

La Préfète

**LA RÉORGANISATION
DE L' « ÉTAT DÉPARTEMENTAL »
DANS LES HAUTES-ALPES**

Rapport au Préfet de la région PACA
en vue de la réorganisation des services de l'État dans les Hautes-Alpes

6 octobre 2008

Le présent rapport expose dans le détail les propositions que j'avance pour réorganiser les services de l'État dans le département des Hautes-Alpes. Les propositions cardinales sont rassemblées dans ma note à M. le Préfet de la région PACA.

Ce document synthétise les travaux que j'ai menés et que j'ai fait réaliser par mes services. Il s'appuie en grande partie sur les rapports que m'ont rendus des groupes de travail que j'ai constitués pour préparer la Révision Générale des Politiques Publiques dans le département des Hautes-Alpes.

Ce rapport regroupe les éléments de mon diagnostic et les axes de ma proposition dans l'ordre suivant :

I. DIAGNOSTIC	2
A. Les spécificités du département des Hautes-Alpes	2
B. L'État dans les Hautes-Alpes : situation, faiblesses et priorités.....	3
C. La modernisation de l'État dans le département	5
II. PROPOSITIONS	8
A. La réorganisation de la préfecture en deux pôles	8
B. La création d'une Direction Départementale des Territoires	9
C. La création d'une Direction de la Population et de la Cohésion Sociale	11
D. Les possibilités de mutualisations	13

I. DIAGNOSTIC

A. LES SPECIFICITES DU DEPARTEMENT DES HAUTES-ALPES

1. Un département touristique

Les activités touristiques sont importantes pour le département : elle constituent 81,2% de l'emploi salarié. Cette prégnance entraîne de **fortes variations saisonnières du nombre d'habitants**. La population permanente du département est de 132 000 personnes. Le nombre de personnes présentes dans le département peut être **multiplié par trois ou par quatre pendant l'été et pendant l'hiver**. Les Hautes-Alpes sont le département français où le ratio population touristique/population permanente est le plus élevé. Les résidences secondaires constituent près de la moitié du parc immobilier départemental. Cela élève la pression foncière pour les résidents permanents.

L'importance du tourisme dans l'économie locale requiert des **investissements importants** de la part des communes : remontées mécaniques, infrastructures d'hébergement, approvisionnement en eau, etc.

Les activités touristiques ont constitué et constituent la principale source de revenu pour le département. Mais leur importance a conduit l'économie locale à une **dépendance excessive à l'égard des variations climatiques** et, plus largement, du secteur.

L'importance du tourisme détermine la **structure et la nature de la population active** du département. Elle est en grande partie composée de travailleurs saisonniers occupant des emplois précaires et à faible valeur ajoutée : 70 % des contrats de travail ont, dans les Hautes-Alpes, une durée inférieure à six mois. Les jeunes diplômés ont tendance à quitter le département pour se former et pour travailler.

2. Un département aux revenus relativement faibles

Le département des Hautes-Alpes connaît un **taux de chômage bas** : un peu plus de 6%.

Mais il se situe à **l'avant-dernière position nationale pour le revenu annuel moyen par habitant** : 14 482 €. Pour ce qui concerne les personnes âgées, plus de 11 % vivent sous le seuil de pauvreté contre 7,6 % dans la région PACA. Enfin, 63 % des habitants du département pourraient prétendre à un logement social.

3. Un département rural

Les Hautes-Alpes sont un **département où l'agriculture occupe une place traditionnellement importante**. Ce territoire est le moins industrialisé de France : le secteur industriel y représente 5 % de l'emploi salarié contre 23 % en moyenne au niveau national. **L'agriculture est étroitement liée au tourisme** : elle contribue à l'entretien des espaces naturels et donc au maintien de l'attractivité touristique du département.

L'agriculture des Hautes-Alpes est néanmoins soumise à de **fortes contraintes**. L'étendue des reliefs montagneux réduit les surfaces agricoles utiles. Les élevages sont exposés aux risques inhérents à la présence du loup dans les massifs. L'hétérogénéité du réseau hydrologique rend les approvisionnements en eau difficiles, alors même qu'ils servent à de multiples usages : consommation humaine, irrigation, alimentation des canons à neige et production d'hydro-électricité.

Le département est **essentiellement rural** : il comprend seulement deux communes de plus de 10 000 habitants : Gap, le chef-lieu de département, et Briançon, la sous-préfecture.

Le territoire est extrêmement fragmenté et compartimenté. Il compte 177 communes réparties entre des vallées très cloisonnées. Et les structures intercommunales sont nettement sous-dimensionnées et sous-utilisées. L'exemple le plus frappant en est donné par le fait que les communes entourant Gap et la ville elle-même ne se sont jamais réunies en communauté d'agglomération. L'une des conséquences les plus dommageables de cette fragmentation est la faiblesse des finances locales.

4. Un département frontalier

Les Hautes-Alpes jouxtent l'Italie. Cette position géographique crée des **opportunités** de développement pour le moment peu exploitées.

Mais elle génère aussi des **contraintes supplémentaires** en matière de sécurité intérieure : les flux de ressortissants communautaires et non communautaires ainsi que les **migrations illégales** sont importants dans les Hautes-Alpes.

5. Un département enclavé

L'**enclavement** du département est non seulement **géographique** mais aussi **économique et politique**.

L'enclavement géographique est dû à la **prégnance de la montagne**. Les grandes villes du département n'ont **pas de liaisons routières ou ferroviaires rapides** avec les deux métropoles régionales de Marseille et de Grenoble. De plus, le réseau ferré départemental est peu développé et vétuste. Aux difficultés de transport s'ajoutent la multiplicité des risques naturels. Enfin, de nombreuses vallées sont difficilement accessibles.

L'**enclavement économique** renforce la **dépendance du département à l'égard des activités touristiques et agricoles**. Il se manifeste par la faiblesse de l'industrialisation du territoire. On peut parler d'enclavement économique dans la mesure où les initiatives visant à diversifier les activités économiques et les actions pour encourager les jeunes actifs diplômés à s'installer dans le département sont rares. La démographie du département est en conséquence marquée par un fort **exode rural** relayé par une « **fuite des cerveaux** ». Ces mouvements semblent pourtant limités par une **croissance modérée de la population ces dernières années**.

Cet enclavement géographique et économique entretient un **enclavement politique**. Certes, la commune de Gap et certains de ses élus essaient de jouer un rôle moteur dans le développement du département. Une volonté politique commune des principaux élus du département faciliterait l'émergence de projets destinés à donner une impulsion nouvelle aux Hautes-Alpes. **L'absence de dynamisme politique entretient en retour l'enclavement économique : il restreint les initiatives de diversification économique et de redynamisation démographique.**

B. L'ETAT DANS LES HAUTES-ALPES : SITUATION, FAIBLESSES ET PRIORITES

1. La présence de l'État dans le département : données quantitatives

Dans le département des Hautes-Alpes, on compte, en 2007 :

- **5 531 fonctionnaires** dont 2 507 pour le Ministère de l'Education Nationale et 1 040 pour le Ministère de la Défense.
- 235 321 570 € de dépenses de personnel
- 34 275 937 € de dépenses de fonctionnement et d'investissement
- **30 000 mètres carrés de bureaux** et locaux techniques occupés

2. La place centrale de l'État dans le département

La faiblesse relative des élites politiques et économiques locales donne à l'État, à ses services et à ses représentants une **place centrale** dans le département et dans sa population.

Il apparaît comme la **seule instance capable de surmonter les rivalités internes, de mobiliser les compétences et les ressources nécessaires pour satisfaire les besoins locaux**. Les habitants des Hautes-Alpes sont en conséquence très attachés aux services publics. Cela se traduit, chez les citoyens, par une hostilité certaine à l'égard des projets de réorganisation des services publics. Et cela s'exprime, chez les élus locaux, par de nombreuses demandes de soutiens financiers, techniques ou encore juridiques.

Le département des Hautes-Alpes exprime très clairement une « **demande d'État** ». C'est **à la fois un avantage et une contrainte**. Les exigences des citoyens à l'égard de l'État sont à la hauteur de l'importance qu'ils lui donnent.

3. Les faiblesses de l'« État territorial » dans les Hautes-Alpes

Les services de l'État ne sont pourtant pas exempts de carences.

Leurs implantations géographiques sont éparpillées entre quarante-sept sites, sans compter les bases militaires, le groupement de gendarmerie et les locaux judiciaires. Cette **fragmentation géographique** a pour conséquence de multiplier les guichets auxquels s'adressent les citoyens, de **brouiller la lisibilité** de l'organisation de l'État. Elle est dommageable aussi pour l'État lui-même : elle ne favorise pas la coordination interministérielle, n'évite pas certains doublons avec les administrations des collectivités territoriales et génère des coûts fixes supplémentaires inutiles.

Les services de l'État peinent enfin à proportionner leurs actions aux afflux de population saisonniers et à la croissance démographique même limitée que connaît le département depuis quelques années. Ils mettent donc souvent en place des **dispositifs sous-dimensionnés**.

4. Les missions prioritaires de l'État dans le département

La principale mission de l'État dans le département est d'**inciter les acteurs locaux à élaborer un nouveau projet** pour leur territoire. Son action a plusieurs axes prioritaires et s'adresse à trois publics principaux :

1^{er} axe d'action : agir en direction des **résidents permanents et non permanents** :

- Adapter l'offre de services au public aux besoins, en particulier en matière de santé publique (médecine du travail pour les saisonniers)
- Élaborer et mettre en œuvre des plans de prévention des risques naturels (PPRN) rapides et efficaces

2^{ème} axe d'action : inciter le département à **transformer son modèle économique** :

- **Diversifier** les secteurs d'activité : énergies renouvelables, agricultures nouvelles
- Diversifier l'offre touristique
- Élever le niveau de qualification des emplois
- **Réduire la précarité** découlant de la saisonnalité des emplois
- Transformer les contraintes des zonages environnementaux (Natura 2000, parcs naturels national et régional) en facteurs de développement par la création d'un « Label vert »

3^{ème} axe d'action : agir en direction des **collectivités territoriales** :

- Pallier leur faiblesse financière en leur fournissant un **soutien technique et juridique**
- Sensibiliser les élus à leurs obligations en matière environnementale
- **Rationaliser la gestion de l'eau** en résolvant les conflits d'usage (agriculture, consommation ménagère, neige de culture, hydroélectricité)
- Inciter à des **regroupements intercommunaux** plus larges et mieux construits
- Promouvoir la création d'une **communauté d'agglomération de Gap** pour doter le département d'une « locomotive » politique et économique

C. LA MODERNISATION DE L'ÉTAT DANS LE DÉPARTEMENT

1. Dans les Hautes-Alpes, la modernisation de l'État a déjà commencé

Les **services préfectoraux** ont été réorganisés :

- nouvelle répartition des attributions entre la préfecture et la sous-préfecture de Briançon
- transfert de compétences départementales à la sous-préfecture : réglementation générale hors sécurité intérieure, action touristique, etc.

La **coordination interministérielle** a été renforcée par plusieurs dispositifs :

- création d'une mission inter-services, la MISSA
- regroupement des missions en quatre pôles de compétence : cohésion sociale, culture, sécurité et prévention des risques
- formations interministérielles des personnels
- création d'un conseil « G8 » organe restreint de gouvernance départementale présidé par Mme la Préfète et composé du trésorier payeur général, des directeurs des actuelles DDE, DDAF, DDASS, DDTEFP et des membres du corps préfectoral

Les **réformes administratives nationales** ont rapidement été appliquées :

- 1^{er} juillet 2008 : création du Service Départemental d'Information Générale (SDIG) et de l'antenne départementale de la Direction Centrale du Renseignement Intérieur (DCRI)
- création de la DGFIP, lancement de trois Services des Impôts des Particuliers (Gap, Briançon, Embrun)
- fusions de postes comptables
- élaboration d'une **stratégie immobilière interministérielle**
- regroupement progressif de services selon des rapprochements fonctionnels conformes à la RGPP
- Accueil effectif du CADPA (DIACT) au sein de la préfecture le 1^{er} mars 2008

2. La RGPP dans les Hautes-Alpes : une large concertation

Les **travaux internes à l'administration** ont été menés :

- par le collège des directeurs et chefs de services déconcentrés. Il a d'abord fixé les objectifs de la réforme. Il a ensuite organisé les cadres de la concertation sous la forme de huit groupes de travail. Il a enfin synthétisé les conclusions des groupes de travail.
- par **huit groupes de travail thématiques**
- par les comités techniques paritaires de chacune des administrations

La **concertation avec les représentants syndicaux** des agents publics a fait l'objet de deux réunions. Elle a permis de recueillir leurs interrogations concernant :

- le devenir des statuts des fonctions publiques
- l'amélioration de la lisibilité pluri-annuelle sur l'évolution des effectifs
- la nécessité de redéfinir les missions des agents publics pour tenir compte de la réduction des effectifs
- l'impact de la régionalisation des missions sur les actions de proximité de l'État
- la situation des agents dont les missions seront transférées au plan régional

Une **réunion avec les principaux élus locaux** sur le volet départemental de la RGPP leur a permis :

- de mieux appréhender les enjeux de la RGPP
- d'exprimer leur accord avec ses objectifs
- de souligner les **risques d'une régionalisation généralisée** des services de l'Etat : méconnaissance des besoins spécifiques du département, affaiblissement des partenariats locaux entre administrations d'Etat et administrations des collectivités territoriales
- de réaffirmer leur **attachement à l'échelon départemental** de l'administration préfectorale : ils ont besoin d'un interlocuteur au fait de la situation du département.
- de demander que des services régionalisés soient implantées dans leur département et non pas seulement dans le département chef-lieu de région
- de souligner que la **fusion entre le département des Hautes-Alpes et celui des Alpes de Hautes-Provence n'est pas souhaitable**. Elle additionnerait des faiblesses plus qu'elles n'augmenterait les capacités d'action.

3. Les acteurs de la RGPP : les groupes de travail thématiques

Pour élaborer ma proposition de réorganisation des services de l'État dans le département des Hautes-Alpes, j'ai constitué **huit groupes de travail thématiques**. Chacun était chargé de rédiger un rapport sous forme de **cahier de propositions**. Le tableau ci-dessous indique pour mémoire leurs thèmes de réflexion et leurs animateurs respectifs :

Thèmes des groupes de travail	Animateurs et co-animateurs des groupes de travail
Direction Départementale des Territoires (DDT)	Directeur départemental de l'équipement Directeur départemental de l'agriculture et de la forêt
Direction Départementale de la Population et de la Cohésion Sociale (DDPCS)	Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales Directeur des actions et de la coordination interministérielles de la préfecture
Sécurité intérieure et sécurité civile	Directeur de cabinet de la Préfète
Missions régaliennes	Secrétaire général de la préfecture Directeur des libertés publiques et des collectivités locales
Missions transversales : immobilier, GRH,	Chef du service des ressources humaines et

formation, coordination interministérielle, courrier, immobilier, mutualisations	des moyens de la préfecture
Systèmes et réseaux d'information	Chef du SDSIC de la préfecture Responsable informatique de la DDE
Direction des Finances Publiques (DFiP)	Trésorier Payeur Général Directeur départemental des services fiscaux
Inspection académique	Inspecteur d'Académie

4. Un rythme rapide, un calendrier de travail resserré

Le Premier ministre ayant donné des instructions pour que le rythme d'élaboration des propositions soit soutenu, j'ai établi un calendrier de travail serré. Le tableau ci-dessous récapitule ses principales étapes :

Date et/ou événement	Actions
4 septembre 2008 1 ^{ère} réunion du collège des chefs de service	Établir un premier état des lieux sur les besoins spécifiques du département Préciser les missions de l'animateur du groupe : <ul style="list-style-type: none"> • dresser un diagnostic départemental • recenser les services concernés par le thème du groupe de travail • identifier les missions relevant du thème • identifier les missions susceptibles d'être mutualisées au niveau régional • identifier les missions susceptibles d'être mutualisées au niveau départemental • proposer des modes de coopération entre unités territoriales des directions régionales et directions départementales Échanger des informations sur les propositions élaborées dans les autres départements
2 octobre 2008 : Réunion du collège des chefs de services	Transmettre et présenter à la Préfète des rapports des groupes de travail
6 octobre 2008	Finaliser la proposition de réorganisation de la Préfète du département des Hautes-Alpes au Préfet de la région PACA
8 octobre 2008	Transmission de la proposition au Préfet de la région PACA

II. PROPOSITIONS

A. LA REORGANISATION DE LA PREFECTURE EN DEUX POLES

La réorganisation que je propose entraîne une redistribution de certaines missions entre les nouvelles structures de la préfecture.

Le tableaux ci-dessous récapitule les missions respectives des **deux futurs grands pôles** de la préfecture.

Pôle	Responsable	Missions
Direction des services du cabinet et de la sécurité	Directeur de cabinet de la Préfète	Sécurité intérieure et sécurité civile Prévention et lutte contre la délinquance Sécurité routière Réglementation générale en matière de sécurité : vidéosurveillance, armes, agréments, etc. Défense civile Prévention des risques naturels et technologiques Affaires réservées Protocole Communication interministérielle Elections professionnelles et politiques
Secrétariat général	Secrétaire général, sous-préfet de l'arrondissement de Gap	<u>Cellule de pilotage de la performance :</u> Etudes, prospective et stratégie de l'Etat Relations avec les niveaux national et régional Coordination interministérielle Courrier interministériel <u>Service des moyens et des ressources humaines :</u> Gestion interministérielle des personnels Formation interministérielle Patrimoine immobilier Informatique Finances Action sociale <u>Service des relations avec les collectivités locales et les usagers :</u> Délivrance des titres Contrôle de légalité Marchés publics Pôle juridique et contentieux Lutte contre l'immigration illégale

B. LA CREATION D'UNE DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES

1. Les missions de la DDT des Hautes-Alpes :

- **Prévention des risques naturels** : cette mission est cruciale, car toutes les communes des Hautes-Alpes sont exposées.
- Urbanisme et aménagement du territoire
- Activités agricoles
- **Contrôle des remontées mécaniques** : la DDT des Hautes-Alpes assurera cette fonction pour toute la région PACA et la région Corse. En effet, l'actuelle DDE du département intervient déjà comme Bureau Interdépartemental des Remontées Mécaniques dans ces territoires.
- **Préservation de l'identité alpine** : la DDT des Hautes-Alpes assurera cette fonction pour le département des Alpes de Haute-Provence.
- « Restauration des terrains en montagne » (RTM) : ce service est intégré à l'Office National des Forêts.

2. Les domaines de la DDT des Hautes-Alpes

Conformément à la circulaire du 7 juillet 2008, la DDT est constituée de la DDE, de la DDAF et du bureau « environnement » de la préfecture. En conséquence, les domaines suivants seront de sa compétence :

- **Logement** : comme le département n'est pas éligible aux programmes de l'ANRU et qu'il ne comprend pas de « quartier difficile », **il ne requiert pas la création d'une Direction Départementale de la Cohésion Sociale**. En application des circulaires du Premier ministre des 7 juillet 19 septembre 2008 et pour maintenir les synergies entre la fonction « production du logement social » et les autres missions liées à l'action territoriale des actuelles DDE (notamment l'assistance technique aux collectivités locales), il est nécessaire de **ne pas scinder les activités logement actuellement effectuées par la DDE entre la DDT et la DDPCS**. Toutefois, la coordination avec les services à vocation sociale concernés par les questions du logement sera maintenue.
- **Sécurité routière** : la DDE dispose d'une cellule sécurité routière qui apporte une expertise sur tous les problèmes de sécurité. De plus, la DDE a pour mission de conseiller la Préfète en matière de circulation routière et de coordonner les différents opérateurs routiers en cas de crise. **La cellule « sécurité routière » sera donc incluse dans la DDT**. Mais la coordination des politiques de sécurité routière reste une attribution de la direction des services du cabinet et de la sécurité.
- **Éducation routière** : Les inspecteurs du permis de conduire sont rattachés à l'actuelle DDE. Je propose d'**attribuer à la future DDT l'enregistrement des candidats à l'examen**.
- **Gestion de crise** : les actuelles DDE et DDAF participent à la préparation des plans de crise et aux exercices « responsabilité défense, sécurité civile ». Elles prennent également part au COD, qui est sous l'autorité de la Préfète de département. Le futur chef de la DDT sera conseiller de technique auprès de la Préfète de département pour l'ensemble des missions de la future DDT.

- **Prévention des risques naturels** : dans les Hautes-Alpes, les risques industriels sont absents mais les **risques naturels sont omniprésents**, principalement du fait du relief très marqué du département. En conséquence, l'aménagement du territoire dans les Hautes-Alpes comprend toujours un volet « prévention des risques naturels ». La DDT apportera son concours au Directeur de cabinet de la Préfète pour l'élaboration des documents de prévention des risques. La DDT sera compétente pour la mise en oeuvre de ces dispositifs et pour leur traduction dans les documents d'urbanisme.
- **Contrôle de légalité dans le domaine de l'urbanisme** : cette mission est actuellement exercée par la DDE, au sein de la cellule « Contentieux-Contrôle de légalité ». Le contrôle de légalité s'exerce sur tous les actes de planification et, de façon occasionnelle, sur les actes d'urbanisme. Cette mission est actuellement exécutée par la DDE en lien avec la préfecture. Pourtant, le contrôle de légalité dans tous les autres domaines est assuré par la préfecture elle-même. En conséquence, le groupe de travail que j'ai installé m'a présenté **deux pistes de réflexion** : soit le rattachement du contrôle de légalité en matière d'urbanisme au secrétariat général de la préfecture, soit son inclusion dans la future DDT.
- **Suivi des programmes subventionnés** : cette fonction est actuellement **fragmentée** entre la préfecture et les actuelles DDE et DDAF. Pourtant, étant données des spécificités de chacun des programmes, le **regroupement de leur suivi dans la seule DDT** ne me semble pas pertinent. Je propose de conserver l'actuelle répartition des attributions.
- **ICPE dans le domaine agricole** : considérant que l'actuelle DDSV a pour mission d'inspecter des installations classées pour les élevages, je propose de transférer cette compétence au sein de la DDPCS.
- **Contrôle de la filière équarrissage** : comme cette mission a une incidence directe sur la santé publique, je propose qu'elle soit confiée à la DDPCS.
- **Attribution des permis de chasse** : par souci de lisibilité vis-à-vis des usagers, je propose de **confier à la future DDT cette mission régaliennne liée à la filière agricole**.
- **Expropriation et servitudes** : cette fonction est actuellement assurée par le bureau environnement de la préfecture. Par souci de cohérence, je propose l'inclusion de ce bureau dans la DDT.
- **Gestion quantitative et assainissement de l'eau** : ces tâches seront confiées à la DDT, tandis que la surveillance sanitaire, le contrôle de la qualité de l'eau et la définition des périmètres de protection seront intégrés aux futures DDPCS et antenne locale de l'ARS.

C. LA CREATION D'UNE DIRECTION DE LA POPULATION ET DE LA COHESION SOCIALE

1. Les objectifs de la future DDPCS des Hautes-Alpes

La création d'une DDPCS dans le département des Hautes-Alpes doit servir **plusieurs ambitions** :

- **Offrir un point d'entrée unique aux citoyens** : les actions dans le domaine social qui ressortissent à l'État sont actuellement éclatées entre la préfecture, la DDASS, la DDJS et la DDE. **Il convient de les regrouper** dans une direction unique pour leur donner une meilleure visibilité pour le citoyen, à l'exception du Droit Au Logement Opposable (DALO).
- **Renforcer la cohérence des actions publiques** : la création d'une DDPCS doit permettre de mener les actions sociales qui incombent à l'État de leur commencement à leur achèvement, **de façon exhaustive**. Par exemple, la DDPCS pourra envisager une grande partie de la question du logement social : hébergement d'urgence, attribution des logements, lutte contre l'insalubrité des logements. L'application de la loi DALO sera du ressort de la DDT.
- **Supprimer les doublons** : il s'agit d'**adapter la déconcentration aux dernières évolutions de la décentralisation**. La création d'une DDPCS permettra de mieux identifier les tâches qui sont déjà accomplies par les collectivités territoriales.
- **Renforcer la sécurité vis-à-vis des risques biologiques** : assurer la sécurité des populations est une **responsabilité cardinale** de l'« État départemental ». La création d'une DDPCS permettra d'adopter une approche globale de la sécurité sanitaire. Elle exécutera les missions suivantes : protection de la santé végétale et de la santé animale, inspection des pharmacies humaines et vétérinaires, contrôle des produits phytosanitaires, surveillance de l'eau de consommation, inspection des installations classées dont le risque majeur est biologique ou toxicologique et dont l'impact affecte les plantes, les animaux, l'eau de boisson ou l'homme et préparation des plans de secours spécialisés contre les risques majeurs biologiques ou toxicologiques.

2. Les spécificités de la future DDPCS dans le domaine vétérinaire

Les tourisms d'été et d'hiver, les transhumances estivales et la situation frontalière du département font que l'actuelle Direction Départementale des Services Vétérinaires fait face à **des risques particuliers** :

- Beaucoup d'éleveurs transhumants de Provence ne possèdent ni herbages d'été ni bergeries pour l'hiver. Ils préfèrent choisir leurs zones d'élevage en fonction des opportunités de locations. Cela constitue un important **risque de diffusion de maladies animales**.
- Les importants mouvements de population lors des saisons touristiques d'hiver et d'été **favorisent la promiscuité et ainsi les toxi-infections alimentaires**.
- La faiblesse numérique des effectifs de la DDSV et l'enclavement de bien des exploitations **diminuent la fréquence des contrôles sanitaires**.

Ces risques poussent la DDSV à une **vigilance saisonnière renforcée**. Toutefois, ils ne pourront pas être intégralement prises en compte par la DDSV. En effet, la gestion des affaires transfrontalières relève exclusivement du niveau national, et plus précisément de la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL).

La DDPCS devra donc accorder une grande importance :

- à la coopération avec la DGAL

- à la coopération avec les autres DDPCS. Pour faire face à la relative pénurie d'effectifs, **une politique de spécialisation et de mutualisation régionale des DDPCS pourrait être envisagée**. La DDPCS des Hautes-Alpes pourrait se spécialiser dans certains domaines et bénéficier des effectifs et des compétences d'autres DDPCS dans d'autres spécialités.

3. Les spécificités de la future DDPCS dans le domaine de la jeunesse et des sports

La future DDPCS des Hautes-Alpes devra adopter des priorités bien spécifiques :

- **la protection des mineurs** : le département est le **troisième département d'accueil collectif de mineurs en France** : 1 490 séjours ont été réalisés et 51 053 enfants ont été accueillis en 2007 dans les Hautes-Alpes. **Assurer la sécurité matérielle et morale d'un public sensible** réclame une vigilance particulière.
- **la protection des usagers sportifs** : le département est réputé pour la pratique des activités sportives d'été et d'hiver de pleine nature. Il compte 2 500 équipements de pleine nature dans diverses disciplines : ski alpin et ski nordique, escalade, spéléologie, canyoning, VTT, équitation, parapente, eau vive, etc. La **dangereuse** de ces activités nécessite une attention particulière : prévention des risques sportifs, encadrement des professionnels prestataires d'activités sportives (3000 éducateurs, 750 établissements d'APS) et gestion des accidents.
- **la formation professionnelle et l'insertion sociale des jeunes** : le département vit de l'accueil à orientation sportive et nécessite des formations dans le secteur jeunesse et sport. C'est un débouché qui doit être largement ouvert à la jeunesse des Hautes-Alpes.
- **la vie associative** : le tissu associatif du département est dynamique, mais fragile. Il est constitué de structures de taille modeste souvent situées en milieu rural. L'importance de ce secteur pour l'établissement de liens sociaux nécessite un suivi attentif et adapté.

4. Esquisse d'organisation fonctionnelle de la DDPCS des Hautes-Alpes

Pour tenir compte des spécificités du département, je propose que la future DDPCS des Hautes-Alpes ait **deux blocs de compétence majeurs**.

D'une part, la **cohésion sociale** : il convient de concilier deux objectifs :

- donner à la DDPCS une nouvelle cohérence pour asseoir sa légitimité
- conserver les modes de coopération efficaces antérieurs

La DDPCS fera appel à l'unité territoriale de la DIRECCTE pour les questions d'insertion sociale, de développement associatif et d'accès aux droits, mais aussi pour l'insertion professionnelle des jeunes.

D'autre part, la **protection des populations** : la mission de veille sanitaire et de sécurité dans les domaines de l'alimentation est confiée à la DDPCS par inclusion dans l'actuelle DDSV. Mais elle devra s'exercer grâce à une coordination avec l'antenne locale de la future Agence Régionale de Santé, avec l'unité territoriale de la DIRECCTE et avec le Service Régional de Protection des Végétaux (SRPV) de la DRAAF.

La nécessité de ces coordinations est cruciale, surtout en cas de crise. Leur établissement suppose la construction :

- de **dispositifs de veille partagés** : le système d'information devra être commun et devra permettre la circulation des observations de terrain ainsi que des signaux d'alerte
- de **programmes de prévention discutés en commun** : des protocoles devront être établis pour déterminer les conduites à tenir en réponse aux principaux risques susceptibles de toucher le département
- d'une **concertation opérationnelle quotidienne** : elle est nécessaire pour mieux gérer les problèmes en temps de crise. En fonction des circonstances, des plans d'actions concertés devront être élaborés.

D. LES POSSIBILITES DE MUTUALISATIONS

1. Les différents types de mutualisation

La Révision Générale des Politiques Publiques a pour double but l'amélioration des services rendus aux citoyens et l'abaissement des coûts supportés par les contribuables. Pour réaliser des économies d'échelle et rationaliser l'usage des ressources publiques, les services de l'État doivent mettre en commun certains de leurs moyens.

Cette mutualisation peut se faire dans **plusieurs domaines** :

- la création d'un standard commun aux services publics
- la gestion du courrier
- la gestion et la maintenance du parc automobile
- la maintenance des biens immobiliers de l'État
- la formation des personnels
- les outils informatiques

Ces mutualisations peuvent être réalisées de **plusieurs façons**. Deux pistes majeures sont pour le moment examinées :

1. la **mutualisation verticale** entre services aux compétences identiques au sein d'une même région
2. la **mutualisation horizontale** entre services aux compétences différentes au sein d'un même département

De nombreuses **mutualisations régionales** sont assurément nécessaires. Mais **les mutualisations présentées ci-dessous sont départementales**. En effet, dans plusieurs domaines, les mutualisations départementales ont semblé **à la fois plus adaptées aux besoins des citoyens des Hautes-Alpes et plus économiques** que les mutualisations régionales.

2. Vers la création d'un standard commun aux services publics

La gestion des risques et des situations de crise exigent une réaction à proximité des risques naturels omniprésents dans le département. Comme le Président de la République a réaffirmé le rôle des préfets de département dans la gestion des crises et comme le standard est un élément stratégique de la gestion des crises, il paraît nécessaire de placer le standard au plus près du gestionnaire de la crise. De plus, la spécificité du département m'incite à **recommander de reconsidérer le projet de mutualisation régionale du standard de la préfecture.**

Pour **réduire les effectifs employés au standard téléphonique**, d'autres solutions que la mutualisation régionale peuvent être envisagées. Des solutions de mutualisation **départementale** pourraient être les suivantes :

- La **première** – sans doute transitoire – consisterait à confier au **concierge de la préfecture** la fonction de réception des appels durant les nuits, les fins de semaine et les jours fériés. Cette solution a reçu l'accord de l'agent en question et permettrait de gagner immédiatement deux agents équivalent temps plein.
- La **seconde solution** serait de créer un **standard interministériel unique** dès que la réforme de l'État dans le département aura été achevée. **L'intérêt pour l'usager** est évident : il disposera d'un **numéro unique**. Pour autant, le volume d'appels à traiter, le nombre de fonctionnaires et la diversité des fonctions et, enfin, les contraintes techniques constituent des difficultés réelles qu'il convient de valider pour confirmer cette proposition.

Une étude sera prochainement menée sur la faisabilité de cette deuxième solution. Elle sera réalisée en plusieurs étapes :

- **identification et recensement** des moyens dédiés par chaque service déconcentré à la tenue de leurs standards téléphoniques : nombre d'agents, type d'autocommutateur, nombre de postes téléphoniques desservis, etc.
- **établissement de propositions d'offres techniques et de devis** par des prestataires privés

Cette solution serait **source de gains** pour chacun des services de l'Etat. Par exemple, pour la préfecture, l'effectif mis à disposition pourrait être de l'ordre de **trois ETP au lieu de six ETP aujourd'hui**. Elle offre par ailleurs une plus grande souplesse de gestion des personnels en cas d'absence de l'un ou plusieurs des agents.

3. Une gestion commune du courrier

La **collecte, la diffusion interne, l'affranchissement et l'enlèvement** auprès de La Poste du courrier peuvent assurément faire l'objet d'une **rationalisation** dans le cadre des administrations départementales.

Chaque service dispose aujourd'hui :

- d'agents chargés du courrier
- d'un contrat pour la mise à disposition d'une machine à affranchir
- d'un contrat de livraison et d'enlèvement du courrier auprès de La Poste
- de navettes pour distribuer les courriers dans la ville chef-lieu et récupérer les courriers internes à l'administration

Pour réaliser une rationalisation des moyens de l'État, je propose la création d'un bureau interministériel du courrier. Cette solution permettrait en effet :

- de signer un **contrat unique et donc moins onéreux** avec La Poste
- d'acquérir une **unique machine à affranchir** performante permettant l'identification des coûts d'affranchissement par service pour leur facturation mensuelle
- **d'organiser un système unique** de tournée quotidienne de collecte et de diffusion du courrier
- **de limiter les émissions de gaz à effet de serre** par les navettes inter-administratives

Cette solution demandera d'identifier, avec l'appui du Trésorier Payeur Général, le **moyen juridique permettant la facturation au service concerné** des prestations assurées par le service interministériel du courrier. Ce même dispositif pourrait être envisagé pour les services de l'État présents dans l'arrondissement de Briançon autour de la sous-préfecture.

4. La maintenance mutualisée du parc automobile

Chaque service dispose de véhicules administratifs. L'achat relèvera à court terme de marchés nationaux notamment auprès de l'UGAP.

En revanche, **la maintenance de ces véhicules est externalisée**, sauf dans les cas de la préfecture et de la DDE. On peut identifier là un **gisement d'économies** : durant les plages disponibles et de manière programmée, la préfecture et/ou la gendarmerie (sous réserve de son accord) pourraient assurer la maintenance dite de premier niveau (vidanges, changement des plaquettes de frein, renouvellement des pneumatiques, etc.) pour l'ensemble du parc automobile des services de l'Etat dans le département des Hautes-Alpes.

Une étude est d'ores et déjà engagée afin de recueillir les informations nécessaires à l'évaluation des gains potentiellement dégagés par un tel dispositif. Elle recense :

- le nombre de véhicules par service
- les dispositifs de maintenance existants
- les kilométrages annuels
- le coût annuel de la maintenance de premier niveau
- les dépenses de réparations lourdes

Là aussi, il conviendra d'identifier le moyen juridique permettant la facturation au service concerné des prestations assurées par la préfecture.

5. La maintenance des biens immobiliers de l'État

Rares sont les services qui disposent des moyens techniques internes pour assurer la maintenance des bâtiments administratifs. La préfecture dispose de quatre adjoints techniques particulièrement compétents et spécialisés. Au contraire, presque tous les autres services de l'Etat **externalisent** leur maintenance immobilière et supportent ainsi des coûts importants.

Je propose donc de :

- **recenser** l'ensemble des ouvriers recrutés au sein des services
- **regrouper** ces techniciens dans une équipe interministérielle
- confier à cette équipe la maintenance dite de premier niveau des bâtiments administratifs et des logements de fonctions : changement d'ampoules spéciales, peinture, revêtements de mur et de sol, réparations diverses.
- **externaliser uniquement les réparations ou les travaux importants** : cloisonnement, câblage électrique

Une **première étude** vient d'être commencée. Un questionnaire type permet :

- d'identifier les techniciens dont dispose chaque service
- de calculer le montant des travaux réalisés au cours des deux dernières années
- de distinguer les travaux qui pourraient relever de la mutualisation de ceux qui seraient nécessairement externalisés

Là encore, l'estimation financière des gains financiers potentiels sera précisée ultérieurement et il conviendra d'identifier le moyen juridique permettant la facturation au service concerné des prestations assurées par cette équipe.

6. Des formations interministérielles départementales pour les personnels

Les réflexions engagées ces derniers mois visant à la **régionalisation de la formation** des six préfectures de la région PACA **n'a pas fait apparaître les gains escomptés**. Au contraire, la distance entre les Hautes-Alpes et le chef-lieu de région impliquerait :

- des déplacements des personnels financièrement coûteux
- des consommations de carburants négatives d'un point de vue environnemental
- la renonciation des agents aux offres de formation

Je propose donc que seules les formations spécialisées soient réalisées à l'échelon régional. Et je propose qu'une équipe interministérielle départementale soit constituée pour assurer les formations transversales. Des études préliminaires montrent des gains pour :

- les effectifs de formateurs
- l'incitation à se former
- la création de synergies entre agents de services différents

7. Pour des outils informatiques interministériels

La verticalité des structures de communications des services rend **impossible l'élaboration, à l'échelon local, de solutions pour rapprocher les systèmes informatiques des services.** La création des deux grandes directions départementales et, plus généralement, le développement de l'inter-ministériarité dans le département exigent que les réseaux nationaux des ministères soient **interconnectés.**

Les points qui optimisent ou fragilisent les pratiques locales collaboratives sont les suivants :

- **Les suites bureautiques :** les **formats de document ne sont pas uniformisés**, de sorte que les documents envoyés par un service sont souvent illisibles pour un autre. **Je propose** donc que tous les services utilisant la suite bureautique Open Office.org (OOo) spécifie par défaut les formats doc et xls, car ils permettent une compatibilité avec la suite Microsoft Office.
- **Les systèmes de messagerie :** **aucun dispositif de messagerie n'offre les mêmes capacités de transport de pièces jointes.** Cela entraîne des difficultés d'échanges transversaux dont les solutions se trouvent exclusivement au niveau des services centraux gestionnaires des systèmes fédérateurs raccordés à Internet ou à Ader. **Je propose** donc de définir un volume utile maximum pour les pièces jointes et de saisir les administrations centrales pour qu'elles harmonisent les capacités de transport sur la base des besoins locaux.
- Les dispositifs de vidéo-conférence : **seuls quatre services** sont dotés de stations de vidéoconférence. Il y a là un potentiel de mutualisation avéré. **Je propose** en conséquence de définir des salles de vidéoconférence dédiées à ce seul usage pour en garantir la disponibilité en tout temps et ne pas rentrer en conflit de gestion de calendrier de réservation de salles de réunion.