

## Séminaire RGPP du 30 janvier 2008

### Synthèse des échanges

-----

#### I. Les grandes orientations de la réforme en l'état des informations disponibles

##### a) Sur la réforme globale

La réforme des services déconcentrés de l'Etat annoncée lors du Conseil de Modernisation des Politiques publiques (CMPP) du 12 décembre dernier vise à **fusionner la majorité des services déconcentrés de l'Etat avec les directions de la Préfecture**, afin de constituer 4 ou 5 grandes directions de l'Etat directement placées sous l'autorité du Préfet de département.

Dans le même temps, **plusieurs tâches actuellement dévolues à la Préfecture et aux Sous-Préfectures seront soit externalisées auprès de prestataires extérieurs** (délivrance des titres d'identité par les mairies à partir de la fin 2008, mise en place du système SIV de délivrance des cartes grises par les concessionnaires automobiles au 1<sup>er</sup> janvier 2009) **soit transférées à la Préfecture** (contrôle de légalité et contrôle budgétaire).

Les Sous-Préfectures seront donc amenées à se recentrer sur leurs fonctions de conseil et d'appui aux collectivités territoriales.

Ce double mouvement concerne l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat et leurs agents à l'exception des suivants :

- L'inspection académique
- La délégation militaire départementale
- Le Groupement de Gendarmerie
- La Direction départementale de la Sécurité publique et la Direction départementale des Renseignements généraux
- La Trésorerie générale et la Direction départementale des Services fiscaux
- L'ONF
- L'ONAC

##### b) Pour chacun des services déconcentrés

- **DDE et DDAF** : la circulaire du Premier ministre du 23 janvier 2008 a annoncé la fusion de la DDE et de la DDAF de 46 départements, dont le Maine-et-Loire, au 1<sup>er</sup> janvier 2009. M. MARTY, Directeur départemental de l'Agriculture, a été désigné chef du projet de réforme pour le département. En mars 2008, un séminaire sera organisé pour l'ensemble des DDE et des DDAF pour travailler le contenu de la réforme. Un deuxième séminaire sera organisé pour les 46 départements qui fusionneront en 2009. Les débats concernent notamment les modalités de l'intégration budgétaire entre logique

verticale (souhait du MEDAD) et logique horizontale (souhait du Ministère de l'Intérieur). La nouvelle DDEA (Direction départementale de l'Équipement et de l'Agriculture) devra être opérationnelle au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Au niveau régional, la DRE sera fusionnée avec la DRIRE et la DIREN en une nouvelle **DREDAD** (Direction régionale de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables). Le calendrier de cette fusion sera connu en mars 2008. Les DRAF resteront distinctes de ce nouvel ensemble.

- **Gendarmerie** : la Direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN) sera officiellement rattachée au Ministère de l'Intérieur au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Les Gendarmes conserveront leur statut militaire. Les services logistiques (RH, informatique, télécommunications, moyens) pourront être mutualisés avec ceux de la DDSP. Cette réforme sera suivie d'une réflexion sur la répartition des moyens entre les zones police et gendarmerie.
- **DDSP / DDRG** : la Direction départementale des Renseignements généraux sera fusionnée avec la DST pour donner naissance à deux nouveaux services à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2008 :
  - o Un Service départemental de l'Information générale (**SDIG**), placé sous l'autorité du DDSP, qui sera chargé du « renseignement ouvert » (information économique et sociale, suivi de l'opinion publique, violences urbaines, voyages officiels)
  - o Une nouvelle Direction départementale du Renseignement intérieur (**DDRI**), issue de la fusion de la DST et des RG. Elle sera chargée des quatre missions suivantes, dont les trois premières seront classées « secret défense » :
    - ✓ Contre-espionnage
    - ✓ Contre-ingérence et intelligence économique
    - ✓ Contre-terrorisme
    - ✓ Contestations politiques violentes et autonomismes
- **DDSV** :
  - o Au niveau régional, une compétence « alimentation » sera créée au sein des DRAF ;
  - o Des réflexions sont en cours au Ministère de l'agriculture pour confier aux DDSV l'ensemble des activités de contrôle de l'alimentation actuellement dévolues à différents services (DDCCRF, DDASS ...)
- **SDIS** : des réflexions sont en cours pour créer des équipes spécialisées et une coordination interdépartementales dans plusieurs domaines (mutualisation des moyens, feux de forêt, plongeurs, brigades cynophiles, missions d'assistance aux personnes ...). Le débat concerne notamment le meilleur niveau de regroupement entre les échelons régional et zonal.
- **Inspection académique** : cinq domaines devraient être concernés par la RGPP :
  - o La gestion des payes sera re-centralisée au niveau national
  - o L'organisation des examens sera centralisée au niveau de nouvelles « Maisons des examens » régionales, voire inter-régionales. Il en

- résultera probablement la transformation de plusieurs examens en diplômes validés par contrôle continu (notamment le BEPC)
- o La carte des établissements scolaires sera revue dans le sens d'une fermeture des plus petits établissements. Le nombre d'options sera également réduit, le Ministre souhaitant que l'enseignement se recentre sur les « fondamentaux ».
  - o Le statut « d'enseignant sous contrat » sera développé pour résorber les difficultés de recrutement dans certaines filières (notamment scientifiques)
  - o Une réflexion sur la performance sera engagée pour améliorer les résultats du système scolaire français dans les enquêtes internationales (type PISA).
- **SDAP** : des réflexions sont en cours pour déterminer si tout ou partie des quatre missions actuellement dévolues au SDAP (monuments historiques, secteurs sauvegardés, paysages, architecture) resteront rattachées à la DRAC (logique verticale) ou seront intégrées à l'une des nouvelles directions préfectorales, notamment celle en charge de l'environnement et de l'aménagement durables.
  - **DDASS** : les actuelles ARH (agences régionales de l'Hospitalisation) seront prochainement transformées en **ARS** (Agences régionales de Santé) qui, outre la gestion de la médecine hospitalière actuellement dévolue aux ARH, prendront en charge la gestion de la médecine libérale et celle du secteur médico-social (personnes âgées et personnes handicapées). En conséquence, près de 75 % des agents actuels de la DDASS seront transférés à l'ARS. Les 25 % restants (sécurité sanitaire et actions socio-éducatives) seront intégrés dans les nouvelles directions préfectorales.
  - **DDJS** : l'appui aux pratiques sportives et la formation aux métiers du sports pourraient être transférés aux collectivités territoriales, tandis que la gestion des moyens devrait être centralisée au niveau régional voire national. Les services sanitaires de la DDJS pourraient être transférés aux nouvelles ARS. Quant aux autres services, ils ont vocation à fusionner avec les services de la Préfecture.
  - **DDTEFP** : les services d'inspection du travail seront fusionnés avec leurs homologues des transports (ITT) et de l'agriculture (ITEPSA) et transférés au niveau régional (DRTEFP) – même si un délégué départemental devrait être nommé pour coordonner les contrôles au niveau du département. Les services restants (suivi des mutations économiques et accompagnement des demandeurs d'emplois) pourraient être transférés aux collectivités territoriales (notamment région) ou à la nouvelle agence issue de la fusion ANPE-UNEDIC, ou encore fusionner avec les services de la Préfecture.
  - **DDCCRF** : les agents de la Direction nationale des enquêtes (DNE) seront placés sous l'autorité directe de la nouvelle **Haute autorité de la concurrence** qui remplacerait le Conseil de la concurrence – mais la question reste ouverte pour les correspondants interrégionaux de la DNE. Les services

de protection alimentaire et non alimentaire pourraient être fusionnés respectivement avec ceux de la DDSV et des douanes.

- **Trésorerie générale et DDSF** : les deux services seront fusionnés au cours de l'année 2008 pour accompagner la fusion, au niveau national, de la DGI (Direction générale des Impôts) et de la DGCP (Direction générale de la Comptabilité publique). Il n'y aura plus qu'un seul interlocuteur fiscal départemental en charge à la fois de l'assiette et du recouvrement.

## II. Les enjeux et perspectives de la réforme pour la Préfecture de Maine-et-Loire

### a) Les cinq grandes missions identifiées pour la Préfecture

#### 1. Vie des territoires, Environnement et Développement durables

- **Enjeu** : conduire le développement économique et social des territoires dans le respect des exigences environnementales.
- **Missions** :
  - o L'équipement et l'aménagement du territoire : infrastructures, aménagement et urbanisme, habitat, paysages
  - o Le logement et la rénovation urbaine ; la politique de la ville ?
  - o La prévention des risques technologiques et naturels ?
- **Identification des moyens / regroupements potentiels** :
  - o DDE (hors service sécurité routière)
  - o DDA
  - o SDAP
  - o Agents départementaux de la DRIRE
  - o Agents de la DDSV et de la DDASS ?
  - o Bureau des Affaires foncières et de l'urbanisme (DCLE)
  - o Bureau de l'environnement et de la Protection des espaces (DCLE)
  - o Agents de la DAPI ? (1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> bureaux)

#### 2. Cohésion sociale

- **Enjeu** : renforcer la cohésion sociale, c'est-à-dire la solidarité de la collectivité au profit des publics en difficulté. Cette mission est importante pour 4 raisons :
  - o Les publics en difficulté ne peuvent être réduits à leur dimension de citoyens potentiellement générateurs de troubles à l'ordre public. Ils doivent également être accompagnés pour faciliter leur (ré-)insertion dans la société. C'est une démarche préventive qui complète naturellement l'approche répressive.
  - o La solidarité suppose un traitement équitable des citoyens sur l'ensemble du territoire ; or cette équité ne peut être garantie que par l'Etat.
  - o La politique de cohésion sociale étant partenariale, l'Etat doit affirmer sa place et montrer à ses interlocuteurs (collectivités locales, CAF, associations, entreprises ...) qu'il prend ses responsabilités.
  - o Cela est d'autant plus important que cette politique génère des flux financiers importants, notamment de la part de l'Etat.
- **Missions** :
  - o Accompagnement de la vie associative
  - o Hébergement, logement et rénovation urbaine
  - o Développement social des territoires (notamment politique de la ville)
  - o Soutien aux publics en difficulté (dont contrats aidés)
  - o Egalité des chances (droits des femmes, COPEC)

- o Développement des services à la personne
- o Mutations économiques et plans sociaux ?
- **Identification des moyens / regroupements potentiels :**
  - o Service Santé-environnement, veille sanitaire et prévention des crises de la DDASS
  - o Service actions socio-éducatives de la DDASS
  - o Service Vie associative de la DDJS (promotion de la vie associative et développement des pratiques socio-culturelles)
  - o Service politiques éducatives territoriales de la DDJS
  - o Pôle emploi de la DDTEFP (accompagnement des entreprises et suivi des demandeurs d'emploi)
  - o Déléguée aux droits des femmes
  - o Service politique de la ville de la DDE (ANRU)
  - o 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> bureaux de la DAPI

### **3. Gestion mutualisée des moyens, finances, ressources humaines et logistique**

- **Enjeu :** assurer une gestion performante des moyens et des ressources humaines au coût minimum pour le contribuable. Cela implique notamment :
  - o L'adoption d'un système d'information unique pour gérer l'ensemble des recettes et des dépenses des services déconcentrés de l'Etat : CHORUS (expérimentation courant 2009) ;
  - o La création d'une seule UO Préfecture pour gérer le budget de l'ensemble des services ;
  - o La fusion des différents corps statutaires en un unique corps des agents des services déconcentrés de l'Etat
- **Missions :**
  - o Mieux répondre aux attentes des usagers et des partenaires ;
  - o Faciliter la gestion des carrières : accroître l'éventail des opportunités professionnelles et géographiques des agents ;
  - o Permettre une meilleure adéquation entre les besoins des services et les moyens ;
  - o Réaliser des économies d'échelle et disposer de compétences techniques mieux garanties (compétences comptables, juridiques, administratives et techniques).
- **Identification des moyens et regroupements potentiels :**
  - o MAP
  - o SRL
  - o Bureau de l'Action sociale
  - o Pôle juridique
  - o SDSIC
  - o 4<sup>e</sup> bureau de la DAPI
  - o La majorité des services équivalents des services déconcentrés de l'Etat appelés à fusionner avec les directions de la Préfecture (environ 1.200 agents actuellement)

#### 4. Sécurité des populations et gestion des crises

- **Enjeu** : conduire la lutte contre les violences d'une part, et assurer la sécurité des biens et des personnes d'autre part.
- **Missions** :
  - o **Lutte contre les violences** :
    - ✓ Lutte contre les délinquances :
      - i. Violences aux personnes
      - ii. Sécurité routière
      - iii. Atteintes aux biens, drogue et trafics, travail illégal, immigration irrégulière, violences urbaines, économie souterraine
    - ✓ Renseignement intérieur
    - ✓ Ordre public et services d'ordre
  - o **Sécurité des biens et des personnes** :
    - ✓ Secours aux personnes et aux biens (+ permanence des soins)
    - ✓ Protection des biens et des espaces
    - ✓ Information préventive des populations, risques naturels, technologiques et sanitaires
    - ✓ Planification (départementale, communale, locale)
    - ✓ Exercices et RETEX
    - ✓ Organisation des secours : alerte météo, crues, secours sanitaires
    - ✓ Mise en œuvre des politiques de secourisme
    - ✓ Plans vigipirate
- **Identification des moyens et regroupements potentiels** :
  - o Lutte contre les violences :
    - ✓ Douanes
    - ✓ DDCCRF
    - ✓ DDSV
    - ✓ Synergie Police-Gendarmerie (soutien, SIC)
    - ✓ Intégration des services d'information générale au sein de la DDSP
    - ✓ Question de la création d'un poste d'officier de liaison policier au cabinet de la Préfecture
    - ✓ Service sécurité routière de la DDE
    - ✓ Section éloignement du bureau étrangers de la Préfecture
    - ✓ Professions à risque actuellement gérées par la DR (débits de boisson, discothèques, port d'armes ...)
    - ✓ Unité territoriale de quartier (expérimentation)
    - ✓ Forces de sécurisation au niveau zonal
  - o Sécurité des biens et des personnes :
    - ✓ SDIS
    - ✓ Régionalisation des moyens spécialisés des pompiers (GRIMP, plongeurs, cynophiles, NRBC ...)

- ✓ Pilotage régional de la DDSV
- ✓ DDSV, dont la mission serait élargie à l'alimentation
- ✓ Contrôle et sécurité des établissements sportifs et de vacances de la DDJS
- ✓ Service Santé – environnement de la DDASS + Service d'accompagnement social
- ✓ Maintien de l'autorité du Préfet de département sur la représentation départementale de la nouvelle DREDAD pour la gestion des crises

## 5. Respect des lois, libertés publiques et collectivités locales

- **Enjeu** : assurer le respect de la loi et la sécurité des titres officiels et appuyer les collectivités locales sur le plan juridique
- **Missions** :
  - o Contrôle de légalité et conseil aux collectivités locales
  - o Délivrance des titres : contrôle des titres délivrés par les collectivités locales (passeports et CNI) ou par les concessionnaires automobiles (cartes grises), carnets de circulation, séjour et naturalisation des étrangers
  - o Professions réglementées
  - o Organisation des élections
- **Identification des moyens et regroupements potentiels** :
  - o 1<sup>e</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> bureaux de la DCLE
  - o 1<sup>e</sup> et 2<sup>e</sup> bureaux de la DR
  - o Sections séjour et naturalisation du 3<sup>e</sup> bureau de la DR



## b) Des questions qui restent en suspens

### 1. Le positionnement des services transversaux : vers un SGAD ?

Plusieurs missions non liées aux problématiques de sécurité (directeur de cabinet) trouvent malaisément leur place dans les grandes directions suggérées en raison de leur caractère transversal.

Il s'agit par exemple des missions suivantes :

- Contrôle de gestion
- Pôle juridique
- Droits des femmes et égalité

Deux hypothèses se présentent : ou ces missions sont rattachées au service dont elles sont le plus proche (« Ressources humaines et logistique » pour le contrôle de gestion, « Cohésion sociale » ou « Sécurité des populations » pour la mission droits des femmes), avec le risque sus-mentionné qu'elles perdent de leur efficacité ; **ou alors elles sont rattachées directement au Secrétaire général, sous la forme de « chargés de mission » ou de « pôles » reprenant le principe du SGAR des Préfectures de région.**

### 2. La distinction entre rattachements organique et fonctionnel pour les services concourant à la sécurité des biens et des personnes et à la gestion des crises

Plusieurs services, actuellement rattachés aux services déconcentrés de l'Etat en raison de la technicité de leurs attributions et de la nature de leurs missions en temps normal, sont indispensables au cabinet pour les opérations de temps de crise. Il s'agit par exemple :

- des services techniques de veille et de prévention des risques naturels ou technologiques des DDE, DDA ou encore DRIRE ;
- des services de la DDA chargés de la police de l'eau ;
- des services de permanence des soins (médecine libérale et hospitalière) et d'hébergement d'urgence actuellement dévolus à la DDASS ;

Le rattachement direct de ces services à une direction « sécurité des populations et gestion des crises » peut apparaître problématique en raison du caractère spécifique et technique de leurs missions en temps normal. Mais s'il était décidé, pour cette raison, de maintenir leur rattachement organique aux services techniques dont ils dépendent actuellement (équipement et agriculture pour la prévention des risques naturels et technologiques, par exemple), **il serait indispensable de prévoir leur rattachement fonctionnel au Directeur de cabinet du Préfet en temps de crise.**

### **3. Préserver la masse critique du service Sécurité sanitaire de la DDASS**

Le service Sécurité sanitaire (Santé environnement, Veille sanitaire et Prévention des crises) est le principal service de la DDASS qui ne sera pas transféré à l'ARS et qui a donc vocation à s'intégrer aux futures grandes directions de la Préfecture. Il est composé d'ingénieurs et de médecins, au nombre de 13 actuellement en Maine-et-Loire.

La grande diversité des missions exercées par ce service pourrait conduire à ce que ses agents soient éclatés en différentes directions, notamment celles en charge de l'environnement et du développement durable (Santé environnement), de la sécurité et de la protection des populations (veille et prévention des crises) et de la cohésion sociale (ensemble du service).

Le Directeur de la DDASS souligne que la force de ce service vient de sa cohérence et de sa consistance, notamment du nombre critique minimal de médecins professionnels qui, réunis, sont en nombre suffisant pour assurer les missions de veille et de prévention des crises. Si ce service venait à être éclaté, l'effet de masse critique disparaîtrait : les agents, pris séparément, ne seraient plus en mesure d'accomplir ces missions.

Il apparaît donc nécessaire de transférer ce service en bloc à l'une des nouvelles directions de la Préfecture ou au nouveau SGAD, mais en tout état de cause d'éviter son éclatement.

### **4. Le suivi de l'information économique**

Le Directeur départemental du Travail joue actuellement un rôle important de transmission au Préfet de département de l'information économique recueillie par les inspecteurs et contrôleurs du travail, notamment en ce qui concerne les risques de plans sociaux ou de conflits sociaux majeurs. C'est une information précieuse et essentielle au Préfet de département dans son rôle de garant de l'ordre public.

Or les premières orientations retenues par le CMPP prévoient la disparition de la DDTEFP : les inspecteurs du travail seraient placés sous l'autorité directe du directeur régional du travail, tandis que les services de l'emploi disparaîtraient (rattachement à la Préfecture ou transfert aux collectivités locales).

Il apparaît peu probable qu'un délégué départemental du travail, chargé exclusivement de la coordination des équipes d'inspection et placé sous l'autorité directe de son directeur régional, puisse être également placé sous l'autorité du Préfet de département compte-tenu de l'indépendance de l'inspection du travail. Mais dans ces conditions, ce dernier se trouverait privé de l'accès à l'information économique, alors même qu'il conserverait sa compétence sur les chambres consulaires, la CDEC ou encore les commissions de surendettement.

La réforme des DDTEFP doit par conséquent être précisée pour prendre en compte cette problématique. S'il apparaissait que le rôle d'information économique de la

DDTEFP ne pouvait pas être maintenu avec la nouvelle organisation, il conviendrait de consacrer le directeur issu de la fusion TPG – DDSF dans cette même mission.

## **5. Le positionnement hybride de la politique de la ville et des questions d'hébergement**

La politique de la ville repose sur une double orientation d'investissement dans le champ de la rénovation urbaine et d'intervention auprès des associations. Cette dichotomie se retrouve dans le dédoublement entre l'ANRU et l'ACSé.

Or ces deux axes, très complémentaires, reposent sur des compétences très différentes :

- l'investissement en rénovation urbaine fait appel à des compétences techniques d'ingénierie publique et d'urbanisme actuellement dévolues à la DDE ;
- le suivi des crédits d'intervention repose, lui, sur des compétences administratives et gestionnaires que l'on retrouve dans les services de la Préfecture et quelques services déconcentrés (DDJS et DDASS).

Le suivi de cette politique dans la nouvelle architecture de la Préfecture peut donc reposer sur plusieurs hypothèses :

- **Maintien de la dichotomie organique** avec concertations régulières pour les sujets d'intérêt commun. La mission « rénovation urbaine » pourrait être confiée au pôle « vie des territoires, environnement et développement durables » tandis que celle relative au champ socio-éducatif reviendrait au pôle « cohésion sociale » ou éventuellement au pôle « Sécurité des populations »
- **Fusion des deux services en un unique département « politique de la ville »**. Mais le rattachement de celui-ci à l'une des directions apparaît malaisé :
  - o Les agents chargés des crédits d'intervention n'auraient guère leur place dans une direction d'ingénierie publique, surtout qu'ils seraient coupés des services responsables des problématiques voisines (guichet unique des associations, suivi de l'emploi et de la conjoncture) ;
  - o Inversement, l'intégration d'ingénieurs de l'équipement apparaît difficile dans une direction essentiellement administrative comme la direction de la cohésion sociale, *a fortiori* dans une direction centrée sur les problématiques d'ordre public et de gestion de crises comme le pôle « sécurité des populations ».

Dans le même esprit, il convient de trouver le chaînage le plus pertinent entre les **dispositifs d'hébergement** - de logement adapté - **puis d'accès au logement**.

Si la coordination au niveau national devrait être assurée par la nomination d'un préfet en charge du sujet et assisté d'un comité de suivi unique, il faut aussi structurer l'organisation au niveau départemental autour d'une équipe commune chargée de :

- la régulation et du financement des dispositifs de veille sociale, d'hébergement et de logement adapté,
- la prévention des expulsions,
- la résorption de l'habitat indigne,
- la mise en oeuvre du PDALPD,
- la gestion de la commission de médiation.

**Le DDASS comme le DDE de Maine-et-Loire s'accordent sur le fait que cette équipe, très mobilisée sur une approche sociale d'accès aux politiques d'hébergement et de logement, ne devrait pas être également en charge des aspects plus structurels de la politique du logement et des modalités de son financement.**