

T@mT@m/CFTC.FAE

Fédération CFTC des Fonctionnaires et agents de l'Etat - 2bis, quai de la Mégisserie - 75001 PARIS
Téléphone : 01 40 13 80 88 - Fax : 01 40 13 80 89
Mél. : cftcfae@free.fr - Site : <http://cftc-fae.fr>

N ° 89 – Le 9 juin 2008

RGPP, la circulaire du 1^{er} ministre : Voici maintenant la réorganisation de l'administration départementale de l'Etat !

La circulaire du 1^{er} ministre du 7 juillet adressée aux préfets de région et de département, publiée au JO du 9 juillet s'inscrit dans le cadre de la RGPP. Il s'agit de mutualiser les services de l'Etat dans le cadre départemental et régional dans le but de réduire le coût de fonctionnement des services. Trois principes inspirent MATIGNON : La modularité, la déconcentration et la concertation. Il est aussi prévu que la mutualisation des fonctions de GRH respectera le statut d'origine de chaque fonctionnaire et le lien qui l'unit avec le ministère dont il relève.

La CFTC ne s'oppose pas à la modernisation de l'Etat mais malheureusement ces mesures n'ont pas fait l'objet de négociations avec les partenaires sociaux au niveau national. Elles ont été simplement présentées lors de la commission dite de modernisation qui s'est tenue à BERCY le 27 juin. Cette réforme va également générer nombre de mobilités contraintes. Il donc indispensable que la concertation soit exemplaire au niveau local.

Les principaux éléments de la réforme (extraits de la circulaire du 1^{er} ministre)

EXPOSE DES MOTIFS :

«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. 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.

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. 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 TROIS PRINCIPES

La modularité

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.

La déconcentration

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.

La concertation

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.

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.

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. 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, par les préfets de région, pour le 28 novembre. »

A N N E X E (extraits)

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 ;

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.

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.

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.

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 préfetures.

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.

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

(voir annexe au TAM TAM)

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.

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.

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.

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.

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).

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 coordonnées 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.

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.