



**CONTRIBUTION AU
CHANTIER
INTERMINISTÉRIEL**
*ORGANISATION
TERRITORIALE*



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES



Préambule

« Je tiens à ce que la société française accorde autant d'importance à la reconquête de la biodiversité qu'elle en donne à la lutte contre le changement climatique. Car nous ne pouvons réussir le défi du climat sans l'appui des écosystèmes qui sont nos premiers alliés dans cette lutte [...]. Il est impératif que l'ensemble des territoires et que tous les acteurs se mobilisent pour que chacun à son niveau agissent en faveur de la biodiversité. Protéger, restaurer et valoriser les écosystèmes doit devenir une priorité ».

Nicolas Hulot, Ministre d'État, Ministre de la transition écologique et solidaire

« Pour les Français, la question du logement n'est pas une question comme les autres. Se loger est un besoin vital au développement d'un individu et de sa famille. [...]. Le logement d'abord doit signifier une accélération de l'accès au logement des personnes sans-abri et hébergées. Ce plan est nécessairement partenarial et coopératif. [... C]e changement de modèle qu'est le logement d'abord se fera au niveau de l'action quotidienne au plus près des personnes en difficulté ».

Jacques Mézard, Ministre de la cohésion des territoires

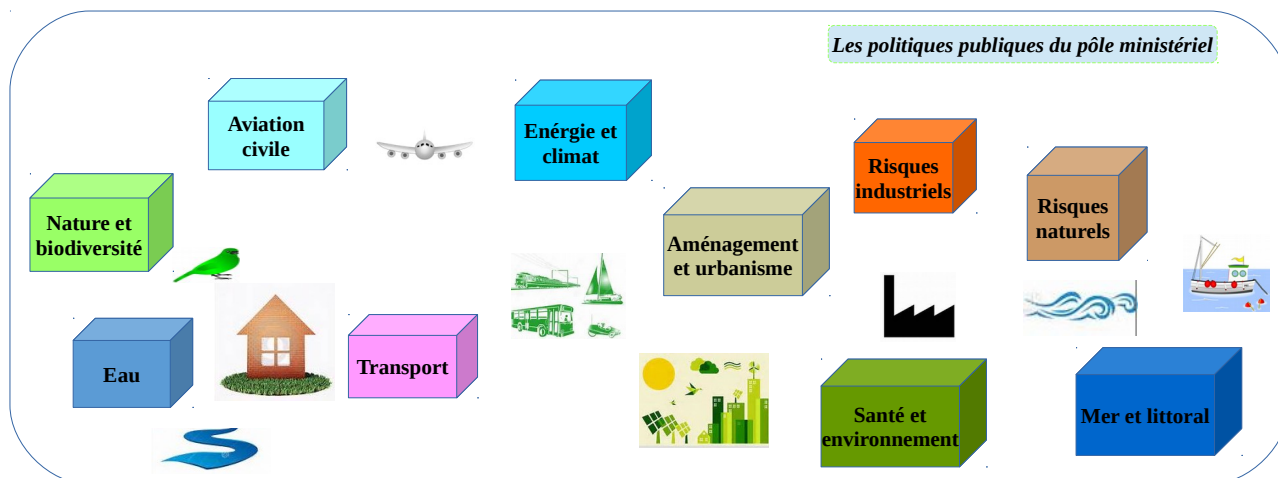
« Les 35 réunions des Assises de la mobilité, qui ont déjà eu lieu, confortent une de mes convictions fortes : les Français attendent d'abord qu'on s'occupe des transports de la vie quotidienne. Les transports de ceux qui habitent dans des territoires encore enclavés. De ceux qui, dans la périphérie des grandes villes, mettent une heure et demie pour aller au travail. Le réseau ferroviaire en province n'a pas été modernisé. Imaginez un instant la région parisienne sans les RER... Cette carence dans l'offre de transport, c'est ce que les gens vivent dans beaucoup de villes hors Ile-de-France ».

Élisabeth Borne, Ministre auprès du Ministre d'État, Ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports

Le pôle ministériel aujourd'hui

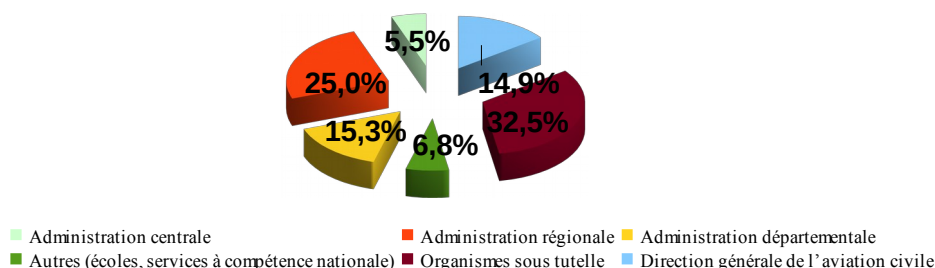
Une administration au cœur du quotidien des usagers

Par les politiques publiques qu'ils portent, les ministères de l'environnement et du logement interviennent ainsi dans chacune des composantes de la vie quotidienne :



Une administration très largement déconcentrée

Répartition des effectifs (cibles)



- Le réseau interrégional, régional et interdépartemental

- ◆ 12 directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) en métropole et 5 directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) outre-mer, en charge de l'intégration des politiques publiques ministérielles (L'Île-de-France dispose de structures spécifiques) ;
- ◆ 11 directions interdépartementales des routes (DIR) - dédiées à l'exploitation du réseau routier national non concédé - et 4 directions interrégionales de la mer (DIRM) en métropole et des directions de la mer (DM) outre-mer en charge des questions maritimes ;
- ◆ 92 Directions départementales des territoires (DDT) dont 26 directions départementales des territoires et de la mer (DDT-M) pour le littoral. A noter également, le recours aux directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) et de la protection des populations (DDPP) pour quelques missions particulières.

Niveau régional, interrégional ou interdépartemental

Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)

En Ile-de-France :

- Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA)
- Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL)
- Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE)

Directions interdépartementales des routes (DIR)

Directions interrégionales de la mer (DIRM)

En outre-mer

Directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)

Guadeloupe - Guyane - Martinique - Mayotte - La Réunion

Directions de la mer (DM)

Guadeloupe - Guyane - Martinique - Sud Océan indien

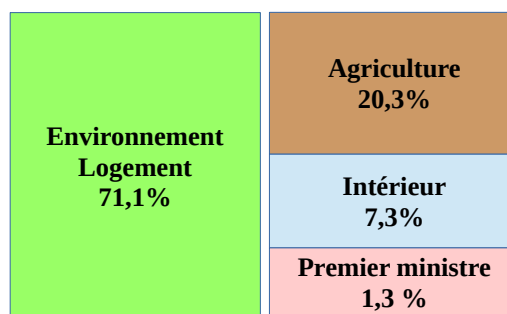
Direction des territoires, de l'alimentation et de la mer (DTAM)

Saint-Pierre et Miquelon

- Le réseau départemental

Contrairement aux réseaux interrégional, régional et interdépartemental, les services déconcentrés du niveau départemental sont interministériels (directions départementales interministérielles ou DDI) et sont sous l'autorité du préfet de département. Les effectifs de nos ministères, avec 11.800 postes budgétaires représentent en moyenne plus de 70 % des effectifs des directions départementales des territoires (DDT) et des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) pour les départements littoraux.

Répartition moyenne des effectifs au sein des directions départementales des territoires (DDT)



Éléments de contexte

Des politiques publiques prioritaires pour l'essentiel renouvelées, partagées et innovantes

Les politiques publiques mises en œuvre par l'échelon déconcentré des ministères se sont largement complexifiées au cours des dernières années : les enjeux de la transition écologique sont nombreux et fortement imbriqués (changements climatiques, biodiversité, risques...). Ils présentent aujourd'hui à la fois un caractère d'urgence, une forte prise de conscience citoyenne (ex : santé environnement...), mais aussi une dimension économique et solidaire.

Ces politiques sont de plus en plus partagées voire coconstruites : l'implication des collectivités et celle des entreprises, des associations, des citoyens modifient la posture de l'État vers plus d'accompagnement et d'aide ; comme toutes politiques nouvelles, elles nécessitent veille, recherche, benchmark, soutien à l'innovation, expérimentation dans les territoires (ex : précarité énergétique dans les bâtiments, mobilité durable).

Des besoins éminemment différents selon les territoires

L'attente exprimée auprès de nos ministères repose essentiellement sur de l'expertise technique fiable et du conseil à la fois neutre (au-dessus des partis) et bienveillant.

Nos politiques publiques sont par ailleurs pour l'essentiel attachées au territoire sur lesquelles elles sont mises en œuvre (urbanisme, gestion de l'eau, logement, énergie). Pour autant, l'égalité républicaine ne doit pas se traduire par une uniformité de l'État. Celui-ci doit au contraire ajuster le mode d'intervention de ses services aux priorités données aux politiques publiques, en fonction des caractéristiques des territoires et des besoins des collectivités (notamment besoin d'accompagnement, capacité technique). Pour satisfaire au mieux les usagers, citoyens ou entreprises et assurer la cohésion des territoires, il doit par conséquent adapter ses moyens et son organisation. On relève en particulier des typologies marquées :

- différences entre territoires urbains (notamment les métropoles) et ruraux, notamment en termes de besoins des acteurs locaux (offre de logement dans les grandes collectivités versus besoin d'ingénierie territoriale pour les collectivités plus fragiles),
- spécificités marquées en Outre-mer et en Corse.

Une palette d'expertises ministérielles riche et variée

L'administration territoriale¹ du pôle ministériel fait appel à un cortège riche et diversifié d'établissements publics, dont certains ont un ancrage territorial fort et qui contribuent aux politiques territoriales de l'État et au maintien de compétences parfois pointues.

Ainsi, dans le champ du ministère de la cohésion des territoires (MCT), les DREAL et les DDT bénéficient de l'expertise de l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), de l'agence nationale de l'habitat (ANAH) et en assurent la représentation locale, des établissements publics fonciers (EPF) et de certains établissements publics d'aménagement (EPA).

Dans le champ du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES), les agences de l'eau, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'agence française pour la biodiversité (AFB), l'office nationale de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), les Parcs nationaux jouent un rôle majeur dans les politiques de transition énergétique et écologique et apportent une expertise pointue aux services de l'État dans leurs domaines de compétences.

Dans le cadre spécifique des transports, des missions opérationnelles majeures sont exercées par SNCF, Voies navigables de France (VNF), les grands ports maritimes, etc.

Ce qui fait la force de ce réseau fait aussi sa fragilité. Deux points de vigilance sont en particulier à souligner :

- l'articulation nécessaire entre l'organisation territoriale de ces opérateurs et celle des services déconcentrés concernés (ex police de l'eau entre services départementaux de l'AFB et DDT)
- la gestion des compétences critiques n'est pour le moment pas coordonnée entre la sphère État et celle des établissements publics.

Un pôle ministériel qui évolue en permanence

Parler de la nécessaire mutation des services territoriaux ne peut se concevoir sans analyser leurs évolutions les plus récentes :

- depuis leur création (RéATE), les DREAL et les DDT ont été directement impactées par les réformes successives des collectivités : abandon de l'ingénierie publique puis de l'assistance technique pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), forte réduction de l'intervention de l'État sur l'application du droit des sols (ADS), liées à l'acquisition de nouvelles compétences par les communes (avec un impact majeur sur les DDT qui ont perdu en moyenne 27 % de leurs effectifs entre 2011 et 2015 ; il ne s'agit donc pas d'un renforcement des DREAL, mais d'une adaptation des effectifs des DDT à la réduction de missions²) ; création des grandes régions (impact direct sur les DREAL), des métropoles et des établissements publics intercommunaux (EPCI) ;
- Création récente de nouveaux services (DIR, DIRM) et opérateurs spécialistes (CEREMA, AFB).

Ces évolutions fortes et successives interrogent la confiance que les personnels peuvent placer en

¹ Cf. en annexe les fiches sur DREAL et DDT(M)

² À missions constantes, la réduction des effectifs de l'administration territoriale des MTES-MCT, depuis 2 ans (application de la règle dite du « 2/3 – 1/3 »), a impacté bien davantage les DREAL (- 5,1 %) que les DDT-M (-2%)

l'avenir. En effet, dans un modèle où l'administration de l'État devrait évoluer pour s'adapter aux besoins particuliers des territoires, (pour tenir compte des évolutions de la coopération intercommunale, du caractère plus ou moins vulnérable de tel ou tel territoire etc), le risque est de conduire à des modes d'organisation qui soient vécus comme en instabilité permanente.

Pour s'affranchir de ce risque, les modes d'organisation retenus devront donc intégrer un pas de temps suffisant et lisible. Par ailleurs, des moyens d'accompagnement ambitieux devront être mis en place pour permettre les évolutions de métier et de posture jugées indispensables. Des propositions sont faites dans le cadre du chantier transversal consacré à la gestion des ressources humaines.

ORIENTATIONS

État des lieux

Les missions

Politiques publiques très largement renouvelées
Énergies renouvelables, santé et environnement, mobilité, numérique, vie des territoires, etc.

Politiques publiques inscrites dans le temps long
Équilibre à trouver entre la nécessité d'agir vite pour des effets dans le temps long face à une forte prise de conscience citoyenne

Politiques publiques innovantes
Expérimentation, benchmark, recherche

Politiques publiques partenariales et/ou partagées
Avec les collectivités et large intervention des opérateurs

Les acteurs

Des structures récentes
RéATE, EPCI, etc.

Des opérateurs divers

Des structures spécialisées
DIRM, DM, DIR

Des structures généralistes
DREAL, DEAL, DDI

Les territoires

Caractéristiques socio-économiques (urbain, rural, etc.)

Caractéristiques géographiques (littoral, montagne, outre-mer)

Enjeux

Missions

- Assurer la transition vers de nouveaux modèles (sociaux, économiques, environnementaux, énergétiques, etc.)
- Assurer la cohésion des territoires

Territorial

Une structure adaptée au territoire
Une entrée par les réalités de terrain et des besoins plutôt que par un modèle organisationnel prédéfini et uniforme

Service

Une approche pragmatique centrée sur l'utilisateur et la qualité de service rendu (simplification, etc.)
Un État qui conseille et accompagne

Organisation

- Maillage territorial adapté
- Une articulation cohérente entre tous les acteurs
- Une structure résiliente
- Préserver l'opérationnalité/efficacité des services

Humains

- Garantir un niveau d'expertise adapté au besoin
- Prise en compte des réformes successives

Cadrage interministériel de la réflexion sur l'organisation territoriale

1 - Approfondissement de la déconcentration

2 - Recentrage de l'État sur ses missions

3 - Développement de l'interministérialité

4 - Poursuite de la meilleure articulation entre les différents niveaux d'administration

5 - Amélioration de la qualité de service de proximité au profit des usagers

1 / L'approfondissement de la déconcentration

Les thèmes de la gestion des ressources humaines et de la gestion budgétaire sont traités dans des chantiers transversaux spécifiques et ne sont pas développés ici.

Des politiques publiques déjà fortement déconcentrées

Le pôle ministériel porte des politiques publiques qui sont en grande partie déconcentrées en dehors de quelques procédures qui nécessitent soit une cohérence nationale (zonage ABC, concessions autoroutières...) ou des compétences pointues (régulation de l'énergie...). En général, ces exceptions affectent peu l'échelon local qui est associé aux décisions en participant à l'instruction des dossiers et/ou aux consultations locales. Cette association doit cependant se renforcer là où elle est insuffisante.

Un effort à poursuivre

A titre d'exemple, deux procédures particulières sont susceptibles d'impacter le déroulement de la procédure d'autorisation environnementale unique et de contrarier le « pilotage par les délais » que les préfets exercent sur des grands dossiers à enjeu économique : **l'autorisation de travaux en sites classés** et la **dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées** restent dans de nombreuses situations de compétence ministérielle et sont régulièrement pointées comme source d'incertitude pour les porteurs de projets.

Ainsi, dans le cadre du chantier transversal « simplifications et qualité de service », il est proposé :

- pour la première, de transférer au préfet les compétences actuellement dévolues au ministre, lorsque les travaux ou aménagements s'inscrivent dans un programme d'ensemble ou une charte paysagère eux-mêmes approuvés par le ministre, après avis de la Commission supérieure des sites et paysages ;
- pour la seconde, d'étudier un régime d'autorisation simplifiée et/ou une déconcentration de l'autorisation pour les espèces protégées « communes », qui ne figurent pas dans les listes d'espèces menacées sur les listes rouges européennes.

Ces deux exemples sont symboliques – et non exclusifs – de la volonté des deux ministères de poursuivre la vague de déconcentration qui caractérise leur action depuis 30 ans.

Il est rappelé également que le **projet de loi pour un État au service d'une société de confiance** prévoit que « *l'organisation administrative prend en considération la diversité et la spécificité des territoires* » (article préliminaire) et que le pouvoir de dérogation donné aux Préfets est inscrit dans un projet de décret spécifique.

Par ailleurs, la déconcentration de la gestion des ressources humaines, dès lors qu'elle est conçue dans une logique d'efficacité et d'efficience demeure une nécessité à laquelle les MTES/MCT adhèrent résolument comme en atteste l'organisation actuelle très déconcentrée. Une harmonisation des niveaux de déconcentration entre DDI et directions régionales est néanmoins à effectuer afin

d'en accroître la lisibilité par les chefs de service et les agents mais également de réduire les coûts de gestion induits. Enfin, conformément à nos pratiques actuelles, il nous apparaît que la déconcentration managériale est l'enjeu essentiel afin de donner aux chefs de service les responsabilités adaptées en matière notamment de mobilité, de propositions pour les promotions et de modulation de l'indemnitaire.

2 / Le recentrage de l'État sur ses missions

Malgré les réflexions portées au cours des dernières années, la liste des missions abandonnées ou réduites n'a pas compensé le niveau des baisses d'effectifs dans les services. Pour compenser cette différence, les services se sont réorganisés, ont optimisé la conduite de leurs processus, ont établi des priorités.

Cette rationalisation atteint aujourd'hui ses limites. Le recentrage des missions des services du pôle ministériel est au cœur de leur politique de transformation. Il vise plusieurs objectifs :

- veiller à un **meilleur partage des missions notamment avec les collectivités** (pourraient par exemple être étudiées dans ce cadre les activités portuaires, l'organisation des capitaineries, ou encore dans le domaine de la gestion de l'eau) ;
- **mettre fin à la « sur-administration »** de certains domaines (par exemple certaines activités de loisir : plaisance, chasse amateur...) ;
- **construire une administration en capacité de jouer un rôle d'ensemblier des politiques sectorielles** (par exemple une administration intégrant les différents enjeux du développement durable des activités maritimes) par une mise en réseau des connaissances disponibles, l'accès aux données, la mobilisation de ces connaissances au profit de l'innovation ;
- **consolider les missions de régulation des activités économiques** (par exemple dans le secteur des transports) et l'application du droit européen et international (en particulier dans le domaine de l'environnement).

La poursuite de la baisse des effectifs au sein des services déconcentrés est inéluctable et impactera plus spécifiquement les DDT :

- le programme « UTAH » (principalement politiques de logement et d'aménagement) porte une baisse similaire à celle prévue pour le pôle ministériel pendant le quinquennat ; or, l'essentiel de ses missions (8 600 ETP sur 10 500 sont portées par les DDT-M) ;
- le programme « PEB » (paysage, eau, biodiversité) devrait baisser dans les mêmes proportions ; (2 000 ETP sur 3 500 sont portés par les DDT-M) ;
- le programme « CPPEDD » (fonctions support et développement durable) devrait également baisser de manière équivalente, tous les niveaux d'administration étant concernés.

Pour faire face à ces baisses et renforcer leur efficience, **les DDT devront se concentrer sur les missions où elles sont indispensables** en s'adaptant aux besoins des acteurs et aux évolutions institutionnelles. Ainsi, dans le domaine de l'aménagement, les différentes vagues de décentralisation et la montée en puissance des intercommunalités conduiront à changer le mode d'intervention vis-à-vis des collectivités. Les missions où l'État agit encore en tant qu'opérateur

(fiscalité de l'urbanisme, instruction de dossiers...) devront être requestionnées.

Des vagues importantes de **simplification et de dématérialisation** des procédures sont attendues dans le domaine du logement, de la chasse, de la police de l'eau et de la biodiversité et permettront, avec la revue des missions, d'accompagner le schéma d'emploi d'ici la fin du quinquennat.

3/ Le développement de l'interministérialité

Une approche pluridisciplinaire déjà intégrée

En dehors des services spécialisés que sont les directions interrégionales des routes et de la mer, les services déconcentrés qui portent les politiques publiques du pôle ministériel reposent sur une organisation pluridisciplinaire. Cette organisation, interministérielle pour les directions départementales, est le résultat de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État (REATE). Pour les directions régionales (DREAL) on notera le choix de regroupement, sous une même autorité ministérielle des anciens services "aménageurs" (directions régionales de l'équipement) avec les services "protecteurs" (directions régionales de l'environnement et directions régionales des installations classées) pour constituer des pôles techniques cohérents au regard des incidences réciproques des politiques portées et des services qui agissent au plus près des territoires.

Cette organisation a fait ses preuves, autant au niveau départemental que régional pour faciliter la coordination, au sein de l'État, et faciliter l'émergence de projets d'investissement des entrepreneurs.

Les services ont donc adhéré à l'organisation prônée par la circulaire du 12 décembre 2014 : la mise en place de sous-préfets « facilitateurs de projets » au niveau local dans le cadre d'un fonctionnement en « mode projet » permettant le décroisement des services au profit d'un même projet, la mise en synergie des compétences et surtout l'unicité de la parole de l'État sur les territoires.

Ces nouveaux modes de fonctionnement sont désormais intégrés au fonctionnement ordinaire des services de l'État (par exemple la création du régime de l'autorisation environnementale dite "unique" repose sur ce mode d'organisation) et à leur projet managérial (voir par exemple la posture affirmée par les DREAL, pour assurer l'accompagnement des projets particulièrement sensibles et la maîtrise des délais, dans leur charte signée le 2 janvier 2014).

Vers plus de coopération encore

Ce mode de fonctionnement doit donc non seulement être maintenu, mais il peut être renforcé en formalisant davantage les modes de coopération entre services de l'État sur les grands sujets transversaux de politiques publiques. Il serait par exemple souhaitable, au niveau régional, de **renforcer la coordination interministérielle, dans le domaine du développement durable et du logement** :

- entre DRAAF, DREAL et ARS, sur l’articulation entre production agricole, préservation de l’environnement et de la santé, développement des énergies renouvelables et de l’économie circulaire ;
- entre DRDJSCS et DREAL sur les politiques sociales du logement et de l’hébergement.

À cette fin, **des feuilles de route interministérielles communes à ces services déconcentrés pourraient être établies par les ministères concernés** avec un suivi adapté de leur mise en œuvre.

Les mutualisations inter services au sein d’un même département

Au sein d’un même département, des mutualisations peuvent être pertinentes pour certaines fonctions support (moyens généraux, action sociale...), dans la mesure où leurs implantations géographiques sont proches et qu’elles permettent des gains d’efficacité et d’efficacité notables.

En revanche :

- il est inopportun de mutualiser des fonctions nécessaires à l’exercice du pilotage et du management. À ce titre et eu égard au rôle de proximité indispensable, les fonctions RH n’ont pas vocation à rentrer dans le cadre des mutualisations ;
- le rapprochement de fonctions métiers très différentes ne permet aucune synergie ; il ne résout donc pas les problèmes de fragilité de certaines missions évoqués plus haut et ne permet aucun gain d’efficacité.

Dans le même sens, le caractère interministériel des DDT(M), qui permet de rapprocher au sein d’un même service et sous l’autorité d’un même directeur des agents assurant des missions différentes mais en interaction sur les territoires. Elle ne s’oppose pas à une gestion ministérielle des emplois et des agents. Une gestion ministérielle des effectifs des DDT(M), comme des autres DDI, reste indispensable parce que ces services portent des missions techniques qui nécessitent des métiers et des compétences spécifiques, dont découlent les différents statuts des agents, justifiant des formations et de la construction de parcours professionnels qui ne sont pas propres aux DDI mais qui induisent des mobilités entre DDI, DREAL et opérateurs ministériels. Ces parcours permettent aux agents des DDI et donc aux services de disposer de réelles compétences techniques. Ils ne peuvent être construits que si la gestion RH est ministérielle.

A contrario, une mutualisation porterait atteinte à la capacité de maintenir ces compétences techniques et à piloter les parcours professionnels. La perte de compétences serait substantielle et rapide et porterait préjudice à la capacité de l’État à assurer ses missions dès lors qu’elles mobilisent des compétences techniques et une expertise fortes.

4/ Une meilleure articulation entre les différents niveaux d’administration

La question de l’articulation entre les différents niveaux d’administration est indispensable afin de porter une parole cohérente de l’État et un service fluide et efficace aux usagers. Il s’agit ainsi, en fonction de l’évolution des moyens disponibles et des politiques prioritaires mises en œuvre, de trouver **le meilleur compromis entre la préoccupation de proximité** (un interlocuteur à compétence polyvalente, disponible et mobilisable au plus près des territoires) **et le besoin de technicité** (capacité à mobiliser des expertises pointues pour donner des réponses adaptées et robustes sur des dossiers complexes).

Articulation des missions aux niveaux départemental et régional

Les missions partagées entre DREAL et DDT ont déjà fait l'objet d'une clarification qui doit être poursuivie. En effet, pour accompagner la réforme territoriale de 2015, le précédent gouvernement avait demandé que les missions du pôle ministériel exercées conjointement par les DREAL et les DDT fassent l'objet d'un réexamen, de manière à conforter l'échelon départemental comme niveau de droit commun pour la mise en œuvre des politiques publiques.

Ce travail a été mené dans toutes les régions (y compris les régions "non fusionnées") et a donné lieu à une synthèse nationale. De l'avis général, il a été très utile pour redéfinir le bon niveau d'intervention et notamment pour que les expertises qui ne peuvent pas être maintenues dans chaque département puissent être exercées par les DREAL (par exemple pour les politiques de biodiversité).

Ce travail devra être poursuivi et réactualisé périodiquement compte tenu de l'évolution forte des politiques publiques et de celle des moyens.

La montée en puissance des sujets de santé liée à l'environnement (pesticides, perturbateurs endocriniens, espèces invasives...) ou l'adaptation au changement climatique (y compris la réhabilitation thermique), constituent des exemples de changements profonds dans les missions qui conduisent les services de l'État à devoir s'adapter en permanence.

Du reste, le principe de la répartition entre pilotage (régional) et mise en œuvre (départemental) ne doit pas être mis en œuvre de façon rigide, mais de façon souple, en fonction des caractéristiques des missions : par exemple, les DDT pilotent et mettent en œuvre les politiques de la chasse, de la ville, le contrôle de l'application du règlement bois de l'Union européenne, le contrôle des règles de construction... sans intervention significative du niveau régional. A contrario, les politiques sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), de protection des sites classés ou de prévision des crues sont mises en œuvre par le service régional sous l'autorité fonctionnelle du préfet de département.

L'interdépartementalisation

L'organisation des unités départementales (UD) et interdépartementales (UiD) des DREAL est l'exemple le plus abouti de mutualisations interdépartementales.

Pour l'essentiel, leurs missions concernent l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement, le contrôle des appareils à pression et le contrôle technique des véhicules.

Les unités départementales ou interdépartementales des DREAL œuvrent dans le cadre d'une organisation très intégrée, d'une part en réseau, en partageant certaines compétences entre UD voisines, d'autre part avec le siège de la DREAL où se situent en général les expertises les plus pointues et le contrôle de second niveau : en fonction de l'urgence, de l'expertise requise, de la charge de travail, un même dossier peut être traité entièrement par une unité départementale, pris en charge par un agent fonctionnel du siège, ou faire l'objet d'un appui technique de ce dernier. Cette souplesse et cette capacité d'adaptation permanente aux situations qui se présentent est une force au quotidien. Elle permet également d'adapter sans difficulté la répartition des moyens entre le siège de la DREAL et les UD, ou entre les UD³.

³ Par exemple, le développement rapide des projets de production d'énergie éolienne sur certaines zones a conduit à des adaptations de ce type en renforçant les moyens de certaines UD ou en spécialisant des appuis fonctionnels au siège de

Mise en place après la crise AZF, très lisible vis-à-vis des interlocuteurs externes, cette organisation, depuis reconnue et confirmée, a permis de répondre de manière efficiente (synergie des compétences, réactivité) aux enjeux sensibles de sécurité.

D'autres organisations interdépartementales, entre DDT, ont vu le jour sur des expertises rares (règlement bois de l'union européenne, Natura 2000, appui juridique, grands prédateurs...) ; mais elles restent d'envergure très limitée et certainement pas à la hauteur des enjeux posés par la poursuite des réductions d'effectifs.

La situation des DDT situées dans les territoires les plus fragiles mérite en particulier d'être étudiée. La DDT moyenne, parmi les 20 plus petites, compte 84 ETP au titre du pôle ministériel, en grande majorité issue de 3 programmes UTAH (55 ETP), PEB (15 ETP) et CPPEDD (11,5 ETP). La proportion d'agents de catégorie A (20 %) est particulièrement faible. Le taux de vacance est élevé dans 8 départements sur 20 (au-dessus de 5 %), de même que l'âge moyen (51 ans), 43 % ayant plus de 55 ans.

Une déclinaison des baisses de ces trois programmes à ces 20 DDT, sans mesure corrective, conduirait à faire baisser leurs effectifs moyens de 10 % environ (MTES/MCT).

Les missions écologie (PEB et PR principalement, ECAM et IST marginalement) seraient en particulier fortement impactées par un passage sous la taille critique par spécialité métier.

Le maintien des compétences techniques pluridisciplinaires au sein des directions départementales interministérielles (DDI) favorisant leur caractère « d'ensembliser des politiques territorialisées de notre pôle ministériel », conduit à avancer l'idée d'une organisation interdépartementale beaucoup plus ambitieuse que celle portée jusqu'à présent, en combinant comme il est dit plus haut le besoin d'expertise et la préoccupation de proximité.

1ère proposition

Il est proposé d'**expérimenter** dans quelques DDT, notamment parmi les moins dotées en effectifs, **une organisation visant à mutualiser sous la forme de pôles interdépartementaux**, d'une part les missions des DDT dans le domaine de l'environnement et des risques naturels, d'autre part certaines fonctions supports. Cette option est confortée par la Cour des comptes qui, dans son dernier rapport provisoire sur les DDT⁴1 « invite donc les ministères à (...) développer la mutualisation interdépartementale des activités en situation de fragilité et/ou faisant appel à des compétences spécifiques rares ». Les pôles concerneraient au moins deux départements limitrophes.

Dans le cadre de ces expérimentations serait constituée une « mission interdépartementale de l'eau, de la nature et des risques naturels » constituée des agents appartenant aux deux DDT dans ces domaines.

Cette mission, dirigée par un cadre A+, serait placée sous l'autorité directe soit d'un des deux directeurs de DDT (variante 1), soit d'un directeur commun aux deux DDT (variante 2), soit du directeur de la DREAL (variante 3), les deux dernières options garantissant une meilleure neutralité des arbitrages sur les plans de charge.

la DREAL

⁴ Cour des comptes, Relevé d'observations provisoires 2017 sur les DDT, page 8

La mission serait placée sous l'autorité fonctionnelle conjointe des préfets de départements concernés.

2nd proposition

Cette mutualisation, « intégrale » dans un domaine ciblé dans quelques départements où se posent à la fois des problèmes de taille et de compétences critiques, ne serait pas exclusive d'autres formes de mutualisations laissées à l'appréciation locale, dans les départements ne faisant pas l'objet de l'expérimentation.

Le choix des missions concernées serait organisé sur la base d'une liste nationale des missions qui se prêtent plus particulièrement à cette mutualisation interdépartementale et dont la réalisation pourrait être effective à court terme.

Ces mutualisations, ciblées sur des expertises plus pointues, visent à répondre au besoin de compétences spécifiques dont le maintien dans chaque département ne se justifie pas, pour des raisons d'efficacité. À l'exemple du contrôle du règlement bois de l'union européenne dans le domaine de l'écologie, d'autres pourraient être développés dans le domaine de l'aménagement et du logement, par exemple le maintien de compétences en matière de contrôle des règles de construction. La mise en œuvre de ces mutualisations ne présente aucune difficulté juridique.

Une délégation au cas par cas aux collectivités territoriales

1^{ère} proposition

Certaines politiques publiques pourraient être déléguées au cas par cas aux collectivités territoriales, dans le cadre du droit à la différenciation mis en avant par le Président de la République au cours de la Conférence nationale des territoires : des expérimentations de transfert à des collectivités territoriales volontaires pourraient être menées, sans être amenées à devoir être généralisées sur l'ensemble du territoire si elles se révèlent positives.

A titre d'exemple, la politique de préservation et reconquête de la biodiversité et des paysages sur le territoire rentre souvent en synergie avec les politiques d'aménagement et de développement durables mises en œuvre par certaines grandes collectivités, qui peuvent donc trouver un intérêt à ce transfert.

Sur des territoires qui apparaissent être en capacité de porter activement la mise en œuvre de compétences nouvelles en matière de politiques publiques (**certaines métropoles, voire certains grands EPCI**), en complémentarité avec celles dont ils sont déjà investis, il pourrait être pertinent de mener de telles **expérimentations**.

2nd proposition

En cas de réussite de ces transferts dans les départements très urbains comportant une métropole, il pourrait être envisagé une redéfinition des missions exercées par l'échelon départemental pour simplifier la carte entre les métropoles et les départements.

Un État qui s'adapte

Cas particulier de la Corse

Une adaptation différenciée devrait également être envisagée dans la région de Corse, pour prendre en compte la création de la collectivité de Corse, qui a des impacts sur les services de notre pôle ministériel (un seul service pour le niveau départemental et le niveau régional, avec des unités **territoriales à Ajaccio et à Bastia**).

Des propositions spécifiques seront faites en ce sens.

Cas particulier de l'Île-de-France

L'organisation de nos services pourra le cas échéant être examinée en fonction des évolutions des collectivités territoriales et de la métropole du grand paris.

Outre-mer

De la même façon, une évaluation du modèle des DEAL dans les départements d'outre-mer devra être conduite pour ajuster si besoin les organisations décidées lors de la REATE.

L'organisation infra-départementale

Elle doit s'adapter au nouveau contexte des EPCI, mais de façon différenciée.

La montée en compétences et en moyens des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans le cadre des nouveaux SDCI (schémas départementaux de coopération intercommunale) conduit naturellement l'État à adapter son organisation pour faciliter le dialogue avec les intercommunalités. L'adaptation du périmètre des arrondissements, la restructuration de celui des unités territoriales des directions départementales en sont les illustrations les plus visibles.

Dans les territoires où des enjeux multiples et contradictoires sont portés par l'État, la cohérence de sa parole face aux collectivités devient une nécessité impérieuse pour assurer la cohérence et l'efficacité de son action.

Pour autant, le maintien de structures infra-départementales ne doit pas être systématique et ne se justifie pas lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des politiques publiques suffisamment cadrées ou n'ayant pas d'incidence notable vis-à-vis d'autres politiques publiques. Dans le cas contraire, cela conduit à un niveau supplémentaire au sein de l'État dans ses relations avec les collectivités, sans aucune valeur-ajoutée. Plus précisément, le maintien de préfets d'arrondissement et celui des unités territoriales des DDT se justifie dans des secteurs éloignés du chef-lieu de département et souffrant d'un déficit de structuration intercommunale.

Opérateurs de l'État

Un certain nombre des établissements publics sous tutelle du pôle ministériel ont déjà une organisation territorialisée (ADEME, AFB, CEREMA, VNF, ONF, etc.).

Cependant, l'organisation collective des services et des opérateurs mériterait également d'être mieux formalisée. Comme il est dit en préambule, le maintien des compétences critiques et d'une proximité des services de l'État avec les territoires doit s'envisager en tenant compte de la synergie

avec ses établissements publics.

Au niveau départemental, le lien devra être plus affirmé en confiant par exemple au DDT un véritable rôle de coordination fonctionnelle des activités de police exercées par les établissements publics de la sphère écologie (AFB, ONCFS, Parcs). La définition de feuilles de route communes devrait devenir la règle, de manière à permettre au représentant de l'État de vérifier périodiquement la bonne adéquation des priorités et de l'action territoriale des agences avec celles des services. Les établissements publics fonciers ou les grands opérateurs comme Voies Navigables de France auraient à l'évidence tout intérêt à entrer dans ce type de dispositif.

D'une façon plus générale, les établissements publics intervenant à l'échelle départementale, mais ne disposant pas d'une représentation territoriale à cette échelle, ont besoin d'un appui fort de la part des directions départementales ou des unités interdépartementales des DREAL pouvant aller jusqu'à un besoin de représentation. Le cas de l'ADEME est un bon exemple d'établissement qui s'appuie de plus en plus sur les services départementaux dans la mise en œuvre des politiques publiques. Cette nouvelle forme de relation devrait être traduite dans les contrats d'objectifs et de performance.

Cas particulier de quelques politiques publiques

Les cas du logement, de l'entretien routier et de l'action territoriale sur le milieu marin pourront bénéficier d'une réflexion plus approfondie.

En effet, dans le rapport de synthèse inter-inspections au titre de l'année 2014 sur l'organisation et le fonctionnement des DDI⁵ par exemple, il est indiqué que le partage de missions entre différentes structures (les DDCCS-PP pour la fonction sociale du logement, les DDT-M pour l'accès au logement, la rénovation urbaine, et l'habitat indigne) est perfectible, d'autant que dans les DDCCS, les effectifs consacrés au logement social sont faibles et dispersés sur plusieurs programmes.

La Cour des comptes estime également, dans son dernier rapport provisoire sur les DDT précité, que cette organisation n'est pas optimale. Ce point devrait donc être réinterrogé.

De leur côté, les services spécifiques que sont les DIR pour l'exploitation et l'entretien routiers, les DIRM et les DML (au sein des DDT-M) pour le milieu marin sont susceptibles d'être impactés par l'évolution des missions qu'ils exercent. En fonction des décisions qui seront prises en ce domaine, une réflexion spécifique devra être conduite.

5/ L'amélioration de la qualité de service de proximité au profit des usagers

L'amélioration de la qualité de service fait l'objet d'un chantier transversal spécifique lié aux questions de simplification. Des propositions seront faites dans ce cadre.

5 Comité de pilotage du dispositif d'intervention inter-inspections dans les DDI-IGA/IGAS/IGJS/IGSCCRF/CGEDD/CGAAER, *Rapport de synthèse des missions d'examen de l'organisation et du fonctionnement des DDI réalisées au titre de l'année 2014*, octobre 2015, page 9

Quelques sujets de réflexion sont résumés dans le tableau ci-dessous :

Catégorie d'utilisateurs	Acuité des relations des services MTES-MCT	Domaines principaux d'évolution à prendre en compte pour la réflexion
Particuliers	En général faible sauf pour certaines missions spécifiques par exemple le rôle de délégué de l'ANAH pour les DDT	Maison de services de l'État Outils numériques Développement de la participation du public
Monde économique	Forte pour l'exercice des polices spéciales (autorisations préalables, contrôles...)	Innovation, simplification Demande d'accompagnement en amont des projets Demande de plus de ciblage des contrôles
Collectivités	Très forte : Nombreuses politiques publiques décentralisées Evolution du paysage institutionnel local Demande forte d'accompagnement des collectivités locales, y compris sur les domaines déconcentrés (gestion de l'eau, urbanisme)	Accompagner les nouveaux EPCI pour une mise en autonomie Répondre aux besoins différenciés des collectivités en matière d'ingénierie en tenant compte de la future agence de cohésion des territoires Demande d'accompagnement en amont des projets Demande de plus de ciblage des contrôles