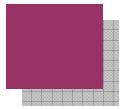




Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



Réforme de l'administration départementale

Propositions des préfets de région

**Rapport présenté par la préfète, secrétaire générale du
ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités
territoriales**

15 décembre 2008

révision générale des
politiques publiques





Les comités de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007, du 4 avril et du 11 juin 2008 ont fixé les principes et le sens de la réorganisation de l'administration départementale de l'Etat :

**« Un Etat concentré sur ses priorités.
Un Etat dispersé ne peut répondre aux attentes des Français.**

Un Etat plus simple.
La structure de l'Etat au niveau régional sera profondément modernisée en rassemblant les structures de l'Etat en huit directions dont le périmètre sera plus large et plus lisible pour les citoyens et les partenaires de l'Etat. Au niveau départemental, [...] des directions, en très petit nombre, organisées par politique publique et non plus par logique administrative, seront mises en place. Elles mutualiseront largement leurs moyens de fonctionnement. [...]

La conviction présidant à la révision générale des politiques publiques est que les missions de l'Etat doivent s'adapter continuellement aux besoins et attentes des usagers. [...] L'organisation territoriale doit donc être allégée et revue pour bâtir, autour du préfet, un Etat plus efficace, cohérent, économe et concentré sur les missions que les citoyens attendent de lui.»

Engagée depuis 18 mois par la révision générale des politiques publiques, la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat est ainsi un exercice inédit dans l'histoire fournie de la réforme de l'Etat, par son objet comme par sa méthode.

Loin de se contenter d'adapter nos outils administratifs, elle place la redéfinition des missions de l'Etat au cœur de la réflexion : Il s'agit d'abord de définir ce que doivent être nos politiques publiques, pour dire ensuite comment nous devons les exercer sur le territoire.

La réorganisation des services est ainsi la conséquence et non le préalable de la réflexion.

L'objectif est de dessiner une administration départementale nouvelle, fortement resserrée dans son architecture, pour renforcer l'efficacité et la lisibilité de l'action de l'Etat, et permettre de réaliser les nécessaires économies exigées par la maîtrise des dépenses publiques, grâce à une organisation simplifiée favorisant les mutualisations et supprimant les doublons.



Article 72 de la constitution : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »

Outre les responsabilités que les préfets tiennent de l'article 72 de la constitution, les grandes missions prioritaires de l'Etat dans le département s'organisent autour des trois politiques qui doivent s'exercer dans la proximité : la cohésion sociale, la protection des populations et le développement équilibré du territoire.

Ces missions de l'administration départementale de l'État présentent toutes une dimension transversale. Elles se démarquent, de ce point de vue, de l'approche retenue au niveau régional, qui a adopté des périmètres proches de ceux des départements ministériels.

C'est dans cet esprit que le Premier ministre a demandé aux préfets de conduire leurs travaux au niveau local.

Après une première phase de débats interministériels, ponctuée par les comités de modernisation des politiques publiques, ils apportent la contribution locale au projet.

Les rapports remis par les préfets de région le 28 novembre 2008 après consultations des comités de l'administration régionale, en réponse à la circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008, constituent une étape essentielle de ce processus.

Les travaux menés sur le terrain ont ouvert une période courte mais dense de concertation, de débats, de discussions. Ils ont mobilisé l'ensemble des agents, préfets et chefs de service, personnels d'encadrement, agents, au sein de groupes de travail, d'instances de concertation, de séminaires. Les personnels, conscients des enjeux et de l'impact de ce projet, ont globalement exprimé leur adhésion aux principes la réforme, y compris pour sa dimension interministérielle. Ils ont également manifesté leur intérêt pour les mobilités fonctionnelles que permettra la nouvelle organisation, d'autant qu'elles limiteront fortement les besoins de mobilité géographique, auxquelles ils sont beaucoup plus réticents.

Environ 3000 réunions se sont tenues dans tous les départements ainsi qu'au niveau régional : comités techniques paritaires, assemblées générales du personnel, groupes de travail, réunions de l'encadrement, séminaires, ...



Les rapports transmis par les préfets comportent des propositions ambitieuses pour l'avenir de l'administration départementale de l'État.

1. Trois missions : deux ou trois directions départementales ?

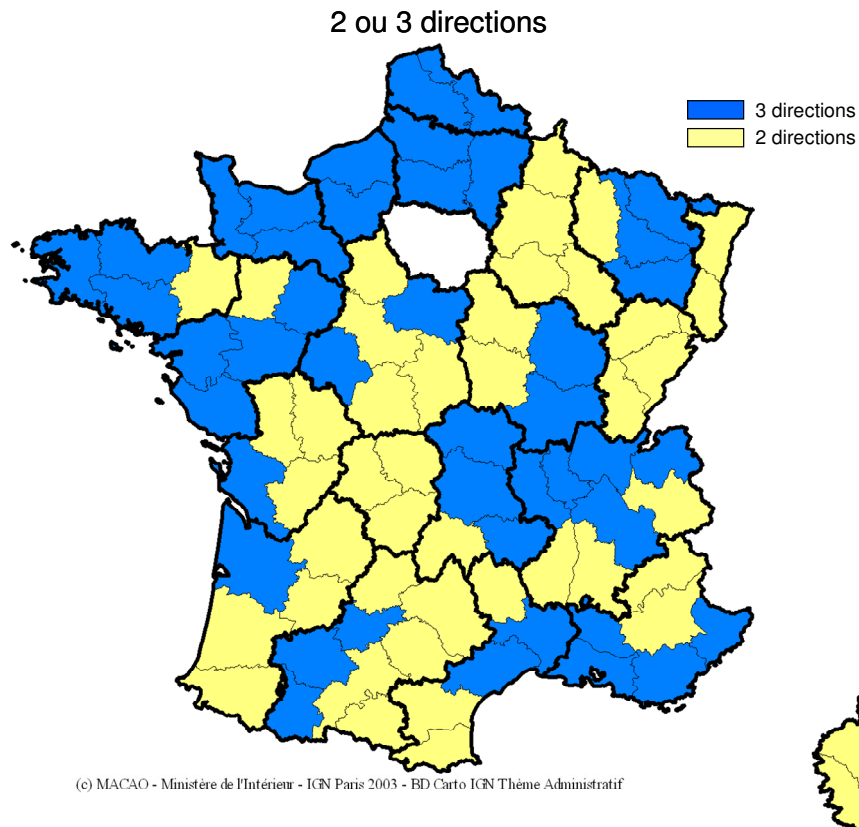
La circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008

« Le schéma de base prévu comporte deux directions départementales : la direction départementale des territoires et direction départementale des populations 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 direction départementale de la cohésion sociale sera constituée. »

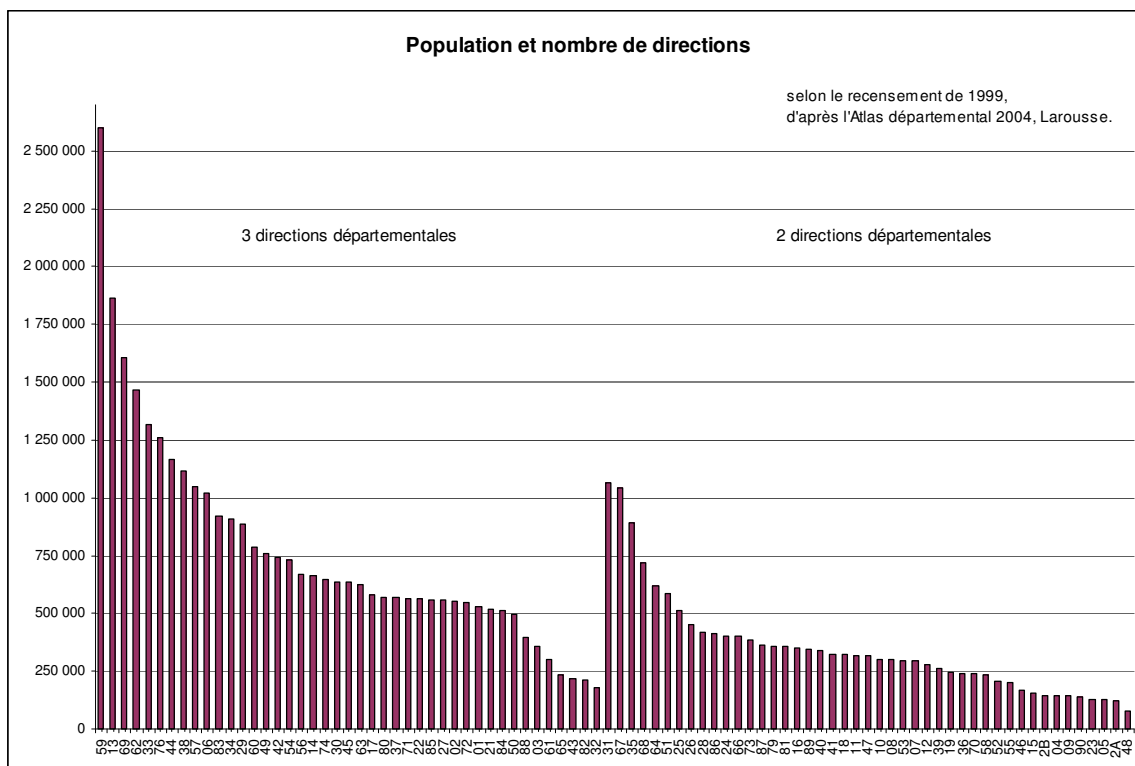
La quasi-totalité des préfets identifient trois missions majeures pour l'État dans le département : la garantie de la cohésion sociale, la protection des populations, le développement des territoires.

L'évolution récente du contexte économique et social a conduit les préfets à insister, dans leurs diagnostics, sur les enjeux sociaux et le soutien aux entreprises.





L'organisation en trois directions a été proposée dans la moitié des départements, l'autre moitié choisissant le schéma à deux directions. La répartition démographique de ces propositions selon la taille des départements montre que la quasi-totalité des départements les moins peuplés (strates 1 et 2 soit moins de 500 000 habitants) propose une organisation à 2 directions, et que la proportion s'inverse en faveur de 3 directions pour les départements les plus peuplés (strates 3 et 4).



Le choix en faveur d'un schéma à deux directions est parfois fait par défaut : plusieurs préfets indiquent qu'ils auraient souhaité constituer une direction de la cohésion sociale autonome, mais la perception d'un périmètre qui serait limité pour la direction de la protection des populations, aux seules directions des services vétérinaires, les ont amenés à renoncer à cette ambition.

Pour d'autres à l'inverse, la direction de la population et de la cohésion sociale a paru manquer de cohérence, en termes de missions, justifiant ainsi le recours à trois directions.

Si le critère relatif à la taille des services a joué, l'analyse des missions et les caractéristiques départementales ont aussi été déterminantes : les enjeux sociaux, la place de la politique de la ville, ou la sécurité sanitaire, expliquent ainsi souvent le choix de retenir trois directions.



La validité de ces trois missions essentielles pourrait être reconnue, quel que soit le choix du nombre de directions, en revoyant **l'intitulé de la DDPCS**, qui **pourrait devenir la direction de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP)**.

Au-delà de cette suggestion, 3 options peuvent être envisagées :

- **Valider les propositions des préfets**, en se fondant sur le principe de la modularité, qui prend en compte la diversité des analyses et des situations locales. Cela permettrait de reconnaître le travail accompli et de tenir compte au mieux de la concertation conduite localement.

- **Adopter un critère démographique** le plus proche possible des propositions des préfets, la césure se situant autour de 400 000 habitants. Les départements les plus importants disposeraient de trois directions, et les autres de deux directions.

Cette solution permet de réaliser un choix homogène sur l'ensemble du territoire. Elle conduit néanmoins à remettre en cause certaines options locales fortement argumentées par les préfets, et qui ont souvent reçu l'adhésion du personnel et notamment de l'encadrement.

- **Retenir partout une organisation à trois directions**

Cette option permet une homogénéité sur l'ensemble du territoire et correspond précisément aux trois missions identifiées pour l'État au niveau départemental : la cohésion sociale, la protection des populations, et le développement du territoire.

Elle peut poser la question de la taille critique pour certaines directions. Mais elle donnerait à la population un signal clair sur la mobilisation des pouvoirs publics sur leurs missions prioritaires et doterait l'État d'une organisation structurée et lisible pour ses interlocuteurs.



2. La place de la fonction sociale du logement

La circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008

« La direction départementale de la population et de la cohésion sociale 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 [...] 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 DDJS.

La direction départementale de la cohésion sociale 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 [...], auxquels seront adjoints les agents chargés de la fonction sociale du logement dans l'actuelle DDE. »

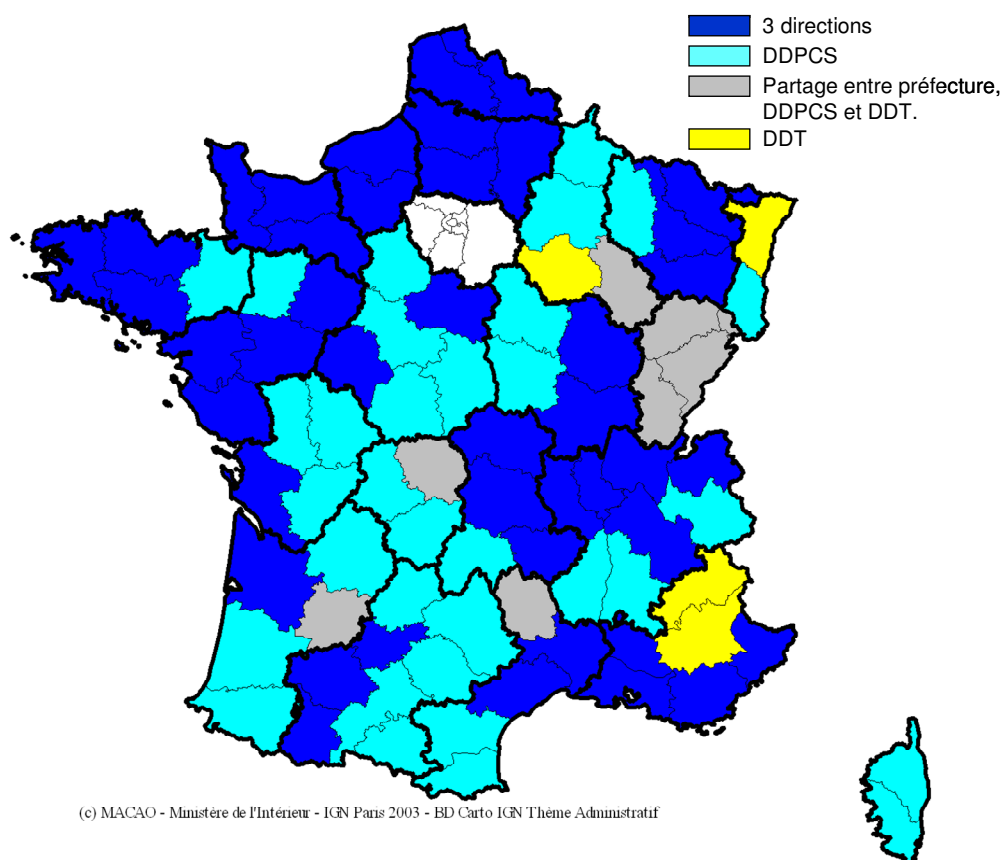
La fonction sociale du logement comprend tous les dispositifs visant à favoriser l'accès au logement social des personnes qui peuvent en bénéficier : droit au logement opposable (DALO), gestion du contingent préfectoral, relations avec les bailleurs, prévention des expulsions locatives, le plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Elle relève de l'action de l'État sur la demande de logements, par opposition à la politique de l'offre, qui porte quant à elle sur la programmation et le financement du logement social, le suivi de politiques locales de l'habitat, l'observatoire du logement, les aides à la pierre (suivi des aides ANAH). La lutte contre l'habitat indigne et la rénovation urbaine peuvent relever des deux approches.

La quasi-totalité des rapports opte pour un regroupement de la fonction sociale du logement avec la cohésion sociale. C'est le cas lorsqu'ils proposent la création de trois directions, ce que prévoit explicitement la circulaire, mais aussi dans les schémas à deux directions.



Positionnement de la fonction sociale du logement



Cette approche est fidèle à une acception de la cohésion sociale qui englobe à la fois les questions d'emploi, de logement et d'égalité des chances, trois piliers que les préfets considèrent comme indissociables.

Quelques préfets ont soulevé la question de l'ANRU, qui se trouve à la charnière de l'offre et de la demande : les dossiers financés par l'ANRU comportent à la fois un volet construction et programmation de logements sociaux, mais aussi un aspect qui relève de la politique sociale du logement, avec tous les enjeux relatifs à la mixité sociale dans les quartiers.

Les projets ANRU sont par ailleurs au cœur de la politique de la ville, par essence transversale, et qui procède d'un objectif de cohésion sociale.

On peut être enclin, sur le chapitre de l'ANRU, à **laisser jouer la modularité**.



3. La protection des populations

La circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008

« Les missions des préfetures de département demeurent [...] la sécurité intérieure et la sécurité civile.

Pour les missions de veille sanitaire et de sécurité dans les domaines de l'alimentation et de la protection des consommateurs, la direction départementale de la population et de la cohésion sociale 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 [...]. 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. »

Lorsqu'ils abordent la question de la protection des populations, les rapports soulignent que celle-ci procède d'abord d'une politique de prévention des risques.

La prévention des risques est aujourd'hui prise en compte par huit services de l'État différents : risques naturels (DDE et DDAF), risques technologiques (DRIRE), ERP et grands rassemblements (préfecture), risques routiers (préfecture, DDE), risques sanitaires et environnementaux (DDASS, DDAF, DDSV), risques liés à la consommation (DDSV, DCCRF).

Dans un sens plus large, la prévention des risques peut comprendre les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) : procédures de déclaration ou d'autorisation d'installation, contrôles de l'activité de ces établissements.

Aujourd'hui, ce sont les subdivisions des DRIRE (et demain les UT DREAL) qui instruisent au plan technique les dossiers de déclaration et d'autorisation des ICPE pour les établissements industriels, et les DDSV pour les ICPE agricoles.

Quel que soit le service techniquement compétent, la responsabilité juridique incombe au préfet de département et les services des préfetures pilotent les procédures administratives (études d'impact, enquêtes publiques, consultations...) qui déboucheront, *in fine*, sur des mesures d'utilité publique.

Le **CMPP du 12 décembre 2007** soulignait déjà les difficultés de ces « **compétences plurielles. Ainsi, lors de crises liées à la sécurité alimentaire, le préfet doit-il coordonner une série de services – directions départementales des services vétérinaires, directions départementales de l'action sanitaire et sociale, services départementaux de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes- ce qui ne garantit pas la meilleure réactivité et la plus grande efficacité** ».



La notion de protection des populations est quant à elle plutôt centrée sur les mesures et les actions nécessaires pour prévenir ou gérer des situations pouvant mettre en péril la sécurité de nos concitoyens.

Le débat porte sur le lien à établir, ou pas, entre plusieurs catégories de risques. Les propositions des préfets sont sur ce point très ouvertes, et consistent, soit à retenir une approche globale intégrant l'ensemble de la prévention des risques dans la DDPP, soit à choisir une organisation fondée sur la distinction entre les risques naturels et les risques anthropiques.

Les préfets qui choisissent la **première option** proposent d'**intégrer dans la DDPP les différentes fonctions relatives à la prévention des risques naturels et technologiques** : plans de prévention (PPRN et PPRT) et instruction technique des dossiers d'ICPE, aujourd'hui assurée par la DRIRE (demain la DREAL) et la DDSV.

Regrouper l'ensemble des services en charge de la protection de la population et de la prévention des risques donne un sens très fort à la recomposition de l'administration territoriale, en constituant un bloc de compétence cohérent. L'association dans une même direction de la totalité des politiques de prévention des risques contribuerait de plus à renforcer la chaîne de sécurité, en distinguant les prescripteurs de normes, de ceux chargés de les mettre en œuvre.

Une variante minoritaire dans cette option consiste en outre à intégrer la gestion de crise avec la prévention des risques, ce qui conduit quelques préfets à transférer à la DDPP tout ou partie du SIDPC, nonobstant la mission de défense.

Dans la **deuxième option**, qui obéit à la **distinction entre risques d'origine naturelle et d'origine humaine**, les premiers seraient traités par la DDT, leur prévention étant très liée à l'aménagement de l'espace (PPRN).

Les risques liés à l'activité humaine (technologiques, bâtimentaires, sanitaires ou alimentaires...) pourraient relever de la DDPP appuyée par l'unité territoriale de la DREAL et l'ARS.

Par ailleurs, certains préfets soulignent le risque qu'il y aurait à rattacher l'unité territoriale de la DREAL à la direction des territoires, en considérant que les prescriptions résultant d'un établissement SEVESO seuil haut ne doivent pas relever du même service que celui qui a la compétence de l'urbanisme. Un tiers des rapports environ retient cette organisation.

En tout état de cause, les conditions d'organisation de cette mission doivent favoriser la qualité, la sécurité et l'acceptabilité des arbitrages au niveau local.



4. L'environnement

Conformément à la circulaire du Premier ministre, les préfets ont proposé le transfert de services ou partie de services environnement des préfectures vers les directions départementales des territoires.

La plupart d'entre eux ont retenu un partage entre les missions se rapportant aux politiques d'environnement (Natura 2000, parcs naturels, biodiversité...) qui rejoindraient les DDT, et la gestion des procédures d'utilité publique, regroupée en préfecture (enquêtes publiques, déclarations d'utilité publique, expropriation et secrétariat des commissions, notamment du CODERST et de la commission des sites).

Cette formule permet de réunir en préfecture les moyens d'arbitrage et d'usage des prérogatives de puissance publique.

5. La sécurité routière

La sécurité routière revêt une dimension à la fois préventive et répressive.

La circulation et l'éducation routière, quant à elles, recouvrent les activités liées à l'organisation et à l'obtention du permis de conduire. Pour cette fonction, les rapports envisagent des modes d'organisation divers. Le choix peut rester ouvert au titre de la modularité, dans l'attente de la réforme du permis de conduire.

La circulaire du Premier ministre ne donne pas d'indication précise sur le positionnement de cette fonction dans la nouvelle organisation départementale de l'État.

On trouve dans les rapports trois types de positionnements possibles :

- au sein de la **DDT**, dans la continuité des missions des DDE, et ce même si elles n'assument plus la gestion du domaine routier, transférée aux conseils généraux, aux DIR et aux DRE pour le réseau routier restant de la compétence de l'État.

- au sein de la **DDPP**. Par ce choix, l'accent est mis sur la fonction de protection des populations. Ce choix implique la rupture du lien avec les missions actuelles des DDE en matière d'éducation routière et avec le cabinet du préfet en matière de sécurité.

Cependant, l'intégration à la DDPP permettrait de consolider la vocation de protection des populations de cette direction.

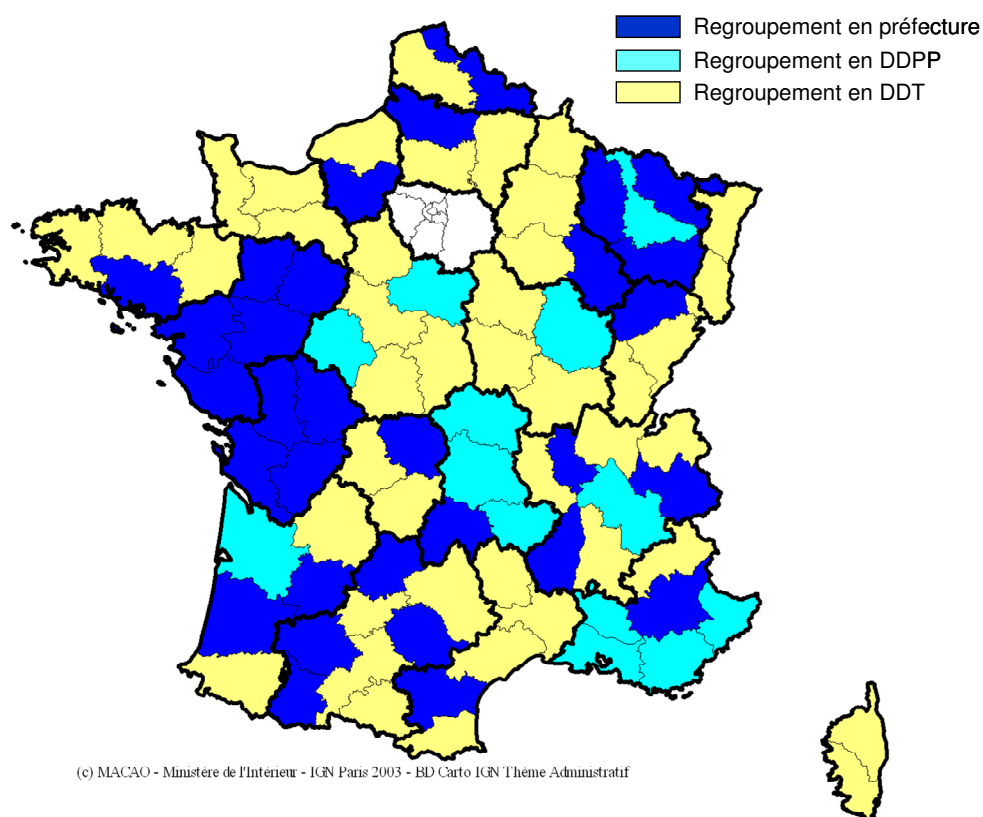
- au sein de la **préfecture**. Ce choix traduit la prééminence de la coordination des actions de sécurité routière du fait de la forte complémentarité entre l'analyse de l'accidentologie (observatoire départemental de la sécurité routière, document général d'orientation), et le pilotage des services de police et de gendarmerie dans la lutte contre l'insécurité routière.



En outre, les actions locales de sécurité routière s'inscrivent dans un travail conjoint, notamment avec l'autorité judiciaire, ainsi que les services opérationnels de secours, et un partenariat avec les collectivités locales, ce qui peut justifier son rattachement au cabinet du préfet.

La fonction sécurité routière

Remarque : dans la grande majorité des départements, le pilotage de la « sécurité routière » est en préfecture indépendamment du rattachement à une direction départementale.





6. La question des unités territoriales

La circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008

« Le préfet disposera des services suivants :

- ceux placés directement sous son autorité (la préfecture, les directions départementales) ;
- ceux qui, tout en étant placés 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. [...]

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)

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 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, données par le directeur régional –par délégation du préfet de région- à ses unités en fonction dans le champ départemental, sera adressée simultanément au préfet de département.

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. »



La circulaire du 7 juillet 2008 envisage de créer quatre unités territoriales, relevant de trois directions régionales :

- les unités territoriales de la DRAC, qui sont les actuels services départementaux d'architecture et du patrimoine (SDAP) ; elles seront associées aux travaux des directions départementales des territoires (DDT) ;
- les unités territoriales de la DREAL, qui sont les actuelles subdivisions de la DRIRE ;
- les unités départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, et des unités départementales du travail et de l'emploi pour la DIRECCTE.

Il convient en outre de mentionner l'ARS qui disposera, dans les départements, de délégations territoriales ; elles travailleront en liaison avec les DDPP ou les DDPCS, selon des modalités qui restent à définir.

De façon très majoritaire, les rapports soulignent les difficultés liées à la création des unités territoriales :

- ***Pour la coordination de l'action de l'Etat dans le département***, la plus grande part des missions des unités territoriales relevant des compétences juridiques du préfet de département.

Leur appartenance à des directions régionales complique singulièrement la coordination de leurs missions avec des directions départementales dont elles sont étroitement complémentaires.

Si l'on ne trouve pas d'aménagements, cela nécessitera le maintien de structures de coordination interservices (MISSA, MISE...) que la réforme aurait du avoir pour effet de supprimer.

La plupart des préfets propose des modes de pilotage des UT pour garantir leur fonction de coordination et d'arbitrage : rattachement direct au préfet de département (ce qui a le mérite de l'efficacité, mais réduit le rôle de coordination interministérielle du directeur départemental) ou signature d'un protocole (fixant les règles de fonctionnement de l'UT, formalisant les objectifs fixés par le préfet de département et garantissant la disponibilité des moyens nécessaires au préfet pour accomplir ses missions).

Ils s'interrogent également sur le dispositif de délégation de signature, qui devra être adapté pour tenir compte du positionnement particulier des unités territoriales afin de garantir le lien fonctionnel avec le directeur départemental concerné.

- ***Pour la disponibilité des moyens au service de missions prioritaires*** dans le département, compte tenu des modalités d'allocation des ressources, qui se raréfient (effectifs et moyens financiers).

L'appartenance des UT à des directions régionales fait craindre une remontée des moyens au niveau régional privant la population de la mise à disposition de compétences qui s'exercent dans la proximité.

Les préfets perçoivent en outre le risque de fragiliser la conduite des actions portées par ces unités territoriales.



Par ailleurs, le préfet de département, qui reste juridiquement responsable, risque de se trouver privé des conditions d'exercice de cette responsabilité.

Cette inquiétude prend une acuité particulière avec la **crise économique et de l'emploi** : au moment où les préfets de département sont mobilisés par le Gouvernement et d'ailleurs directement par les ministres responsables, sur la crise financière et économique et le plan de relance, ils sont particulièrement sensibles à la nécessité de disposer des moyens et des services nécessaires pour lutter contre le chômage, accompagner des restructurations industrielles ou gérer des conflits sociaux.

- **Pour une lisibilité accrue de l'action de l'Etat territorial** attendue par les élus locaux. Malgré la réforme, on ne réduit pas significativement le nombre de directions ou services puisque l'on passe de dix directions ou services (DDE, DDAF, DDASS, DDTEFP, subdivision DRIRE, DDSV, DDJS, DDCCRF, droit des femmes et SDAP) à six ou sept entités.

L'ambition de la cohérence et du resserrement de l'organisation à venir se trouverait ainsi réduite.

Cette crainte d'un éloignement et d'un affaiblissement des moyens d'action des préfets s'exprime de façon particulière pour la sécurité sanitaire, compte tenu du statut sui generis des **délégations territoriales départementales des ARS**, et ce d'autant que le projet de loi « *hôpital, patients, santé, territoires* » confirme les responsabilités juridiques du préfet de département en matière sanitaire. Le débat récent autour de l'hospitalisation sous contrainte en témoigne et montre le lien avec les responsabilités en matière d'ordre public.

Mais les missions du représentant de l'Etat dans le domaine sanitaire ne se réduisent pas à l'ordre public et la gestion de crise, quand il s'agit de mettre en œuvre des politiques ministérielles majeures : par exemple, définir un périmètre de protection de captage d'eau potable, ou éradiquer l'habitat insalubre.

Les services qui concourent à la sécurité sanitaire des populations entretiennent aujourd'hui des relations de travail très étroites. La plupart ont même constitué des « missions interservices » sur les sujets d'intérêt commun : la police de l'eau ou la sécurité sanitaire des aliments. Cet acquis ne doit pas disparaître, comme l'expriment de nombreux professionnels de la sécurité sanitaire.

On peut souhaiter que le débat législatif permette de remédier à ces difficultés.



7. La préfecture

La circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008

« 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. L'exercice des prérogatives de puissance publique et les mesures ressortissant au droit des étrangers relèveront exclusivement des préfets de département.

Les missions des préfectures de département demeurent : la représentation et la permanence de l'État, 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, 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 seconde le préfet dans la coordination des services de l'État et le fonctionnement de la préfecture. Ses fonctions de coordination intéressent à la fois les dossiers de fond mais aussi la coordination des moyens des directions au titre des mutualisations.

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

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.

Certaines missions demeurant en préfecture pourront recevoir 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'État 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. »

La création de nouvelles directions interministérielles conduit à réaffirmer les missions propres des préfectures, qui sont :

- la permanence, la continuité de l'Etat et sa représentation

- la garantie du fonctionnement de la vie démocratique, des libertés publiques, et de l'expression des citoyens. Les préfectures assurent ainsi l'organisation des élections, veillent, à travers le contrôle administratif, au respect des droits fondamentaux et des libertés publiques, et permettent, à travers l'organisation de consultations réglementaires ou



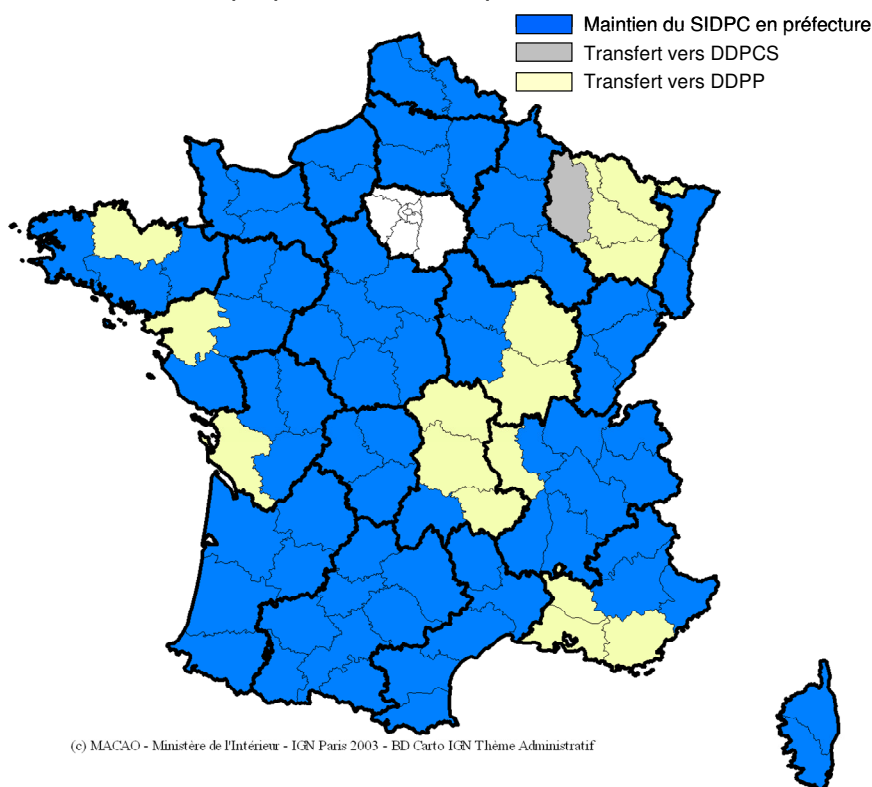
de commissions locales, l'expression des citoyens. La délivrance des titres d'identité et la lutte contre la fraude participent également de cette mission.

- **la sécurité et la garantie de l'ordre public** : Le préfet est dépositaire de la capacité à engager la force publique. Cela justifie que les services concourant à la sécurité intérieure (police et gendarmerie) soient placés sous son autorité directe, ainsi que les moyens de secours et de sécurité civile.

Les préfetures sont organisées pour assurer cette mission : la mobilisation des services en cas d'alerte, et le renforcement, au sein du cabinet, de la coordination entre les services en charge de l'ordre public et de la police administrative.

Le maintien en préfecture de la gestion de crise et de la planification de secours, d'intervention et de défense est proposé dans la majorité des cas. Certains préfets envisagent d'ailleurs la constitution de véritables pôles de sécurité et de gestion de crise au sein des préfetures. Seuls quelques-uns proposent le transfert de tout ou partie des missions du SIDPC aux DDPP.

Positionnement proposé de tout ou partie du SIDPC





- **l'appui à la fonction d'arbitrage du préfet dans son rôle de garant de l'utilité publique.** A partir des éléments d'expertise technique qui leur sont apportés, les préfets ont la responsabilité d'arbitrer les conflits d'usage sur le territoire et de mettre en œuvre les décisions et réglementations relatives à la définition de l'utilité publique et à l'exercice des prérogatives de puissance publique. Cette fonction s'exerce au travers des autorisations ou procédures relevant de commissions administratives (CODERST, commission des sites) au sein desquelles s'expriment à la fois les services de l'État, les élus ainsi que les représentants des usagers.

Quand il s'agit de limiter des droits ou des libertés individuelles, il appartient au représentant de l'Etat d'exercer cette mission sans intermédiaire et dans la proximité.

- **Les relations avec les collectivités territoriales et le contrôle de légalité :** la majorité des rapports propose un recentrage en préfecture du contrôle de la légalité des actes d'urbanisme, assuré par les actuelles DDE, ce qui permet de renforcer l'expertise juridique sur des actes parfois sensibles, susceptibles d'engager la responsabilité de l'État. Seuls, quelques départements ont préféré confier cette fonction aux DDT.

- **Le pilotage de l'action interministérielle et la coordination des politiques publiques.** Les analyses précédentes ont montré que même avec une organisation plus intégrée qu'aujourd'hui, l'exercice des missions de l'Etat nécessite de combiner les expertises de différents domaines de compétences, pour disposer d'une vision d'ensemble. C'est l'objet de la mission de coordination que les préfectures doivent exercer, d'autant plus nécessaire qu'elles doivent également prendre en compte les services de l'Etat qui ne sont pas dans le périmètre de la réorganisation de l'Etat local, mais contribuent aux politiques interministérielles (PJJ dans le cadre de la prévention de la délinquance, inspection d'académie pour la politique de la ville...).

La majorité des rapports a proposé une adaptation de l'exercice de la fonction de coordination interministérielle empruntant des formes diverses : soit un renforcement du secrétariat général par le biais d'une mission spécifique (mission de coordination interministérielle...), soit la transformation des DAI/DACI en service de coordination de l'action départementale.

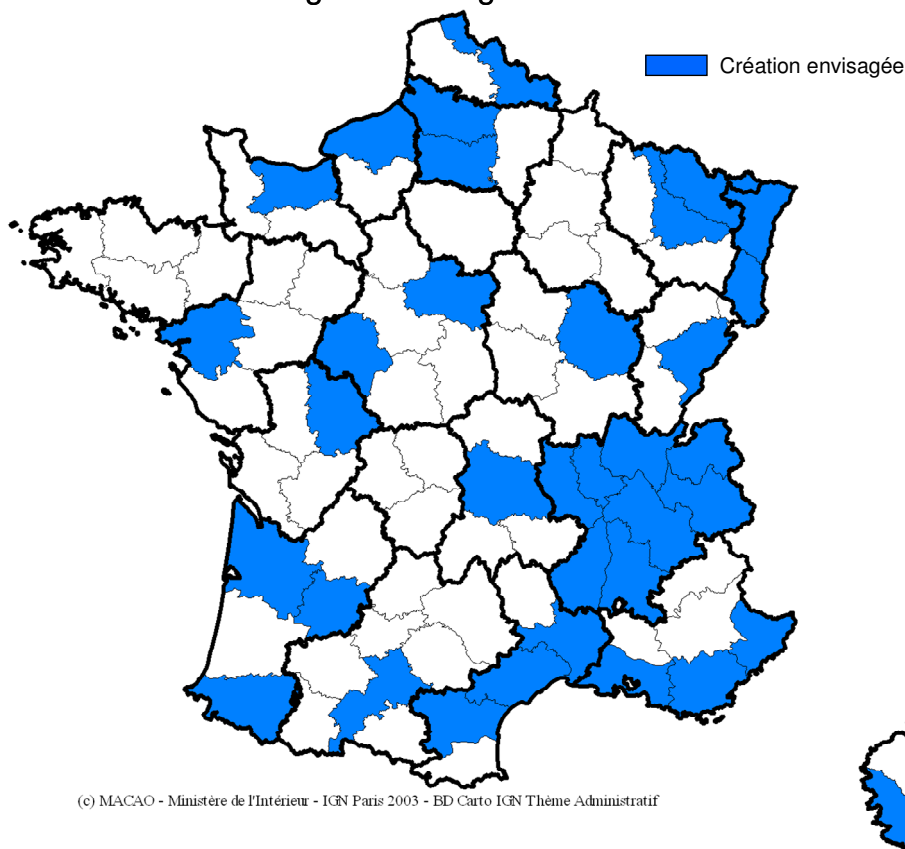
Ainsi se dessine une architecture commune à l'ensemble des préfectures, certaines de leurs missions actuelles ayant vocation à rejoindre les nouvelles directions départementales interministérielles.

Conformément à la circulaire du Premier ministre, certaines missions devront être mieux identifiées au sein des préfectures. C'est le cas du contrôle de légalité, de l'immigration et de l'intégration, ainsi que des mutualisations.



- **La constitution d'un service de l'immigration** : dans les départements les plus importants et certains départements notamment frontaliers, les préfets ont proposé la création d'un service de l'immigration en préfecture, regroupant les agents des préfectures en charge des titres, des DDASS concernant l'accueil des primo-arrivants, le suivi des CADA et les avis médicaux, et les agents des DDTEFP chargés des autorisations de travail.

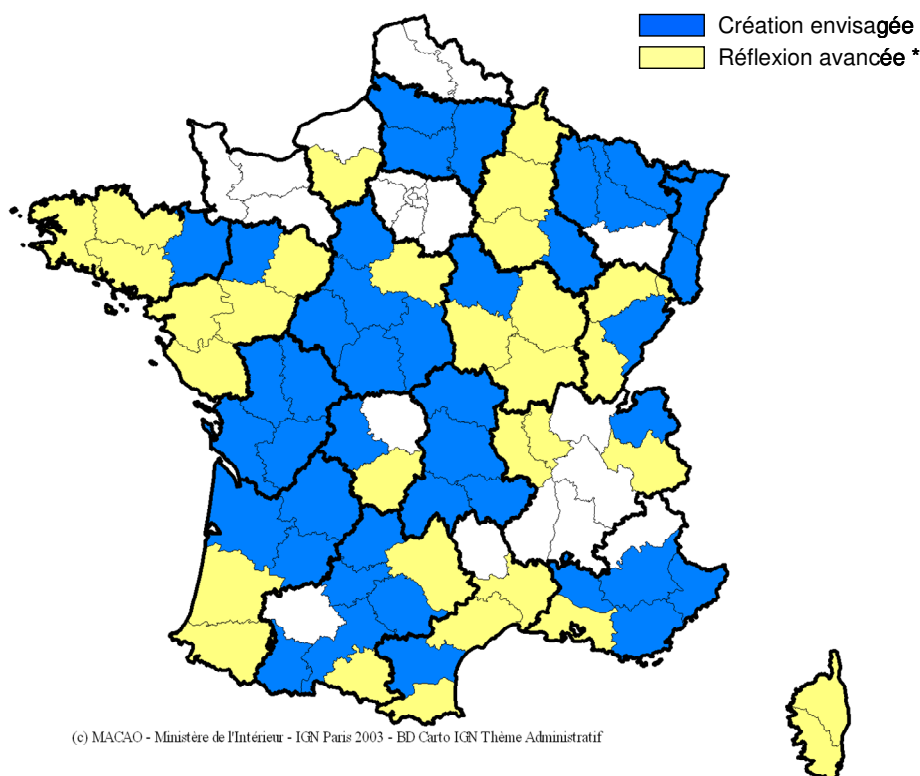
Création au sein de la préfecture d'un service en charge de l'immigration





- **La fonction « mutualisations »** : De nombreux rapports font état de la constitution envisagée d'un service dédié aux mutualisations interministérielles au sein de la préfecture ; ces mutualisations concernent principalement les fonctions-support (logistique, SIC, gestion RH), l'immobilier et le contrôle de gestion. Mais elles portent aussi sur des missions de service au public (accueil commun, adresses postale et électronique uniques, numéro de téléphone unique pour l'ensemble des services de l'Etat dans le département) ainsi que sur des compétences transversales : ainsi, plusieurs préfets proposent la constitution de pôles juridiques interministériels communs aux préfectures et aux directions départementales.

Création d'un service dédié aux mutualisations interministérielles



* Prise en compte sous diverses formes :
- création d'une mission, d'une cellule, d'un pôle au sein de la préfecture ;
- identification de référents mutualisation dans le service RH ou les fonctions supports de la préfecture ;
- mutualisations interministérielles thématiques identifiées (juridique, immobilier, informatique...).



Les contributions apportées par les préfets à la réforme départementale de l'État permettent d'identifier les **conditions de son succès**.

La première d'entre elles est de **consolider le caractère interministériel des nouvelles directions départementales**, nécessaire à la pleine efficacité de l'action de l'État au niveau local, et condition aussi d'une gestion plus rigoureuse de ses moyens. La suppression des doublons, l'amélioration des procédures et le raccourcissement des circuits de décision sont des préoccupations constantes des rapports.

Cette dimension interministérielle repose sur une architecture différente des services, fondée sur les trois missions dévolues à l'État au niveau départemental : protéger, secourir, organiser le développement du territoire.

L'interministérialité, c'est aussi la volonté de mettre en commun les fonctions supports, et notamment **l'immobilier, levier essentiel de la réforme**. Le regroupement des services sera déterminant pour la réussite de la réforme en offrant aux agents contribuant à une même mission de meilleures conditions de travail en commun.

Les rapports soulignent également trois autres éléments : **l'harmonisation des calendriers, l'adaptation de la conduite du dialogue social local et l'accompagnement au plan local du changement**.

S'agissant du **calendrier**, les rapports insistent sur la nécessité de clarifier rapidement l'articulation entre la mise en place des DDEA et celle des nouvelles directions départementales interministérielles en mettant en exergue le risque de télescopage des deux réorganisations concomitantes.

Ils relèvent également la nécessaire harmonisation des échéanciers de constitution des différentes directions régionales (notamment des DREAL et des DIRECCTE), avec ceux des directions départementales interministérielles.

S'agissant du **dialogue social**, la phase de concertation intense qui s'est déroulée ces derniers mois doit pouvoir se poursuivre, en associant les personnels dans le cadre de nouvelles instances interministérielles locales, cohérentes avec les nouveaux périmètres des services.

Enfin, la **conduite du changement** justifierait des interventions spécifiques pour accompagner au plan local la mise en œuvre d'une nouvelle culture managériale.

La prise en compte de l'ensemble de ces éléments favorisera la réussite de l'ambitieuse réforme qui est engagée, et l'atteinte des objectifs qui nous ont été fixés par le Président de la République et le Premier ministre.