grands découpages ministériels, l'organisation départementale obéit à une logique différente. Il s'agit de répondre aux besoins des citoyens sur le territoire.

La réforme de l'Etat a pour but, en effet, de rendre celui-ci mieux à même de répondre à ses missions, d'être plus proche des préoccupations des citoyens, plus accessible, plus simple, pour un coût de fonctionnement moindre. Elle est engagée sur ces bases au sein de chacun des ministères. Cependant, au-delà des grandes fonctions nationales, parfois abstraites, qu'exerce l'Etat, la population attend de lui disponibilité et professionnalisme au plus près de ses lieux de vie et de travail, pour répondre à des besoins en constante évolution dans le domaine de la sécurité sous ses multiples aspects, de la cohésion sociale, de la qualité des équipements publics et de l'environnement, de l'équité et du droit.

C'est pour ces raisons qu'a été retenu le principe selon lequel l'administration territoriale de l'Etat à l'échelon départemental devait être organisée à partir des besoins prioritaires de la population et devait faciliter un dialogue efficace avec les élus locaux, principe dont ont été déduites des options de réorganisation profonde lors des réunions du conseil de modernisation des politiques publiques.

Les modalités retenues pour la réorganisation traduisent elles-mêmes une approche renouvelée des modes d'administration et de fonctionnement de l'Etat. J'en souligne trois points essentiels.

En premier lieu, la modularité doit être l'occasion de rechercher sans *a priori* l'organisation territoriale la plus pertinente dans chaque département. Cette modularité doit, bien entendu, s'exercer à l'intérieur d'un cadre général qui garantit l'exercice, sur l'ensemble du territoire, des missions de l'Etat mais elle doit aussi être abordée comme un exercice nouveau qui permettra, après un travail d'analyse partagée que vous conduirez, d'adapter les structures et les moyens aux missions, au plus près des besoins.

En deuxième lieu, cette réorganisation procédera d'une démarche que je souhaite particulièrement déconcentrée : les administrations centrales, légitimes pour l'organisation du niveau régional chargé de piloter les politiques publiques qu'elles conçoivent, seront, certes, associées à la réforme du niveau départemental mais davantage au stade de l'appréhension des besoins qu'à celui du choix de l'organisation. C'est bien au niveau déconcentré, interministériel par nature à l'échelon départemental, qu'il revient d'analyser les caractéristiques locales et d'en déduire les organisations les mieux adaptées. Cette déconcentration préfigure d'ailleurs celle que je souhaite, plus largement, dans l'exécution et la mise en œuvre de l'ensemble des politiques publiques.

En troisième lieu, la préparation de cette réorganisation doit être l'occasion d'une intense concertation avec l'ensemble des partenaires locaux, gage, à la fois, de la qualité des analyses, de la pertinence des propositions, de la compréhension des enjeux et de l'acceptation des choix par les citoyens, les élus et les agents.

C'est donc naturellement à vous, préfets de région et préfets de département, qu'il revient de conduire cette réorganisation dont les enjeux sont extrêmement lourds en termes de qualité de service à la population, de présence de l'Etat sur le territoire, de ressources humaines, de finances publiques.

Les préfets de région coordonneront l'élaboration par les préfets de département, en relation étroite avec les chefs des services déconcentrés, de la proposition de nouvelle organisation des services déconcentrés de l'Etat dans le département.

La présente circulaire, comportant une annexe, vous précise le cadre, la méthode et le contenu des propositions attendues.

Il s'agit d'offrir concrètement au public un service de meilleure qualité, centré sur les priorités territoriales, organisé de manière plus compréhensible, pour un coût moindre, sur les bases communes suivantes :

– un regroupement des services en un nombre très restreint de structures administratives ;
– une articulation claire et efficace entre les échelons régionaux et départementaux ;
– la recherche de mutualisations et d'une organisation optimale des implantations immobilières.

Je ne saurais trop souligner la nécessité d'apporter rapidement aux agents de l'Etat une information approfondie sur les orientations de cette réforme, au niveau départemental comme au niveau régional. Je vous demande de vous mobiliser personnellement sur la communication et sur le dialogue social qui doivent être exemplaires et de qualité. Ils sont garants de l'adhésion des agents aux réformes en cours.

Il est également nécessaire d'expliquer les principes de cette réforme aux parlementaires et aux élus locaux, en soulignant l'intérêt de la démarche en termes de simplification des procédures de décision, de clarification des responsabilités et de cohérence des politiques. Vous veillerez à insérer cette réorganisation dans la réflexion plus large que le secrétaire d'Etat chargé de l'aménagement du territoire vous a demandé de conduire au titre des stratégies de service au public dans les bassins de vie.

Les propositions d'organisation me seront adressées, ainsi qu'à la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, par les préfets de région, pour le 28 novembre.

François Fillon

ANNEXE

I. – LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Les principes suivants ont été retenus :

– le niveau régional est le niveau de pilotage de droit commun des politiques publiques de l'Etat sur le territoire ;
– le niveau départemental est chargé de la mise en œuvre de ces politiques publiques, au plus près des administrés et du territoire ;
– pour le pilotage des politiques publiques, le préfet de région a autorité sur les préfets de département et dispose d'un « pouvoir d'évocation » ;
– le préfet de région a autorité sur les directions régionales des administrations civiles de l'Etat, directions réorganisées en considération des missions ministérielles, à l'exception de l'organisation de l'action éducatrice, des actions d'inspection de la législation du travail et de la détermination de l'assiette et du recouvrement de l'impôt, conformément au décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 ;
– sauf exception, les préfets seront les délégués des agences nationales lorsque celles-ci exercent des attributions territoriales ;
– les services déconcentrés départementaux sont organisés en fonction des besoins des citoyens sur le territoire et des priorités identifiées à cette échelle ;
– l'amélioration de la performance des services (de meilleures prestations à un moindre coût) doit être obtenue par la clarification de l'organisation, par un rapport plus précis, mieux quantifié, entre missions et moyens et par le développement des mutualisations à tous les niveaux, en particulier pour les fonctions support.

Ces principes doivent se traduire désormais dans l'organisation et dans le fonctionnement des services de l'Etat.

A. – **L'organisation régionale**

L'organisation régionale type reposera sur huit structures :

– la direction régionale regroupant la trésorerie générale et les services fiscaux ;
– la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ;
– la direction régionale de la culture (DRAC) à laquelle seront rattachés les actuels services départementaux de l'architecture et du patrimoine sous la forme d'unités départementales ;
– la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) qui comprendra les subdivisions de protection de l'environnement au titre des risques industriels, sous la forme d'unités départementales ou interdépartementales ;
– la direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) qui comprendra les unités départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et les unités départementales du travail et de l'emploi ;

– la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ;
– le(s) rectorat(s) d'académie ;
– l'agence régionale de santé (ARS) et ses antennes locales, dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires à venir.

Ces directions remplaceront l'organisation actuelle en pôles régionaux. Les responsables de ces structures seront membres du comité de l'administration régionale (CAR), la composition et le fonctionnement de celui-ci n'étant pas modifiés par ailleurs.

Les préfets de région auront autorité sur les préfets de département dans le cadre de leur mission de pilotage des politiques publiques. L'exercice des prérogatives de puissance publique et les mesures ressortissant au droit des étrangers relèveront exclusivement des préfets de département.

Le secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) sera renforcé. De nouvelles modalités de recrutement des chargés de mission et de meilleures conditions d'attractivité pour ces postes seront définies. Les compétences du secrétariat général pour les affaires régionales seront étendues à l'organisation des mutualisations de fonctions support, en matière de gestion des ressources humaines et de moyens de fonctionnement (hors titre II). Il importe, en effet, que les mutualisations soient mises en œuvre dans un cadre organisé pour permettre à chaque niveau de responsabilité de s'y investir et d'en tirer les bénéfices.

Ce schéma sera adapté dans les régions spécifiques telles que l'Ile-de-France, la Corse, les régions d'outre-mer dont les paramètres institutionnels sont différents de ceux en vigueur sur le reste du territoire national.

B. – **L'organisation départementale**

Sous réserve des adaptations particulières à l'Ile-de-France, à la Corse et à l'outre-mer, l'administration départementale sera structurée de la manière suivante :
– la préfecture ;
– la direction départementale de la population et de la cohésion sociale (DDPCS) ;
– la direction départementale des territoires (DDT) ;
– l'inspection d'académie ;
– la direction départementale des finances publiques ;
– les services chargés de la sécurité intérieure.

Dans les départements dont l'importance démographique ou les nécessités en matière de cohésion sociale ou de politique de la ville le justifieront, une direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) sera constituée.

Ces directions seront placées sous l'autorité directe des préfets de département, à l'exception des missions précisées par l'article 33 du décret du 29 avril 2004. Les personnels des nouvelles directions départementales demeureront gérés par leur ministère d'origine selon les règles du corps auquel ils appartiennent.

Le développement de la mutualisation départementale des fonctions support entre directions permettra d'alléger les moyens consacrés à celles-ci et de développer, à la place, les fonctions opérationnelles.

La mutualisation de certaines fonctions de gestion des ressources humaines, comme la formation ou les bourses d'emploi, régionales et comportant un volet départemental, offrira aux agents des souplesses de carrière inédites jusqu'à présent, leur permettant d'effectuer un parcours professionnel enrichi.

Le niveau infradépartemental doit s'inscrire dans cette dynamique. Dans le cadre de l'adaptation du réseau des sous-préfectures, le sous-préfet, relais de proximité de cette nouvelle organisation territoriale, assurera plus efficacement auprès des élus et des acteurs locaux la présence et la permanence de l'Etat dans l'arrondissement.

C. – **Les compétences respectives du préfet de région et des préfets de département**

Le renforcement du principe selon lequel le préfet de région a autorité sur les préfets de département pour la conduite des politiques publiques conduira à modifier le décret du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration et le décret du 29 avril 2004, pour traduire ce lien hiérarchique. Le préfet de région définira, par ses directives, un cadre d'action cohérent et coordonné. Est également à l'étude la possibilité d'un « droit d'évocation » qui lui permettrait, dans certaines matières, de se réserver des actes nécessitant une coordination plus directe du niveau régional.

Le préfet de département continuera à exercer une compétence générale, exclusive dans certains domaines tels que ceux de la sécurité, de l'ordre public et du droit des étrangers, sans changement (décret du 29 avril 2004, art. 11). Il demeurera aussi l'interlocuteur privilégié des élus territoriaux.

Le préfet de département disposera des services suivants :
– ceux placés directement sous son autorité (la préfecture, les directions départementales) ;
– ceux qui, tout en étant sous l'autorité du préfet de région pour leur organisation et la programmation de leur activité, seront placés sous son autorité fonctionnelle pour les missions relevant de sa compétence, le cas échéant, par le truchement d'unités départementales ;
– ceux des agences et opérateurs dont il est ou sera le délégué territorial ès qualités, ou dont le statut prévoira qu'ils apportent leur concours aux préfets de département, comme l'agence régionale de santé.

Le bon fonctionnement de ce dispositif suppose une pratique développée de la collégialité régionale. Il fera l'objet d'une évaluation.

II. – LA NOUVELLE ORGANISATION DÉPARTEMENTALE À METTRE EN PLACE

A. – **La préfecture**

Les missions des préfectures de département demeurent la représentation et la permanence de l'Etat, l'exercice des fonctions régaliennes tenant notamment au contrôle administratif et au respect des lois, le pilotage et la coordination des services déconcentrés, l'exercice des prérogatives de puissance publique (déclaration d'utilité publique, ordre public...), la sécurité intérieure et la sécurité civile, la réglementation générale des libertés publiques, la gestion de l'immigration et le fonctionnement de la démocratie locale.

Les préfectures continueront à exercer des fonctions de coordination, facilitées par la réduction du nombre de directions départementales.

Le secrétaire général de la préfecture, plus proche collaborateur du préfet (par ailleurs assisté d'un cabinet), le seconde dans la coordination des services de l'Etat et le fonctionnement de la préfecture. Ses fonctions de coordination intéresseront non seulement les dossiers de fond, mais aussi la coordination des moyens des directions au titre des mutualisations.

Dans les départements les plus importants sur le plan démographique et dans certains départements frontaliers, un service spécifique pour l'immigration et les actions qui en découlent pourra être constitué au sein des préfectures.

Un service de soutien pourra assurer la gestion des mutualisations de certaines fonctions support des services de l'Etat.

Enfin, certaines missions demeurant en préfecture pourront nécessiter le renfort de compétences se trouvant dans des services déconcentrés. Aussi, de la même façon que certains services de la préfecture pourront rejoindre les nouvelles directions départementales, des agents ou parties de services des actuelles directions pourront rejoindre la préfecture, dès lors que ces mouvements permettent de favoriser la cohérence de l'action de l'Etat ou de supprimer des doublons qui auront pu être identifiés. Dans cette hypothèse, les agents resteront gérés selon leur statut et par leur ministère d'origine.

B. – **Les nouvelles directions départementales**

Le schéma de base prévu comporte deux directions départementales.

Les directions départementales sont organisées, indépendamment de la structure du Gouvernement, en fonction des missions qu'elles doivent accomplir sous l'autorité du préfet de département.

1. *Nature juridique*

Les nouvelles directions départementales sont des services déconcentrés de l'Etat dont le statut sera fixé par décret.

2. *Organisation des directions*

Chaque département disposera de deux directions départementales : la « direction départementale des territoires » et la « direction départementale de la population et de la cohésion sociale ». Dans les départements dont l'importance démographique ou les nécessités en matière de cohésion sociale ou de politique de la ville le justifieront, une troisième direction, la « direction départementale de la cohésion sociale », sera créée, la « direction départementale de la population et de la cohésion sociale » devenant alors « direction départementale de la protection des populations ».

a) La direction départementale des territoires

Cette direction traitera des actions de l'Etat à impact territorial ; elle sera constituée à partir de la direction départementale de l'équipement et de l'agriculture, à laquelle seront joints les services ou parties de service « environnement » des préfectures.

Les unités territoriales des DREAL (ex-subdivisions des DRIRE) et de la DRAC (SDAP) relèveront de cette direction pour ce qui concerne l'activité qu'elles déploient dans le cadre des compétences du préfet de département.

b) La direction départementale de la population et de la cohésion sociale

Cette direction départementale assurera les missions de veille sanitaire et de sécurité dans les domaines de l'alimentation et de la protection des consommateurs et les fonctions liées à la cohésion sociale : fonctions sociales de la politique de la ville, urgences sociales et hébergement d'urgence, politiques d'insertion, action en faveur du sport, de la jeunesse et de la vie associative, lutte contre les discriminations, les drogues et la toxicomanie, accueil des demandeurs d'asile.

Les missions relevant de la cohésion sociale seront assurées par le regroupement, au sein de la direction, des services de la cohésion sociale de l'actuelle DDASS, des services de la préfecture chargés des questions sociales, du service départemental pour le droit des femmes et l'égalité, de l'actuelle direction départementale de la jeunesse et des sports ; l'unité territoriale de la DIRECCTE relèvera de cette direction pour l'activité qu'elle déploie dans le cadre des compétences du préfet de département.

Pour les missions de veille sanitaire et de sécurité dans les domaines de l'alimentation et de la protection des consommateurs, la direction intégrera l'actuelle direction départementale des services vétérinaires et coordonnera l'activité de l'unité départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes pour l'activité que celle-ci déploie dans le cadre des compétences du préfet de département.

Cette direction assurera également le lien avec l'ARS ou son antenne locale, pour ce qui relève des compétences du préfet de département, dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires à venir relatives à la veille et à la sécurité sanitaires.

c) La direction départementale de la cohésion sociale

Constituée lorsque l'importance démographique ou les nécessités en matière de cohésion sociale ou de politique de la ville le justifieront, c'est-à-dire lorsqu'un pilotage distinct apparaîtra nécessaire, cette direction sera constituée à partir des services et éléments de service de la direction départementale de la population et de la cohésion sociale œuvrant dans le champ de la cohésion sociale, sous réserve de la création d'un service de l'immigration au sein de la préfecture, auxquels seront adjoints les agents chargés de la fonction sociale du logement dans l'actuelle DDE.

Si elle est créée, cette direction assurera le lien avec l'ARS dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires à venir.

3. *Statut et nomination du préfigurateur puis du directeur*

Les nouvelles directions départementales seront dirigées par un directeur, nommé sur emploi fonctionnel. Collaborateur direct du préfet, le directeur fera partie de l'équipe de direction des services de l'Etat dans le département. Il pourra recevoir délégation de signature du préfet et subdéléguer celle-ci aux chefs de service de la direction.

Le préfet publiera un appel à candidatures pour les postes de directeur à pourvoir. Il recevra les candidats et établira une liste de préférence qu'il adressera au secrétaire général du Gouvernement. Le directeur sera nommé par arrêté du Premier ministre.

Pour la période allant du 1er janvier 2009 jusqu'à la création effective de la direction, un préfigurateur sera désigné pour chaque direction, selon la même procédure. Lorsque la direction sera créée, une nouvelle nomination interviendra.

4. *Gestion du personnel*

Le personnel composant les directions départementales continuera à relever de son statut et du budget de son ministère d'origine. Il sera en position normale d'activité.

5. *Portage budgétaire*

Les directions départementales seront financées en crédits de fonctionnement à partir des BOP existants. Le responsable des différentes unités opérationnelles (UO) correspondant au périmètre des nouvelles directions départementales sera le directeur départemental, délégataire du préfet de département.

Le directeur départemental recourra, sous l'autorité du préfet, aux dispositifs de mutualisation présentés *infra.*

C. – **Relations entre le préfet de département et les unités territoriales des directions régionales**

1. *Les fonctions départementales exercées par les directions régionales et leurs unités territoriales*

Certaines directions régionales accomplissent des missions sous l'autorité fonctionnelle du préfet de département, soit à partir du siège régional, soit par l'intermédiaire d'implantations territoriales constituant des « unités territoriales » (départementales ou interdépartementales).

Ces directions régionales sont ainsi, à la fois, au service du préfet de région dans leurs compétences régionales (planification de l'action des services, répartition des moyens...) et au service de chacun des préfets de département pour les missions relevant de la compétence de ces derniers ou en cas de situation d'urgence.

La double autorité qui s'exerce sur les unités territoriales de directions régionales combine donc celle :

– du préfet de région, par l'intermédiaire du directeur régional, pour l'organisation du service, sa gestion, la programmation de son activité et l'accomplissement des missions relevant du niveau régional ;

– du préfet de département, éventuellement par l'intermédiaire du directeur départemental sectoriellement compétent, pour ses missions locales.

Pour les activités de ces directions pouvant être programmées, chaque préfet de département proposera au préfet de région le niveau de service (missions, objectifs, indicateurs de performance) et, si les activités l'exigent, les moyens qu'il estime nécessaires à la bonne réalisation des missions qui lui incombent. Sur cette base, à la lumière des orientations données par le Gouvernement et des priorités régionales, le préfet de région, après avis du CAR, arrêtera les engagements de service et, le cas échéant, de mise à disposition de moyens, des directions régionales. Le préfet de département vérifiera la bonne exécution des engagements et la réalisation des objectifs dans son département.

Pour la mise en œuvre de ces compétences départementales, les préfets de département auront autorité directe sur les moyens mis à leur disposition. En conséquence, toute instruction juridique ou opérationnelle, de programmation ou d'orientation d'activité, donnée par le directeur régional – par délégation du préfet de région – à ses unités en fonction dans le champ départemental, sera adressée simultanément au préfet du département. A l'inverse, le préfet de département communiquera à la direction régionale les instructions qu'il donne à l'unité territoriale dans le cadre des missions qui relèvent de sa compétence.

Pour les situations d'urgence (hors gestion zonale des crises), le préfet de département et le directeur régional fixeront ensemble, à l'avance, les procédures de veille, d'alerte et de mise à disposition de moyens, ainsi que les systèmes permettant d'assurer la permanence au niveau départemental. Ces dispositions seront étendues à l'agence régionale de santé en fonction des dispositions législatives et réglementaires à venir.

2. *Les relations entre les directeurs départementaux et les unités territoriales des directions régionales*

Le préfet de département pourra déléguer au directeur de la direction départementale compétente la conduite de l'action de l'unité territoriale lorsque celle-ci exerce des missions relevant du préfet de département. Le directeur pourra recevoir délégation de signature à cet effet.

En ce cas, il proposera au préfet le mode d'utilisation des moyens alloués dans le cadre de l'engagement de service par la direction régionale, en coordination avec les autres activités de la direction départementale, assurera le suivi de la mise en œuvre de ces moyens, veillera à sa conformité aux instructions du préfet, à l'atteinte des objectifs prévus et à la coordination avec le travail des autres directions départementales.

D. – **La modularité**

Les préfets de département prépareront la nouvelle organisation des services de l'Etat dans le département à partir d'un diagnostic territorial prenant en compte les divers éléments (géographie, démographie, sociologie, activités économiques et vie institutionnelle) qui caractérisent le département.

Ce diagnostic permettra de déterminer les caractéristiques attendues de la présence de l'Etat (domaines privilégiés d'intervention, intensité de celle-ci, ...). Il sera réalisé au cours de la première phase de travail en département, avec l'appui de la préfecture de région.

La présence de services propres à certains départements comme les services des affaires maritimes sur le littoral, la situation des départements de l'Ile-de-France (existence de la préfecture de police et typologie très particulière des départements de la zone urbaine), l'organisation institutionnelle spécifique à la Corse (compétences de la collectivité territoriale) et des collectivités de l'outre-mer (régions monodépartementales, collectivités à statut spécial), rendent nécessaire l'adaptation du schéma présenté. Cette adaptation sera préparée avec le concours des préfets de région et des collectivités intéressées.

Les préfets de département pourront choisir entre une organisation à deux ou à trois directions départementales. Ils pourront également adjoindre d'autres services de la préfecture aux directions départementales ou des éléments des actuelles directions départementales à la préfecture, adapter l'organisation de la préfecture en conséquence afin d'éviter les doublons, réorganiser dans ce nouveau contexte la politique de la ville, organiser ou susciter des mutualisations, définir un schéma d'organisation immobilière destiné à fluidifier les coopérations entre services.

L'expérimentation OSE lancée dans le département du Lot sera ajustée pour la mettre en cohérence avec la nouvelle organisation.

III. – LES MUTUALISATIONS

A. – **Le champ des mutualisations**

Les mutualisations peuvent porter sur les achats, sur les fonctions support et sur les implantations immobilières. Elles peuvent intéresser l'ensemble des services territoriaux de l'Etat.

Les mutualisations d'achats doivent s'inscrire dans les lignes directrices nationales (agence des achats de l'Etat et instructions ministérielles) et dans le cadre de la coordination régionale exercée par le préfet de région (SGAR).

Les mutualisations de fonctions support peuvent concerner le fonctionnement et l'investissement (accueil, standards téléphoniques, flotte automobile, reprographie, entretien des locaux, etc.), les services communs, des marchés partagés, les systèmes d'information et de communication...

Dans le domaine de l'immobilier, le regroupement physique des services facilite la coordination au sein des services ou entre eux, accroît la productivité administrative, améliore l'accès des usagers aux services, en même temps qu'il permet de réduire les surfaces occupées et leurs coûts (en immobilisation et en fonctionnement), ainsi que les fonctions support assurées en régie et liées à l'implantation immobilière (gardiennage, pré-accueil, secrétariat partagé...). Cette démarche est au cœur de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'Etat dans chaque département, sous l'autorité du préfet.

Les préfets inscriront les projets éventuels de réorganisation des services dans le schéma pluriannuel de stratégie immobilière, dont l'élaboration est déjà en cours dans 25 départements. Les outils de gestion de l'immobilier (compte d'affectation spéciale) pourront faciliter le financement de ces opérations.

B. – **Le portage budgétaire des mutualisations entre services**

Un premier champ de mutualisation consistera à construire les budgets de fonctionnement des nouvelles directions départementales en rassemblant les dotations provenant de plusieurs BOP, comme il est indiqué *supra,* en rubrique « Portage budgétaire » de la nouvelle organisation départementale.

A cet effet, un budget prévisionnel consolidé des dépenses de fonctionnement de la direction départementale sera établi en début de gestion sous l'autorité du préfet, sur la base des montants des crédits de fonctionnement alloués aux services composant ces directions départementales et relevant de plusieurs programmes ministériels.

Les crédits des unités opérationnelles (UO) composant ce budget seront consommés de manière combinée par la mise en œuvre des procédures existantes telles que les rétablissements de crédits, les marchés à multi-imputation et, à compter du déploiement du système d'information Chorus, la délégation de gestion.

Un deuxième champ de mutualisation consistera à regrouper certaines dépenses ou opérations de manière transversale entre les différents services départementaux, sur initiative et en fonction des potentialités locales, dans un champ défini sous l'autorité du préfet de département, en accord avec les instructions nationales et régionales. Il s'agira, dans ce cas, de rassembler une part seulement des crédits portés par différentes UO. Les dépenses seront réalisées de manière coordonnée en recourant aux mêmes outils budgétaires et comptables que ci-dessus.

Le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique étudie la simplification, sous un délai bref et à droit constant, des outils budgétaires et comptables pouvant faciliter cette gestion combinée d'UO, de manière globale et structurante tout en restant souple, s'agissant des nouvelles directions départementales, ou de manière partielle et légère, s'agissant de la mutualisation interservices.

La création d'un nouveau moyen de portage mutualisé des crédits est, en outre, mise à l'étude.

Pour vérifier l'adaptation des outils existants et de leurs évolutions, une instance à caractère interministériel de suivi et d'évaluation sera mise en place sous l'égide du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, ce dernier apportant, par ailleurs, un concours actif au niveau territorial avec son réseau comptable et de contrôle budgétaire.

C. – **La gestion des ressources humaines**

La mutualisation de fonctions de gestion des ressources humaines respectera le statut d'origine de chaque fonctionnaire et le lien qui l'unit avec le ministère dont il relève. La création probable, actuellement à l'étude, de plates-formes de mutualisation de la gestion des ressources humaines pilotées par les SGAR permettra d'offrir aux agents des potentialités, aujourd'hui inexistantes ou mal connues, en matière de formation, de conseil de carrière, de connaissance des offres de postes, d'action sociale.

Ces plates-formes auront vocation, d'une part, à exercer en propre des compétences dans ces domaines et, d'autre part, à animer des réseaux, tant au sein des services de l'Etat qu'avec les centres de gestion des collectivités territoriales et les principaux établissements hospitaliers de la région. Ces plates-formes pourront passer des conventions avec les réseaux ministériels chargés de la mobilité, en particulier au niveau interrégional.

IV. – PROCÉDURE DE RÉORGANISATION

La procédure, largement déconcentrée, se déroulera en trois phases. Les ministères concernés seront informés et associés à chacune d'entre elles.

A. – **Première phase**

Cette première phase consistera, pour les préfets de département et sous la coordination des préfets de région, à définir les priorités de service dans leur département, à établir l'état des moyens disponibles, la configuration immobilière existante et à définir l'organisation souhaitable au regard de ces données.

Cette première phase permettra d'engager de manière ouverte l'information et la consultation du personnel, des élus, des usagers.

Elle se déroulera de la manière suivante :

– en premier lieu, et en toute hypothèse avant la fin juillet, les préfets de département réunissent les représentants du personnel pour leur présenter les décisions du CMPP et en expliquer les enjeux et

perspectives, inaugurant ainsi l'association des personnels au processus de réforme de l'administration territoriale, qui devra être régulière ; cette association des représentants du personnel n'est pas exclusive d'une information directe du personnel qui pourrait être menée au sein de chaque service déconcentré, sur la base d'éléments de langage commun qui seront préparés par la mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (MIRATE) ;

– parallèlement, les préfets de région réunissent le CAR, en juillet, pour lancer la préparation de la réorganisation dans les départements de la région et définir les modalités de conduite de projet et d'association des personnels aux réflexions ;
– les préfets de département dressent l'état des lieux des missions, des publics à servir, des sujets prioritaires à traiter, des implantations immobilières, éléments qui font l'objet d'échanges avec les représentants du personnel selon les modalités établies localement ;
– ils proposent une esquisse d'organisation pour leur département sur la base de ces éléments, par fonction (« macro-organigramme »), en décrivant les avantages et les éventuelles difficultés qu'elle comporte ;
– les propositions départementales sont examinées en CAR, en novembre ;
– les préfets de région les envoient au secrétariat général du Gouvernement et au ministère de l'intérieur pour le 28 novembre.

Les préfets recevront dans les tout prochains jours des éléments complémentaires de méthode, élaborés sous l'égide de la MIRATE.

La MIRATE et le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales seront à la disposition des préfets pour examiner leurs questions et suggestions pendant cette période.

Les projets seront examinés, comparés et présentés au comité de pilotage national (comité des secrétaires généraux) présidé par le secrétaire général du Gouvernement, le secrétaire général du ministère de l'intérieur étant rapporteur devant ce comité ; des recommandations pourront être émises par le comité et validées en réunion interministérielle, en décembre 2008, au vu des éléments techniques complémentaires instruits au niveau central au cours de cette période.

B. – **Deuxième phase**

Fin décembre, une instruction sera adressée aux préfets pour leur demander d'établir, cette fois de manière engageante, l'organigramme des services de leur département, sous l'autorité des préfets de région et selon un calendrier précis (préfiguration et expérimentations en 2009, mise en œuvre en 2010).

Les précisions nécessaires sur les divers points en suspens aujourd'hui, sur les plans juridique et budgétaire ainsi que sur le plan de la gestion des ressources humaines, seront apportées d'ici là.

C. – **Troisième phase**

Il s'agit de la mise en œuvre des nouvelles directions et des nouveaux organigrammes, qui se déroulera au cours de l'année 2009 pour une entrée en application au 1er janvier 2010.

Un certain nombre de textes législatifs et réglementaires devront être modifiés pour tenir compte de la nouvelle répartition des pouvoirs des préfets, de la création des ARS, de la disparition des « pôles régionaux », de la création des nouvelles directions, de la mise en place d'un nouvel outil budgétaire de mutualisation.

Ces textes sont en cours de recensement. Ils seront pris d'ici à la fin de 2009.

Au cours de cette année 2009, les départements d'une région préfiguratrice seront choisis pour avancer par anticipation dans la réorganisation avec l'assistance des administrations centrales coordonnée par la mission, de telle manière que les questions qui surgiront au fur et à mesure puissent recevoir des réponses avant que l'ensemble des départements ne s'y trouvent confrontés.

V. – L'INFORMATION ET LA CONCERTATION

Le succès des réformes engagées repose sur l'adhésion de tous au projet. Dans cet esprit, les instances de dialogue social doivent pouvoir jouer pleinement leur rôle. Les organisations syndicales représentatives doivent être associées aux travaux et les parlementaires et élus locaux doivent être informés des réformes qui s'engagent. C'est à chaque préfet que reviennent, personnellement, la responsabilité et la coordination locale de cette démarche d'information et de concertation, au niveau régional et au niveau départemental.

Pour le niveau régional, le CAR constitue, dans la configuration actuelle, le cadre naturel d'échange et d'information sur les réformes dans leur ensemble. Je vous invite à réunir aussi, périodiquement, les chefs de service régionaux afin qu'ils puissent bénéficier de l'information et échanger avec les membres du CAR. Vous les mettrez ainsi à même de relayer cette concertation auprès des personnels dont ils ont la responsabilité directe et de leurs représentants.

Dans le cadre de la présente réorganisation départementale, les préfets de département accorderont un soin particulier à l'information et à la concertation à leur niveau.

Le processus d'information et de concertation en direction des agents devra ainsi être engagé dès les travaux préparatoires des réformes et, en toute hypothèse, avant les congés d'été. Les échanges porteront sur le constat de la situation actuelle et sur les missions prioritaires à satisfaire.

Les représentants des personnels devront être, eux aussi, informés dès le début de la démarche puis consultés autant de fois que nécessaire dans le cadre des comités techniques paritaires (CTP) compétents, au fur et à

mesure de l'avancement des réorganisations, en particulier sur les projets de textes d'organisation de services. Des CTP de même niveau pourront être réunis conjointement pour l'examen de questions communes, à l'image des CTPD des DDE et des DDAF, ainsi que le permet désormais le deuxième alinéa de l'article 17 du décret n° 82-452 du 28 mai 1982, modifié en 2007, relatif aux comités techniques paritaires.

En complément et préalablement aux CTP, je vous invite à organiser, tant au niveau régional qu'au niveau départemental, une concertation informelle avec les partenaires sociaux des huit organisations syndicales représentatives siégeant au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat (CGT, CFDT, CGT-FO, CGC-CFE, CFTC, UNSA, FSU et Solidaires) pour aborder les principes de réorganisation annoncés et leur impact en matière de ressources humaines, notamment sur la situation individuelle des agents concernés.

Cette consultation pourra donner lieu à la constitution de groupes de travail *ad hoc* (commission consultative interministérielle, groupe « miroir »...). Quelles que soient les modalités retenues, ces réunions avec les partenaires sociaux devront être programmées avec régularité tout au long du processus de réforme afin qu'ils puissent s'exprimer sur les modalités pratiques de la nouvelle organisation des services.

Il est, par ailleurs, nécessaire de veiller à ce que l'information parvienne à l'ensemble des élus : parlementaires, conseillers régionaux, conseillers généraux et maires. C'est pourquoi je vous demande de leur présenter les orientations que le Conseil de modernisation a retenues pour l'organisation territoriale de l'Etat.

La réussite de ce projet est largement conditionnée par la qualité de l'information et de la concertation vis-à-vis du personnel, de ses représentants et des élus qui souhaitent disposer de réponses rapides aux questions qu'ils se posent d'ores et déjà. Des éléments de réponse vous seront transmis prochainement et au fur et à mesure de l'avancement du chantier de modification des textes.