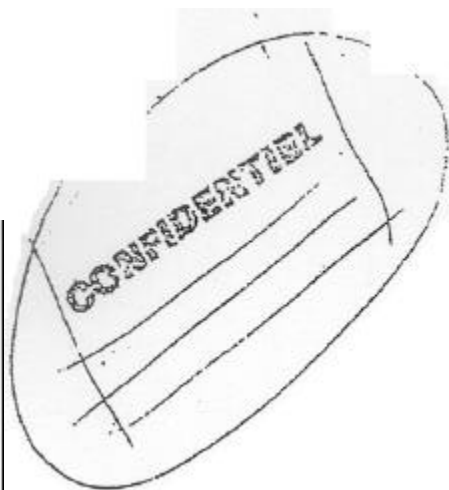


Ministère
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



Direction du Personnel
et des Services
de la Modernisation
et de la Formation



La décentralisation et l'évolution des effectifs des DDE

Etudes de cas concrets
de dimensionnement

Les différentes hypothèses relatives à la décentralisation laissent apparaître qu'elle aura un impact fort sur l'organisation territoriale des services déconcentrés du METLTM.

En particulier, le transfert aux conseils généraux des parties des DDE qui travaillent sur les RD ou les RN qui leur seront transférées ou le regroupement dans un service spécifique des effectifs ayant en charge le réseau routier restant à l'Etat concernera plus de 50 000 agents soit les deux tiers des effectifs de ces services déconcentrés.

La présente note a pour but d'analyser sur trois DDE existantes d'importance très diverse, (une petite DDE rurale, une DDE moyenne-grosse dans un département comprenant de grosses agglomérations et un hinterland très rural et une très grosse DDE) les conséquences de ces hypothèses sur leur organisation territoriale et d'examiner si les structures qui en résulteront sont adaptées aux missions qui leur seront dévolues.

I| Les missions à assurer et l'organisation des services déconcentrés:

Remarques préliminaire :

Dans l'organisation actuelle, les communes sont très tributaires des DDE pour l'exécution d'un certain nombre de missions (voir ci-après).

Les DDE par leurs subdivisions territoriales leur offre un dispositif permettant de leur assurer les prestations dont elles ont besoin.

Les subdivisions territoriales interviennent soit comme prestataires directs, soit comme points d'entrée de la DDE en mobilisant au sein de celle-ci mais également au sein du ministère le réseau des compétences indispensables à la satisfaction de la commande des élus.

Il est certainement possible d'imaginer une situation où se développeraient des solutions alternatives mais dont aucune, a priori ne pourrait avoir d'effet à court terme. Il en est :

De la constitution par les communes de leurs propres services. Cela suppose au préalable qu'elles imaginent des regroupements permettant d'atteindre une masse critique qui justifierait la présence d'agents dotés des compétences qui leur sont nécessaires (assistance à la maîtrise d'ouvrage, conduite d'opération, instruction d'actes administratifs, conseil en aménagement et en urbanisme, etc.)

Dans le milieu rural, la plupart des communautés de communes sont très loin d'avoir cette masse critique, il faudrait imaginer des regroupements de ces organismes de coopération intercommunale dont la faisabilité, à court terme au moins, paraît difficile. Même dans cette hypothèse, le niveau technique d'équipes ne bénéficiant pas de l'appui d'un réseau serait aléatoire.

- Du recours aux services d'une autre collectivité : le département par exemple. Il n'est pas sûr que cette idée, qui remettrait, si on inclut des subventions, aux mains des conseils généraux l'essentiel des moyens d'action des communes soit de nature à les satisfaire.
- Du recours au privé. Cela nécessite de toutes façons la présence aux côtés des maires d'une structure technique les assistant dans leur rôle de maître d'ouvrage et repose la question de la masse critique rappelée ci-dessus. Par ailleurs beaucoup de départements ne disposent pas d'un tissu de bureaux d'études suffisant, et on peut même se demander si ceux-ci seraient intéressés par le rôle de conseil permanent que jouent les agents des DDE. Par ailleurs, confier l'instruction d'actes administratifs (ADS notamment) à des organismes privés nécessiterait de modifier les textes de loi et poserait des problèmes de principes et de financement importants.

Toutefois, ces hypothèses peuvent constituer des choix de long terme. Dans ce cas, il sera important que les services de l'Etat, que ce soit pour assurer la transition vers un autre système, ou de manière durable, s'organisent, dès la mise en place de la décentralisation pour assurer la continuité des prestations exercées pour le compte des communes pendant la phase de transition.

Au delà de cette question, dans l'état actuel des hypothèses, les missions restant à assurer par les DDE sont les suivantes :

I - 1 Pour le compte des communes :

L'instruction ADS :

L'Etat a toujours la responsabilité de l'instruction des permis de construire pour les communes non dotées de POS/PLU approuvés. C'est en général le cas pour la plupart des petites communes.

Pour celles qui en sont dotées, les DDE sont mises à disposition en application des lois de 1983 : c'est une tâche obligatoire.

Ces missions sont assurées pour l'essentiel, aujourd'hui, au niveau des subdivisions territoriales avec dans un certain nombre de cas l'appui de spécialistes du siège des DDE : la prise en compte du citoyen, le souci du gouvernement de maintenir un service de proximité plaident en faveur du maintien de cette activité dans des unités territoriales au plus proche des communes et des administrés.

- De l'organisation de la préparation des porter à connaissance et de la définition du point de vue de l'Etat pour son association à l'élaboration des documents d'urbanisme, des PLH, des PDU etc., conformément à la loi SRU notamment. La DDE est aujourd'hui le service chargé de cette mission dont l'importance sera encore plus grande dans l'avenir.
- De l'élaboration et du suivi des politiques contractuelles (contrats d'agglomération, de pays, de ville,...)
- De la réflexion prospective regroupant des compétences en matière de transports et déplacements, d'habitat, d'urbanisme de politique de la ville, d'environnement et de développement local, en milieu urbain et rural.
- Du rôle de l'Etat dans le domaine du logement : analyses, impulsion, incitation, contractualisation, contrôle, mise en œuvre des politiques de solidarité, etc.
- Du pilotage de l'instruction des actes d'application du droit des sols pour le compte de l'Etat et des petites communes.

Ce service devrait avoir les moyens de traiter les recours de tous les publics en difficultés et des collectivités en charge du domaine. Les tableaux joints en annexe donne une idée dans les différents cas évoqués des effectifs d'un tel service.

La sécurité, de la prévention des risques et de la protection de l'environnement.

Un service au sein de chaque DDE devrait prendre en charge les missions suivantes

La prévention des risques, (inondation notamment, glissement de terrain). Les Plans de Prévention des risques restent encore très nombreux à élaborer puis à actualiser en permanence, en fonction de l'affinement de la connaissance des aléas. Le problème de leur pertinence est posé lors de l'élaboration de beaucoup de documents d'urbanisme et de la délivrance des permis de construire.

L'aide et le conseil aux élus pour l'élaboration de plans locaux d'alerte et de secours et l'expertise technique nécessaire au Préfet pour valider leur contenu et les mesures qu'ils impliquent en matière de mobilisation des services publics.

L'ingénierie de la prévention et de la gestion des crises. La nécessité de mettre en synergie, en cas de crise, les moyens de nombreux acteurs locaux, (gestionnaires de voirie notamment) et de fournir au Préfet les expertises techniques indispensables à la prise de décision nécessite le maintien au sein des services d'agents ayant ces compétences particulières.

L'expertise technique nécessaire au Préfet pour remplir son rôle (nouveau) de coordinateur des décisions relatives à la route et de garant de l'homogénéité du réseau (contrôle de sécurité, avis techniques sur les projets soumis à DUP etc.) tout en intégrant clairement l'objectif de en pas reprendre par le contrôle technique la décentralisation des routes aux départements.

La prise en compte des risques industriels dans les documents d'urbanisme (installations classées, SEVESO, etc.) qui demeurera une préoccupation essentielle.

La gestion des services spécialisés :

En fonction des besoins, un service aux compétences techniques spécialisées, sera créé au sein de la DDE pour gérer les aéroports, ports, canaux restant à l'Etat et dans la mesure où le maintien d'un service spécialisé autonome ne se justifie pas. Cela supposera sans doute dans ce cas une recombinaison par addition des services déconcentrés du Ministère (Aviation civile, Service Maritime, Navigation, Affaires maritimes?)

Un secrétariat général

Un secrétariat général sera maintenu qui verra ses missions orientées sur

La gestion des compétences et des ressources humaines, dans un cadre de plus grande mobilité interministérielle, de personnalisation accrue

La gestion des moyens financiers et humains dans le cadre nouveau (et simplificateur, il faut l'espérer!) de globalisation de la LOLF et d'une large déconcentration

Le management, les démarches qualité pour l'action de l'Etat, etc.

La politique informatique et de communication

L'assistance juridique.

II Les effectifs concernés

Un travail réalisé sur trois DDE donne les résultats figurant dans le tableau joint en annexe 1 :

Remarques préliminaires :

- Ces chiffres proviennent de la nouvelle enquête interne ISOARD dans ces DDE et donnent les effectifs concernés par les différents domaines d'activité qui resteront aux DDE et pour les différents commanditaires.
- On peut dire que les effectifs travaillant pour les communes dans le domaine Aménagement Urbanisme Habitat Ville Transports Déplacements (AUHD) le font au titre de la mise à disposition prévue par la loi, de même que ceux qui interviennent pour l'application du droit des sols (ADS).
- Les effectifs qui travaillent pour l'ingénierie publique se retrouvent dans le domaine : Aménagement Opérationnel (AO) : ces effectifs recouvrent donc la prise en compte de tâches obligatoires pour les communes (ATESAT) et l'ingénierie publique concurrentielle. L'ATESAT représente entre 1/3 et la moitié de cette activité.

... moyenne a 20 agents par territoire pour les besoins en charge d'Ingénierie publique, d'assistance aux collectivités locales, ADS, gestion des risques et activités support.

A l'avenir, le poids de l'ATESAT sera plus fort que celui de l'ex ATGC (le double approximativement), ce ... sensiblement si des communes compétentes prennent l'instruction, celui de la gestion des risques et de la sécurité augmentera.

Selon cette organisation, on retrouvera des unités plus fortes qu'aujourd'hui (en regroupant les moyens au sein de la division) et en conservant une tête de pont selon les enjeux locaux.

On sera amené à une organisation à géométrie variable selon le secteur.

Pour l'ingénierie de crise, la mobilisation des effectifs pourra se faire notamment, au travers du potentiel de l'ingénierie publique. Sur la base d'évènements importants récents (inondations), on peut évaluer les besoins à une dizaine de personnes.

La grosse DDE

L'organisation envisagée consiste à maintenir trois arrondissements en raison de la taille du département et les très fortes spécificités territoriales de chacun de ces arrondissements :

- un arrondissement très urbain avec deux communautés d'agglomération. 650 000 hab.
- un arrondissement avec la ville chef lieu et très rural (en dehors du chef lieu, 375 communes pour 200 000 hab.) qui comprend une base aérienne.
- un arrondissement littoral.

Dans chacun de ces arrondissements, on peut envisager l'organisation suivante :

- 1 ou 2 cellules ADS d'une douzaine de personnes fonctionnant avec un système de d'équipes rapprochées et d'appuis arrières : les instructeurs et leur encadrement sont regroupés en un même lieu, la réception des dossiers et une information de premier niveau pouvant se faire lors de permanences en d'autres lieux
- 2 à 5 subdivisions d'aménagement réparties sur le territoire. Elles sont chargées de l'ingénierie publique (y compris l'ATESAT). Seul le subdivisionnaire, et éventuellement son adjoint, est chargé en outre du portage des politiques de l'Etat, du diagnostic territorial, de porter la parole de l'Etat sur l'aménagement de ce territoire en liaison avec les cellules spécialisées de l'arrondissement et/ou du siège de la DDE

Les effectifs des DDE sont constitué sans report des effectifs des parcs routiers. Or cette population pose plusieurs problèmes :

- Le transfert aux conseils généraux sera très difficiles : il n'y a pas de corps d'ouvriers homologues à ceux d'ouvriers d'Etat dans la fonction publique territoriale. Le droit d'option n'est donc pas envisageable en l'état.
- Même si la structure parc résulte de l'association de l'Etat et du département, les salaires des OPA sont imputés par le compte de commerce alimenté par la facturation des matériels utilisés par le conseil général et les travaux réalisés pour ses besoins.
- L'hétérogénéité des missions assurés par ces agents, intimement liées à des compétences particulières (mécanique automobile, électronique, automates, conduite d'engins, etc.) rend difficile un partage au prorata de l'activité.

Une analyse plus fine devra être menée qui portera sur la répartition de ces OPA entre le service des routes restant à l'Etat et les DDE. En particulier, la constitution au sein de chacune d'entre elle d'une équipe destinée aux interventions de base en cas de crise serait de nature à maintenir les moyens nécessaires à l'Etat pour des interventions d'urgence en attendant de pouvoir coordonner les moyens des autres acteurs locaux. Cela suppose que cette structure soit dotée de tâches pérennes à déterminer.

La question de son financement et du portage partiel de celui-ci par les département reste cruciale

Les questions qui se posent :

Le social :

- mobilité des personnels : le regroupement dans des structures en nombre plus réduit d'agents venant de structures plus nombreuses et éclatées sur le territoire induit des distances et des temps de déplacements importants. L'ouverture de droits à des remboursements de frais de déménagement ne semble pas de nature à répondre à l'attente des agents. Des défraiement substantiels seraient certainement plus adaptés.
- intérêt pour les chefs des services des nouvelles DDE : retrouveront-ils dans les emplois qu'on leur propose l'intérêt de l'emploi qu'ils laissent ? En d'autres termes, pourra-t-on proposer des emplois suffisamment attractifs pour maintenir des cadres compétents et motivés ?

Petite DDE (effectifs actuels : 659)

Domaines	Totaux	Etat	Communes
Aménagement Urbanisme Habitat Ville Transports Déplacements	21	18	3
Application du droit des sols	23	14	9
Sécurité routière	4	4	
Aménagement Opérationnel	53	3	50
Environnement	1	1	
Activités support	40	40	
Total	142	80	62

se (effectifs actuels : 896)

Domaines	Totaux	Etat	Communes
Aménagement Urbanisme Habitat Ville Transports Déplacements	91	84	7
Application du droit des sols	58	30	28
Sécurité routière	16	16	
Aménagement Opérationnel	60	4	56
Environnement	14	14	
Aérien	12	7	5
Activités support	66	66	
Total	317	221	96

Grosse DDE (effectifs actuels : 1454)

Domaines	Totaux	Etat	Communes
Aménagement Urbanisme Habitat Ville Transports Déplacements	118	110	8
Application du droit des sols	109	56	53
Sécurité routière	16	16	
Aménagement Opérationnel	215	2	213
Environnement	9	9	
Aérien	19	19	
Défense - Sécurité civile	2	2	
Activités support	88	88	
Total	606	332	274

Nouvelle DDE (moyenne à grosse).

	Avant la Décentralisation	Après la décentralisation
Effectifs	960	Environ 320
Autorisés		
Entités territoriale s	<p>Nombre : 8</p> <p>Effectifs : 150</p> <p>Attributions : division ou subdivisions polyvalentes</p> <p>Une subdivision autoroutière spécialisée : 70 agents</p> <p>9 agences départementales (article 7) : 310 agents.</p>	<p>Nombre : 4 divisions</p> <p>Effectifs : 100</p> <p>Attributions : Ingénierie Publique, ADS, Assistance en aménagement aux collectivités et intercommunalités.</p> <p>Porter à la connaissance des PLU, SCOT, gestion locale des risques</p>
Services du siège	<p>Nombre : 6</p> <p>Effectifs concernés : 355</p> <p>Fonctions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Secrétariat général - Service de la Gestion des Routes et des Transports - Service des Equipements - Service Urbanisme - Service Construction Habitat - Service des Collectivités Locales 	<p>Nombre : 4</p> <p>Effectifs concernés : 220</p> <p>Fonctions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Secrétariat Général. - Service Aménagement du Territoire et Planification. - Service Sécurité, Prévention des Risques, Environnement. - Service Ingénierie Publique et Conseil aux Collectivités locales.

Nouvelle DDE (grosse):

	Avant la Décentralisation	Après la décentralisation
<u>Effectifs</u> <u>Autorisés</u>	1500	Environ 600
Entités territoriales	<p>Nombre : 23 Effectifs : 662 Pyramidage Attributions : 3 arrondissements 20 subdivisions polyvalentes Etat Nota : auxquels se rajoutent 399 agents dans les unités départementales (article 7)</p>	<p>Nombre : 9 à 15 Effectifs : 390 Maintien de trois arrondissements (190 agents) dotés chacun de une à deux cellules ADS, 2 à 5 subdivisions aménagées réparties sur le territoire Attributions : Ingénierie Publique, ADS, Assistance en aménagement aux collectivités et intercommunalités.</p>
Services du siège		<p>Nombre : 6 Effectifs concernés : 210 Fonctions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Secrétariat Général : 55 - Service urbanisme et environnement : 30 - Service Habitat : 30 - Service Constructions publiques : 30 - Mission conseil de gestion : 5 - Mission aménagement et politique de la ville : 40 - Sécurité routière : 20

Comparaison des effectifs des Services déconcentrés de l'Etat

	Petite DDE	DDE moyenne - grosse	Grosse DDE
	150 000	900 000	1 450 000
Effectifs DDE avant décentralisation.	678	960	1500
Effectifs DDE après décentralisation.	142	320	600
Préfecture + sous préfectures	241	400	530
Services Fiscaux	462	1200	1133
DDASS	83	100	197
DDAF	80	95	80
DDJS			51
DDPJ	86		230
Culture	11		