



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

Paris, le 23 septembre 2009

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

N° 5417/SG

à

(destinataires *in fine*)

Objet : préfiguration des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) – mise en place des délégations à la mer et au littoral (DML)

Réf. : instruction du Premier ministre en date du 15 juin 2009

La circulaire du Premier ministre du 15 juin 2009 a défini le cadre de la réforme de l'administration de la mer et du littoral en métropole. Cette réforme constitue un sous-ensemble de la réforme de l'administration territoriale de l'État engagée dès 2008.

La présente instruction précise les conditions de mise en œuvre de cette réforme pour le niveau départemental.

Il est rappelé qu'elle se traduira par la création d'une DML, structure propre à la DDTM des 21 départements du littoral dont l'activité le justifie, ou par une adaptation plus légère dans les cinq autres départements du littoral métropolitain, selon la liste figurant en annexe à la circulaire du Premier ministre. Dans ces deux cas, cette organisation spécifique aux activités maritimes et dépendantes du littoral s'inscrit dans le cadre plus général de la création des directions départementales interministérielles.

Ainsi, à l'exception des éléments particuliers indiqués dans la présente instruction, l'ensemble des circulaires et instructions adressées aux préfets de département et aux préfigureurs des directions départementales interministérielles, et en particulier la circulaire du SGG du 4 juin 2009 (guide pratique sur les modalités de préfiguration des nouvelles directions départementales interministérielles), s'appliquent à la préfiguration des DDTM et des délégations à la mer et au littoral.

Le préfigureur de la DDTM veillera à prendre en compte les réflexions déjà engagées pour la préfiguration de la future direction interrégionale de la mer (DIRM), dans le ressort de laquelle est située la DDTM, afin que l'ensemble des enjeux soient traités au meilleur niveau.

Vous adresserez au Premier ministre (MIRATE), avec copie au préfet de région, pour le 15 novembre 2009, un point d'étape sur la préfiguration de la DDTM de votre département (organigramme envisagé pour la DDTM et la DML du choix du siège). Vous me ferez part des principales difficultés rencontrées. Ce point d'étape sera diffusé au ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, au ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, ainsi qu'au secrétaire général de la mer.

Fin décembre, vous adresserez de la même manière un rapport détaillé sur les divers aspects de la préfiguration de la DDTM de votre département, au regard des différents thèmes abordés par la présente instruction.

I. LA PREFIGURATION DES DELEGATIONS A LA MER ET AU LITTORAL

A. LES ETAPES DE LA PREFIGURATION

Le préfigurateur de la DML dans les 21 départements qui en seront dotés vient d'être désigné par le Premier ministre. Vous lui adresserez une lettre de mission qui sera soumise à votre signature par le préfigurateur de la DDTM, après avis du préfet maritime et, dans le cas de délégations appelées à servir plusieurs départements, des autres préfets concernés.

Les préfigurateurs de la DDTM et de la délégation s'appuieront sur les directeurs ou chefs de services maritimes actuellement en fonctions, qui seront associés au processus de préfiguration.

Tout en disposant d'une position particulière au sein de la DDTM, qui lui permettra notamment de recevoir directement délégation du préfet, le futur délégué à la mer et au littoral sera l'un des deux adjoints du directeur départemental et sera, à ce titre, placé sous son autorité. Il devra donc l'informer de l'ensemble des décisions prises et s'assurer auprès de lui de leur cohérence avec les positions de la DDTM sur l'ensemble des champs de compétence de cette dernière.

La préfiguration de la DML s'intègre dans le processus local mis en place pour la création de la DDTM, moyennant certaines adaptations.

Dès le 1^{er} janvier 2010, la DML doit avoir une existence juridique et être en état de fonctionner. L'année 2010 sera consacrée à préciser les modes de fonctionnement de la délégation avec, notamment, l'aboutissement des analyses et discussions sur l'implantation des services et les mouvements éventuels d'agents, à une échéance de deux ou trois ans. A l'instar de la DDTM, courant 2010, la DML devra être dotée d'un schéma d'organisation et de fonctionnement définitif traduit dans le projet de service final de la DDTM.

B. LA MOBILISATION DES COMPOSANTES DE LA FUTURE DELEGATION A LA MER ET AU LITTORAL

Vous veillerez à ce que les préfigurateurs de la DDTM (et de la DML dans les départements qui en disposeront), mobilisent les cadres et les agents et mettent en place les conditions pour qu'ils comprennent les enjeux et les objectifs de la réforme.

Le préfigurateur de la DDTM est le garant de la cohérence, de l'intégration et du bon fonctionnement de la délégation au sein de la future direction départementale.

Pour ce faire, il conviendra que :

- le directeur départemental ou interdépartemental des affaires maritimes (D(I)DAM) intègre les instances de pilotage de la préfiguration de la DDTM ;
- le préfigurateur de la DDTM étende le dispositif de communication mis en place (lettre d'information, intranet, foire aux questions, journal...) à l'ensemble de la thématique et des agents concernés par l'élargissement de la préfiguration au domaine de la mer et du littoral ;
- les représentants du personnel de la DML soient associés, comme ceux des autres composantes, au dispositif de préfiguration de la DDTM.

Le préfigurateur de la DDTM associera donc les représentants du personnel de la DDAM ou de la DIDAM aux instances de concertation spécifiques mises en place pour la préfiguration de la future direction. Pour toutes les décisions relevant de leur compétence, les comités techniques paritaires locaux de l'ensemble des structures concernées devront être consultés (CTP de la DDEA, de la DDE, de la « DRAM 4 » et de la DDAF), en utilisant les possibilités offertes par le décret n°2009-909 du 24 juillet 2009 et par l'instruction DGAFP du 4 septembre 2009 pour les réunions conjointes de CTP.

Par exemple, chaque étape majeure d'élaboration du projet immobilier de la délégation devra être présentée aux représentants du personnel.

Comme le précise le guide méthodologique pour la préfiguration des DDI, il est essentiel que les cadres et agents partagent entre eux la connaissance de leurs missions, des métiers et des procédures des divers éléments appelés à constituer la nouvelle délégation ou service. Des actions devront être engagées pour favoriser cette compréhension, en sus du travail sur les missions et de l'élaboration du projet de service détaillé ci-dessous.

C. LES CONSTITUANTS DE LA DELEGATION A LA MER ET AU LITTORAL

Cette délégation rassemblera, des éléments obligatoires et, d'autres optionnels, en fonction des entités préexistantes, ou des choix locaux.

Elle pourra comprendre plusieurs services. La distinction des fonctions régaliennes et des affaires économiques apparaît souhaitable. Mais cette répartition pourra être adaptée en fonction des particularités et dominantes locales.

En outre, les spécificités locales, le volume des activités ou le profil du titulaire du poste, pourront conduire à confier au délégué à la mer, adjoint du directeur départemental, d'autres responsabilités au sein de la DDTM en sus de celles relevant de la délégation. On veillera toutefois à ne pas affaiblir la délégation.

1. Les éléments de base constituant obligatoirement la DML

Les fonctions administratives maritimes ou étroitement dépendantes du littoral, exigeant des métiers spécifiques ou une adaptation forte des activités similaires pratiquées en milieu terrestre, ont vocation à être regroupées au sein de la DML. Quelle que soit son organisation interne, elles en constitueront la principale substance et permettront la création d'un ensemble solide, cohérent et qui offre une lisibilité et une visibilité renforcées aux politiques de la mer et du littoral. Il s'agit de l'un des objectifs originels de la réforme.

a) Les services de la DDAM ou de la DIDAM

Ils seront intégrés dans leur totalité dans la DML, y compris les unités littorales des affaires maritimes (ULAM) et le personnel chargé de l'application des politiques de la pêche et culture marines

b) La gestion du domaine public maritime

La gestion du domaine public maritime, dans sa partie directement liée aux activités maritimes, est au cœur des missions des DML. Vous veillerez donc à ce que les services qui en sont chargés ou qui y participent rejoignent, totalement ou pour la partie concernée, la délégation.

c) Le personnel chargé des questions portuaires issu des services maritimes

Au sens de la présente circulaire, les missions relatives à la mer et au littoral comprennent celles relatives au domaine portuaire : relations avec les collectivités territoriales et leurs groupements chargés des ports maritimes, application de la réglementation relative aux professions portuaires, suivi et mise en œuvre des politiques nationales ou communautaires et, pour les ports maritimes où l'État est l'autorité investie du pouvoir de police portuaire, missions des capitaineries.

d) *La représentation locale de la Marine nationale*

Dans les départements ne disposant pas d'une représentation permanente de la Marine nationale, la DML assurera celle-ci, notamment pour l'organisation des escales des navires militaires, en relation étroite avec le commandant de zone maritime. L'organisation de la DML doit alors identifier cette fonction et, notamment, désigner l'officier, administrateur des affaires maritimes, qui en sera chargé. Le préfigurateur de la DML se rapprochera du commandant de la zone maritime pour mettre au point ce dispositif qui devra être inscrit dans l'organigramme.

2. Les constituants optionnels de la DML

Au-delà de la gestion du DPM au sens strictement maritime, le périmètre exact des services exerçant des missions de gestion du littoral à intégrer dans la DML ne peut pas être défini de manière uniforme au niveau national. Le positionnement des missions qui y participent fera l'objet d'une attention particulière, compte tenu des liens, d'une part, avec les enjeux maritimes, d'autre part, avec les enjeux d'urbanisme et d'application du droit des sols. Il convient que l'organisation des divers sous-ensembles de la DDTM soit la plus logique possible et facilite leur coopération pour le traitement des sujets transversaux.

Les "correspondants POLMAR départementaux" ont naturellement vocation à faire partie des constituants de la DML. Les éventuelles exceptions à ce principe devront être précisément justifiées.

L'instruction du Premier ministre prévoit que les parties de services assurant ces missions sont organisées aujourd'hui sur une base interdépartementale, seront « intégrées en bloc » (hors Phares et Balises et centres interdépartementaux de stockage POLMAR-terre) à la DML de la DDTM de leur siège. Ce principe a été retenu pour la réorganisation immédiate mais, en dehors des départements sans DML, ces structures interdépartementales évolueront pour rejoindre la logique de la réorganisation générale de l'administration maritime en deux niveaux (DIRM et DDTM-DML).

Un audit sera prochainement engagé pour dresser le bilan de la gestion des capitaineries par les services de l'État. Les conclusions de cette étude pourront conduire à en modifier le rattachement et la gestion. Cela n'interdit pas des évolutions ponctuelles dès à présent à condition qu'elles n'affaiblissent pas les moyens et les compétences nécessaires à la bonne application des réglementations en vigueur dans les ports concernés. Il convient de tenir compte de ces divers éléments afin que les agents n'aient pas à subir des réorganisations successives.

Le principe énoncé dans l'instruction du Premier ministre sera donc appliqué en tenant compte de ces divers facteurs, après concertation entre les préfets des autres départements concernés et sous la supervision du préfet de région, pour les capitaineries qui relèvent actuellement du service maritime interdépartemental de Bretagne de la DDE du Finistère, du service maritime nord-ouest de la DDE de Seine-Maritime et du service des interventions maritimes de la DRE de Languedoc-Roussillon.

La mission d'audit en matière de sûreté portuaire fera l'objet d'instructions ultérieures. Les trois auditeurs qui sont aujourd'hui affectés en DDEA sont appelés à être transférés au niveau national mais resteront, dans l'intervalle, hébergés au sein des DDTM.

D. L'ELABORATION DU PROJET DE SERVICE

1. Réflexions stratégiques

Le projet de service a pour finalité de fédérer les énergies et initiatives autour des missions stratégiques de la future direction départementale des territoires et de la mer, missions qu'il doit exposer clairement. Son élaboration constitue le fil conducteur de la démarche de préfiguration.

Le projet de service de la DDTM comportera un volet consacré à la DML, celle-ci devant s'inscrire, ainsi qu'il a été dit, dans le processus global de préfiguration de la nouvelle direction. Il inclura aussi une note de problématique immobilière globale pour l'ensemble de la DDTM, définissant un schéma-cible des implantations de la délégation à l'échéance de deux ou trois ans.

Un groupe de travail sera constitué pour réfléchir aux missions de la DML, en prenant en compte les premiers travaux de réflexion menés dans le cadre de la préfiguration de la DDTM. Il devra œuvrer à une meilleure intégration des politiques publiques en cherchant à repérer les approches similaires, à développer la mixité et la transversalité des équipes au sein de la délégation. Il pourra commencer par établir un diagnostic interne identifiant les missions, les compétences, les métiers, communs aux services appelés à intégrer la délégation et présentant les forces, les faiblesses et les complémentarités potentielles de ceux-ci.

Ces synergies et complémentarités seront traduites dans le projet d'organigramme qui devra éviter de reconstituer, au sein de la DDTM, les anciens services. L'expérience des préfigurations de DDEA a apporté la démonstration qu'il est difficile de remettre les organigrammes en cause après coup, pour construire la transversalité recherchée.

Le groupe de travail devra également réfléchir aux relations entre la délégation à la mer et au littoral et les autres services de l'État au niveau départemental (préfecture, DDI) comme au niveau régional (Direction InterRégionale de la Mer, DREAL, DRAAF). Il conviendra de s'assurer dans ce cadre de la bonne prise en compte des relations avec les différents préfets compétents pour les missions qu'exercera la DML et, tout particulièrement, avec le préfet maritime.

2. Première phase de rédaction du projet de service

Le projet de service se compose de deux parties : un volet stratégique et un volet opérationnel. Le calendrier s'inscrira dans celui défini pour la DDTM ; le volet opérationnel, en particulier, pourra être achevé en 2010.

Les réflexions engagées par le groupe de travail consacré aux missions devront permettre de déterminer les enjeux et les objectifs de la future délégation à la mer et au littoral. Ces enjeux devront être intégrés lors de cette première phase de rédaction du projet de service de la DDTM qui sera soumise à la consultation des représentants du personnel.

3. Mise au point du projet de service

L'élaboration du projet de service de la DDTM pourra n'être achevée qu'au cours de l'année 2010 sans que cela conditionne la création du nouveau service au 1^{er} janvier 2010. La version définitive du projet de service sera soumise pour avis formel aux CTP concernés.

E. L'ORGANISATION DÉTAILLÉE ET L'AFFECTATION DES AGENTS

Les réflexions menées pour l'élaboration du projet de service conduiront à fixer les principes de l'organisation détaillée de la délégation à la mer et au littoral dans la première quinzaine d'octobre 2009, organisation qui sera exposée aux agents et présentée pour avis aux comités techniques paritaires concernés.

Le préfigurateur de la délégation à la mer et au littoral proposera ensuite au DDTM l'organisation détaillée de la délégation, rédigera les fiches de poste et positionnera les agents. L'ensemble des agents dont le poste est reconfiguré ou supprimé doivent être identifiés et informés, au plus tard le 30 octobre 2009, pour respecter le calendrier global de préfiguration de la DDTM.

Comme prévu par la circulaire du Premier ministre du 27 février 2009, les entretiens d'affectation doivent être réalisés par le futur supérieur hiérarchique avec chaque agent dont le poste est reconfiguré ou supprimé avant la fin de l'année. Une organisation efficace doit pouvoir se mettre en place au 1^{er} janvier 2010 tout en prenant en compte, dans la mesure du possible, les principaux souhaits desdits agents.

F. LE FONCTIONNEMENT DE LA DML

1. Implantations immobilières

Le préfigurateur de la DDTM prendra en compte le volet immobilier. L'objectif est que les agents appartenant à la délégation soient regroupés sur certains sites définis dans le projet de service, pour faciliter le fonctionnement de la délégation.

Le choix du siège de la DML est un sujet en soi qui doit être soigneusement étudié, au vu des impératifs les plus sensibles des diverses composantes de la DML, en particulier les enjeux liés aux relations de proximité avec les usagers et à la bonne intégration dans la DDTM. La localisation indiquée dans le tableau annexé à l'instruction du Premier ministre est susceptible de modification. Même s'il est souvent préférable qu'il en soit ainsi, il n'est pas toujours impératif que la résidence administrative du directeur-adjoint de la DDTM, délégué à la mer et au littoral, soit située au siège de la DML. Vous m'informerez de toute difficulté de choix, s'agissant d'un sujet qui peut être particulièrement sensible pour les populations, les activités et les élus. Vous rendrez également destinataires de cette information le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer et le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt.

L'examen des implantations immobilières des services appelés à composer la DML et l'élaboration des orientations à retenir pour chacun de ces sites ou les éventuels regroupements dans de nouvelles implantations seront réalisés sous votre direction afin de s'intégrer dans le schéma pluriannuel de stratégie immobilière dont vous avez la charge.

Vous veillerez à ce que le préfigurateur de la DDTM ou, par délégation de celui-ci, le préfigurateur de la DML, prenne l'attache des préfets des autres départements dans lesquels la délégation utilisera, le cas échéant, des implantations immobilières.

Sur le fond, vous tiendrez compte de l'identité et des fonctionnalités propres de la DML pour l'organisation immobilière de celle-ci, en relation, bien sûr, avec celle de la DDTM dans son ensemble. Une réflexion spécifique aux implantations infra-départementales sera engagée pour définir les éventuelles articulations à développer avec les autres implantations de la DDTM, en veillant à ce que les catégories d'administrés les plus fréquemment au contact de ces services puissent les identifier et les situer sans difficulté. C'est une condition de l'acceptation de la réforme par ceux-ci, par les élus, par les entreprises et les associations.

Un plan détaillé de rationalisation à échéance de deux à trois ans, implantation par implantation, sera ainsi mis au point courant 2010.

2. Systèmes d'information

Par ailleurs, les études relatives aux rapprochements des réseaux d'information et de téléphonie de la DDTM, dès réception des instructions interministérielles annoncées par la note du Secrétaire général du Gouvernement du 11 juin 2009, incluront le plus tôt possible la DML.

3. Budget

Le budget prévisionnel de la DDTM intégrera l'ensemble des composantes de la délégation.

Le DIRM participera au dialogue de gestion qui se déroulera, sous l'autorité des préfets de région et de département, entre les DREAL et les DDTM des régions relevant de sa responsabilité, en particulier pour s'assurer de la cohérence régionale, voire interrégionale, de l'exercice des missions au niveau départemental.

Une enquête a été lancée auprès des services par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer dans le cadre du dialogue de gestion 2010. Elle permettra d'établir une photographie de la répartition des effectifs autorisés actuels par activité, par macro-grade et par programme. Ces résultats seront communiqués aux préfets de région et aux préfets de département par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer. Ils serviront de base au dialogue de gestion que vous nouerez, sous l'autorité du préfet de région, avec le responsable de BOP, en vue de fixer la répartition des plafonds d'emplois entre DDTM et DIRM, pour les missions du domaine de la mer et du littoral.

Dès le 1^{er} janvier 2010 et dès lors qu'il aura reçu délégation de votre part, le DDTM sera ordonnateur secondaire délégué pour l'ensemble des unités opérationnelles dont il a la charge. L'organisation budgétaire sera précisée par la cartographie des BOP intégrée dans les instructions relatives au dialogue de gestion du MEEDDM et du MAAP.

4. Procédures de travail interne et logistique

Les procédures internes de travail et de fonctionnement de la délégation à la mer et au littoral devront être définies progressivement pour garantir, en premier lieu, la continuité du service et, à terme, l'organisation la plus efficace possible. Le fonctionnement des moyens logistiques (règles de circulation du courrier, gestion de la papeterie, gestion des véhicules de services) sera défini par le préfigurateur de la DDTM avec celui de la DML.

5. Communication externe

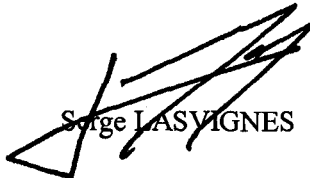
Dans le dispositif de communication externe que vous avez mis en place pour présenter les nouvelles directions départementales interministérielles au public, aux élus, aux collectivités, aux entreprises et aux associations, vous apporterez un soin particulier à la communication concernant les activités de la DML, les activités maritimes constituant une particularité sensible des 21 départements qui en sont dotés.

Vous vous appuyerez, bien évidemment, sur les préfigurateurs de la DDTM et de la DML pour que les messages d'explication de la réforme soient diffusés par les vecteurs les plus adaptés aux sujets maritimes.

II. L'ORGANISATION DANS LES DEPARTEMENTS SANS DML

Dans les cinq départements de la Somme, de l'Eure, des Landes, de l'Aude et du Gard, il n'est pas prévu aujourd'hui de mettre en place une délégation à la mer et au littoral au sein de la DDTM. Le préfet exercera une autorité fonctionnelle sur la délégation à la mer et au littoral du département mitoyen dans laquelle la DML a son siège.

Cette autorité fonctionnelle doit être réellement exercée. Le préfet de la DDTM siège de la DML veillera à ce que le préfet du département « utilisateur » de la DML soit associé à toutes les étapes importantes de la préfiguration de la DML. Les missions de la DML devront pouvoir être effectivement accomplies sur l'ensemble de son ressort de compétence, sous l'autorité des préfets de département concernés.


Serge LASVIGNES

DESTINATAIRES :

Mesdames et Messieurs les préfets

Monsieur le préfet du Nord
Monsieur le préfet du Pas-de-Calais
Monsieur le préfet de la Somme
Monsieur le préfet de la Seine-Maritime
Madame la préfète de l'Eure
Monsieur le préfet du Calvados
Monsieur le préfet de la Manche
Monsieur le préfet d'Ille-et-Vilaine
Monsieur le préfet des Côtes d'Armor
Monsieur le préfet du Finistère
Monsieur le préfet du Morbihan
Monsieur le préfet de la Loire-Atlantique
Monsieur le préfet de la Vendée

Monsieur le préfet de la Charente-Maritime
Monsieur le préfet de la Gironde
Monsieur le préfet des Landes
Monsieur le préfet des Pyrénées-Atlantiques
Monsieur le préfet des Pyrénées-Orientales
Madame la préfète de l'Aude
Monsieur le préfet de l'Hérault
Monsieur le préfet du Gard
Monsieur le préfet des Bouches-du-Rhône
Monsieur le préfet du Var
Monsieur le préfet des Alpes-Maritimes
Monsieur le préfet de la Haute-Corse
Monsieur le préfet de la Corse-du-Sud

Messieurs les préfets de région (pour information)

Monsieur le préfet de la région du Nord-
Pas de Calais
Monsieur le préfet de la région Picardie
Monsieur le préfet de la région Haute-Normandie
Monsieur le préfet de la région Basse-Normandie
Monsieur le préfet de la région Bretagne
Monsieur le préfet de la région Pays-de-la-Loire
Monsieur le préfet de la région Poitou-Charentes

Monsieur le préfet de la région Aquitaine
Monsieur le préfet de la région Languedoc-
Roussillon
Monsieur le préfet de la région Provence-Alpes-
Côte-d'Azur
Monsieur le préfet de la région Corse

Messieurs les préfets maritimes (pour information)

Messieurs les préfets de zone (pour information)

Copie à :

Mesdames et Messieurs les directeurs et préfigurateurs
des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement du littoral

Messieurs les préfigurateurs des directions interrégionales de la mer

Mesdames et Messieurs les préfigurateurs
des directions départementales des territoires et de la mer

Messieurs les directeurs
- régionaux des affaires maritimes,
- interdépartementaux des affaires maritimes,
- départementaux des affaires maritimes