

Réforme de l'administration territoriale de l'Etat

La mise en œuvre des politiques publiques par l'administration territoriale

Les missions des DDI

Synthèse Juin 2011

La réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) a profondément modifié l'organisation et les missions des services de l'Etat.

Dès les premiers mois de mise en œuvre concrète de cette réforme et de fonctionnement de cette nouvelle organisation, le secrétariat général du Gouvernement a engagé, à la demande du Premier ministre et en liaison étroite avec les ministères concernés, un examen des missions des nouvelles directions départementales interministérielles (DDI) et des conditions de leur exercice dans le nouvel environnement administratif issu de la RéATE.

Cet examen a été conduit dans le cadre de trois groupes de travail, correspondant à chacune des catégories de direction (DDCS(PP), DD(CS)PP et DDTM), auxquels participaient les administrations centrales concernées, tant secrétariats généraux que directions « métiers », des représentants des opérateurs nationaux, des préfets de région et de département, des directeurs régionaux et, bien sûr, des directeurs départementaux.

La réflexion a été conduite en articulant étroitement :

- l'analyse des missions et de leur évolution compte tenu notamment des orientations adoptées au niveau national ou communautaire en matière de politiques publiques, des arbitrages rendus dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), de l'impact de certaines évolutions techniques (téléprocédures),
- l'analyse des moyens, le terme « moyens » étant entendu de manière générale comme renvoyant aux effectifs compétents,
- la prise en compte de l'organisation administrative, issue notamment de la RéATE (articulation entre les préfets de région et les préfets de département, relations des directions régionales avec les départementales, création des agences régionales de santé (ARS), ...).

Trois axes ont ainsi été retenus pour améliorer les conditions d'exercice de leurs missions par les directions départementales interministérielles et, notamment, assurer l'adéquation des missions aux moyens :

- affirmer le **cœur de mission** des directions départementales interministérielles et leurs champs d'intervention prioritaires ;
- préciser l'**articulation** entre directions régionales et directions départementales dans l'exercice de ces différentes missions, et, en conséquence, améliorer les processus de travail ;
- apporter de **nécessaires adaptations** dans la nature et l'exercice de certaines missions.

1. Les missions des directions départementales interministérielles

Les travaux conduits permettent d'affirmer la place et le rôle de ces directions départementales dans la mise en oeuvre territoriale des politiques publiques et dans l'action de l'Etat au bénéfice de l'ensemble de ses interlocuteurs et partenaires : collectivités, associations, entreprises, usagers...

Echelon de proximité de l'administration territoriale, les directions départementales constituent le **niveau essentiel de mise en oeuvre** des politiques publiques, en **relation directe avec « l'utilisateur » et le tissu associatif**.

Par ailleurs le regroupement dans un cadre interministériel des différents services concernés, dans les trois domaines que sont la cohésion sociale, la protection des populations et les territoires, vise à **garantir la cohérence dans la mise en oeuvre**, à **rationaliser** et à **simplifier**, pour ses différents interlocuteurs, les relations avec l'administration et l'accès aux services.

Sur cette base, les missions des directions départementales interministérielles, qui constituent leur cœur de métier, sont les suivantes :

a. Dans le domaine de la cohésion sociale

Le coeur des missions des directions départementales de la cohésion (DDCS) est le maintien ou le développement du lien social et la protection des populations vulnérables. Cela se fait par la mise en oeuvre de politiques spécifiques (développement de la vie associative, des activités physiques et sportives, politiques de la jeunesse et de l'éducation populaire, hébergement et accès au logement) et par des actions ciblant des publics particuliers (femmes, jeunes, populations défavorisées, personnes handicapées, personnes immigrées) et sur la déclinaison de ces politiques sur les territoires de la politique de la ville. Ces missions sont articulées autour de six thèmes :

- dans le domaine de **la jeunesse et de la vie associative** : les accueils collectifs (protection des mineurs et qualité éducative) ; le développement de la vie associative ; l'engagement et l'autonomie des jeunes (notamment par le service civique, l'information jeunesse, les politiques partenariales locales et le soutien aux associations agréées « JEP ») ;
- dans le domaine du **sport** : le développement de la pratique sportive licenciée pour apporter une réponse aux besoins identifiés des territoires et des différents publics ; l'accompagnement des clubs et des comités départementaux dans l'élaboration de leur projet sportif et éducatif ; la préservation de la sécurité des pratiquants ;
- dans le domaine de **la politique de la ville** : la gestion et l'animation des dispositifs départementaux d'intervention de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) ; la gestion du processus d'attribution des subventions de l'Acsé ;
- dans le domaine de **l'hébergement et du logement** :
 - o le déploiement de la stratégie gouvernementale du « logement d'abord » qui consiste à faire de l'hébergement une exception et de l'accès à un logement adapté ou ordinaire, la règle ; les outils de mise en oeuvre de cette politique sont au nombre de trois : l'élaboration d'une programmation pluriannuelle qui fera l'objet d'une synthèse régionale ; l'adéquation entre l'offre et la demande par les SIAO (services intégrés d'accueil et d'orientation) , y compris en période hivernale ; l'instruction du dialogue de gestion qui prépare la contractualisation entre les préfets de région et les opérateurs locaux ;
 - o la mise en oeuvre des fonctions relatives au logement social et la gestion du contingent préfectoral ;

- dans le domaine des **personnes vulnérables et des personnes handicapées** : le suivi de l'activité des services mandataires et des mandataires individuels, l'instruction et les propositions au préfet de région des principaux éléments de tarification, l'animation interministérielle de la politique d'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées qui inclut le suivi des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), le pilotage de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et la représentation de l'Etat dans les différentes instances ;
- en ce qui concerne **la population immigrée** : l'instruction et les propositions au préfet de région des principaux éléments de tarification des centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) et des centres provisoires d'hébergement (CPH), la participation à la mise en œuvre des programmes régionaux d'insertion des populations immigrées (PRIPI).

b. Dans le domaine de la protection des populations

Le cœur des missions des directions départementales de la protection des populations (DDPP) est de **protéger le consommateur, en garantissant un haut niveau de sécurité sanitaire de son alimentation, le bon fonctionnement des marchés et la loyauté des transactions**. Ces directions répondent aux attentes de plus en plus fortes des consommateurs vis-à-vis de l'Etat, en exerçant principalement des activités de contrôle, d'inspection et d'enquête, dans le cadre de programmes européens, nationaux ou répondant à des particularités locales.

Le rapprochement des services de l'Etat en charge des contrôles en matière d'alimentation, de consommation, de concurrence et de répression des fraudes et, dans certains départements, de services concourant à la prévention de certains risques, permet d'**affirmer l'unité de l'Etat** et de **renforcer ses fonctions d'information, de prévention et de contrôle**.

Avec des compétences techniques, scientifiques, juridiques et économiques regroupées, l'Etat dispose sur le plan départemental, dans une même direction, de l'expertise nécessaire à la protection des consommateurs et à la gestion d'alertes de plus en plus fréquentes et complexes (aliments contaminés, produits manufacturés dangereux, épizooties...).

c. Dans le domaine des territoires

Le cœur des missions des directions départementales des territoires et, le cas échéant, de la mer (DDT[M]) est de **contribuer au développement et à l'équilibre des territoires, tant urbains que ruraux**.

Ces missions prioritaires résultent d'engagements politiques, de la volonté du législateur ainsi que du cadre communautaire. Il s'agit notamment de la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable et du Grenelle de l'environnement, de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, ainsi que du Grenelle de la Mer pour les DDTM. Elles peuvent être regroupées autour de cinq thèmes :

- dans le domaine de **l'économie agricole** : la gestion des aides de la politique agricole commune et, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de modernisation agricole, le renforcement des missions en matière d'accompagnement et de promotion des filières performantes ainsi que celles relatives à la promotion d'une agriculture durable et au renouvellement des exploitations agricoles (agrément des installations de jeunes agriculteurs et gestion du foncier) ;

- dans le domaine de **l'aménagement durable des territoires** : la mise en œuvre de capacités et compétences d'animation locale et la mobilisation d'une expertise territoriale et économique en vue d'un développement durable des territoires, le portage auprès des collectivités des enjeux de l'Etat, et l'appui au plan bâtiment ;
- dans le domaine de **l'environnement** : la gestion des milieux et la préservation de la biodiversité (Natura 2000), la mise en œuvre des polices de l'environnement dont la police de l'eau, la prévention des risques technologiques et naturels et la prévention des pollutions ;
- dans le domaine du **logement** : le développement d'une offre de logements diversifiée et de qualité apportant une réponse globale au besoin de logement ;
- dans le domaine de **la mer** : la gestion intégrée du littoral, la mise en œuvre de la police de l'environnement en mer, de la police de la navigation et de la police des ports et contrôle des pêches.

Compétence transverse, la **participation à la gestion de crise** constitue naturellement une mission prioritaire pour les directions départementales des territoires (et de la mer).

2. L'articulation entre échelon régional et échelon départemental

L'articulation entre les deux échelons de l'administration territoriale et leur complémentarité représentent un enjeu particulier pour ce qui concerne les missions confiées aux DDI et les conditions de leur mise en œuvre.

Déjà décrites dans le « Guide pour les relations de travail entre le niveau régional et le niveau départemental » diffusé par le secrétariat général du Gouvernement en mars 2010, **les modalités d'articulation entre ces deux niveaux sont réaffirmées à l'aune de l'expérience.**

La RéATE a en effet sensiblement modifié l'organisation des services départementaux, mais aussi celle des services régionaux de l'Etat. De nouvelles directions ont ainsi été créées (DREAL, DIRECCTE, DRJSCS, ...) et les responsabilités dévolues aux administrations régionales, sous l'autorité des préfets de région, ont été renforcées.

La région est ainsi le niveau de pilotage de droit commun des politiques publiques, mises en œuvre par le département. Il peut également être un niveau de mutualisation adapté pour l'exercice de certaines missions ou la mise en commun de certaines expertises.

La répartition générale des missions entre directions départementales et directions régionales ne fait pas obstacle à ce que le niveau régional puisse mettre en œuvre, par exception, des compétences de niveau départemental lorsque celles-ci exigent des compétences rares et spécialisées qu'il n'est pas possible de mettre à disposition dans chaque département. L'intervention du niveau régional s'inscrit alors dans le cadre de la compétence générale du préfet de département dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Dans ce cadre, les logiques de « front office » (accueil – information – orientation), de « back office » (instruction des dossiers), de lieu d'expertise indépendant du lieu d'exercice, de subsidiarité, sont à rechercher, en prenant toutefois garde à **ne pas provoquer ou créer, dans l'exercice des missions, de « doublons » entre les échelons départementaux et régionaux.**

Eu égard à la complexité tant technique et économique que juridique de certaines missions, et compte tenu de la diversité des territoires, il s'agit de **mieux mobiliser les expertises rares**, sur des problématiques qui ne sont pas rencontrées avec la même intensité dans tous les départements d'une

même région. Cela peut se traduire, selon les cas, par une meilleure articulation de l'exercice des missions entre directions régionales et directions départementales ou par des mutualisations inter départementales (c'est-à-dire entre DDI sans remontée de la compétence au niveau des directions régionales) permettant de développer le travail en réseau.

La bonne articulation entre échelon régional et échelon départemental ne doit, en tout état de cause, pas conduire à « dévitaliser » les DDI ni à revenir sur la répartition des compétences préfet de département / préfet de région.

Elle doit au contraire permettre à chaque échelon de se concentrer sur son cœur de métier et d'apporter sa valeur ajoutée.

3. Les adaptations en cours

a. Des ajustements à court terme

Plusieurs ajustements ont été engagés dans la sphère des **DDPP** :

- les missions d'instruction en matière d'urbanisme commercial ne relèvent plus des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes intégrés dans les DDPP. La nouvelle règle de partage des compétences dans le domaine a été rappelée aux préfets par une instruction nationale du secrétaire général du Gouvernement du 17 décembre 2010 ;
- un plan d'actions, présenté aux directeurs départementaux interministériels compétents le 1^{er} décembre 2010, permet de renforcer progressivement la coordination du pilotage des contrôles alimentaires notamment en matière de concertation sur les instructions de contrôle, d'enregistrement des données, de compte rendu des moyens, ou de formation ;
- enfin, s'agissant de l'exercice des missions d'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement, le principe du commissionnement des inspecteurs sur un territoire couvrant au moins la région a été validé, et la mutualisation au niveau régional des fonctions d'appui, de conseil technique et de formation métier sera renforcée.

Pour les **DDCS**, les ajustements concernent :

- dans le domaine de **la jeunesse et de la vie associative** : la répartition des enveloppes de subventions dites « postes FONJEP » ainsi que la mise en œuvre et le suivi du programme européen « jeunesse en action » et du programme FEJ (fonds européen pour la jeunesse) relèveront exclusivement des DRJSCS ;
- dans le domaine du **sport** : l'instruction, pour le compte du préfet de département, des conventions entre clubs professionnels et associations amateurs supports sera assurée par les DRJSCS. Dès 2012, l'ensemble des missions relatives aux équipements sportifs seront concentrées au niveau régional (opérations de recensement, conseils auprès des collectivités, gestion de l'ensemble des étapes de traitement des demandes de subventions au titre du CNDS équipement), hormis les déclarations qui continueront à être reçues et examinées par les DDCS ;
- dans le domaine de la prise en charge des **personnes vulnérables, et de l'hébergement, et du logement**, la mise en place d'un schéma régional opposable sur l'ensemble de la région, dont les orientations auront été validées en CAR, constituera une modalité de travail nouvelle pour les départements et un positionnement nouveau pour les services de l'Etat vis-à-vis des partenaires ;
- dans le domaine **des personnes handicapées** : l'implication dans le pilotage de l'AAH constituera un axe nouveau de travail, en ce qu'il favorisera le positionnement

des services de l'Etat auprès des partenaires présents au sein des MDPH et permettra la juste adéquation entre la situation des personnes et les différentes allocations proposées ;

- dans le domaine du **contrôle et de l'inspection** ; les plans de contrôle des DDCCS s'effectueront dans le cadre d'un programme régional élaboré pour l'ensemble des secteurs : accueil collectif de mineurs (ACM), établissements d'activités physiques et sportives (APS), service civique, Acsé, établissements sociaux.

En outre, le principe de modularité permet d'adapter certaines missions aux circonstances locales dans le cadre des orientations nationales et régionales. En effet, différentes actions, engagées il y a plusieurs années, ne constituent plus des priorités nationales, mais peuvent garder tout leur sens à l'échelle locale. Il revient aux préfets (DRJSCS et DDCCS/PP), en fonction des possibilités locales, de décider de les poursuivre, notamment lorsqu'elles constituent un levier pour répondre localement à des besoins sociaux préalablement identifiés.

Pour les **DDT**, les ajustements concernent :

- le renforcement du travail en réseau au niveau interrégional et interdépartemental permettant une meilleure connaissance et un meilleur suivi des filières agricoles ;
- les gains d'efficacité attendus avec le développement des télé-procédures dans la gestion de la politique agricole commune ;
- le transfert de l'instruction et du contrôle des dossiers d'installations de déchets inertes aux DREAL, envisagé au cas par cas dans les départements où ces missions ne sont plus assurées ;
- le domaine de l'ingénierie aéroportuaire pour lequel une réforme a été mise en place au 1er janvier 2011. Cette réforme transfère au ministère de la défense les missions d'ingénierie aéroportuaire non spécialisée effectuées par les subdivisions bases aériennes des DDT(M) et au service national d'ingénierie aéroportuaire les missions spécialisées ;
- le service technique des remontées mécaniques et des transports guidés (décret n° 2010-1580 du 17 décembre 2010) qui a intégré au 1er janvier 2011 les bureaux antérieurement en DDT(M) avec maintien de la spécificité de l'Ile de France ;
- les autorisations de transports exceptionnels pour lesquelles la dématérialisation des procédures et l'exercice de la mission sur un mode régional ou interdépartemental devraient permettre de résoudre le problème de taille critique.

L'ajustement des missions mer des **DDTM** est aussi en cours :

- la modification des textes permettra début 2012 de transférer aux DDTM les compétences actuelles des directions interrégionales de la mer (DIRM) en matière de dérogations aux conditions de qualification maritime dans le cadre de l'embarquement ;
- la compétence des DIRM en matière de délivrance des titres de qualification maritime est confirmée. Les DDTM, qui sont les services au contact du public, pourront assurer l'instruction des titres les plus simples pour le compte des DIRM. Des conventions de délégation de gestion formaliseront les relations entre les DIRM et les DDTM à l'automne 2011 ;
- le ministère de l'intérieur invitera les préfets de région à associer le préfet maritime au comité d'administration régionale lorsque celui-ci traitera de sujets maritimes d'intérêt commun.

b. L'approfondissement de la réflexion dans certains domaines spécifiques

Dans le domaine de la **cohésion sociale, de la jeunesse et des sports**, les acteurs centraux et déconcentrés attestent des difficultés de pilotage et de mise en œuvre des politiques publiques par les équipes territoriales, depuis la mise en place des nouvelles structures régionales et départementales.

Pour répondre à cette situation, les ministères sociaux, en liaison avec le secrétariat général du Gouvernement et les autres ministères concernés, mettent en œuvre **sur toute l'année 2011 un programme d'actions**, comprenant :

- des mesures visant à améliorer l'**adéquation des moyens et des missions** afin de conforter les capacités d'intervention des services (simplification des processus, répartition plus adéquate des moyens humains sur le territoire, définition des organisations cibles des DRJSCS et des DDCS, renforcement des compétences métiers) ;
- une **harmonisation et mise en cohérence des commandes et demandes des six autorités ministérielles, des administrations centrales et des agences adressées aux services territoriaux** (étude d'impact préalable à chaque nouvelle demande d'une direction d'administration centrale, animation et accompagnement des équipes de direction des DRJSCS et DDCS par le secrétariat général des ministères sociaux en lien avec le COMEX) ;
- enfin, un plan d'amélioration des **conditions de travail** des personnels (plan d'actions pour l'amélioration des conditions de travail, plan de formation des personnels) conduit par le secrétariat général des ministères sociaux.

Dans le périmètre des compétences des **DDT(M)**, plusieurs domaines spécifiques font à court terme l'objet de réflexions :

- dans le domaine des fonds structurels européens, une adaptation des rôles respectifs des niveaux régionaux et départementaux en matière de gestion des dispositifs des axes 3 et 4 du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) sera engagée à l'automne 2011 ;
- dans le domaine de la forêt, une réflexion est en cours depuis février 2011 sur l'évolution de l'organisation de la mission de soutien aux investissements forestiers, en fonction des enjeux forestiers du territoire et en prenant en compte la gestion des compétences spécialisées des agents ;
- l'interface POLMAR – POLMAR terre fera, sous l'égide du MEDDTL, l'objet d'une expertise permettant de clarifier les conditions de mise en œuvre, en particulier pour ce qui concerne les moyens de stockage à terre ;
- la question des relations entre l'établissement national des invalides de la marine (ENIM) et les services de l'Etat fera l'objet d'une réflexion spécifique, à l'occasion du bilan en 2012 de la convention liant le MEDDTL à l'ENIM sur les missions opérées par les services DDTM pour le compte de l'ENIM.

c. Les conséquences des évolutions des politiques publiques à moyen et long terme

Pour les **DDPP**, dans le domaine des inspections sanitaires en abattoir, un groupe de travail spécifique a été mis en place par la direction générale de l'alimentation afin de réfléchir à une nouvelle répartition des compétences entre acteurs. D'autres chantiers, y compris réglementaires, sont également ouverts sur le sujet. Un calendrier de travail a été présenté le 22 septembre 2010 par la direction générale de l'alimentation.

De nombreuses politiques publiques mises en œuvre par les **DDT(M)** sont appelées à évoluer :

- dans le domaine de la gestion des aides de la PAC, certains soutiens seront supprimés avec l'évolution de la PAC après 2013, d'autres devraient être simplifiés par une révision des modes de soutien européens ;
- les DDT(M) n'exerceront plus d'ici fin 2011 de missions d'ingénierie publique concurrentielle, en application de la mesure RGPP correspondante ;
- dans le domaine de l'énergie, en application de la mesure de simplification de la réglementation relative aux ouvrages d'électricité, l'exercice des missions correspondantes et les moyens en équivalent temps plein (ETP) qui y sont affectés seront supprimés ;
- dans le domaine de la construction, il est prévu une réforme des modalités de fonctionnement des sous-commissions sécurité des commissions départementales de sécurité et d'accessibilité ;
- pour ce qui concerne les infrastructures fluviales, la réforme du réseau géré par Voies Navigables de France (VNF) suppose, à horizon 2013, une réorganisation des treize services mis à disposition de VNF (dont sept DDT) en évaluant leurs missions et en distinguant celles qui relèvent de l'Etat de celles confiées à l'exploitant ;
- dans le domaine de l'organisation des examens du permis de conduire, le comité interministériel de la sécurité routière a validé un ajustement de l'organisation des services de l'Etat et la modernisation de leur fonctionnement : guichet unique par département, renforcement du pilotage, national et local, des services en charge de l'éducation et de la sécurité routières ;
- dans le domaine de la préservation des espèces végétales et animales, des groupes de travail sont en cours pour réfléchir à l'articulation de l'action des DREAL, DDT(M) et établissements publics ;
- le sujet de la prévention des risques naturels a fait l'objet d'un examen particulier dans les travaux du groupe sur les missions des DDT(M). Les propositions visent à mettre en œuvre le principe d'un développement du travail en réseau ;
- la modernisation de l'application du droit des sols est engagée. Elle se traduit par des évolutions juridiques poursuivant la simplification des procédures et par une dématérialisation des procédures d'instruction ayant recours aux outils géomatiques ;
- une réforme de la fiscalité de l'urbanisme est en cours ;
- enfin, l'efficacité et la cohérence de la politique environnementale sont renforcées par un rapprochement des services départementaux de l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) avec les DDT(M) pour l'exercice de leur mission de police.

Pour les **DDCS**, les évolutions concernent :

- dans le domaine de **la jeunesse et de la vie associative** : la suppression des conseils départementaux de la jeunesse, des sports et de la vie associative (CDJSVA) est envisagée pour que les phases de consultations préalables aux décisions des préfets de département en matière d'agrément des associations de jeunesse et d'éducation populaire et de mesures administratives concernant les animateurs et directeurs d'accueils collectifs de mineurs (ACM) soient mises en œuvre par le conseil régional de la jeunesse, des sports et de la vie associative (CRJSVA) (courant 2012) ;
- dans le domaine du **sport** : l'agrément des associations sportives ne sera plus délivré par les DDCS, et sera remplacé par une condition d'affiliation à une fédération sportive nationale agréée par l'Etat (courant 2012). Les missions de formation en face à face pédagogique actuellement exercées dans le cadre de services associés de formation (SAF) par les conseillers d'animation sportive (CAS) en DDCS(PP) seront progressivement supprimées (2012-2013). La gestion des demandes de libre

établissement (LE) et de libre prestation de service (LPS) des ressortissants communautaires pourra faire l'objet d'un transfert vers les DRJSCS ou d'une mutualisation interdépartementale (2012) ;

- dans le domaine de **l'hébergement et du logement** et celui des **personnes vulnérables et des personnes handicapées** : l'important travail d'analyse effectué par la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) en lien avec des services déconcentrés régionaux et départementaux issus de deux régions sur des processus d'instruction et de décision identifiés comme chronophages, va entraîner à terme des mesures de simplification, non dans le périmètre de la mission mais sur la gestion de l'instruction et le positionnement des acteurs. Ainsi, notamment, des demandes d'autorisation pour les enfants du spectacle et des cartes de stationnement pour les personnes handicapées.

L'ensemble de ces mesures a vocation à orienter l'action des services et leur articulation sur le terrain. Cette feuille de route sera mise en œuvre par les ministères concernés, selon différents vecteurs : adaptation législative ou réglementaire lorsque cela est nécessaire, circulaires, décisions ad hoc.