

Réforme de l'administration territoriale de l'Etat

Point d'étape

La réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) est désormais entrée en application sur l'ensemble du territoire : en métropole depuis le 1^{er} janvier 2010 et, pour ce qui concerne l'Ile-de-France, depuis le 1^{er} juillet 2010, et dans les départements et régions d'outre mer, dont Mayotte, ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon, depuis le 1^{er} janvier 2011.

Sa mise en œuvre est donc récente, mais il est d'ores et déjà possible d'en tirer un premier bilan.

1) L'organisation territoriale de l'Etat a été simplifiée

La réforme de l'administration territoriale de l'Etat vise à renforcer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques, à renforcer l'articulation des services déconcentrés de l'Etat entre les différents échelons territoriaux et à développer les logiques interministérielles au service des citoyens et élus locaux.

La mise en œuvre de cette réforme s'est ainsi traduite par une simplification des structures administratives dans les services déconcentrés, avec pour objectif une meilleure lisibilité pour les citoyens et les élus locaux, et une plus grande efficacité du service public rendu à l'usager. Il était en effet nécessaire que le pilotage des politiques publiques s'effectue de façon plus coordonnée sur le territoire aujourd'hui que par le passé. Les administrations déconcentrées qui ont réorganisé leurs réseaux l'ont fait pour rendre un service public plus adapté aux besoins des Français. Un important travail de regroupement des anciennes structures a donc été mené, de manière à décloisonner les différentes administrations ministérielles, sortir de la logique verticale / horizontale, mieux définir les responsabilités et créer, quand cela est possible, des guichets uniques.

La réforme a tenu compte du principe suivant : l'échelon régional est le niveau de pilotage des politiques publiques, l'échelon départemental le niveau de mise en œuvre.

La force de ce principe est désormais inscrite dans le décret de 2004 modifié en 2010 sur les pouvoirs des préfets.

2) L'unité de l'Etat, facteur de cohérence de l'action publique, a été réaffirmée et renforcée

Le décret de 2004 sur les pouvoirs des préfets, modifié en 2010, confirme le rôle central de ces derniers, tant au niveau régional que départemental, dans l'organisation territoriale de l'Etat.

Le préfet de région est dorénavant responsable de l'application des politiques nationales et communautaires, sauf exception. Le préfet de département est confirmé dans sa responsabilité

de mise en oeuvre des politiques publiques au plus près des citoyens. Dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département, il a seul la responsabilité de l'ordre public et du respect des lois. Le préfet de région dispose toutefois d'un droit d'évocation sur des sujets qui sont normalement de la compétence du préfet de département mais qui revêtent des enjeux dépassant le seul niveau départemental.

Le préfet de région arrête la répartition entre actions et entre départements des crédits qui sont mis à sa disposition à l'intérieur d'un même programme budgétaire.

Le préfet de région dispose désormais d'une équipe resserrée à ses côtés, regroupant au sein du comité de l'administration régionale les préfets de département, le recteur d'académie, le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) et les directeurs des six nouvelles directions régionales de l'Etat, membres du comité de l'administration régionale.

Le préfet de département s'appuie également sur une équipe restreinte au sein du collège des chefs de service de l'Etat dans le département.

Par ailleurs, les préfets de région et de département deviennent les délégués territoriaux des établissements publics de l'Etat, sauf exception.

Enfin, les préfets sont responsables de la mutualisation interministérielle des moyens de l'Etat, au travers de plusieurs initiatives : l'élaboration et la mise en œuvre de schémas pluriannuels de stratégie immobilière dans chaque département ; la mise en œuvre de schémas régionaux et départementaux de mutualisation des moyens des services ; la mise en œuvre de plans prévisionnels interministériels de gestion des ressources humaines à l'échelle de chaque région.

3) Le niveau régional est désormais organisé autour de grandes directions ministérielles

L'échelon régional étant le niveau de pilotage des politiques publiques, il est logique qu'il soit organisé dans une logique ministérielle, dans la mesure où ce sont bien les ministères qui définissent et pilotent les politiques publiques.

Le maintien du caractère largement ministériel des directions régionales n'a pas empêché un important effort de rationalisation. A titre d'exemple :

- les directions régionales de l'écologie, de l'aménagement et du logement (DREAL) résultent de la fusion des anciennes directions régionales de l'équipement (DRE), directions régionales de l'environnement (DIREN), et la partie des anciennes directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) notamment chargée du contrôle des installations classées ;
- les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), qui constituent désormais le guichet unique des entreprises, ont été constituées par regroupement des anciennes directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP), des anciennes directions régionales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DRCCRF), des anciennes directions régionales du commerce extérieur (DRCE), des anciennes directions régionales du commerce et de l'artisanat (DRCA) ainsi que de la partie des anciennes directions régionales

de l'industrie, de la recherche et de l'environnement notamment chargée du développement économique (DRIRE).

- les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) regroupent les anciennes directions régionales de la jeunesse et des sports (DRJS), la partie des anciennes directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS) n'ayant pas rejoint les agences régionales de santé, et les anciennes directions régionales de l'agence pour la cohésion sociale (ACSe) ;

- pour leur part, les nouvelles directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt intègrent désormais les anciennes directions régionales des offices agricoles, aujourd'hui fusionnées au sein de FranceAgriMer.

Il résulte de cette nouvelle organisation une capacité accrue de l'Etat à affronter les enjeux complexes et transversaux.

4) Le niveau départemental est quant à lui organisé autour d'un nombre resserré de directions à caractère interministériel

Au niveau départemental, de même, selon la taille des départements, deux ou trois directions départementales interministérielles ont été créées, à côté d'une préfecture réorganisée.

La proximité et la modularité sont au cœur de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, car les problématiques des territoires ruraux ne sont pas les mêmes que celles des territoires urbains. La réorganisation des services varie selon la taille du département, avec :

- dans tous les cas une direction départementale du territoire (DDT) – et de la mer lorsque c'est pertinent – issue de la fusion des anciennes directions départementales de l'équipement (DDE) et des anciennes directions départementales de l'agriculture (DDA) ;

- une direction départementale de la protection de la population (DDPP), issue de la fusion des anciennes directions départementales des services vétérinaires (DDSV) et des anciennes unités départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ;

- une direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), issue des anciennes directions des affaires départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et directions départementales de la jeunesse et des sports (DDJS) ;

- ces deux dernières directions ont pu être fusionnées dans les départements les moins peuplés.

Les sujets intéressant les usagers de l'Etat sont ainsi abordés de manière décloisonnée, avec un seul interlocuteur de proximité clairement désigné. En effet, les directions départementales interministérielles sont organisées autour des trois grandes problématiques qui structurent la vie de nos concitoyens : la protection des personnes ; le vivre ensemble ; le territoire. Les réponses à ces grandes problématiques concernant plusieurs ministères, il était normal que leurs services déconcentrés fusionnent au sein de directions interministérielles, en nombre plus réduit par rapport à l'échelon régional.

Quelques exemples de cette meilleure cohérence :

- au sein des directions départementales des territoires (DDT), les questions d'aménagement sont désormais abordées sous un angle pluridisciplinaire, alliant les

compétences issues de l'équipement, de l'écologie et de l'agriculture ; ainsi, dans un département, les dossiers déposés par les entreprises pour les projets de fermes photovoltaïques sont-ils désormais traités par un guichet unique pour l'ensemble des problématiques concernées (droit des sols, urbanisme, impact environnemental, contraintes agricoles, éventuelles coupes forestières, etc) ;

- au sein des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), le regroupement des équipes responsables des actions sociales en matière de logement, d'hébergement et de politique de la ville permet une action plus lisible et plus efficace de l'Etat ;
- au sein des directions départementales de la protection des populations (DDPP), la coordination des contrôles entre services vétérinaires et services de la répression des fraudes permet de mieux couvrir le périmètre à contrôler, tout en évitant les visites redondantes ou successives, facteurs de contrariété pour les contrôlés.
- enfin, au sein de plusieurs DDCSPP, le rapprochement des équipes permet de mettre en perspective, sur les accueils collectifs de mineurs, le projet éducatif et les objectifs de sécurité, notamment alimentaire. Les contrôles de la campagne estivale sont mieux préparés du fait de cette approche transversale.

Le renforcement de l'échelon régional, le rôle qu'il joue en matière de pilotage des politiques publiques, comme la création des directions départementales interministérielles ont conduit à revoir en profondeur les modalités d'exercice de l'action de l'Etat.

Au-delà de la révision de certaines politiques, ce sont les *modalités* de l'exercice de ces politiques qui sont revues.

L'articulation des relations entre administrations centrales et administrations déconcentrées se trouve ainsi redéfinie par cette réforme : la création des directions départementales interministérielles a induit un nouveau mode de fonctionnement interministériel de l'Etat, source à la fois d'enrichissement et d'amélioration dans le fonctionnement de l'administration.

Ainsi tant pour ce qui concerne les modalités de fonctionnement, la gestion des ressources humaines que la mise en oeuvre des politiques elles-mêmes, le rapprochement, au sein des directions départementales, de pratiques ministérielles jusqu'ici hétérogènes, est un facteur de changement. Elle permet de bénéficier de l'expérience de ceux qui, dans tel ou tel domaine, ont pu développer des solutions innovantes ou exemplaires, et de faire prévaloir les réponses les plus efficaces.

L'interministérialité est une source de rénovation de l'action publique, en permettant l'échange de cultures, de moyens, de bonnes pratiques. Elle est également le levier de l'unité de l'action de l'Etat qu'attendent les usagers.