



INSPECTION GENERALE  
DES AFFAIRES SOCIALES

N° RM2011-156P

INSPECTION GENERALE  
DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

N° 11-I-19

# Mission relative à l'inter-départementalisation des missions des DDCS(PP) et des DRJSCS

**RAPPORT  
TOME 1**

Établi par

**Stéphanie Fillion      Vincent Maymil**

Inspectrice et inspecteur général des affaires sociales

**Céline Mounier**

Conseillère générale des établissements de santé

**Pierre François**

Inspecteur général de la jeunesse et des sports



# Synthèse

## Le cadre et le déroulement de la mission IGAS-IGJS

- [1] Par lettre du 4 mai 2011, les directeurs de cabinet des ministres de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, des solidarités et de la cohésion sociale, de la ville et des sports ont demandé à l'IGAS et à l'IGJS de conduire une mission d'appui conjointe relative « à l'exercice des missions des DRJSCS et DDCS et leurs évolutions ». Cette mission relève du plan d'action plus général élaboré par le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SG) et intitulé « *L'adéquation missions/moyens des services déconcentrés chargés de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale DRJSCS – DDCS – DDCSPP* ».
- [2] Après une importante phase de cadrage avec le SG nécessaire pour définir l'inter-départementalisation, l'objet de la mission d'appui conjointe IGAS-IGJS a été précisé. Son travail a consisté à étudier la faisabilité de l'inter-départementalisation, identifier, sélectionner puis analyser, quelques missions ou procédures pour lesquelles il serait pertinent d'envisager cette démarche. L'inter-départementalisation vise à organiser la mobilisation des ressources métiers dans un cadre de coopération associant plusieurs DDCS(PP) et/ou la DRJSCS.
- [3] Pour ce faire, la mission IGAS-IGJS a travaillé en lien avec les directions d'administration centrale (Acsé, DGCS, DS, DJEPVA, SGCIV, SGG, DMAT, DRH, DAFIIS) et s'est rendue dans une région pour préciser sa méthode de travail (Haute-Normandie), puis dans trois régions (Alsace, Rhône-Alpes, Centre) au sein desquelles elle a visité six départements.
- [4] Ces divers déplacements ont conduit la mission IGAS-IGJS à analyser cinq mesures, dans le but de déterminer la faisabilité et la pertinence d'une éventuelle inter-départementalisation : trois concernent le champ du sport (homologation des enceintes sportives, demandes de libre établissement et de libre prestation de service d'éducateur sportif, organisation du certificat d'aptitude à l'exercice de la profession de maître nageur sauveteur), une quatrième porte sur la politique de la ville (procédure d'instruction et de suivi administratif des demandes de subventions Acsé) et la dernière est de nature transversale (constitution de « réseaux d'experts »). Ces analyses figurent en annexe.
- [5] Le présent rapport rend compte de la complexité de la situation, des résistances des acteurs et des conditions de la réussite d'une démarche d'inter-départementalisation.

## Les constats

- [6] L'ensemble des investigations de la mission IGAS-IGJS, au niveau central et dans les régions visitées, ainsi que les analyses menées sur les cinq mesures sélectionnées, permettent de dégager certains constats.
- [7] Du fait de sa complexité et des risques de confusion avec des notions proches telles que « régionalisation » ou « mutualisation », l'inter-départementalisation nécessite au préalable une définition claire, sur la base de ses modalités de mise en œuvre. La définition adoptée par la mission est la suivante : l'inter-départementalisation est une forme de coopération entre services territoriaux de l'Etat qui exclut tout transfert de compétences (droit constant) et qui obéit à trois modalités possibles :
- la modalité M1 (une DRJSCS agit pour le compte de tout ou partie des DDCS(PP) de la région, sur une compétence départementale) ;
  - la modalité M2 (une DDCS(PP) agit pour le compte de la DRJSCS, et pour tout ou partie des DDCS(PP) de la région, sur une compétence régionale) ;

- la modalité M3 (une DDCS(PP) agit pour le compte de tout ou partie des DDCS(PP) de la région sur une compétence départementale).

- [8] Sur la base de cette définition précise et au regard des conclusions des expertises menées, la mission IGAS-IGJS a déterminé les facteurs favorables et défavorables de l'inter-départementalisation. Ainsi, alors que les risques de perte de proximité et d'attractivité constituent des freins certains à cette démarche, la rareté de l'expertise et la disparité des volumes d'activité entre territoires apparaissent comme des critères pertinents. Enfin, les analyses ont également conduit la mission IGAS-IGJS à ne pas considérer comme opérationnelle la distinction traditionnelle entre « back et front office » en vue de procéder à telle ou telle inter-départementalisation.
- [9] La mission IGAS-IGJS a pu également constater la grande complexité du cadre juridique de l'inter-départementalisation, fondé sur une répartition des compétences peu claire entre DRJSCS et DDCS(PP). En outre, elle a observé que chaque modalité de l'inter-départementalisation fait l'objet d'un fondement juridique différent, plus ou moins fort et plus ou moins souple. Ainsi, alors que la modalité M1 (DR agit pour DD) est largement promue par les textes, la modalité M2 (DD agit pour DR) est juridiquement très fragile et la modalité M3 (DD agit pour DD) induit un formalisme juridique. Enfin, la mission IGAS-IGJS a déploré la méconnaissance, voire la mauvaise utilisation des supports juridiques de l'inter-départementalisation qui en résulte (délégations de signature, délégations de gestion, engagements de service, examen en CAR suivi de la décision du préfet de région), ceux-ci ne faisant pas l'objet de règles d'emploi précises et partagées.
- [10] Sur le terrain, la mission IGAS-IGJS a observé le scepticisme voire l'hostilité des acteurs rencontrés (directeurs régionaux et départementaux, agents, préfets) et la quasi inexistence de pratiques inter-départementales. En effet, pour ces acteurs, l'inter-départementalisation accroît l'illisibilité de la répartition des compétences alors même que la priorité aujourd'hui devrait être de faire une « pause » dans les réformes en vue de stabiliser les structures. En outre, l'inter-départementalisation est souvent vue comme un moyen de pallier les problèmes de ressources humaines, voire une étape vers la régionalisation.
- [11] Dans un tel contexte, la mission IGAS-IGJS a déterminé des conditions de réussite fondées sur la nécessité de convaincre les acteurs locaux via la promotion des avantages de l'inter-départementalisation, tant en termes de renforcement de l'échelon départemental, de valorisation des compétences, de qualité du service rendu à l'usager que de réversibilité et modularité. Au-delà, il s'agit également de développer les mécanismes compensatoires aux charges induites (ressources humaines et fonctionnement) par la délégation d'une mission à une direction « prestataire », qui intervient pour le compte d'une direction « bénéficiaire ». Enfin, la mission IGAS-IGJS constate que la démarche d'inter-départementalisation ne pourra se développer sans un cadre volontariste et de confiance entre acteurs, impliquant une impulsion de l'administration centrale mais surtout une animation régionale dynamique et une implication forte des DDCS(PP) concernées.

### **Les recommandations du rapport**

- [12] Après une phase d'incertitude sur l'intérêt et la faisabilité de l'inter-départementalisation, la mission est arrivée à la conclusion que, si l'inter-départementalisation est loin d'être la « recette miracle » pour faire face aux difficultés de moyens que connaissent les DRJSCS et DDCS(PP), elle est cependant faisable et utile.
- [13] Sur la base de ces différents constats, la mission IGAS-IGJS a formulé les principales recommandations suivantes :
- ✓ Clarifier, mieux faire connaître et encourager la démarche d'inter-départementalisation
- [14] L'inter-départementalisation ne pourra se développer sans une clarification de son cadre juridique et la promotion de ses qualités. Par conséquent, la mission IGAS-IGJS formule cinq recommandations sur ce point, pouvant être mises en œuvre en deux phases.

- [15] A terme, il conviendrait que le SGG établisse et diffuse un « mode d'emploi » de l'inter-départementalisation, en vue de la définir, de préciser ses avantages, ses limites et ses outils. Pourrait être y annexé un guide juridique, élaboré par le ministère de l'Intérieur, afin de clarifier et mieux faire connaître le cadre juridique.
- [16] Sans attendre la diffusion de ce « mode d'emploi » et de ce guide juridique, la mission IGAS-IGJS préconise que les ministères chargés des affaires sociales, des sports et de la vie associative promeuvent en priorité :
- la modalité M3 (DD agit pour DD) plus conforme à l'esprit de la RéATE et de l'inter-départementalisation, ou à défaut M1 (DR agit pour DD),
  - la délégation de gestion comme support de la démarche d'inter-départementalisation en raison de sa souplesse, de sa simplicité et de sa solidité juridique.
- [17] Ce support devra être utilisé comme instrument de droit commun des contreparties lorsque les missions inter-départementalisées induisent des dépenses de fonctionnement significatives pour le prestataire.
- [18] Il convient par ailleurs d'appuyer les travaux relatifs à l'inter-départementalisation sur une réflexion régionale sur les métiers, les compétences, l'optimisation des moyens et la rationalisation des processus.
- ✓ Sécuriser les relations entre « prestataire » et « bénéficiaire » en vue de consolider la confiance entre les directions mettant en œuvre l'inter-départementalisation
- [19] Dans le prolongement de cette clarification et promotion de la démarche, la mission IGAS-IGJS considère qu'il est indispensable de bien encadrer les relations entre « prestataires » et « bénéficiaires », cette sécurisation étant garante de la confiance entre les acteurs concernés. Pour ce faire, deux recommandations sont formulées. Il s'agit tout d'abord pour les directions prestataire(s) et bénéficiaire(s) de déterminer, préalablement à l'inter-départementalisation, des règles communes et de formaliser la coordination entre les acteurs en présence selon leurs besoins. Ces précautions sont de nature à permettre d'assurer la qualité du service rendu par le prestataire tout en garantissant la confiance indispensable entre bénéficiaire et prestataire. En outre, il s'agit de sécuriser la situation de l'agent prestataire, notamment en mentionnant explicitement la prestation inter-départementalisée au sein de la fiche de poste de l'agent concerné. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences mise en place au sein des services territoriaux de l'Etat doit permettre une « passation de savoirs » lorsque l'agent prestataire sait qu'il va quitter sa direction d'origine.
- ✓ Développer une animation régionale de l'inter-départementalisation
- [20] Au-delà des actions de clarification, promotion et sécurisation de la démarche, la mission IGAS-IGJS considère que l'inter-départementalisation doit faire l'objet d'une animation régionale dynamique. Trois recommandations visent explicitement cet objectif, dont les deux premières peuvent être mises en place immédiatement.
- [21] Les DRJSCS peuvent réaliser sans délai, avec les DDCS(PP), une cartographie régionale des besoins des directions en termes de missions pas ou mal remplies, d'expertises rares présentes et de coopérations existantes ou à créer. Ceci peut être fait dans le cadre du pilotage par les DRJSCS de l'inter-départementalisation à travers des réunions régulières avec les DDCS(PP) ou dans le cadre d'une instance dédiée. En outre, le comité de l'administration régionale (CAR) doit être érigé dès à présent en instance de validation des projets d'inter-départementalisation.
- [22] Un équilibre des charges doit être recherché entre la ou les direction(s) prestataire(s) et la ou les direction(s) bénéficiaire(s) par des mécanismes d'objectivation des prestations (ressources humaines) ou de contreparties (crédits de fonctionnement).

- [23] Ces recommandations formulées par la mission IGAS-IGJS prennent en compte à la fois les conclusions des analyses menées, les réserves émises par les acteurs de terrain et la complexité de la problématique, entravant le développement des pratiques. Elles visent donc à faciliter une mise en œuvre rapide de l'inter-départementalisation dans les territoires en fonction de leurs besoins.

### Conclusion et plan d'action

- [24] L'inter-départementalisation se justifie particulièrement dans un contexte où :
- la RGPP prévoit le non remplacement d'un agent sur deux partant à la retraite ;
  - la réorganisation des services territoriaux de l'Etat se fait sans mobilité géographique imposée ;
  - certaines compétences se raréfient.
- [25] De ce fait, la localisation des compétences ne correspond plus à celle des missions et il devient nécessaire d'aller chercher les compétences là où elles se trouvent.
- [26] La mission considère donc que l'inter-départementalisation est une réponse pertinente, faisable et utile, quoique partielle, aux difficultés des services territoriaux de l'Etat. D'une part, elle peut facilement être mise en œuvre via la délégation de gestion (hors « réseau d'experts »). D'autre part, elle valorise les compétences et les métiers du niveau départemental, elle permet de capitaliser les expériences et donc d'offrir un meilleur service rendu, et particulièrement dans la modalité M3 (DD agit pour DD), l'inter-départementalisation renforce le niveau départemental en permettant aux DDCS(PP) de remplir la totalité de leurs missions. La mission IGAS-IGJS suggère, au vu de ce qui précède, le plan d'action suivant.
- [27] Il conviendrait d'une part :
- d'expérimenter l'inter-départementalisation des demandes de subventions de l'Acsé sur la base du volontariat des directions éligibles ;
  - de généraliser deux mesures (LE-LPS, CAEPMNS) via un pilotage par la DS ;
  - de s'appuyer, s'agissant de l'homologation des enceintes sportives, sur les travaux en cours visant à la modification de la réglementation, pour assouplir les règles de représentation dans les CCDSA ;
  - de promouvoir immédiatement les réseaux d'experts.
- [28] Il conviendrait d'autre part de :
- diffuser le présent rapport, sous couvert de leur préfet, à tous les directeurs de DRJSCS et de DDCS(PP) ;
  - demander aux DRJSCS, à l'occasion de cette diffusion, de faire chacune, dans les 4 à 6 mois suivants, un minimum de six propositions d'inter-départementalisation obéissant à la modalité M3 (DD agit pour DD) ou, à défaut, M1 (DR agit pour DD) ;
  - demander que trois de ces six propositions :
    - portent sur des missions « métiers » des DRJSCS et DDCS(PP) à raison d'une proposition, au minimum, par grand domaine : cohésion sociale au sens large, sports, jeunesse, éducation populaire et vie associative ;
    - excluent les fonctions supports (dans l'attente des travaux en cours pilotés par le SGG) et les fonctions inspection, contrôle, évaluation (dans l'attente des travaux de l'IGAS et de l'IGJS en cours) ;

- demander que les trois autres propositions concernent des « réseaux d'experts » au sens que le présent rapport donne à cette expression, à raison d'une proposition au minimum par grand domaine précité.



# Sommaire

SYNTHESE .....	3
INTRODUCTION.....	11
1. L'INTER-DEPARTEMENTALISATION EST AUJOURD'HUI UNE DEMARCHE PEU ACCEPTEE ET PEU PRATIQUEE, NOTAMENT EN RAISON D'UN CADRE CONCEPTUEL ET JURIDIQUE COMPLEXE.....	15
1.1. <i>L'inter-départementalisation peut revêtir diverses formes mais elle n'est ni naturelle ni répandue sur le terrain.....</i>	15
1.1.1. L'inter-départementalisation est une « coopération » qui doit être entendue à droit constant et peut se définir par ses modalités de mise en œuvre .....	15
1.1.2. Les acteurs rencontrés par la mission IGAS-IGJS sont, sauf exception, sceptiques voire opposés à la démarche d'inter-départementalisation .....	16
1.1.3. Les pratiques observées dans les régions visitées par la mission IGAS-IGJS sont rares et peu formalisées.....	19
1.2. <i>Le cadre juridique actuel de l'inter-départementalisation constitue un maquis peu incitatif.....</i>	21
1.2.1. Les textes ne donnent pas une vision claire et lisible de la répartition des compétences entre DRJSCS et DDCS(PP) .....	21
1.2.2. Le cadre juridique est plus ou moins incitatif en fonction des modalités de l'inter-départementalisation .....	22
1.2.3. Les supports juridiques de l'inter-départementalisation sont variés mais méconnus et n'obéissent pas à des règles d'emploi précises et partagées .....	25
2. L'EXPERTISE DE CINQ MESURES A PERMIS D'IDENTIFIER D'AUTRES FREINS AINSI QUE DES FACTEURS FAVORABLES A L'INTER-DEPARTEMENTALISATION .....	28
2.1. <i>Il existe des freins et des facteurs favorables à la démarche d'inter-départementalisation</i>	28
2.1.1. Les freins à l'inter-départementalisation nécessitent une analyse au cas par cas .....	28
2.1.2. Le distinguo "front office" / "back office" n'est pas suffisamment opérant pour inter-départementaliser .....	30
2.1.3. Les facteurs favorables à l'inter-départementalisation sont à identifier et à promouvoir par le niveau régional.....	30
2.1.4. C'est à partir d'une analyse des métiers, des compétences et des processus que la démarche d'inter-départementalisation doit se développer .....	32
2.2. <i>Le processus de sélection a conduit à choisir cinq mesures représentatives de l'action des directions départementales.....</i>	32
2.2.1. Les directions d'administration centrale et les services territoriaux de l'Etat puis le SG sont intervenus dans la démarche de sélection .....	32
2.2.2. Les mesures choisies illustrent de fait plusieurs « familles » de l'action quotidienne des DDCS(PP) .....	34
2.3. <i>L'analyse des cinq mesures montre que l'inter-départementalisation est possible dans des conditions techniques propres à chacune d'elles.....</i>	34
2.3.1. Gestion des demandes de LE-LPS d'éducateur sportif : développer une logique inter-régionale sur le modèle des activités à environnement spécifique.....	34
2.3.2. Homologation des enceintes sportives : assouplir les conditions de nomination dans les commissions départementales .....	35
2.3.3. Certificat d'aptitude à l'exercice de la profession de maître nageur sauveteur : rationaliser l'organisation en la confiant à moins de départements .....	37

2.3.4. Procédure d'instruction et de suivi administratif des demandes de subventions Acse : concentrer les volumes d'activité en préservant la proximité .....	37
2.3.5. « Réseaux d'experts » : une inter-départementalisation possible par une forte animation régionale et la rénovation du management .....	38
2.3.6. Conclusion de l'analyse des cinq mesures .....	39
3. L'INTER-DEPARTEMENTALISATION PASSE PAR UNE ACTION VOLONTARISTE DE PROMOTION DE SES ATOUTS ET DE RECONNAISSANCE DES CHARGES INDUITES PAR LES PRESTATIONS CROISEES ...	39
3.1. <i>L'inter-départementalisation présente des avantages qu'il faut promouvoir</i> .....	39
3.1.1. L'inter-départementalisation renforce le niveau départemental en permettant aux DDCS(PP) de remplir la totalité de leurs missions.....	40
3.1.2. L'inter-départementalisation valorise les compétences et les métiers au niveau départemental et offre un meilleur service rendu .....	40
3.1.3. L'inter-départementalisation est réversible et modulable.....	41
3.2. <i>L'inter-départementalisation appelle l'objectivation des charges induites par les     prestations croisées (ressources humaines) et des contreparties (crédits de fonctionnement)...</i>	42
3.2.1. Aujourd'hui, les mesures d'inter-départementalisation existantes ne sont pas identifiées.....	42
3.2.2. En matière de ressources humaines, il convient a minima d'objectiver les charges .	44
3.2.3. Les dépenses de fonctionnement peuvent être compensées de façon simple, déconcentrée et peu formaliste .....	46
3.3. <i>L'inter-départementalisation ne peut se développer que dans un cadre volontariste et de     confiance</i> .....	49
3.3.1. Le niveau central doit lancer les dynamiques régionales .....	49
3.3.2. Le rôle fondamental des acteurs locaux : les DDCS(PP) proposent, la DRJSCS pilote et anime la démarche, le CAR valide .....	50
CONCLUSION ET PLAN D'ACTION .....	53
LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	55
LETTRE DE MISSION .....	57
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES OU INTERVIEWEES .....	59
SIGLES UTILISES .....	65
LISTE DES PIECES JOINTES .....	67
PIECE JOINTE N°1 : NOTE DU SGG DU 17 JUIN 2011 RELATIVE AUX MISSIONS DES DDI69	
PIECE JOINTE N° 2 : DECRET N°2004-1085 DU 14 OCTOBRE 2004 RELATIF A LA DELEGATION DE GESTION DANS LES SERVICES DE L'ETAT .....	79

## Introduction

### Cadrage de la mission

[29] Par lettre jointe au présent rapport datée du 4 mai 2011, les directeurs de cabinet des ministres de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, des solidarités et de la cohésion sociale, de la ville et des sports ont demandé à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) de conduire une mission d'appui conjointe relative « à l'exercice des missions des directions régionales de jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) et leurs évolutions ».

[30] Cette lettre fixait trois objectifs à la mission :

- Documenter, en tant que de besoin, l'impact des transferts de missions proposées par le groupe de travail piloté par la Secrétariat général du gouvernement (SGG) sur l'évolution des missions des DDCS (PP) ;
- identifier et documenter des évolutions possibles à plus longue échéance dans les missions des DRJSCS et des DDCS (PP) ;
- identifier les missions qui peuvent être organisées sur une base de coopération entre DRJSCS et DDCS(PP), ou entre DDC(PP), en établir les principes d'organisation et les modes opératoires.

[31] La mission confiée à l'IGAS et l'IGJS relève par ailleurs du troisième axe d'analyse d'un plan d'action plus général élaboré par le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SG) et intitulé « *L'adéquation missions/moyens des services déconcentrés chargés de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale DRJSCS – DDCS – DDCSPP* ». Ce plan d'action<sup>1</sup> est lié aux travaux concomitants du secrétariat général du gouvernement (SGG) relatifs à la mise en œuvre de la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) ; il fait suite aux récents rapports sur ces sujets. Après plusieurs échanges avec la mission, le secrétariat général des ministères des affaires sociales (SG) a précisé la commande et l'a formalisée, à l'occasion du séminaire des DDCS et DDCSPP des 21-23 juin 2011, dans les termes suivants :

A l'initiative du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SG) l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale de la jeunesse et des sports réalisent une mission d'appui dont le principal objet est l'organisation de « l'interdépartementalité ».

Il s'agit d'identifier les missions pour lesquelles il serait envisageable et pertinent d'organiser la mobilisation des ressources métiers dans un cadre de coopération associant plusieurs DDCS(PP) et/ou la DRJSCS. Autrement dit, comment peut-on mobiliser des agents détenant une compétence et affectés dans une DDCS(PP) ou à la DRJSCS et les faire intervenir pour aider une autre DDCS(PP) dans l'exercice de ces missions ?

Outre l'identification des missions pour lesquelles cela peut s'avérer pertinent, les deux inspections devront en analyser les conditions juridiques. La mission d'appui proposera également des modalités opérationnelles et un cadre conventionnel qui permettrait de poser les règles de fonctionnement. Cet exercice doit s'entendre dans le respect du schéma de compétences.

<sup>1</sup> Ce plan d'action est structuré en trois axes : ajustement des missions au regard de la nouvelle organisation territoriale de l'Etat, définition des organisations cibles en DR et en DD et allocation des moyens, pilotage et mise en œuvre des politiques.

[32] En parallèle des échanges que la mission IGAS-IGJS avait déjà commencé à nouer avec les administrations centrales et à la définition de sa méthode de travail avec les services territoriaux de l'Etat, le SGG a diffusé le 17 juin 2011 un document de synthèse des travaux qu'il avait conduit avec les ministères « métiers » (cf. : pièce jointe n°1)<sup>2</sup>. Ce document est notamment venu apporter des précisions sur les missions incombant aux DDCCS(PP) dans leurs différents domaines de compétence et sur l'articulation entre l'échelon régional et l'échelon départemental. Sur ce dernier point, le SGG a ouvert un certain nombre de pistes d'inter-départementalisation au sens donné par la présente mission à ce concept. Le choix, par la mission IGAS-IGJS, des thèmes d'inter-départementalisation à expertiser, même si l'un d'entre eux rejoint une des pistes évoquées par le SGG (demandes de libre établissement LE - libre prestation de service LPS d'éducateur sportif), a été fait indépendamment du document du SGG. En effet, cela n'était pas la commande qui lui avait été passée initialement et la mission a fait l'hypothèse que cette expertise avait été faite préalablement dans le cadre des groupes de travail SGG auxquels participaient les directions d'administration centrale (DAC) concernées.

- [33] Il a par ailleurs été convenu avec le SG que n'entraient pas dans le champ de la mission :
- les fonctions supports : leur mutualisation est déjà instruite dans le cadre de l'instance nationale pilotée par les services du Premier ministre ; elles feront l'objet de schémas régionaux et départementaux de mutualisation<sup>3</sup> ;
  - la fonction inspection, contrôle, évaluation (ICE) : elle est étudiée, sur le champ de la cohésion sociale, par la mission IGAS relative à l'état des lieux de la fonction ICE dans les agences régionales de santé (ARS), les DRJSCS et les DDCCS(PP), et par une mission IGJS qui analyse pour sa part la fonction ICE dans le secteur jeunesse, sport, vie associative (JSVA) ;
  - l'inter-régionalisation qui, même si elle présente des problématiques communes avec l'inter-départementalisation, relève cependant d'une analyse différente ;
  - les mesures relatives au dialogue et au contrôle de gestion : une mission interministérielle a été mandatée sur ce champ ;
  - les processus de travail mis en œuvre dans le réseau jeunesse, sport, et cohésion sociale (JSCS) : ils sont analysés par une mission pilotée par la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) ;
  - les mesures de décentralisation (par exemple, la gestion des conseils de famille) : elles sont instruites dans un autre cadre, notamment la mission du sénateur Eric Doligé ;
  - les effectifs cibles, traités par le SG avec les DAC concernées à partir d'une enquête nationale lancée fin mai 2011.

### **Déroulement de la mission**

[34] Les travaux de la mission se sont déroulés en cinq phases.

[35] Elle a, dans un premier temps, rencontré les directions d'administration centrale « métiers » concernées (direction générale de la cohésion sociale / DGCS, direction des sports / DS, direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative / DJEPVA, secrétariat général du comité interministériel des villes / SG/CIV, agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances / Acsé) afin d'établir avec elles une première liste des missions des DDCCS(PP) susceptibles d'être inter-départementalisées. Elle a également rencontré, afin de traiter des problèmes généraux et juridiques posés par l'inter-départementalisation, le SGG et la direction de la modernisation de l'administration territoriale (DMAT) du ministère de l'Intérieur, de l'Outre mer, des Collectivités territoriales et de l'immigration (MIOMCTI).

<sup>2</sup> Lettre du 17 juin 2011 relative à la réorganisation des missions des services déconcentrés de l'Etat.

<sup>3</sup> Exemples : accueil, véhicules de services, locaux, imprimerie etc.

- [36] Dans un deuxième temps, après avoir rencontré le directeur régional de la DRJSCS de Haute-Normandie afin de préciser et tester sa méthode de travail, la mission s'est rendue dans deux régions - Alsace et Rhône-Alpes - pour recueillir des réactions sur la première liste des missions inter-départementalisables établie avec les DAC et des propositions nouvelles. Dans chaque région, la mission a rencontré le préfet de région ou son représentant, le DRJSCS et le DDCS(PP) du département chef lieu (Bas-Rhin et Rhône), ainsi que le préfet et le DDCS(PP) d'un autre département de la région (Haut-Rhin et Drôme).
- [37] La mission a, dans un troisième temps, rencontré les deux DAC « supports » des ministères sociaux chargés des ressources humaines (DRH) et des finances (direction des affaires financières, informatiques, immobilières et des services / DAFIIS) afin de recueillir leur avis, notamment sur la question des compensations possibles à l'inter-départementalisation.
- [38] Dans un quatrième temps, la mission a, conjointement avec le SG, listé et étudié l'ensemble des différentes propositions d'inter-départementalisation faites au niveau central et au niveau local pour choisir d'en expertiser cinq. Trois concernent le champ du sport (homologation des enceintes sportives, demandes de libre établissement et de libre prestation de service d'éducateurs sportifs, organisation du certificat d'aptitude à l'exercice de la profession de maître nageur sauveteur ou CAEPMNS), une quatrième porte sur la politique de la ville (procédure d'instruction et de suivi administratif des demandes de subventions Acsé) et la dernière est de nature transversale (constitution de « réseaux d'experts »). Ces mesures ne présentaient a priori pas d'enjeux particuliers en termes de masse financière, de volumétrie des dossiers ou d'équivalents temps plein (ETP) mobilisés ; leur choix est le résultat de filtrages successifs que le rapport explique, et qui débouchent in fine sur des enseignements exploitables et généralisables.
- [39] Les trois régions et des départements choisis permettaient de couvrir une large gamme de situations :
- les deux extrêmes en nombre de départements (deux pour l'Alsace et huit pour Rhône-Alpes) ;
  - des régions présentant des caractéristiques à la fois rurales et urbaines ;
  - des départements dans lesquels on trouve des DDCS et DDCSPP ;
  - deux régions frontalières ;
  - des directeurs de DDCS(PP) ayant des origines professionnelles variées (préfecture, services vétérinaires, jeunesse et sports, action sanitaire et sociale) ;
  - une région spécifique en termes d'activité sportive du fait de sa géographie (montagne).
- [40] La mission s'est enfin, dans un cinquième temps, déplacée en région Centre où elle a rencontré les mêmes responsables que dans les deux régions précitées afin de consolider les informations déjà recueillies et d'analyser sur le terrain les cinq missions retenues (Loiret et Loir-et-Cher). Dans le département du Loir-et-Cher, les syndicats ont, à leur demande, été reçus par la mission. Elle a également adressé aux trois régions visitées (DRJSCS et toutes les DDCS(PP) un questionnaire destiné à compléter son analyse et ses données sur les cinq missions à expertiser<sup>4</sup>. Elle a enfin rencontré les représentants de l'association des directeurs départementaux et adjoints des DDCS, DDPP, DDCSPP.

---

<sup>4</sup> Quatre questionnaires (hors réseau d'experts) ont été envoyés aux 16 départements des trois régions visitées et aux trois DRJSCS concernées.

- [41] Au terme de ses rencontres et des travaux d'analyse et de synthèse qui ont suivi, et compte tenu des pré-requis à l'inter-départementalisation qu'elle a identifiés, la mission IGAS-IGJS a été conduite à produire non pas un « guide pratique de l'inter-départementalisation » comme cela lui avait été initialement demandé par le SG, mais un rapport rendant compte de la complexité de la situation, des résistances des acteurs et des conditions de la réussite d'une telle démarche. Eu égard à la faiblesse des pratiques (numériquement et qualitativement) et à la complexité des supports existants, l'examen de chacune des cinq mesures analysées par la mission est présenté sous forme d'annexes au présent rapport qui traite pour sa part des aspects plus généraux de l'inter-départementalisation.

# 1. L'INTER-DEPARTEMENTALISATION EST AUJOURD'HUI UNE DEMARCHE PEU ACCEPTEE ET PEU PRATIQUEE, NOTAMENT EN RAISON D'UN CADRE CONCEPTUEL ET JURIDIQUE COMPLEXE

## 1.1. *L'inter-départementalisation peut revêtir diverses formes mais elle n'est ni naturelle ni répandue sur le terrain*

[42] « L'inter-départementalisation » est un concept récent pouvant facilement être confondue avec des notions proches telles que la « régionalisation » ou la « mutualisation ». La première tâche de la mission IGAS-IGJS a donc consisté à définir précisément ce concept, à travers trois modalités. Cet effort de définition est d'autant plus important que dans le contexte actuel d'empilement des réformes, les interlocuteurs de la mission IGAS-IGJS ont estimé que l'inter-départementalisation était au mieux intéressante à étudier, au pire contre-productive. Par conséquent, peu de pratiques ont été observées dans les régions visitées.

### 1.1.1. **L'inter-départementalisation est une « coopération » qui doit être entendue à droit constant et peut se définir par ses modalités de mise en œuvre**

#### 1.1.1.1. L'inter-départementalisation doit être entendue à droit constant

[43] L'inter-départementalisation n'implique aucune modification de la répartition des compétences et des pouvoirs entre préfets de région et préfets de département d'une part, et entre DRJSCS et DDCS(PP) d'autre part, au regard du décret n° 2009-1540 du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des DRJSCS, du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles (DDI) et du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements. Il s'agit par conséquent, pour une (ou plusieurs) direction(s), dite(s) « prestataire(s) », d'exercer une mission pour le compte d'une ou plusieurs direction(s), dite(s) « bénéficiaire(s) ». La direction bénéficiaire reste juridiquement la direction compétente. Elle peut d'ailleurs décider à tout moment de reprendre l'exercice de cette mission.

#### 1.1.1.2. L'inter-départementalisation ne doit pas être confondue avec la notion de « mutualisation »

[44] Les fonctions supports n'ont pas été étudiées par la mission IGAS-IGJS mais les travaux en cours sur la mutualisation de ces fonctions étaient présents dans l'esprit des interlocuteurs qui, souvent, confondaient les deux notions. Or, l'inter-départementalisation se veut plus large que la mutualisation et orientée vers les fonctions métiers. Il faut donc en l'espèce bannir le terme « mutualisation », trop connotée, pour lui préférer le terme de « coopération ».

#### 1.1.1.3. L'inter-départementalisation peut obéir à trois modalités distinctes

✓ La modalité « M1 » : une DRJSCS agit pour le compte de tout ou partie des DDCS(PP) de la région, sur une compétence départementale.

[45] Cette modalité d'inter-départementalisation doit être distinguée de la « régionalisation » dans la mesure où la DDCS(PP) bénéficiaire conserve sa compétence. Seul l'exercice d'une mission est délégué à la DRJSCS prestataire. A l'inverse, une « régionalisation » consisterait à transférer juridiquement cette compétence à la DRJSCS, provoquant un dessaisissement total de la DDCS(PP). La « régionalisation » d'une compétence, au sens propre du mot, ne peut donc, par définition, être faite à droit constant puisqu'elle induit nécessairement, et contrairement à l'inter-départementalisation, une modification de la répartition formelle des compétences (et non des tâches) entre les DRJSCS et les DDCS(PP).

- ✓ La modalité « M2 » : une DDCS(PP) agit pour le compte de la DRJSCS, et pour tout ou partie des DDCS(PP) de la région, sur une compétence régionale.
- ✓ La modalité « M3 » : une DDCS(PP) agit pour le compte de tout ou partie des DDCS(PP) de la région<sup>5</sup> sur une compétence départementale. Il s'agit de la modalité se rapprochant le plus de la notion d'« inter-départementalisation » au sens strict, perçue comme une démarche visant à mettre en place des coopérations entre départements.

#### 1.1.1.4. Les « réseaux d'experts » constituent un cas particulier

[46] En dehors de ces trois modalités, les « réseaux d'experts » constituent un autre type d'inter-départementalisation qui se superpose aux trois modalités car pouvant relever alternativement de l'une ou l'autre de ces dernières ; ils ne sont en général pas ou peu formalisés. La formulation « réseau d'experts » ne répond ni précisément à la notion de « réseau », ni à celle « d'expert » mais illustre une forme de coopération. Ces experts sont d'ailleurs plutôt des « spécialistes ». Cette formule a néanmoins été conservée par la mission IGAS-IGJS car elle est employée par le terrain.

[47] Deux formes de « réseaux d'experts » peuvent être distinguées dans le cadre d'une inter-départementalisation :

- le réseau d'experts, fondé sur le modèle des experts nationaux, consistant à désigner un référent interdépartemental en vue d'assurer une coordination sur tel ou tel sujet (par exemple, la médiation lors d'évènements festifs) ;
- l'identification « d'experts », référents ou « personnes ressources » pour l'exercice de compétences rares, ces personnes assurant, dans leur domaine de compétence et en plus des fonctions qu'elles exercent au sein d'une direction, la veille et le conseil à destination d'agents d'autres directions (par exemple, l'accès des personnes handicapées aux pratiques sportives et les vacances adaptées organisées).

#### 1.1.2. Les acteurs rencontrés par la mission IGAS-IGJS sont, sauf exception, sceptiques voire opposés à la démarche d'inter-départementalisation

[48] Les DAC, ouvertes à la démarche d'inter-départementalisation, n'ont généralement pas été en mesure d'émettre beaucoup de propositions opérationnelles ; elles ont été relativement neutres sur les modalités de l'inter-départementalisation. Dans la présente partie, la mission IGAS-IGJS s'attache donc à faire état de la position des acteurs de terrain.

##### 1.1.2.1. L'inter-départementalisation accentuerait le manque de lisibilité de la répartition des compétences entre services territoriaux de l'Etat

[49] Les personnes rencontrées ont volontiers joué le jeu consistant à réfléchir de façon ouverte sur l'inter-départementalisation. Toutefois, si les arguments de la proximité et de la perte d'attractivité ont souvent été avancés pour ne pas entrer dans la démarche, à tort ou à raison (cf. : 2.1.1), les directions ont également mis en avant le risque de confusion qu'elle pouvait engendrer dans la répartition des compétences établie entre la DRJSCS, chargée de missions de pilotage / coordination, et les DDCS(PP), exerçant des missions de mise en œuvre (cf. : 1.2.1.). En effet, l'inter-départementalisation, et notamment ses modalités M1 (DR agit pour DD) et M2 (DD agit pour DR) peuvent rendre encore moins lisible la répartition des compétences, à la fois pour les agents, les partenaires (collectivités locales, associations, etc.) et les usagers. Le croisement de missions entre les niveaux régional et départemental, en confiant des missions départementales à la DRJSCS ou des missions régionales à la DDCS(PP), peut donc être une source de confusion. De même que confier le dossier d'une DDCS(PP) X à une DDCS(PP) Y (M3) peut générer de l'ambiguïté, voire de l'opacité, pour les usagers et les partenaires de ces directions.

<sup>5</sup> Voir pour des DDCS(PP) d'une autre région.

- [50] L'inter-départementalisation est d'autant plus mal perçue par les acteurs qu'elle se mettrait en place dans un contexte de modularité qui permet aux préfets de répartir, avec une certaine marge de manœuvre, une partie des missions<sup>6</sup>. De fait, les directions départementales, si elles tiennent un discours prudent et mitigé (du type « pourquoi pas ? »), ont davantage mis en avant les inconvénients de l'inter-départementalisation.
- [51] Par conséquent, la mission IGAS-IGJS estime que si l'inter-départementalisation doit se traduire par du « gagnant-gagnant » pour les directions et leurs agents, elle doit être la plus transparente possible pour les usagers et les partenaires.

#### 1.1.2.2. L'inter-départementalisation s'opposerait à la stabilisation des missions et des structures

- [52] La réticence des DDCS(PP) rejoint un souhait partagé par l'ensemble des acteurs locaux et déjà relevé dans les précédents travaux des inspections générales relatifs à la RéATE, qui vise à « faire une pause ». Tant les services territoriaux de l'Etat que les préfetures et les DAC ont mis en avant la succession rapide voire la superposition de réformes qui ont profondément remanié l'administration déconcentrée de l'Etat. RéATE, RGPP et création des ARS, pour ne citer que les plus récentes et les plus visibles, dans un contexte de fluctuation des périmètres des portefeuilles ministériels, ont généré la création de structures où cohabitent des cultures professionnelles différentes, une nouvelle répartition des missions et le repositionnement des acteurs ; tout cela en maintenant et en garantissant la continuité du service public.
- [53] Le caractère interministériel des DDI notamment, crée des problèmes spécifiques qui s'ajoutent à la baisse des effectifs : multiplication des budgets opérationnels de programmes (BOP), empilement de textes, absence de priorisation des missions entre ministères, gestion parallèle des plafonds d'emplois et absence de mobilité des agents. Ces réorganisations majeures n'ont pas fait l'objet d'un accompagnement jugé suffisant par les acteurs rencontrés.
- [54] Ainsi, la majorité des interlocuteurs de la mission IGAS-IGJS ont-ils plaidé, à défaut d'une pause dans l'application des changements engagés, contre la survenue de toute nouvelle réforme et en faveur d'une stabilisation des missions. Plus exactement, ils ont souhaité que soient clarifiées les missions actuellement confiées à chaque direction puis stabilisées au moins le temps que « chacun trouve sa place ».
- [55] Compte tenu de ce climat, la mission IGAS-IGJS estime indispensable que l'inter-départementalisation soit perçue pour ce qu'elle est, c'est-à-dire, non pas une nouvelle réforme mais une forme de coopération. Elle préconise que l'échelon central, via le SGG, explicite aux services territoriaux de l'Etat ce que recouvre cette nouvelle modalité de travail (cf. infra).

#### 1.1.2.3. L'inter-départementalisation ne servirait qu'à réparer les « erreurs » de la RéATE et favoriserait la régionalisation

- [56] Les organisations syndicales (que la mission IGAS-IGJS n'a rencontrées que dans un seul département, à leur demande), dénoncent, en sus de ces arguments, la coupure des DDI avec les « ministères métiers » d'une part, et avec les DRJSCS d'autre part, et son corollaire supposé, la « préfectoralisation » et « l'abandon de leurs agents » par ces ministères. Elles mettent en avant par ailleurs le caractère individuel de l'inter-départementalisation, qui reposerait sur quelques spécialistes, et la difficulté à valoriser les fonctions inter-départementalisées.

---

<sup>6</sup> Par exemple, certaines DDCS(PP) interviennent sur la politique de la ville et d'autres pas comme dans le Haut-Rhin ; certaines préfetures ont conservé l'accueil et l'insertion des immigrés et l'accueil des demandeurs d'asile alors que d'autres ont confié ces missions à la DDCS(PP).

- [57] Elles rappellent en outre, comme d'autres acteurs l'ont fait, que l'inter-départementalisation préexistait à la RéATE en ce qui concerne la DRJS (direction régionale de la jeunesse et des sports) et la DDJS (direction départementale de la jeunesse et des sports) dans la ville chef lieu de région sous le nom de « recomposition fonctionnelle ». Beaucoup insistent sur le fait que les DDCS(PP) sont impactées par la réduction du nombre de postes et que l'inter-départementalisation ne serait qu'un palliatif des « effets négatifs » de la RéATE. Pour elles, l'inter-départementalisation pourrait donc se résumer à vouloir « déshabiller Pierre pour habiller Paul ».
- [58] Ainsi, les réflexions sur l'inter-départementalisation sont-elles polluées par les questions de l'insuffisance et de la réduction des effectifs, qu'il s'agisse de ceux relevant du champ de la cohésion sociale (postes vacants, réductions continues ces dernières années et application de la règle du « un sur deux »), ou de ceux que les autres ministères « prêtent » aux DDCS(PP)<sup>7</sup>. Un certain nombre d'interlocuteurs craint que l'on ne demande aux agents d'être davantage polyvalents compte tenu de la réduction des postes mais surtout que l'inter-départementalisation ne se traduise par des transferts de missions aux régions, devenues les seules en capacité de les exercer.
- [59] Cet argument est largement partagé, l'inter-départementalisation et particulièrement sa modalité M1 (DR agit pour DD), étant perçue par les acteurs rencontrés comme une étape vers la régionalisation pure et simple, c'est-à-dire un transfert de missions. A ce titre, la note SGG du 17 juin les conforte dans cette évolution qu'ils redoutent. Pour autant, malgré cette crainte, les interlocuteurs départementaux préfèrent bien souvent se référer à la région et non pas à un autre département lorsqu'il s'agit de mettre en place des coopérations. Paradoxalement, la région leur apparaît in fine comme légitime pour mettre en commun, échanger et venir en aide aux autres directions, y compris en prenant à son compte certaines de leurs missions. Ils vont même plus loin : la DRJSCS est vue comme étant la plus équitable pour répartir les moyens à se partager compte tenu de son rôle de responsable des budgets opérationnels de programmes (RBOP). Pour beaucoup, si une expertise est rare, la DRJSCS sera la plus à même de la répartir équitablement en fonction des besoins des DDCS(PP).
- [60] Le discours ambivalent entendu par la mission IGAS-IGJS a donc finalement souvent commencé par une dénonciation du risque de régionalisation pour aboutir à des propositions d'inter-départementalisation selon la modalité M1 (DR agit pour DD). La mission estime par conséquent que le niveau central doit s'appuyer sur sa définition de l'inter-départementalisation, tout comme les DRJSCS en tant qu'animateurs régionaux doivent le faire à leur niveau. Elle propose que soit promue en priorité la modalité M3 (DD agit pour DD) et qu'elle soit appliquée, en vue, dans toute la mesure du possible, d'améliorer le service rendu par l'échelon départemental.

---

<sup>7</sup> Par exemple, les effectifs des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DRÉAL) non honorés ou non remplacés pour le logement social ; postes vacants de déléguées départementales aux droits des femmes.

1.1.2.4. Deux positions tranchées et opposées : le corps préfectoral et l'association des directeurs départementaux et adjoints des DDCS, DDPP et DDCSPP

[61] Si la majorité des préfets de région et de département rencontrés partagent les remarques et craintes des autres acteurs, et notamment la nécessité de laisser le temps à la RÉATE et à la RGPP de produire leurs effets, ils sont surtout soucieux de valoriser les mutualisations horizontales des fonctions supports au niveau départemental (entre DDI, cf. : introduction). Ils mettent d'abord en avant les synergies départementales et, s'ils acceptent l'animation par les DRJSCS des réseaux métiers, c'est avec beaucoup de réserve. Pour autant, l'inter-départementalisation, notamment dans sa modalité M3 (DD agit pour DD), n'est pas davantage plébiscitée. Outre l'argument de la proximité déjà cité, les préfets rencontrés rappellent qu'ils sont amenés à établir des priorités locales. Ils ont souvent dit à la mission IGAS-IGJS que si ces priorités étaient dictées par les baisses d'effectifs, ils privilégieraient les « missions régaliennes » au détriment de celles présentant moins de risques juridiques et contentieux. Ainsi, à une exception près, les préfets rencontrés estiment que l'inter-départementalisation ne peut que répondre provisoirement à la réduction des moyens pour des missions sans enjeux départementaux : la solution passe d'abord pour eux par l'abandon de missions, la priorisation des missions restantes et la polyvalence des agents.

[62] A l'inverse, les représentants de l'association des directeurs départementaux et adjoints des DDCS, DDPP et DDCSPP est plus encline à étudier l'inter-départementalisation. Ils estiment que cette démarche peut être un moyen de développer, valoriser et conserver les compétences au niveau départemental. Ils mettent en avant les critères d'inter-départementalisation relatifs à la concentration d'une expertise rare et au maintien d'une réponse de proximité au niveau départemental. Souplesse, adaptabilité, pragmatisme et ancrage local sont les conditions de réussite mises en avant par les représentants de l'association.

**1.1.3. Les pratiques observées dans les régions visitées par la mission IGAS-IGJS sont rares et peu formalisées**

[63] Conséquence directe des réserves émises par les interlocuteurs de la mission IGAS-IGJS, les pratiques observées sont peu nombreuses, peu formalisées et se limitent à M2 (DD agit pour DR) et aux « réseaux d'experts ». Elles sont surtout développées dans le secteur de la jeunesse et des sports et mises en œuvre par la DRJSCS et la DDCS(PP) du chef lieu de région, ceci s'expliquant par la proximité géographique de ces deux structures et/ou par des raisons historiques (telle que la « recomposition fonctionnelle » dans les services jeunesse et sports).

1.1.3.1. La majorité des pratiques observées relève de la modalité « DD agit pour DR »

[64] Dans les régions visitées, la mission IGAS-IGJS a constaté que les pratiques mentionnées par les interlocuteurs relevaient majoritairement de la modalité M2 (DD agit pour DR).

[65] A titre d'exemple, la DDCS du Rhône agit pour le compte de la DRJSCS de Rhône-Alpes, sur les missions relatives à la gestion des formations conduisant aux diplômes du brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD), et à l'organisation des jurys correspondants. Ainsi, ces missions sont assurées par la DDCS du Rhône pour toutes les DDCS(PP) de la région pour le compte de la DRJSCS. La DRJSCS de Rhône-Alpes a également délégué la gestion des formations des sports de montagne à environnement spécifique (alpinisme, ski, etc.) à la DDCS de l'Isère.

[66] Par ailleurs, dans toutes les régions visitées et conformément aux dispositions nouvelles introduites par l'ordonnance n° 2010-177 du 23 février 2010 prise en application de la loi HPST du 21 juillet 2009<sup>8</sup>, la tarification des prestations fournies par les établissements et services sociaux financés par le budget de l'Etat ou par les organismes de sécurité sociale est désormais arrêtée chaque année par les DRJSCS, par délégation des préfets de région<sup>9</sup>, et non plus par les DDCS(PP) par délégation des préfets de départements comme c'était le cas des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS). Or, conformément aux instructions données par la DGCS<sup>10</sup>, les opérations de tarification continuent à être concrètement réalisées dans les DDCS(PP), en leur qualité d'ex-DDASS, par les agents qui assuraient précédemment cette mission, cette organisation reposant sur des délégations de gestion en principe provisoires, signées entre les préfets de région et les préfets des départements. Il s'agit donc d'une inter-départementalisation en mode M2 (DD agit pour DR).

1.1.3.2. Quelques pratiques relevant de la modalité « DR agit pour DD » ont été observées mais aucune relevant de la modalité « DD agit pour DD »

[67] La modalité M1 (DR agit pour DD) est très fréquemment choisie par les acteurs pour procéder à des inter-départementalisations dans le domaine de l'ICE, qui ne fait toutefois pas partie du champ de la mission IGAS-IGJS. Ainsi, la DRJSCS d'Alsace participe durant l'été à la mise en œuvre des contrôles pilotés par les deux DDCS(PP) du Bas-Rhin et du Haut-Rhin dans le champ des accueils collectifs de mineurs (ACM) et des établissements d'activités physiques et sportives (APS) dans une optique de mise en commun et de renfort d'effectifs durant la période estivale. Il en est de même en Haute-Normandie.

[68] En revanche, aucune pratique relevant de la modalité M3 (DD agit pour DD) n'a été constatée. Il est en effet historiquement et culturellement difficile pour certains départements visités de concevoir l'exercice d'une compétence par le département voisin car ceci suscite rapidement des craintes face à d'éventuels risques de fusion (l'Ardèche absorbée par la Drôme / le Haut-Rhin absorbé par le Bas-Rhin, etc.).

1.1.3.3. Les « réseaux d'experts » non formalisés constituent une pratique souvent citée en exemple

[69] Des pratiques de « réseaux d'experts » ont été citées, en particulier dans le domaine du sport : sport et handicap en Alsace et en Haute-Normandie (DD agit pour DR), sports de nature en Alsace (DR agit pour DD), prévention des incivilités et lutte contre la violence dans le sport en Haute-Normandie (DR agit pour DD). Le caractère informel de ces réseaux est le plus souvent présenté comme un atout.

1.1.3.4. Pour la totalité des cas observés, il n'y a pas de contreparties entre direction(s) bénéficiaire(s) et prestataire(s)

[70] La mission IGAS-IGJS a constaté que les pratiques observées ne faisaient pas l'objet de contreparties, aussi bien en termes de moyens humains qu'en termes de crédits de fonctionnement. Des « échanges de bons procédés » sont cependant parfois constatés : la DRJSCS effectue par exemple des missions de contrôle pour la DDCS(PP) et cette dernière tarifie les établissements sociaux pour le compte de la DRJSCS. Ces échanges « spontanés » ne font pas l'objet d'une quantification précise.

---

<sup>8</sup> Loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST).

<sup>9</sup> Cf. : article L. 314-1 du code de l'action sociale et des familles CASF)

<sup>10</sup> Instructions DGCS du 26 avril et du 11 mai 2010

## **1.2. Le cadre juridique actuel de l'inter-départementalisation constitue un maquis peu incitatif**

[71] Le cadre juridique de l'inter-départementalisation, ainsi que les supports permettant de la mettre en œuvre, ne sont pas clairs et manquent de lisibilité. Les textes en vigueur constituent un maquis dans lequel il est difficile pour les préfets et les services territoriaux de l'Etat de se retrouver. Cette complexité constitue à l'évidence un frein à l'inter-départementalisation.

### **1.2.1. Les textes ne donnent pas une vision claire et lisible de la répartition des compétences entre DRJSCS et DDCS(PP)**

1.2.1.1. Les DRJSCS exercent en principe des missions de pilotage / coordination et les DDCS(PP) des missions de mise en œuvre

[72] La répartition des compétences entre DRJSCS et DDCS(PP) est précisée dans le décret du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des DRJSCS, dans le décret du 3 décembre 2009 relatif aux DDI et dans le décret du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements. Ces textes posent le principe de répartition suivant : les DRJSCS sont chargées des missions de pilotage et de coordination, alors que les DDCS(PP) mettent en œuvre les politiques publiques.

1.2.1.2. Cette répartition des compétences est cependant peu claire et lisible

[73] Tout d'abord, les textes rendent possibles certaines coopérations entre les niveaux régional et départemental qui bouleversent le principe général de répartition des compétences. Le 4° de l'article 2 du décret du 10 décembre 2009 relatif aux DRJSCS précise que la DRJSCS apporte « *son expertise et son appui technique* » aux préfets de département, notamment en matière de contrôle et d'inspection des ACM, des établissements d'APS et des établissements sociaux. A l'inverse, le V de l'article 3 du même décret dispose que dans le domaine de la formation<sup>11</sup>, le DRJSCS peut solliciter le concours des personnels et des moyens des DDCS(PP) de la région, en accord avec les préfets des départements concernés. Enfin, le II de l'article 4 du décret du 3 décembre 2009 sur les DDI précise que la DDCS(PP) concourt « *1. A l'identification et à la prise en compte des besoins prioritaires de santé des populations les plus vulnérables et à la lutte contre les toxicomanies et les dépendances ; 2. A la prévention du dopage ; 3. A la planification et à la programmation des équipements sociaux et sportifs ; 4. A la prévention des crises et à la planification de sécurité nationale ; 5. A l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes vulnérables ; 6. A la formation, à la certification et à l'observation des métiers et de l'emploi dans les domaines des sports, de la jeunesse et de l'éducation populaire ainsi que dans le champ social* ». La mise en œuvre de ces coopérations nécessite en principe un examen en comité de l'administration régionale (CAR).

[74] Au-delà de ces coopérations organisées par des dispositions réglementaires, certains textes confient une même mission à la fois à la DDCS(PP) et à la DRJSCS, alimentant la confusion quant à la détermination de la structure compétente. C'est notamment le cas du CAEPMNS, dont l'organisation des stages de formation peut relever indifféremment de la DRJSCS ou de la DDCS(PP), en vertu de l'arrêté du 26 mai 1983 relatif à l'exercice de la profession de maître nageur sauveteur (cf. : annexe 4).

---

<sup>11</sup> La formation est une compétence à la fois de pilotage et de mise en œuvre confiée explicitement à l'échelon régional par le I de l'article 3 du décret du 10 décembre 2009 sur les DRJSCS.

- [75] Enfin, les textes remettent parfois totalement en cause la distinction entre pilotage et mise en œuvre, fondement de la répartition des compétences issue de la RéATE. Par exemple, ils confient à l'échelon départemental une mission de planification à travers l'élaboration des plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes défavorisées (cf. : article L. 312-5-3 du CASF). A contrario, conformément à l'ordonnance du 23 février 2010 (cf. : 1.1.3.1.), le préfet de région est compétent pour arrêter la tarification des établissements sociaux, alors même qu'il s'agit d'une compétence de mise en œuvre. Ces dispositions peuvent favoriser des pratiques interdépartementales dans la mesure où les ressources permettant d'accomplir ces missions ne se trouvent pas toujours au sein des directions juridiquement compétentes. C'est le cas pour la tarification des établissements sociaux.
- [76] Ces diverses dérogations témoignent des limites de la répartition des compétences établie entre DRJSCS et DDCS(PP). Il est difficile en pratique de distinguer précisément les notions de pilotage / coordination de celles de mise en œuvre. Les frontières entre ces deux types de compétences sont donc floues et mouvantes, pouvant même créer des situations dans lesquelles les directions elles-mêmes ne savent pas si telle ou telle mission relève du niveau régional ou départemental.
- [77] Le cadre juridique des missions des DRJSCS et des DDCS(PP) manque ainsi de clarté et de lisibilité. L'inter-départementalisation peut donc apparaître, en fonction de son objet et de ses modalités, comme une démarche perturbatrice renforçant l'illisibilité de la répartition des compétences (s'il s'agissait par exemple pour une DDCS(PP) de réaliser des tâches de pilotage pour le compte de la DRJSCS) ou, à l'inverse, comme un palliatif permettant de réduire la complexité introduite par les textes (s'il s'agissait par exemple pour une DRJSCS d'intervenir sur des missions de pilotage pour le compte de la DDCS(PP)).

### **1.2.2. Le cadre juridique est plus ou moins incitatif en fonction des modalités de l'inter-départementalisation**

- [78] Alors que la modalité M1 (DR agit pour DD) est promue par les textes, la modalité M2 (DD agit pour DR) est juridiquement fragile et la modalité M3 (DD agit pour DD) se heurte à un cadre juridique formaliste (cf. : annexe 1).

1.2.2.1. La modalité « DR agit pour DD » est la plus encadrée juridiquement et la plus simple à mettre en œuvre

- [79] Les textes prévoient deux possibilités :
- une DRJSCS agit pour le compte des DDCS(PP) de sa région ;
  - une DRJSCS agit pour le compte de DDCS(PP) extérieures à sa région (article 24 du décret du 29 avril 2004 modifié), sous réserve d'un arrêté du ministre compétent confiant la mission à la DRJSCS et avec la possibilité d'une délégation de signature au profit du directeur régional.
- [80] S'agissant de la première possibilité, les textes prévoient explicitement l'inter-départementalisation en mode M1 (DR agit pour DD), qu'il s'agisse de compétences de pilotage, ou de mise en œuvre, dans l'hypothèse où l'échelon départemental ne dispose pas des ressources nécessaires. En effet, la définition large des missions des DRJSCS dans le décret du 10 décembre 2009 (article 2) combinée à l'autorité fonctionnelle dont bénéficie le préfet de département sur les DRJSCS intervenant dans son champ de compétence, autorise cette modalité avec possibilité de délégation de signature du préfet de département vers le directeur régional (article 18 et 11° de l'article 43 du décret du 29 avril 2004 modifié).

[81] Hors délégation de signature, des délégations de gestion peuvent être utilisées, tout comme des engagements de service. Ces outils permettent l'intervention de la DRJSCS sur tout ou partie de la mission d'une DDCS(PP) selon des modalités concertées, sans constituer cependant une délégation de responsabilité via une délégation de signature<sup>12</sup>. Le passage en CAR permet quant à lui de valider l'engagement de service ou la convention de délégation de gestion.

[82] M1 (DR agit pour DD) est donc la modalité la plus encadrée juridiquement et la plus simple à mettre en oeuvre car son champ d'application couvre l'ensemble des missions des DDCS(PP), tout en s'appuyant sur toute la palette des supports juridiques disponibles. Pour autant, cette modalité va à l'encontre de la répartition de principe des compétences entre niveau régional et départemental puisqu'elle peut consister à déléguer une mission de mise en oeuvre à l'échelon régional. L'intervention de cet échelon s'inscrit alors dans le cadre de la compétence générale du préfet de département dans la mise en oeuvre des politiques publiques.

#### 1.2.2.2. Bien que très pratiquée, la modalité « DD agit pour DR » est juridiquement fragile

[83] Cette modalité est juridiquement fragile, à double titre :

- lorsque l'inter-départementalisation consiste à confier à une DDCS(PP) l'exercice d'une compétence de pilotage pour le compte de la DRJSCS, cette modalité va à l'encontre de l'esprit et des textes de la RéATE. En effet, alors que M1 (DR agit pour DD) est explicitement mentionnée, par exception à la répartition des compétences et si l'échelon départemental ne dispose pas des ressources nécessaires, M2 (DD agit pour DR) n'a pas été envisagée par les textes. Il est donc juridiquement possible pour une DRJSCS d'exercer une compétence de mise en oeuvre mais, à l'inverse, il n'est pas prévu, même si l'exclusion n'est pas explicite, qu'une DDCS(PP) puisse exercer une compétence de pilotage. La mission IGAS-IGJS n'a pas relevé de pratique relevant de ce cas de figure.
- Lorsque l'inter-départementalisation consiste à confier à une DDCS(PP) l'exercice d'une compétence de mise en oeuvre pour le compte de la DRJSCS, ce schéma est également juridiquement très fragile<sup>13</sup>. En effet, les DRJSCS ne peuvent, sous peine d'alimenter la confusion d'ensemble, se voir octroyer, par dérogation à la répartition des compétences établie par la RéATE, des compétences de mise en oeuvre, pour ensuite déléguer, via l'inter-départementalisation, l'exercice de ces compétences aux DDCS(PP). Cette situation est paradoxale : octroi d'une compétence en principe départementale (mise en oeuvre) à la DRJSCS qui délègue ensuite son exercice aux DDCS(PP). Ce type d'inter-départementalisation permet certes de renouer avec la répartition des compétences reconnue par les textes (le niveau départemental est alors à nouveau chargé de la mise en oeuvre) mais de manière fragile (les délégations de gestion sont transitoires), artificielle (la DRJSCS demeure l'autorité juridiquement compétente) et peu lisible (identification difficile de la direction compétente).

<sup>12</sup> L'engagement de service et la délégation de gestion peuvent être assortis d'une délégation de signature. Ils ne constituent pas en eux même une délégation de signature.

<sup>13</sup> Il s'agit du schéma retenu pour l'exercice de la mission de tarification des établissements sociaux.

- [84] Il existe par conséquent une contradiction entre ce qui ressort de l'expertise juridique (qui souligne la fragilité de M2 (DD agit pour DR), et les constats faits lors des déplacements de la mission sur le terrain (qui ont permis de rendre compte de nombreuses pratiques s'inscrivant dans le cadre de cette modalité). La mission IGAS-IGJS a, en sus, relevé que certaines d'entre elles étaient formellement illégales puisqu'elles consistaient à mettre en place des délégations de signature entre préfet de région et préfet de département, voire directement entre directeur régional et directeur départemental. En effet, les textes n'autorisant aucune délégation de signature de l'échelon régional vers l'échelon départemental, les supports juridiques pour mettre en œuvre M2 (DD agit pour DR) sont limités à la délégation de gestion, éventuellement assortie d'un examen en CAR.
- [85] Malgré les possibilités de recourir à des délégations de gestion, cette modalité M2 (DD agit pour DR) n'étant pas prévue dans les textes, elle présente une forte insécurité juridique et son utilisation doit par conséquent être découragée.
- 1.2.2.3. Le cadre juridique de la modalité « DD agit pour DD » ne favorise pas son utilisation via une délégation de signature
- [86] Alors que les possibilités de délégation de signature des préfets de département vers la DRJSCS sont largement ouvertes dans le cadre de M1 (DR agit pour DD), on observe que celles-ci sont très restrictives lorsqu'il s'agit de prévoir une inter-départementalisation en mode M3 (DD agit pour DD).
- [87] En effet, les délégations de signature des préfets de département vers le directeur de la DDCS(PP) prestataire sont limitées aux cas prévus par un arrêté du Premier ministre (article 7 du décret du 3 décembre 2009 relatif aux DDI et 3° de l'article 43 du décret du 29 avril 2004 modifié), pour des missions qui, compte tenu de ce formalisme, doivent être permanentes et clairement définies<sup>14</sup>.
- [88] Hors application de l'article 7 du décret du 3 décembre 2009, le directeur départemental chargé d'exercer des missions interdépartementales n'est pas placé sous l'autorité fonctionnelle de chacun des préfets de département intéressés. Les délégations de signature ne sont donc pas autorisées. En revanche, la délégation de gestion reste toujours possible, tout comme l'examen en CAR, qui permet de parachever la formalisation de l'inter-départementalisation. Cette modalité M3 (DD agit pour DD) se heurte donc au formalisme juridique requis : un arrêté du Premier ministre dès lors qu'elle doit s'accompagner d'une délégation de signature<sup>15</sup>.
- [89] Le cadre juridique favorise donc surtout M1 (DR agit pour DD). En revanche, la possibilité de délégation de responsabilité dans le cas de M3 (DD agit pour DD) est très réduite. Enfin, les cas de M2 (DD agit pour DR), pourtant les plus répandus, ne doivent pas être encouragés, ni par l'administration centrale, ni par les préfets, si l'on ne veut pas accroître la confusion et laisser se développer des pratiques juridiquement contestables.

---

<sup>14</sup> Cette procédure n'a à l'heure actuelle été utilisée qu'une seule fois, pour les directions départementales des territoires (DDT), notamment pour les missions suivantes (arrêté du 12 janvier 2010 relatif aux missions interdépartementales des directions départementales interministérielles) : surveillance des crues, prévision et transmission de l'information sur les crues concernant les bassins hydrographiques et les cours d'eau ; police de l'eau ; transport fluvial, police de la navigation sur le domaine public fluvial et gestion du domaine public fluvial ; etc.

<sup>15</sup> L'article 69 du décret du 29 avril 2004 modifié précise les conditions de mise en œuvre des compétences inter-départementales des préfets de département mais cette disposition s'applique exclusivement à des actions de coordination limitées dans le temps et ne concerne que la compétence des préfets (et non les missions des services). Ce support juridique n'a donc pas été examiné de manière plus approfondie par la mission IGAS-IGJS.

### **1.2.3. Les supports juridiques de l'inter-départementalisation sont variés mais méconnus et n'obéissent pas à des règles d'emploi précises et partagées**

[90] La principale difficulté rencontrée par les acteurs en vue de la mise en place d'une inter-départementalisation réside dans le manque de clarté et la complexité des différents supports juridiques existants (délégation de signature, délégation de gestion, engagements de service, examen en CAR puis décision du préfet de région), d'autant que les possibilités d'utilisation de ces supports varient en fonction de chacune des trois modalités à laquelle ils s'appliquent.

#### 1.2.3.1. L'usage de la délégation de signature, support a priori adapté à l'inter-départementalisation, est en réalité très contraint

[91] Pour être régulière, une délégation de signature doit être prévue par une disposition législative ou réglementaire. Les délégations de signature ne sont pas possibles entre préfets (au niveau régional comme départemental) pour respecter les responsabilités des préfets qui représentent chacun l'Etat et les ministres dans leurs territoires respectifs. Au-delà, la délégation de signature est possible dans deux cas précis prévus par les textes (cf. : 1.2.2) :

- entre préfets de département et directeur de DRJSCS (11° de l'article 43 conjugué aux articles 18 et 24 du décret du 29 avril 2004 modifié) ;
- entre préfets de département et directeur de DDCS(PP) d'un autre département (article 7 du décret du 3 décembre 2009 sur les DDI et 3° de l'article 43 du décret du 29 avril 2004 modifié).

[92] La délégation de signature, qui constitue une délégation de responsabilité, est a priori un bon outil de mise en œuvre de l'inter-départementalisation puisqu'elle confie en totalité une mission à une direction prestataire et permet également de réduire les délais, en diminuant le nombre d'allers-retours entre le délégant et le délégataire. Pour autant, sa mise en œuvre est très contrainte dans le cadre de M3 (DD agit pour DD) puisqu'elle nécessite un arrêté du Premier ministre.

#### 1.2.3.2. Les autres supports juridiques (délégation de gestion, engagement de service et examen en CAR) sont méconnus ou mal utilisés

[93] Hors délégation de signature, il existe trois types de supports juridiques alternatifs permettant de procéder à des inter-départementalisations (sans transfert de responsabilité).

[94] La délégation de gestion permet à un service de l'État de confier à un autre service de l'État la réalisation, pour son compte, d'actes juridiques, de prestations ou d'activités déterminées concourant à l'accomplissement de ses missions. Il s'agit donc d'une forme de sous-traitance de prestations entre services de l'État. Le décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'État (cf. : pièce jointe n° 2) précise les modalités de mise en œuvre de cet outil dont le champ d'application couvre l'ensemble des missions des services territoriaux de l'État, mais pour une durée en principe limitée, éventuellement reconductible. Elle fait l'objet d'un document écrit, une convention, qui précise la mission confiée au délégataire, les modalités d'exécution financière de la mission ainsi que les obligations des services intéressés. Elle n'implique pas que le préfet délégant ait autorité fonctionnelle sur le service prestataire. Elle peut donc être conclue entre des entités n'ayant aucune relation hiérarchique entre elles.

- [95] L'engagement de service est applicable à toutes les DR intervenant pour le compte des DD, qu'elles disposent d'unités territoriales (UT) ou non. Ce support peut donc être utilisé exclusivement pour procéder à des inter-départementalisations de type M1 (DR agit pour DD). Ce sont notamment la circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'Etat et le guide pour les relations de travail entre le niveau régional et le niveau départemental du 26 mars 2010 qui font référence à ce mode de relations : « *Le concours des directions régionales, notamment à travers leurs unités territoriales, est précisé par des engagements de service. Le DR devra présenter aux préfets de département des engagements de service qui seront arrêtés par le préfet de région* » (extrait du guide des relations DR-DD).
- [96] Le CAR assiste le préfet de région dans l'exercice de ses attributions. Il est consulté sur les orientations stratégiques de l'État dans la région et examine les moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques de l'État. Son compte-rendu matérialise les décisions du préfet de région et vaut instruction, tant pour les acteurs régionaux que pour les préfets de département et, indirectement, les DDI. Le compte-rendu du CAR n'a pas vocation à être opposable dans la mesure où il n'est pas rendu public mais s'impose aux administrations. Dans le cas d'une inter-départementalisation, un examen en CAR permet d'officialiser la délégation de gestion ou l'engagement de service.
- [97] Ces supports juridiques alternatifs à la délégation de signature n'emportent aucune délégation de responsabilité de la part du délégant ; ils sont de valeur juridique inégale, rarement connus, peu ou mal utilisés et n'obéissent à aucune règle d'emploi précise et partagée. Sous ces réserves, la délégation de gestion reste, avec l'examen en CAR, le support juridique approprié commun à toutes les modalités de l'inter-départementalisation. La délégation de gestion est d'ailleurs, après la délégation de signature, l'outil présentant la plus forte valeur juridique (il est prévu par décret), contrairement à l'engagement de service (prévu par simple circulaire).

**Recommandation n°1 : Le ministère de l'Intérieur doit clarifier et mieux faire connaître le cadre juridique de l'inter-départementalisation. Pour ce faire, il doit élaborer et diffuser, en lien avec le SGG, un guide juridique de l'inter-départementalisation visant à déterminer clairement les supports juridiques adaptés à chaque mode de coopération, et élaborer par ailleurs des conventions types nécessaires à leur mise en œuvre.**

**Recommandation n°2 : Sans attendre la diffusion de ce guide, les directions d'administration centrale doivent promouvoir prioritairement :**

- la délégation de gestion comme support de l'inter-départementalisation car elle allie souplesse, simplicité et solidité juridique ;
- la modalité M3 (DD agit pour DD) plus conforme à l'esprit de la RÉATE et à la notion d'inter-départementalisation, ou à défaut M1 (DR agit pour DD).

Tableau 1 : Tableau récapitulatif des supports juridiques correspondants à chaque modalité

	Fondement juridique de l'inter-départementalité	Délégation de signature (préfet vers chef de service)	Délégation de gestion	Examen en CAR	Engagements de service
<b>M1 (DR agit pour DD)</b>	<p>- Prévue à l'article 2 du décret DRJSCS du 10 décembre 2009</p> <p>- Prévue à l'article 24 du décret préfet du 29 avril 2004 modifié</p> <p>-Mentionnée dans le guide des relations entre niveaux régional et départemental, dans la synthèse des synthèses du SGG</p>	<p>Oui</p> <p>2 hypothèses : DR agit pour DD de la région (article 18 et 11° de l'article 43 du décret préfet de 2004)</p> <p>DR agit pour DD autres régions (article 24 du même décret) sous la condition d'un arrêté du ministre compétent confiant la mission à la DR</p>	<p>Oui, sur des missions bien identifiées et pour une durée limitée, à l'exception des missions d'expertise et de conseil dont l'inter-départementalisation est organisée par l'article 2 du décret DRJSCS du 10 décembre 2009</p>	<p>Oui (via un engagement de service en cas de délégation de signature d'une part – complémentaire d'autre part en cas de délégation de gestion)</p>	Oui
<b>M2 (DD agit pour DR)</b>	Non prévue	Non	Oui, sur des missions bien identifiées et pour une durée limitée	Oui	Non
<b>M3 (DD agit pour DD)</b>	<p>- Prévue à l'article 7 du décret DDI du 3 décembre 2009</p> <p>- Prévue à l'article 69 du décret préfet de 2004 pour des actions de coordination limitées dans le temps (dispositif très spécifique car d'une part concerne la compétence des préfets et non les missions des services et, d'autre part, ne permet pas au préfet coordonnateur de prendre des décisions opposables en lieu et place des préfets concernés par la coordination)</p>	<p>Oui : article 7 du décret DDI du 3 décembre 2009 (nécessité d'un arrêté du Premier ministre) + 3° de l'article 43 du décret préfet de 2004</p>	<p>Oui, sur des missions bien identifiées et pour une durée limitée</p>	Oui	Non
<b>Réseaux d'experts</b>	Sans objet	Non	Non	Oui	Non

Source : Mission IGAS-IGJS

NB : le pôle de compétence n'est pas un outil opérant car il s'agit d'un support juridique infra-départemental.

## 2. L'EXPERTISE DE CINQ MESURES A PERMIS D'IDENTIFIER D'AUTRES FREINS AINSI QUE DES FACTEURS FAVORABLES A L'INTER-DEPARTEMENTALISATION

[98] Dans les parties 2.1 et 2.2, la mission IGAS-IGJS s'appuie sur des exemples qui seront développés dans la partie 2.3 et en annexes.

### 2.1. *Il existe des freins et des facteurs favorables à la démarche d'inter-départementalisation*

[99] De nombreux facteurs ou critères défavorables ou favorables à l'inter-départementalisation ont été indiqués à la mission ou identifiés par elle lors des entretiens qu'elle a eus à différents niveaux. L'absence ou l'insuffisance des moyens ont souvent été avancées comme motifs d'inter-départementalisation.

#### 2.1.1. Les freins à l'inter-départementalisation nécessitent une analyse au cas par cas

##### 2.1.1.1. La perte de proximité

[100] Questionnés sur les avantages et inconvénients de l'inter-départementalisation de certaines missions aujourd'hui exercées par les DRJSCS ou les DDCS(PP), de nombreux interlocuteurs de la mission ont mis en avant le risque de perte de proximité qu'elle induirait nécessairement.

[101] Le risque apparaît comme réel pour toutes les missions qui exigent de fréquents échanges et contacts physiques entre les responsables et/ou agents d'une direction et les partenaires de cette direction. Ainsi en va-t-il des échanges avec les collectivités territoriales pour les dispositifs cofinancés (cf. : subventions Acsé), avec les associations, opérateurs locaux et clubs sportifs pour l'attribution des financements Etat (subventions, tarification, conventionnement des établissements sociaux). Ainsi en va-t-il également des échanges avec les usagers lorsqu'un service de l'Etat sert une prestation individuelle, intervient dans son attribution (aide sociale aux personnes âgées, handicapées et sans domicile fixe) ou délivre un document ou un titre (cf. : diplôme, certificat d'aptitude, carte professionnelle). Dans le premier cas, le besoin de proximité n'est pas seulement lié à la géographie mais résulte de l'organisation institutionnelle et des principes de décentralisation et de déconcentration qui obligent les communes, départements et régions d'une part, et services de l'Etat d'autre part, à travailler ensemble, à coopérer voire à co-piloter certaines politiques qui, de fait, sont locales. Dans le second cas, le besoin de proximité est essentiellement géographique puisque la proximité se mesure alors par la distance ou le temps de trajet qui sépare une administration de ses usagers. Notons que dans le cadre des politiques JSCS, la proximité s'applique de façon prédominante plutôt vis-à-vis des partenaires des services territoriaux de l'Etat que des usagers.

[102] Il convient de garder en mémoire que la proximité constitue l'un des principes fondateurs de la RéATE : « *La circonscription régionale devient le niveau de droit commun du pilotage des politiques de l'Etat sur le territoire* » alors que « *L'organisation départementale obéit à une logique différente. Elle doit être conçue pour répondre aux besoins des citoyens sur le territoire* ». <sup>16</sup> La proximité avec les usagers apparaît donc comme inscrite dans les gènes du niveau départemental et donc comme un déterminant fort des missions des DDCS(PP). De la même façon, la RéATE a été l'occasion de réaffirmer la nécessité d'un lien de proximité entre les services de l'Etat et les collectivités locales : « *a été retenu le principe selon lequel l'administration territoriale de l'Etat à l'échelon départemental devait être organisée à partir des besoins prioritaires de la population et devait faciliter un dialogue efficace avec les élus locaux...* » <sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Circulaire premier ministre n°5285/SG du 19 mars 2008.

<sup>17</sup> Circulaire premier ministre n°5316/SG du 7 juillet 2008.

[103] Si le besoin de proximité doit être pris en considération dans l'analyse et le choix des missions inter-départementalisables puisque les trois modalités possibles de l'inter-départementalisation conduisent nécessairement à éloigner les usagers et partenaires de la DRJSCS ou de la DDCS(PP) bénéficiaire, il ne doit cependant pas pour autant être utilisé comme prétexte pour refuser a priori d'inter-départementaliser une mission. Cette problématique du risque de perte de proximité est présente dans chacune des quatre mesures (hors réseaux d'experts) d'inter-départementalisation expertisées par la mission IGAS-IGJS, tout particulièrement dans les mesures relatives à l'instruction des demandes de subvention Acsé et au CAEPMNS. Il a parfois fallu trouver un compromis, ce qui montre que seule une analyse au cas par cas de chaque mission, de ses enjeux, de ses bénéficiaires et des processus de travail associés, permet de valider ou non le besoin de proximité et de doser les aménagements qui peuvent lui être apportés.

#### 2.1.1.2. La perte d'attractivité pour les DDCS(PP) et leurs agents

[104] Là encore, plusieurs des interlocuteurs de la mission ont fait valoir le risque de perte d'attractivité pour les services territoriaux de l'Etat qu'induirait nécessairement l'inter-départementalisation de certaines missions aujourd'hui exercées par les DRJSCS ou d'autres DDCS(PP). L'argument vaut essentiellement pour les DDCS(PP) car c'est sur elles que, dans la modalité M1 (DR agit pour DD), pèse le risque de voir les agents privilégier une affectation en DRJSCS plutôt qu'en DDCS(PP) au motif que le métier y est plus intéressant et/ou les fonctions plus variées et/ou les responsabilités plus importantes.

[105] Cette problématique est étroitement liée au risque de dévitalisation des DDCS(PP) sur lequel l'attention de la mission IGAS-IGJS a été plusieurs fois attirée, tant au niveau national que local. Le sujet est d'autant plus sensible que la création récente des ARS et de leurs délégations territoriales a fréquemment été vécue par les agents des services territoriaux de l'Etat du secteur social - santé comme une première et importante étape de la dévitalisation des ex directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales (DRASS) – DDASS (notamment pour les cadres de catégorie A). La création des DRJSCS a également été vécue comme « dévitalisante » pour les DDCS(PP), les DRJSCS ayant alors, d'après les acteurs rencontrés par la mission IGAS-IGJS, attiré les agents les plus jeunes et les plus dynamiques.

[106] S'agissant du CAEPMNS<sup>18</sup>, la mission IGAS-IGJS considère que l'argument ne peut pas être retenu dans la mesure où la proposition d'inter-départementalisation qui est faite ne vise pas à retirer à l'ensemble des DDCS(PP) l'organisation des sessions de CAEPMNS mais à la concentrer sur une ou quelques-unes d'entre elles selon des critères liés à la géographie de la région, à la localisation de la demande et des installations nautiques, et à la démographie régionale des maîtres nageurs sauveteurs.

[107] S'agissant de l'homologation des enceintes sportives, le nombre de dossiers est trop faible pour que cette mission puisse être considérée comme attractive.

[108] S'agissant de la mesure de libre établissement / libre prestation de service et compte tenu du faible nombre de dossiers à traiter d'une part, et de la nécessité de connaissances pointues sur un champ étendu d'autre part, l'ensemble des interlocuteurs de la mission IGAS-IGJS a considéré pertinente une concentration de l'expertise. Pour les directions qui seraient amenées à réaliser l'instruction technique des dossiers pour d'autres directions, l'inter-départementalisation pourrait devenir un facteur d'attractivité au travers du développement d'une expertise rare sur telle ou telle activité.

[109] Là encore, la solution réside donc dans un compromis, et seule une analyse au cas par cas de chaque mission, de ses enjeux, des conditions de son exercice par les agents en charge de sa mise en œuvre et des processus de travail associés, permet de valider ou non les contraintes d'attractivité et de doser les aménagements qui peuvent lui être apportés.

---

<sup>18</sup> Il s'agit de la vérification des aptitudes et des connaissances des maîtres nageurs sauveteurs à poursuivre l'exercice de leur activité professionnelle, tout particulièrement en matière de sécurité.

### **2.1.2. Le distingo “front office” / “back office” n’est pas suffisamment opérant pour inter-départementaliser**

[110] A ce stade de la réflexion, la mission IGAS-IGJS estime nécessaire d’aborder la question de la distinction traditionnelle entre « front office » et « back office ». Cette distinction, même si elle reste pertinente dans certaines situations et notamment dans l’organisation interne des directions (en particulier pour les prestations et services en mode « guichet »), est difficilement applicable en matière d’inter-départementalisation des missions et tâches des DRJSCS et DDCS(PP) dans la mesure où :

- elle soulève d’importants problèmes pratiques liés à la nécessité de transmettre au moins deux fois les dossiers à instruire entre la direction bénéficiaire et la direction prestataire : a minima, une fois dans un sens pour instruction, une seconde fois en retour pour signature par la direction responsable. Rares sont par ailleurs aujourd’hui les dossiers dématérialisés et/ou les procédures reposant sur des systèmes d’information partagés (parmi les cinq mesures expertisées par la mission, l’instruction des demandes de subventions Acsé est la plus dématérialisée). Ces aller-retour papier induisent des délais supplémentaires alors même que l’administration est souvent contrainte d’instruire et de répondre au demandeur dans des délais précis et courts imposés par la réglementation (cf. : la réglementation européenne dans le cas de la mesure « libre prestation de service / libre établissement ») ;
- elle est à l’origine d’une perte de sens et d’intérêt du travail pour les agents auxquels il est alors demandé de réaliser des tâches purement administratives « pour compte d’autrui », ce qui nuit à l’attractivité de la direction prestataire ;
- chaque dispositif, chaque politique, chaque budget et chaque bénéficiaire obéit à des règles de gestion si spécifiques et s’inscrit dans un cadre partenarial si singulier qu’il est très complexe, voire impossible, sauf au prix d’un alourdissement de la procédure susceptible de se traduire par une perte d’efficacité, de segmenter en deux niveaux et deux sites le ou les processus administratifs associés ;
- elle présente enfin le risque, déjà cité, en particulier dans la modalité M1 (DR agit pour DD), de se traduire par une dévitalisation de la DDCS(PP) assurant le « front office ».

[111] Parmi les mesures expertisées par la mission IGAS-IGJS, l’inter-départementalisation des demandes de LE-LPS et de l’instruction des demandes de subventions Acsé excluent donc, pour les raisons ci-dessus exposées, l’introduction du distingo « front office » - « back office » ; en l’espèce, c’est la totalité du processus qu’il est suggéré de faire exercer par une DDCS(PP) « urbaine » au bénéfice de sa voisine « rurale ».

### **2.1.3. Les facteurs favorables à l’inter-départementalisation sont à identifier et à promouvoir par le niveau régional**

[112] A contrario, la mission IGAS-IGJS a identifié deux facteurs favorables à l’inter-départementalisation.

#### **2.1.3.1. La rareté des compétences**

[113] Ainsi en est-il de l’exigence d’un niveau d’expertise technique pointu, ou de compétences spécifiques voire d’une habilitation (parfois liée à l’appartenance à un corps disposant de pouvoirs propres). Parmi les mesures analysées par la mission IGAS-IGJS, les « réseaux d’experts » et la mesure « libre établissement / libre prestation de service » relèvent au premier chef de cette catégorie ; il en va de même, mais de façon moins prégnante, pour l’instruction des demandes de subvention Acsé et l’homologation des enceintes sportives.

- [114] Dans ce cas, la spécialisation va de pair avec la rareté des agents qui la possèdent et l'impossibilité d'exiger de chaque direction qu'elle dispose ou entretienne en son sein tout le spectre des qualifications aussi bien dans des domaines techniques (par exemple : analyse financière et comptable pour l'étude des budgets des associations, connaissance des conditions d'octroi de l'allocation adulte handicapé ou AAH) que sur des segments de politiques publiques (par exemple : sports et handicap, lutte contre les discriminations).
- [115] L'érosion des effectifs combinée à l'absence de mobilité géographique imposée ont pour conséquences une raréfaction et une répartition aléatoire des compétences. Beaucoup de services territoriaux de l'Etat, notamment les plus petits, n'ont pas ou plus la masse critique leur permettant de disposer ou d'entretenir toutes les compétences nécessaires à l'exercice de leurs missions. Ainsi dans le Loir-et-Cher, hors politique de la ville et logement, la DDCS(PP) ne dispose-t-elle plus que de six agents (huit en plafond d'emploi mais six effectivement présents) pour traiter de l'ensemble du champ social, dont un seul de catégorie A.
- [116] La seule solution pour faire face à une telle situation est de mettre en commun les compétences rares, soit en demandant aux directions qui possèdent un spécialiste d'exercer certaines missions des directions qui n'en possèdent pas (nous nous situons là sur le champ des trois modalités), soit, lorsque la mission ne nécessite que des actions ponctuelles et limitées dans le temps, en identifiant le spécialiste d'un sujet au niveau régional et en le désignant comme référent ou personne ressource dans son domaine d'expertise. C'est bien entendu le niveau régional qui est le mieux placé pour cartographier les besoins et l'existant en compétences rares, répartir en conséquence les missions entre les directions et/ou conduire une politique de gestion des ressources humaines et de formation permettant d'acquérir ou de développer la ou les expertises manquantes (cf. : infra).

#### 2.1.3.2. Les écarts de volume d'activité entre directions

- [117] L'existence de volumes d'activité très disparates entre DDCS(PP) peut justifier, notamment sur des processus complets, que la DDCS(PP) ayant un gros volume « absorbe » l'activité de celle, géographiquement proche, dont l'activité est faible.
- [118] Dans les « petites » directions, c'est souvent une fraction modeste d'ETP qui assume certaines missions ou gère certains processus en plus d'autres missions et tâches, alors que dans les « grandes » directions, c'est un (ou plusieurs) ETP qui se consacre à la même mission, du simple fait qu'elle génère un volume d'activité, notamment en nombre de dossiers à instruire, plus, voire beaucoup plus, élevé.
- [119] Parmi les cinq mesures expertisées par la mission, quatre d'entre elles présentent de grandes différences de volumes dans le nombre de dossiers traités : l'instruction et le suivi administratif des demandes de subventions Acsé, l'homologation des enceintes sportives, la mesure « libre établissement / libre prestation de service » et le CAEPMNS, mais de façon moins nette. Il s'agit là de tâches d'instruction de dossiers ou de prestation de service qu'il peut être intéressant, pour une DDCS(PP) ayant peu de dossiers (ou d'usagers), de confier à une DDCS(PP) (= M3) ou une DRJSCS (= M1) ayant un fort volume de dossiers (ou d'usagers). Ceci n'est envisageable qu'en l'absence d'un besoin affirmé de proximité (cf. : 2.1.1.1).
- [120] C'est là encore le niveau régional qui est le mieux placé pour identifier les écarts d'activité et, en tant que RBOP, susciter les coopérations inter-départementales pertinentes.

#### **2.1.4. C'est à partir d'une analyse des métiers, des compétences et des processus que la démarche d'inter-départementalisation doit se développer**

- [121] Nombre des propositions d'inter-départementalisation qui ont été faites à la mission IGAS-IGJS étaient justifiées par le fait qu'il n'y avait plus (ou qu'il n'y aurait bientôt plus) de personnel en nombre ou en qualité capable de remplir la mission ou de réaliser la tâche (cf. : AAH, logement social, droit des femmes). Mais lorsque la mission a étudié dans le détail les conditions précises de mise en œuvre de la proposition, il s'avérait le plus souvent que l'inter-départementalisation était techniquement et juridiquement peu réaliste, ou qu'elle allait à l'encontre du principe de proximité et/ou de l'attractivité de la direction. A l'inverse, d'autres facteurs, indépendants du seul problème d'effectifs, ont été mis en avant (notamment la rareté des compétences ou la disparité de volume d'activité entre directions).
- [122] Le critère de l'absence de moyens humains disponibles ne peut en effet suffire à justifier une mesure d'inter-départementalisation ; il est théorique et non opérant dans un contexte de raréfaction généralisée des moyens et risque d'ouvrir la perspective de « fausses bonnes solutions » dans la mesure où il a pour conséquence de déplacer le problème d'un service à l'autre.
- [123] Il en va de même, mais dans une moindre mesure, du caractère saisonnier d'une activité dans une DDCS(PP) qui la conduirait à obtenir de la DRJSCS ou d'une autre DDCS(PP) ayant une charge moindre un renfort temporaire en agents. Ce critère n'est, en dehors du cas particulier des fonctions de contrôle (habilitations rares) et des fonctions d'expertise (cf. : supra), pas pertinent dès lors que la DDCS(PP) de renfort est elle-même confrontée à des problèmes d'effectifs.
- [124] De façon générale, les vacances de postes et les réductions d'effectifs, s'ils peuvent logiquement constituer le facteur déclenchant d'une démarche d'inter-départementalisation, ne peuvent en aucun cas en sous-tendre la réflexion et la réalisation car ce sont les métiers et les compétences et/ou la nécessité de rationaliser les processus qui peuvent seuls guider la démarche, la rendre réaliste et légitime. Cette affirmation n'exclut pas que des gains en temps agents soient possibles.

**Recommandation n°3 :** **Fonder la démarche de l'inter-départementalisation sur une réflexion à conduire au niveau régional sur les métiers, les compétences, l'optimisation des moyens et la rationalisation des processus (cf. : recommandation 7).**

#### **2.2. Le processus de sélection a conduit à choisir cinq mesures représentatives de l'action des directions départementales**

- [125] Sur le fondement de ces analyses, la mission IGAS-IGJS a sélectionné cinq mesures dans le cadre d'une démarche itérative.

##### **2.2.1. Les directions d'administration centrale et les services territoriaux de l'Etat puis le SG sont intervenus dans la démarche de sélection**

- [126] La sélection des missions susceptibles d'être inter-départementalisées s'est faite en plusieurs étapes exposées dans l'introduction du présent rapport.
- [127] Après avoir rencontré les DAC et visité deux régions, la mission a, conjointement avec le SG, listé et étudié l'ensemble des différentes propositions d'inter-départementalisation faites au niveau central puis, lors des premiers déplacements, au niveau local. Au final, sur 55 propositions d'inter-départementalisation initialement recensées, 45 ont, dans un premier temps, été retenues, une fois éliminées les propositions « hors sujets » (par exemple, problème relevant d'une gestion de projet, problème de processus ou de système d'information). Sur ces 45 missions, neuf ont été regroupées dans une catégorie particulière intitulée « réseaux d'experts ».

- [128] La mission a ensuite analysé chacune des 36 missions restantes avec ses correspondants au SG au regard des objectifs qui lui avaient été fixés. Ainsi, ont été successivement éliminées les missions ICE, celles devant donner lieu à simplification, transfert, celles dont le cadre est en forte évolution (cf. : régionalisation suite aux travaux du SGG), celles qui font l'objet d'un travail de la part de la DGME (cf. : centre national pour le développement du sport / CNDS) et celles pour lesquelles l'inter-départementalisation n'apparaît pas pertinente pour diverses raisons. Cinq missions / processus sont apparus in fine intéressants à analyser. La mission IGAS-IGJS et le SG se sont accordés pour que soit étudiée la faisabilité de ces cinq mesures.
- [129] Trois concernent le champ du sport (homologation des enceintes sportives, demandes de LE-LPS d'éducateur sportif, organisation du CAEPMNS), une porte sur la politique de la ville (procédure d'instruction et de suivi administratif des demandes de subventions Acsé) et la dernière est de nature transversale (constitution de « réseaux d'experts »).
- [130] Plusieurs remarques peuvent être faites sur les conditions d'élaboration de ce choix final et sur le contenu des entretiens qui y ont conduit :
- comme déjà dit, les DAC, ouvertes à la démarche d'inter-départementalisation, n'ont généralement pas été en mesure d'émettre beaucoup de propositions opérationnelles ; elles ont été relativement neutres sur les modalités de l'inter-départementalisation, mais attentives à la mise en œuvre effective des politiques publiques et à la consolidation de leurs résultats, permettant de rendre compte aux ministres et au Parlement ;
  - les autorités en charge de la politique de la ville (SG-CIV et Acsé) ont témoigné d'une certaine écoute et de prudence face aux innovations proposées ;
  - hors cas particulier des réseaux d'experts, la mission IGAS-IGJS n'a pas pu s'appuyer sur des exemples de « bonnes pratiques », les quelques pratiques observées étant, de plus, fragiles juridiquement (cf. : partie 1) ;
  - la mission IGAS-IGJS observe l'absence de dispositif de remontée d'informations sur les pratiques existantes ;
  - la plupart des propositions d'inter-départementalisation présentées par les DDCS(PP) sur le terrain ont été fondées par la diminution des effectifs déjà constatée ou à venir, et par le souci de « trouver des solutions », si possible pérennes ;
  - c'est souvent le secteur du sport qui a fait l'objet de propositions, peut-être en raison de la variété de ses finalités (santé, intégration sociale, éducation, vie associative) et de ses modalités (règlementation, certification, accompagnement de projets individuels ou associatifs) ;
  - en revanche, le secteur cohésion sociale n'a pas fait l'objet de propositions pertinentes, sans doute du fait que les préfets considèrent que la protection des populations fragiles ne peut actuellement être inter-départementalisée.
- [131] La démarche incrémentale suivie par la mission IGAS-IGJS débouche sur une sélection de cinq mesures retenues pour expertise. Pour autant, il ne faut pas en déduire que d'autres missions ne sont pas inter-départementalisables. En effet :
- l'impréparation des esprits, la multiplicité des travaux en cours sur les missions des DRJSCS et des DDCS(PP), notamment ceux pilotés par le SGG, et l'absence de mode d'emploi préexistant en matière d'inter-départementalisation expliquent sans doute que les propositions recueillies par la mission IGAS-IGJS étaient dans l'ensemble, hors le cas particulier des « réseaux d'experts », peu pertinentes ou inadaptées ;
  - comme il est dit dans la partie 3 de ce rapport, la clarification des concepts, l'identification des outils et la définition d'un mode d'emploi devraient permettre d'ouvrir le champ des possibles. Les cinq mesures que la mission IGAS-IGJS a expertisées doivent donc être considérées comme des cas d'étude susceptibles de donner lieu à transposition et de

dégager des enseignements utiles pour construire un mode d'emploi – nécessairement inter-ministériel - de l'inter-départementalisation.

### **2.2.2. Les mesures choisies illustrent de fait plusieurs « familles » de l'action quotidienne des DDCS(PP)**

- [132] La procédure LE-LPS s'inscrit dans l'application du droit européen, souvent encore méconnue, voire redoutée par son apparente complexité. Elle concerne à la fois le champ de la certification et celui de la formation ; elle comprend un impératif de délai de réponse à l'utilisateur et la formalisation d'une décision préfectorale. Son analyse révèle que sont déjà mis en place des systèmes d'inter-départementalisation (rôle de la DDCS de l'Isère et de la DRJSCS d'Aquitaine) dans certains contextes spécifiques.
- [133] La procédure d'homologation des enceintes sportives relève de la police administrative, rôle exercé par une commission (la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité ou CCDSA) dont la composition peut constituer un levier de l'inter-départementalisation.
- [134] L'organisation du CAEPMNS pose la question de l'articulation entre les rôles respectifs des directions régionales, des directions départementales et de l'établissement public de formation qu'est un CREPS (centre de ressources, d'expertise et de performance sportives) dans une région (ou inter-région).
- [135] Les subventions de l'Acsé illustrent une « famille » particulière d'action des administrations déconcentrées, les décisions d'octroi d'aides financières au terme d'une procédure d'instruction de dossiers. Cette problématique est enrichie ici par le pilotage central exercé par un établissement public national, l'Acsé, dont les préfets sont les délégués régionaux ou départementaux.
- [136] Les « réseaux d'experts » représentent quant à eux une forme de mutualisation applicable à quasiment tous les champs (cohésion sociale, sport, jeunesse...) et déclinable sous une large gamme de possibilités, allant du simple échange de savoir-faire ou de connaissance à la conduite concrète d'actions déterminées sur le terrain.
- [137] Dans les cinq analyses présentées, l'applicabilité des trois modalités retenues par la mission IGAS-IGJS a été recherchée, plutôt que de privilégier a priori l'une ou l'autre des modalités.

### **2.3. *L'analyse des cinq mesures montre que l'inter-départementalisation est possible dans des conditions techniques propres à chacune d'elles***

- [138] Les cinq analyses détaillées et leurs conclusions font chacune l'objet d'une annexe, présentées dans les annexes 2 à 6.

#### **2.3.1. Gestion des demandes de LE-LPS d'éducateur sportif : développer une logique inter-régionale sur le modèle des activités à environnement spécifique**

- [139] L'analyse de la gestion des demandes de LE-LPS d'éducateur sportif a montré que la forte variation du nombre de dossiers déposés d'un département à l'autre et la très grande technicité que leur instruction requérait étaient des facteurs favorables à son inter-départementalisation. Malgré des délais très contraints (l'administration doit répondre sous un mois à une demande de LPS et sous 3 mois à une demande de LE), la mission IGAS-IGJS a considéré que l'informatisation en cours, la mise à disposition d'une base nationale opérationnelle en 2012 et le recours à des experts nationaux étaient de nature à faciliter les coopérations en matière de LE-LPS.

[140] Néanmoins, compte tenu du droit commun de l'exercice de la profession d'éducateur sportif en France et des compétences préfectorales en matière de sécurité des usagers et de contrôle des établissements et des éducateurs sportifs qui y travaillent, la mission IGAS-IGJS a estimé que le dépôt de la demande de LE-LPS, ainsi que la délivrance de la carte professionnelle en cas de LE, doivent se faire dans la DDCS(PP) bénéficiaire, dans laquelle le professionnel exercera à titre principal. En revanche, l'acte qui clôture l'instruction relative à la reconnaissance des qualifications (attestation pour le LE et récépissé de LPS) doit être de la responsabilité de la direction prestataire via une délégation de signature.

[141] La mission IGAS-IGJS a étudié plusieurs possibilités d'inter-départementalisation de l'instruction des dossiers (comprise à partir du dépôt du dossier jusqu'au récépissé de LPS et à l'attestation de reconnaissance des qualifications pour le LE). Au terme de son analyse, elle estime qu'au-delà de l'instruction administrative des dossiers, les directions prestataires auraient un vrai intérêt à développer une véritable expertise au fond sur une APS (ou quelques APS) en particulier, toujours en lien avec les conseillers techniques sportifs auprès des ligues régionales ou comités régionaux des fédérations sportives et des inspecteurs coordonnateurs. Si la désignation de la DRJSCS ou d'une DDCS(PP) de la région pour traiter la totalité des demandes d'une région est possible, la mission IGAS-IGJS lui préfère une solution permettant véritablement de capitaliser cette expertise très technique sur quelques directions au niveau national (par exemple, celles où exercent les inspecteurs coordonnateurs) à travers :

- soit l'inter-départementalisation de la totalité de la gestion des demandes de LE-LPS au profit d'une DRJSCS (voire 2 ou 3 DRJSCS) en France à l'instar de ce qui existe pour les activités à environnement spécifique ;
- soit l'inter-départementalisation de la totalité de la gestion des demandes de LE-LPS au profit d'une DDCS(PP) (voire 2 ou 3 DDCS(PP)) en France s'il existe un pôle d'expertise, des synergies et/ou une volonté de développer une expertise sur une (ou quelques) APS.

[142] Ces inter-départementalisations ne nécessiteraient pas obligatoirement de phase d'expérimentation mais pourraient utilement se servir des expériences des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et Rhône-Alpes. En revanche, le pilotage de la DS serait indispensable afin :

- de mettre en avant les avantages de l'inter-départementalisation en matière de LE-LPS ;
- et surtout, d'identifier les directions « pilotes » sur telle ou telle APS, en lien fort avec les services territoriaux de l'Etat ; cette tâche devrait être facilitée par la production en routine, à compter de 2012, de statistiques relatives à la gestion des LE-LPS.

[143] Enfin, ces inter-départementalisations n'ont de sens que si les délais de traitement des demandes ne sont pas diminués (projet en cours de discussion au niveau européen<sup>19</sup>).

### **2.3.2. Homologation des enceintes sportives : assouplir les conditions de nomination dans les commissions départementales**

[144] L'homologation des enceintes sportives est une procédure de police administrative. Elle en revêt donc certaines des caractéristiques :

- dépôt par le demandeur d'un dossier strictement composé au regard d'un texte réglementaire ;

---

<sup>19</sup> Cf. : annexe 3 ; le Livre Vert « moderniser la directive sur les qualifications professionnelles » qui porte sur l'ensemble du champ de l'ordonnance 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles propose, dans le champ du sport, entre autres, une réduction des délais administratifs de gestions des demandes de LE-LPS, l'accès partiel à une profession (dissocier le ski du snowboard), et l'allègement des dispositions en fonction de la nationalité, propositions qui seraient de nature à remettre en cause l'organisation actuelle

- instruction du dossier par l'administration et étude de la conformité aux normes fixées par le texte ;
- rédaction et publication d'un acte administratif par l'autorité compétente, soit ici une autorisation préalable à l'ouverture au public de l'enceinte sportive concernée, délivrée par le préfet de département.

[145] La segmentation des opérations laisse apparaître une possible application des outils juridiques recensés pour la mise en œuvre de l'inter-départementalisation.

[146] Ainsi, le mécanisme d'inter-départementalisation entre DDCCS(PP) prévu à l'article 7 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux DDI a-t-il été étudié par la mission IGAS-IGJS. Mais sa forme - il suppose un arrêté du Premier ministre - paraît peu compatible avec le caractère aléatoire des homologations d'enceintes sportives prévues dans un avenir proche<sup>20</sup>. De plus, ce mécanisme suppose nécessairement l'identification préalable des compétences particulières recherchées, pour permettre ensuite, dans l'arrêté du Premier ministre, la désignation précise des DDI en charge des missions ainsi définies. A la lourdeur formelle s'ajoute donc une lourdeur du travail préalable disproportionnée avec le gain attendu, sauf à procéder à une répartition arbitraire des charges de travail.

[147] Le mécanisme de la délégation de gestion paraît plus souple puisqu'il est défini dans le décret de 2004 précité comme « *l'acte par lequel un ou plusieurs services de l'Etat confient à un autre service de l'Etat, pour une durée limitée éventuellement reconductible, la réalisation, pour leur compte, d'actes juridiques, de prestations ou d'activités déterminées concourant à l'accomplissement de leurs missions.* »

[148] Mais il se heurte lui aussi - comme le précédent - à la question de la définition des « *prestations ou [des] activités déterminées concourant à l'accomplissement de leurs missions* », car en réalité, celles-ci ne sont pas exercées par un « service », mais pour une grande partie, par une commission départementale, à savoir la CCDSA (commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité).

[149] La CCDSA est précisément définie par le décret n° 95-260 du 8 mars 1995. Sa modification est actuellement envisagée dans le cadre d'un groupe de travail piloté par le ministère de l'Intérieur. Le directeur de la DDCCS(PP) - en charge des homologations d'enceintes sportives dans son département - fait partie de cette commission. Actuellement, il s'agit strictement du DDCCS(PP) du département concerné.

[150] Le DDCCS(PP) ou son suppléant sont donc supposés posséder les compétences nécessaires à la conduite de la procédure, y compris dans la phase qui relève en fait de la CCDSA. Or, la mission IGAS-IGJS a pu constater que les compétences requises ne sont plus disponibles dans l'ensemble des départements. En conséquence, elle estime qu'il convient de pouvoir aller les rechercher là où elles existent.

[151] A cette fin, la modification envisagée du décret précité permettrait d'explorer la piste d'une plus grande souplesse dans la désignation par les préfets des membres de leur commission départementale. Cette désignation pourrait ne plus obéir à une règle d'irréductibilité départementale, mais permettre la mobilisation de la compétence recherchée. Ainsi, un article du décret sus mentionné permettant la désignation par le préfet de département du DRJSCS ou d'un DDCCS(PP) de la région et d'un suppléant (qui est souvent le spécialiste recherché) serait de nature à permettre l'inter-départementalisation (DR agit pour DD ou DD agit pour DD) de l'homologation des enceintes sportives.

---

<sup>20</sup> En effet, le nombre d'homologations à venir dépend des décisions des collectivités territoriales, décisions elles-mêmes conditionnées par la mobilisation de financements.

### **2.3.3. Certificat d'aptitude à l'exercice de la profession de maître nageur sauveteur : rationaliser l'organisation en la confiant à moins de départements**

- [152] L'analyse des textes a montré que l'inter-départementalisation du CAEPMNS était possible. L'observation des pratiques indique qu'elle est mise en œuvre dans les trois régions fort différentes de l'échantillon de la mission IGAS-IGJS, tant par la taille (deux départements pour l'une, six pour une autre, huit pour la troisième) que par la présence ou non d'un établissement public de formation (CREPS).
- [153] L'examen des flux d'usagers a montré que sur ce plan également, l'inter-départementalisation était une réalité, l'enjeu pour le public concerné étant ici celui de l'autorisation d'exercer une profession, à titre permanent ou saisonnier selon les situations, mais enjeu majeur dans tous les cas.
- [154] En revanche, les modalités de mise en œuvre ont montré une certaine diversité, celle-ci va de la planification organisée par la DRJSCS en Alsace, avec appui logistique du CREPS et collaboration des agents des DDCS(PP), à l'organisation autonome par les DDCS(PP), avec ou sans la collaboration du CREPS, dans les deux autres cas.
- [155] Cette diversité a été soumise à une analyse de la performance, dont les résultats montrent clairement que des gains en ETP sont possibles avec une rationalisation accrue, passant par une coordination des calendriers, la fixation de seuils, au moins indicatifs, pour le nombre de stagiaires par session et par le respect des normes réglementaires relatives au programme des sessions.
- [156] Une modification des textes relatifs au CAEPMNS, datant de presque trente ans (arrêté et circulaire de 1983), pourrait permettre cette rationalisation en même temps que de clarifier les possibilités d'inter-départementalisation.
- [157] En conclusion, la mission IGAS-IGJS considère que, sur la base de l'échantillon des trois régions étudiées qui révèle des pratiques et des situations très contrastées :
- il apparaît aujourd'hui possible, dans les régions où le nombre de stagiaires par département et par session est inférieur à 20 - 30 (cf. : région Centre), de concentrer, dans un ou plusieurs départements d'une même région (voire de régions différentes proches), l'organisation matérielle des sessions ;
  - l'inter-départementalisation de cette organisation pourrait contribuer à une telle optimisation et donc, ce faisant, à réduire les charges que ces sessions induisent pour les DDCS(PP).
- [158] La généralisation de l'inter-départementalisation pourrait donc être mise en œuvre, selon les modalités M3 (DD agit pour DD) ou à défaut M1 (DR agit pour DD), dans les régions dans lesquelles la DS mettrait en évidence que l'offre de formation n'est aujourd'hui pas optimale<sup>21</sup> (cf. : région Centre).

### **2.3.4. Procédure d'instruction et de suivi administratif des demandes de subventions Acsé : concentrer les volumes d'activité en préservant la proximité**

- [159] Après avoir analysé la procédure d'instruction et de suivi administratif des demandes de subventions de l'Acsé, la mission IGAS-IGJS a constaté une très grande diversité des volumes d'activité entre départements. Cette disparité des volumétries constitue le critère sur lequel la mission IGAS-IGJS a fondé son expertise de l'inter-départementalisation, considérant que cette démarche pouvait s'envisager pour les départements ayant une activité inférieure à 50 dossiers instruits annuellement. La rénovation en cours du système d'information GIS PRO constitue d'ailleurs un levier en faveur de cette inter-départementalisation.

---

<sup>21</sup> L'échantillon sur lequel a porté l'étude de la mission et l'absence de données nationales disponibles n'ont pas permis à la mission d'identifier ces régions.

- [160] Sur la base de ce constat, la mission IGAS-IGJS a bâti deux scénarii : l'inter-départementalisation partielle, avec segmentation des opérations d'instruction et de suivi administratif des demandes de subvention (scénario n°1), et l'inter-départementalisation totale (scénario n°2). Le support juridique est le même quel que soit le scénario envisagé, à savoir la délégation de gestion. A chacun de ces deux scénarii ont été appliquées les modalités M1 (DR agit pour DD) et M3 (DD agit pour DD). Le bilan avantages / inconvénients en a été dressé.
- [161] Le scénario d'inter-départementalisation partielle selon les modalités M1 (DR agit pour DD) ou M3 (DD agit pour DD) n'a pas paru convaincant à la mission. Les avantages de la centralisation des tâches administratives sont en effet moindres que les inconvénients provoqués par la lourdeur des procédures nouvelles et les pertes de temps ainsi engendrées. Par conséquent, la mission IGAS-IGJS a jugé le scénario d'inter-départementalisation partielle trop peu pertinent pour être retenu.
- [162] Le scénario d'inter-départementalisation totale a été lui aussi décliné selon les deux modalités M1 (DR agit pour DD) et M3 (DD agit pour DD). La modalité M1, dont le champ d'application a été limité aux DDCS(PP) situées dans le chef lieu de région, est apparue inapplicable en l'absence de directions départementales éligibles (ayant une volumétrie inférieure à 50 dossiers instruits). En revanche, la modalité M3, bien que présentant certains inconvénients, a été retenue par la mission IGAS-IGJS à titre expérimental, et sous plusieurs conditions. Cette hypothèse évite une segmentation contre-productive de la procédure tout en permettant de concentrer les volumes d'activité et de mieux mobiliser les compétences. Elle se heurte cependant à des obstacles importants dans la mesure où elle peut contrevenir aux besoins de proximité impliquée par la procédure. Elle est en ce sens unanimement condamnée par les acteurs locaux.
- [163] Par conséquent, l'expérimentation préconisée par la mission IGAS-IGJS serait dans un premier temps limitée aux départements dont le volume d'activité est inférieur à 30 dossiers annuellement traités (une quinzaine de départements seraient éligibles). La mission IGAS-IGJS insiste également sur la nécessité de réunir les conditions de réussite développées en annexe. Seule cette phase d'expérimentation permettra in fine de déterminer la faisabilité et la pertinence de la démarche, en particulier au regard des enjeux liés à la proximité entre le prestataire et le terrain.

### **2.3.5. « Réseaux d'experts » : une inter-départementalisation possible par une forte animation régionale et la rénovation du management**

- [164] La notion de « réseau d'experts », tel qu'il peut être conçu dans une perspective d'inter-départementalisation, n'est pas seulement la pratique du service rendu entre agents par des solidarités de diverses natures. Il n'est pas non plus le système, plus élaboré, de coordination - souvent exercée par le niveau régional - entre agents ayant les mêmes objectifs professionnels au niveau régional et aux niveaux départementaux. Il vise de façon plus ambitieuse à mettre en œuvre l'interactivité des « éléments d'une organisation en différents points », (ce qui est la définition d'un réseau au sens du Petit Robert) après avoir déterminé les compétences requises pour le faire, c'est-à-dire la notion d'expertise.
- [165] A ce titre, la construction des « réseaux d'experts » suppose la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés. La mission IGAS-IGJS donne en annexe différents exemples de « réseaux d'experts » qu'elle a rencontrés ou qui lui ont été suggérés.
- [166] Les actions à conduire, souvent indiquées de façon globale par les ministres dans les programmes et les directives nationales d'orientation, doivent être précisément identifiées et classées par ordre de priorité puis, si possible, quantifiées par les décideurs locaux (préfets, directeurs) de façon à savoir si les capacités de réponses locales sont à la hauteur voulue. De même doivent être identifiées les compétences localement disponibles pour mener à bien ces actions.
- [167] La conclusion de ces deux temps d'analyse permet d'envisager ou non de faire appel à des compétences extérieures à la circonscription administrative considérée (le département, la région), et en même temps, de prévoir les contreparties à l'échange de prestations dont l'hypothèse se dessine.

- [168] Un tel dispositif de « réseaux d'experts » se structure donc de proche en proche, en permettant une valorisation des compétences métiers des agents et une concentration de leur expertise ou de leurs savoir-faire.
- [169] Cette construction pragmatique (repérage des compétences, politique de formation, etc.) suppose un pilotage et une légitimation qui font apparaître d'une part le CAR et le préfet de région, d'autre part, la DRJSCS, comme les clés de voûte d'un système applicable aux trois modalités retenues par la mission IGAS-IGJS.

### **2.3.6. Conclusion de l'analyse des cinq mesures**

- [170] Après avoir analysé l'inter-départementalisation de cinq mesures, la mission IGAS-IGJS préconise :
- l'expérimentation, dans les régions éligibles, de la procédure d'instruction et de suivi administratif des demandes de subventions de l'Acsé ;
  - une généralisation de l'inter-départementalisation pour les quatre autres missions investiguées, étant donné que des formes de coopération existent déjà pour trois d'entre elles ;
  - pour deux missions (homologation des enceintes sportives et CAEPMNS), des modifications de textes permettant de mettre en œuvre ou de généraliser l'inter-départementalisation ;
  - pour trois missions (LE-LPS, CAEPMNS, demandes de subventions de l'Acsé), une aide et/ou un appui d'une DAC (la DS, l'Acsé) pour faciliter la mise en œuvre de l'inter-départementalisation (identification des directions potentiellement prestataires / bénéficiaires notamment) ;
  - l'utilisation de la modalité M3, soit DD agit pour DD (Acsé, CAEPMNS), ou de M1, soit DR agit pour DD (LE-LPS, homologation des enceintes sportives), voire des trois modalités dans le cas des réseaux d'experts.

## **3. L'INTER-DEPARTEMENTALISATION PASSE PAR UNE ACTION VOLONTARISTE DE PROMOTION DE SES ATOUTS ET DE RECONNAISSANCE DES CHARGES INDUITES PAR LES PRESTATIONS CROISEES**

### ***3.1. L'inter-départementalisation présente des avantages qu'il faut promouvoir***

- [171] Malgré les réactions mitigées recueillies sur le terrain, la mission IGAS-IGJS, au terme de ses analyses estime que les avantages de l'inter-départementalisation existent bien au-delà d'un simple « colmatage » de la RéATE. Il s'agit souvent de préserver, voir de renforcer les directions départementales ; cela ne se traduit certes pas nécessairement au niveau de chaque DDCS(PP), mais peut participer de la consolidation de l'échelon départemental dans sa globalité. Au niveau d'une région, il revient aux acteurs locaux de se répartir les missions inter-départementalisées de telle façon que chaque direction y gagne (ou y trouve un apport), ou à défaut, n'y perde pas en moyens ou en intérêt des tâches.

### **3.1.1. L'inter-départementalisation renforce le niveau départemental en permettant aux DDCS(PP) de remplir la totalité de leurs missions**

- [172] L'ensemble des interlocuteurs de la mission IGAS-IGJS l'a dit : il devient particulièrement difficile pour les DDCS(PP) de remplir la totalité de leurs missions. Et des facteurs objectifs conduisent à penser que la situation pourrait s'aggraver : parce que les missions croissent (l'exemple de l'AAH a été souvent cité) et parce que les réductions d'effectifs vont se poursuivre. Dans un tel contexte, l'inter-départementalisation est l'un des moyens qui peut permettre aux DDCS(PP) de couvrir la totalité du champ de leur mission : pas obligatoirement à l'échelle d'une DDCS(PP) mais à l'échelle des DDCS(PP) d'une région.
- [173] L'exemple de la participation des DDCS(PP) à un certain nombre de commissions départementales où elles représentent l'Etat est très probant. Aujourd'hui déjà, toutes ne peuvent plus assumer ce rôle. Le fait de pouvoir envoyer un agent d'une autre DDCS(PP) participer aux réunions permettrait que l'Etat, via les DDCS(PP), soit représenté là où il doit l'être (c'est d'ailleurs l'une des propositions de la mission IGAS-IGJS concernant l'homologation des enceintes sportives). Confier une mission à un autre département, c'est s'assurer que le niveau départemental couvre la totalité des « politiques publiques » et ne néglige pas les missions liées à l'éducation et à la prévention que les interlocuteurs de la mission IGAS-IGJS ont parfois jugé « abandonnées ».
- [174] C'est également s'assurer que les missions ne « remontent » pas à la région. Lorsque l'expertise est rare mais qu'elle existe au niveau départemental, inter-départementaliser selon la modalité M3 (DD agit pour DD) permet de conserver l'exercice de la mission à cet échelon. C'est ce que la mission IGAS-IGJS propose dans le cadre des réseaux d'experts et de l'homologation des enceintes sportives.
- [175] C'est d'ailleurs l'objectif qui a été poursuivi quand la tarification des établissements sociaux a été confiée aux DDCS(PP) selon la modalité M2 (DD agit pour DR) dans la plupart des régions françaises alors que la compétence revenait, selon les textes, aux DRJSCS selon un montage juridique fragile et par nature provisoire (cf. : partie 1.2.2.2). De ce fait, non seulement les DDCS(PP) conservent des agents pour accomplir cette mission, mais encore des agents spécialisés dont le savoir-faire sert également au financement des autres établissements dont la DDCS(PP) a la charge. Ainsi, pour certaines DDCS(PP) aux effectifs limités, l'inter-départementalisation peut permettre de conserver une masse critique et donc participer de leur attractivité.

### **3.1.2. L'inter-départementalisation valorise les compétences et les métiers au niveau départemental et offre un meilleur service rendu**

- [176] L'inter-départementalisation est un moyen de lutter contre la dévitalisation des DDCS(PP) en conservant des agents de « corps techniques » et/ou de spécialistes de certains secteurs mais surtout, de les valoriser, voire de les attirer. Si la création des DRJSCS s'est traduite, aux dires des personnes rencontrées, par une certaine « fuite des experts », ce mouvement n'est pas inexorable. Par exemple, concentrer l'expertise de l'homologation des enceintes sportives sur une DDCS(PP) de la région, mission qui demande une certaine technicité, offre une visibilité à l'agent (ou aux agents) qui en est chargé et place la DDCS(PP) en position d'interlocuteur de tous les acteurs du dossier dans la région. L'inter-départementalisation peut même devenir un facteur d'attractivité pour une direction, au travers du développement d'une expertise rare. C'est d'ailleurs déjà le cas – historique - de la DDCS de l'Isère et de son pôle montagne, qui peut notamment attirer les professeurs de sport, étant donné que sa notoriété dépasse le cadre régional voire national dans le contexte de reconnaissance des qualifications au niveau européen.

- [177] En centralisant l'expertise sur une direction, on favorise la capitalisation et l'harmonisation des pratiques. La direction prestataire, qui aura plus de dossiers que si elle n'agit que pour son propre compte, aura davantage d'expérience, pourra mieux comparer les situations et peut-être prendre des décisions plus équitables. Cela peut être vrai pour toutes les décisions qui font grief. Le regroupement de dossiers permet également une certaine rationalisation des procédures (comme la DDCS de l'Isère et la DRJSCS de PACA l'ont fait pour les demandes de LE-LPS des activités à environnement spécifique) et donc un gain de temps pour les agents. Cette rationalisation peut également passer par une meilleure utilisation des moyens disponibles. Par exemple, les sessions de CAEPMNS comptent en région Centre entre 13 et 25 stagiaires : on peut imaginer définir un seuil optimal permettant à la fois de rendre un service de qualité et de rentabiliser les moyens humains et matériels nécessaires à l'organisation des journées de formation. En tout état de cause, si concentrer les dossiers peut permettre une meilleure égalité de traitement, cela passe par le maintien d'un examen au cas par cas des dossiers et un respect du seuil où l'efficacité cède le pas à la standardisation au détriment de la qualité.
- [178] Par ailleurs, concentrer la gestion de certains dossiers sur une direction, c'est permettre aux agents qui en sont chargés d'entretenir leur expertise sur un sujet, voir de la développer : c'est particulièrement vrai lorsque le nombre de dossier à traiter est très limité (cf. : l'homologation des enceintes sportives ou la gestion des demandes de LE-LPS à l'exception de certaines activités ciblées).
- [179] Enfin, l'inter-départementalisation participe à l'amélioration du service public et du service rendu à l'usager. Car elle permet à l'administration d'apporter des réponses plus fondées (en évitant le saupoudrage de compétences ; en concentrant l'expertise et en l'améliorant) et de rationaliser son action (gain de temps et de moyens). De plus, elle assure une certaine continuité de service : il y a au moins une direction compétente sur chacun des secteurs d'intervention des DDCS(PP) dans la région.

### **3.1.3. L'inter-départementalisation est réversible et modulable**

- [180] Comme on l'a vu, l'inter-départementalisation proposée par la mission IGAS-IGJS se fait à droit constant. C'est-à-dire qu'elle ne remet pas en cause la répartition des compétences entre préfets et entre services territoriaux de l'Etat. Ainsi, dans ses propositions, la mission IGAS-IGJS a veillé à ce que l'autorité compétente ne soit pas modifiée. Quels que soient les cas de délégations étudiés, la compétence reste attachée à l'autorité délégante.
- [181] Par ailleurs, les supports juridiques disponibles permettent soit, dans de rares situations, que l'autorité compétente délègue sa signature et donc sa responsabilité, soit qu'elle délègue une tâche de gestion en conservant sa responsabilité. Dans tous les cas, nul ne peut contraindre l'autorité compétente à déléguer sa signature ou sa gestion : c'est elle seule qui prend sa décision au vu des avantages et inconvénients offerts par la délégation.
- [182] De plus, à l'exception des cas où un arrêté du Premier ministre (M3, soit DD agit pour DD, via l'article 7 du décret du 3 décembre 2009) ou de certains ministres (M1, soit DR agit pour DD, via l'article 24 du décret du 29 avril 2004 modifié) est pris, ces décisions de délégations sont, a priori, toujours limitées dans le temps. En tout état de cause, celui qui délègue le décide de son propre chef et peut mettre fin à la délégation dès qu'il le souhaite.

- [183] Enfin, en cas de délégation de gestion, qui est le support le plus facile à mettre en œuvre, le délégant conserve la responsabilité des décisions prises. Cela signifie qu'il a toujours la possibilité, de ne pas suivre les préconisations du service instructeur, même si dans les faits, certains délais peuvent rendre ce droit du délégant difficilement opérationnel<sup>22</sup>. Cette question peut se régler si les services se mettent d'accord au préalable sur la façon de gérer les dossiers et s'ils échangent pendant l'instruction, le cas échéant. Ainsi, l'inter-départementalisation doit se développer dans un climat de confiance (cf. : 3.3.2) qui permette à l'autorité délégante de s'engager sereinement et en toute connaissance de cause, notamment en cas de délégation de gestion.
- [184] Non seulement l'inter-départementalisation est réversible<sup>23</sup>, mais elle est également modulable. Ses modalités sont en effet à géométrie variable et ne sont pas étanches entre elles au sens où, indépendamment des cinq cas expertisés, l'une ou l'autre de ces modalités peut s'appliquer de façon pertinente dans une région ou entre deux ou plusieurs départements de cette région, alors qu'une autre modalité pourra être pertinente dans la région voisine ou entre départements voisins du fait de leur histoire administrative propre et/ou de leurs caractéristiques (en particulier géographiques). Les modalités de la coopération inter-départementale sont donc à considérer comme « à la carte ». En tout état de cause, ce sont bien les acteurs locaux qui doivent décider, en concertation, de mettre en commun telle ou telle mission, selon une organisation et des moyens qui répondent à leurs besoins propres (cf. : 3.3.2).

### ***3.2. L'inter-départementalisation appelle l'objectivation des charges induites par les prestations croisées (ressources humaines) et des contreparties (crédits de fonctionnement)***

- [185] Quelle que soit la modalité de l'inter-départementalisation, dès lors qu'une direction régionale ou départementale exerce une mission pour le compte d'une ou plusieurs autre(s) direction(s), la question se pose de savoir comment la (ou les) direction(s) bénéficiaire(s) doit concéder une contrepartie à la direction prestataire. En effet, cette dernière réalise la mission en consommant ses propres ressources humaines et/ou financières et cette consommation supplémentaire soulève inévitablement la question des compensations.

#### **3.2.1. Aujourd'hui, les mesures d'inter-départementalisation existantes ne sont pas identifiées**

- [186] Comme cela a déjà été dit, la mission IGAS-IGJS a constaté, dans les trois régions visitées, que quelques missions aient d'ores et déjà été inter-départementalisées, essentiellement selon les modalités M1 (DR agit pour DD) et M2 (DD agit pour DR). Parmi les cas d'inter-départementalisation présentés à la mission, aucun ne fait l'objet de contreparties. Cinq exemples peuvent être cités à l'appui de cette affirmation.

---

<sup>22</sup> Par exemple : la tarification des établissements sociaux doit répondre à la règle des 60 jours et en général, les services prestataires utilisent totalement cette période pour instruire les dossiers et transmettent à la DRJSCS les décisions pour signature à l'extrême limite des délais réglementaires, ne lui permettant pas toujours de juger de la pertinence de la proposition budgétaire et ne lui laissant pas d'autre choix que de signer « en aveugle ».

<sup>23</sup> La mission a conscience que cette réversibilité accroît la complexité dans la répartition des compétences mais celle-ci est consubstantielle à la RéATE qui a introduit le principe de modularité des organisations.

- [187] La tarification des établissements et services sociaux, qui constitue désormais une compétence régionale, continue à être concrètement réalisée dans les DDCS(PP) par les agents qui assuraient précédemment cette mission, cette organisation reposant sur une délégation de gestion signée entre le directeur de la DRJSCS et le directeur de la DDCS(PP) approuvée par le préfet de région et le préfet de département. En l'espèce, afin de ne pas les muter, les agents tarificateurs des ex DDASS aujourd'hui DDCS(PP) sont restés affectés administrativement et physiquement dans ces directions si bien que le transfert de la mission de tarification de la DDCS(PP) vers la DRJSCS peut être qualifié de formel et ne s'est accompagné d'aucune contrepartie en personnel ni en crédits de fonctionnement.
- [188] Dans la plupart des régions et départements visités, les agents des corps techniques et les inspecteurs en poste à la DRJSCS sont amenés à participer, en particulier l'été, à la mission de contrôle des établissements d'APS et des ACM, qui fait l'objet d'un plan annuel élaboré par chaque DDCS(PP). Ce « prêt » de temps / agent peut être plus que marginal. En Alsace, par exemple, il représente en 2011 :
- en matière d'établissements d'APS : six agents (conseillers d'animation sportive) de la DRJSCS ont procédé à 23 contrôles d'une durée de quatre heures environ chacun (temps de trajet compris), ce qui représente donc un total environ 12 jours de travail pour un agent ;
  - en matière d'ACM : quatre agents (conseillers d'éducation populaire et de jeunesse, conseillers techniques et pédagogiques supérieurs) sont intervenus sur 15 journées.
- [189] Ces prestations d'agents de la DRJSCS au profit des DDCS(PP) ne sont pas valorisées par la DRJSCS et ne donnent pas lieu à contrepartie.
- [190] En région Rhône-Alpes, les formations BAFD<sup>24</sup> constituent une compétence régionale « déléguée<sup>25</sup> » par la DRJSCS à la DDCS du Rhône (M2), cette « délégation » résultant de l'intrication ancienne - et préexistante à la RéATE - des missions entre l'ex direction régionale de la jeunesse et des sports (DRJS) et l'ex direction départementale de la jeunesse et des sports (DDJS) du chef lieu de région. La solution retenue lors de l'exercice de répartition des moyens auquel ces directions se sont livrées en 2009 a consisté à laisser les deux emplois à la DRJSCS tout en permettant aux deux agents concernés d'exercer leurs fonctions au sein de la DDCS du Rhône. On peut en conclure en l'espèce que le transfert de la mission n'a donc pas été compensé par un transfert d'emplois mais par une mise à disposition permanente des agents chargés de cette mission ; il s'agit donc là d'une contrepartie en « trompe l'œil » puisque la mission reste exercée par les agents de la direction qui l'exerçaient précédemment.
- [191] En région Alsace, la gestion des bourses du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) / BAFD, est une mission départementale, qui est centralisée à la DRJSCS depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011. 94 bourses ont été attribuées en 2010 et cette tâche (formation des publics, traitement administratif, engagement de crédits) a occupé 0,2 ETP. En l'espèce, l'exercice de la mission par la DRJSCS n'a pas été compensé par une réfaction parallèle des moyens en personnel de crédits de fonctionnement des DDCS(PP) de la région.

---

<sup>24</sup> La gestion des bourses BAFA / BAFD est également assurée par la DDCS du Rhône pour le compte de l'ensemble des DDCS(PP) de la région.

<sup>25</sup> Sous forme d'une délégation de gestion assortie d'une délégation de signature du DRJSCS au DDCS(PP), ce qui n'est pas sans poser des problèmes de nature juridique, comme indiqué dans 1.2.

[192] Des exemples de « réseaux d'experts », dans lequel un agent d'une DDCS(PP) ou de la DRJSCS est identifié comme coordonnateur ou référent dans un domaine spécialisé, ont également été cités par les directions rencontrées par la mission IGAS-IGJS (cf. : 1.1.1.4). Cette forme de mutualisation de l'expertise est en général spontanée car liée au fait qu'un agent est, à un moment donné et par le hasard des mutations et de la carrière, spécialisé dans un domaine précis et que cette spécialisation est utile aux autres directions de la même région dans la mesure où elles ne disposent pas elles-mêmes en leur sein d'un agent ayant une telle spécialisation. Selon les témoignages recueillis par la mission, cette mise en commun de l'expertise ne donne pas lieu à des contreparties entre la ou les directions bénéficiaires et la direction prestataire.

### **3.2.2. En matière de ressources humaines, il convient a minima d'objectiver les charges**

[193] Les freins aux contreparties en personnel sont nombreux et puissants.

[194] Par choix ministériel, la reconfiguration d'ensemble des effectifs des directions régionales et départementales qui est intervenue au cours des années 2009 et 2010 et qui était liée tant à la création des ARS qu'à la transformation des DRASS - DDASS / DRJS - DDJS en DRJSCS et DDCS(PP), s'est déroulée sans mobilité géographique imposée. Ce principe, qui reste aujourd'hui en vigueur, constitue le premier frein objectif à la compensation des charges de personnel induite par l'inter-départementalisation de certaines missions.

[195] D'autres freins existent :

- la gestion statutaire individuelle des agents, qui s'exerce naturellement à l'intérieur de chaque corps et qui repose donc, s'agissant des affectations, sur le principe de la centralisation nationale. Les commissions administratives paritaires (CAP) se tiennent au niveau national et les actes de gestion, notamment les mutations, même demandées et/ou acceptées par un agent, sont décidées à ce seul niveau ;
- les crédits de rémunération des agents d'une même direction régionale ou départementale sont rattachés à des BOP différents dès lors qu'ils relèvent de ministères et donc de programmes<sup>26</sup> différents (agents du ministère du logement mis à disposition des DRJSCS et DDCS(PP) pour la mission « logement social » ; agents de préfecture pour la mission d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile ; agents chargés des missions Acse<sup>27</sup> au sein des DDCS(PP)) ;
- le caractère « insécable » d'un agent et d'un emploi : de nombreux agents exercent, simultanément ou de façon séquentielle, plusieurs missions au sein de leur direction et il n'est pas possible de ne muter qu'une fraction d'agent ou de n'ouvrir qu'une fraction d'emploi.

[196] Les conditions qui doivent être réunies pour que la compensation du transfert d'une mission d'une direction à une autre puisse prendre la forme d'une mutation sont donc très restrictives :

- l'agent chargé de la mission doit être volontaire pour changer d'affectation ;
- l'agent chargé de la mission doit être rémunéré à partir des crédits inscrits sur le programme de soutien 124 qui héberge l'ensemble des crédits de rémunération des agents des ministères de la cohésion sociale, de la jeunesse, des sports et de la vie associative. Dans la négative, il faut que les crédits de rémunération afférents soient transférés d'un

<sup>26</sup> Les crédits de rémunération des agents des DRJSCS et DDCS(PP) sont rattachés au programme n° 124 : « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative ».

<sup>27</sup> Agents qui relèvent soit du BOP 124, soit du BOP 307 géré par le ministère de l'Intérieur.

programme à l'autre, ce qui induit la mise en œuvre de procédures budgétaires lourdes et peu incitatives car génératrices d'effets pérennes, voire définitifs<sup>28</sup> ;

- la CAP nationale doit approuver la mutation, ce qui engendre notamment d'importants délais, et la DRH ministérielle doit ensuite la formaliser ;
- l'agent doit être « mono-mission » afin de ne pas priver la direction qu'il quitte de sa force de travail sur les autres missions qu'il exerce.

[197] A défaut de mutation, la compensation peut prendre la forme d'un transfert d'emploi (ainsi que de la masse salariale correspondante) : l'agent exerçant la mission transférée reste alors affecté dans sa direction d'origine mais la direction prestataire voit son plafond d'emploi augmenter d'un agent tandis que la direction bénéficiaire voit son plafond d'emploi réduit d'autant. Ce jeu d'écriture permet ensuite à la direction prestataire de recruter un agent (si elle n'est pas déjà en surnombre par rapport à « l'effectif de référence » tel qu'il sera déterminé au vu de l'enquête RH lancée en 2011) tandis que la direction bénéficiaire perd un poste et subira donc, à plus ou moins long terme, un départ non remplacé. Cette solution est rendue possible et moins lourde que celle de la mutation par l'existence du BOP 124 géré par les DRJSCS qui peuvent donc procéder directement à leur niveau à des arbitrages sur la répartition des emplois. Outre l'obstacle du caractère multi-missions de beaucoup d'agents et de l'insécabilité des emplois, la limite de cette solution est inhérente à la conséquence irrémédiable qu'elle induit pour la direction bénéficiaire : la perte d'un emploi.

[198] On comprend que, dans ces conditions, les transferts de missions ne s'accompagnent aujourd'hui d'aucune compensation en personnel ou seulement de contreparties purement formelles ou en « trompe l'œil », comme évoqué plus haut pour la tarification des établissements sociaux ainsi que les formations BAFD en région Rhône-Alpes.

[199] Ces freins peuvent être contournés par un dispositif régional de suivi des prestations croisées consistant à tenir une comptabilité des missions que chaque agent d'une direction exerce pour le compte d'une autre direction que la sienne, et à organiser un mécanisme régional dans lequel chaque direction bénéficiaire ou prestataire verrait ainsi les apports et bénéfices qu'elle retire de l'inter-départementalisation objectivés et affichés.

[200] Il s'agirait donc en l'espèce de créer une sorte de mécanisme de troc en temps / agent organisé dans le cadre d'une « chambre de compensation » régionale. Cette solution nécessite toutefois :

- d'évaluer, au moins de façon approximative, la quotité de temps de travail que représente chaque mission transférée pour la direction prestataire ;
- de tenter, sans en faire pour autant une condition déterminante, de rechercher un équilibre entre les directions quant aux charges et bénéfices qu'elles tirent de l'ensemble des transferts de missions.

---

<sup>28</sup> Le SGG et la DGME expérimentent actuellement un mécanisme dit « de compensation » aux niveaux régional et national, entre les entrées et les sorties d'agents relevant de différents programmes budgétaires. Ce mécanisme a vocation à s'appliquer aux mobilités intra-départementales (mobilités internes à une DDI ou entre DDI d'un même département). En région Rhône-Alpes, il a été présenté à la mission comme inopérant du fait de la résistance de certains ministères à accepter de procéder aux compensations.

[201] La mise en place d'un tel mécanisme suppose que la DRJSCS, en complément de son rôle de responsable du BOP 124 et de répartiteur des emplois, dresse une cartographie des actions d'inter-départementalisation. Schématiquement, cela reviendrait, pour le niveau régional, à établir un tableau de ce type :

... (ligne) exerce cette mission pour le compte de ... (colonne)	DR	DD 1	DD 2	DD 3	Nombre total de missions et temps /agent correspondant
DR	X	Contrôle des établissements d'APS et des ACM (20 jours / agent / an) Gestion des bourses BAFA / BAFD (5 jours / agent / an)	Contrôle des établissements d'APS et des ACM (30 jours / agent / an) Gestion des bourses BAFA / BAFD (5 jours / agent / an)	Contrôle des établissements d'APS et des ACM (10 jours / agent / an) Gestion des bourses BAFA / BAFD (5 jours / agent / an)	2 missions pour 3 DD / 75 jours / agent / an
DD 1	Formations BAFA – BAFD / 20 jours / agent / an	X			1 mission pour la DR / 20 jours / agent / an
DD 2		Référent sport handicap / 10 jours agent / an	X	Référent sport handicap / 10 jours agent / an	1 mission pour 2 DD / 20 jours / agent / an
DD 3		Référent lutte contre le dopage / 6 jours / agent / an	Référent lutte contre le dopage / 6 jours / agent / an	X	1 mission pour 2 DD / 12 jours / agent / an

[202] Cette solution souple et facile à mettre en place vise au premier chef à faire connaître les prestations rendues par chaque direction. A un stade plus avancé de l'inter-départementalisation qui entrainera une mobilisation importante d'ETP, il conviendra de s'interroger sur la nécessité d'équilibrer les prestations (les mesures analysées par la mission IGAS-IGJS n'étaient de ce point de vue pas significatives). En phase de montée en charge, seule la transparence est une condition sinon suffisante au moins nécessaire de la démarche.

**Recommandation n°4 :** Développer et promouvoir, sous l'égide de la DRJSCS et en liaison avec les DDCS(PP), un mécanisme régional de suivi des prestations croisées en personnel inspiré du modèle proposé par la mission.

### 3.2.3. Les dépenses de fonctionnement peuvent être compensées de façon simple, déconcentrée et peu formaliste

[203] L'exercice d'une mission d'une direction par une autre peut aussi générer des dépenses de fonctionnement pour la direction prestataire, dépenses qu'elle peut estimer légitime de voir remboursées ou supportées par la direction bénéficiaire. Les témoignages recueillis sur le terrain et les exemples de transferts de mission précités montrent :

- que tous les cas d'inter-départementalisation de missions ne génèrent pas des dépenses suffisantes pour justifier la mise en place d'un mécanisme de contrepartie ; il en est notamment ainsi des réseaux d'experts / référents / personnes ressources ;

- que les principaux postes de dépenses justifiant des compensations sont les frais de déplacement (par exemple, le défraiement des membres des jury de concours, le déplacement d'un agent de contrôle de la DRJSCS dans un département), les frais d'affranchissement (courriers adressés par une direction aux stagiaires d'une formation ou aux candidats à une autorisation, comme dans le cas de la mesure LE-LPS et du CAEPMNS) ou des menus frais divers tels que ceux liés à une location de salle (par exemple : salle d'examen ou de formation) ou aux communications téléphoniques.

[204] Les compensations en crédits de fonctionnement s'inscrivent dans un cadre budgétaire cloisonné. En effet :

- les crédits de fonctionnement courant des DRJSCS sont inscrits dans l'action n° 6 du programme n° 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » géré par la DAFIIS des ministères sociaux ;
- les crédits de fonctionnement courant des DDCS(PP) sont pour leur part, comme ceux de l'ensemble des DDI, inscrits au programme n° 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » géré par les services du Premier ministre.

[205] La compensation peut être organisée à deux stades de la procédure budgétaire : soit en construction budgétaire, c'est-à-dire au moment où les budgets annuels des services territoriaux de l'Etat sont fixés par l'administration centrale (ou par le préfet de région responsable de BOP pour les crédits de fonctionnement des DDI relevant du programme 333) dans le cadre du dialogue de gestion, soit en cours de gestion, c'est-à-dire au fil des dépenses engagées au cours d'une même année budgétaire.

[206] La compensation en construction budgétaire consiste à doter la direction B, dès la constitution de son budget annuel, des crédits nécessaires pour couvrir les dépenses qu'elle engagera pour le compte de la direction A. Les compensations en construction budgétaire présentent des rigidités qui les rendent peu souhaitables.

[207] La mise en œuvre de cette solution repose sur le ou les responsables de programmes ou de BOP concernés ; elle doit intervenir dans le cadre des travaux de construction budgétaire annuels<sup>29</sup>. Outre la lourdeur des procédures qu'elle génère, cette solution n'est adaptée qu'au cas d'un transfert définitif de mission dans la mesure où le transfert des crédits qu'elle induit a vocation à ne se produire qu'une seule fois et à être lui-même définitif ; elle suppose en outre que les dépenses induites par la mission transférée sont précisément évaluées et que leur montant ne varie pas dans le temps.

---

<sup>29</sup> - si les budgets de la direction bénéficiaire et de la direction prestataire relèvent d'un même programme et d'un même responsable de BOP, comme c'est le cas des DDCS(PP) entre elles pour le programme 333 qui héberge les crédits de fonctionnement de toutes les DDI, la DDCS(PP) prestataire peut théoriquement voir compensées les dépenses qu'elle fera pour le compte d'une autre direction puisque les crédits afférents sont gérés au niveau régional par le préfet de région (constitué en BOP) et au niveau départemental par le préfet de département (constitué en unités opérationnelles UO). Un tel scénario suppose un accord entre les préfets dont relèvent les deux DDCS(PP) concernées et un examen en CAR ;

- si les budgets de la direction bénéficiaire et de la direction prestataire relèvent de deux programmes différents - comme c'est le cas des transferts de missions entre DRJSCS (programme 124) et DDCS(PP) (programme 333), et vice-versa -, il appartient aux responsables de chacun de ces programmes de se mettre d'accord sur le principe et le montant du transfert et d'obtenir de la direction du budget et du Parlement qu'ils entérinent ces transferts en loi de finances annuelle ou de les réaliser en gestion par décret de transfert.

- [208] Les compensations en gestion peuvent en revanche être réalisées aisément grâce à la délégation de gestion. Le décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion<sup>30</sup> dans les services de l'Etat (cf. : pièce jointe n°2) prévoit non seulement qu'un service peut exercer une mission par délégation d'un autre service, mais aussi que, dans ce cas, le service prestataire peut - si la délégation de gestion le stipule - imputer directement les dépenses afférentes à cette mission sur le budget du service bénéficiaire. Conformément à l'article 4 de ce décret<sup>31</sup>, le délégataire peut en effet être « chargé de la gestion des crédits » et exerce alors « la fonction d'ordonnateur pour le compte du délégant ». Selon les informations obtenues par la mission, mais qu'elle n'a pas vérifiées in situ, le logiciel Chorus autoriserait ce type de transaction.
- [209] La délégation de gestion présente la particularité de s'affranchir des cloisonnements entre programmes et entre BOP puisqu'elle n'emporte pas transfert de crédits et ne change ni la nature de ces derniers ni leur service affectataire. Elle s'applique donc aux trois modalités de l'inter-départementalisation définies par la mission IGAS-IGJS. Dans ce mécanisme, la direction A (DRJSCS ou DDCS(PP)) accorde une délégation de gestion à la direction B (DRJSCS ou DDCS(PP)), délégation qui fait l'objet d'un document écrit approuvé par le ou les préfets concernés autorisant la direction B à imputer directement des dépenses sur le budget de la direction A.
- [210] Contrairement à la compensation en construction budgétaire, la délégation de gestion est adaptée aux cas où les transferts de mission ne sont pas définitifs et/ou aux cas où les dépenses induites par la mission transférée sont susceptibles de varier d'une année sur l'autre.
- [211] La délégation de gestion présente donc de nombreux atouts :
- elle s'affranchit des barrières entre programmes et entre ministères, et rend donc possibles les trois modalités de l'inter-départementalisation ;
  - elle permet de calibrer précisément le montant des transferts financiers puisque c'est la dépense elle-même qui génère le « remboursement », et non une estimation ex-ante ;
  - elle repose sur une procédure qui est décentralisée et n'implique ni échange avec le niveau central ni validation par ce dernier ;
  - elle constitue une mesure de gestion sans effet sur la construction budgétaire ; le montant des crédits transférés pouvant donc varier d'une année sur l'autre pour correspondre précisément à la réalité des prestations servies ;
  - elle est très peu formaliste (ni décret ni arrêté).
- [212] La mission IGAS-IGJS insiste cependant sur le fait que la mise en place d'une délégation de gestion incluant délégation de l'ordonnancement des dépenses ne vaut que pour l'inter-départementalisation de missions qui induisent des dépenses significatives pour le prestataire. Il convient donc de l'exclure dans le cas des réseaux d'experts qui :
- ne génèrent en principe pas - ou peu - de dépenses de fonctionnement ;
  - doivent conserver un caractère spontané et volontaire, donc « gratuit » en termes de ressources humaines.

**Recommandation n°5 :** Sans attendre la diffusion du guide mentionné dans la préconisation n°1, pour les seules missions induisant des dépenses significatives de fonctionnement pour le prestataire (ce qui exclut le cas des « réseaux d'experts »), promouvoir la délégation de gestion comme instrument de droit commun des contreparties.

<sup>30</sup> Une délégation de gestion peut être conclue entre des chefs de services relevant d'un même ministère, notamment lorsqu'il ne leur est pas possible de conclure une délégation de signature.

<sup>31</sup> Et à la circulaire d'application de la direction du budget et de la direction générale de la comptabilité publique n°CD-1166 du 27 mai 2005.

### 3.3. *L'inter-départementalisation ne peut se développer que dans un cadre volontariste et de confiance*

#### 3.3.1. **Le niveau central doit lancer les dynamiques régionales**

- [213] Aujourd'hui, il n'existe, au niveau national, aucun mode d'emploi de l'inter-départementalisation qui n'a d'existence concrète, on l'a vu, qu'à travers quelques initiatives locales consistant essentiellement à mettre en œuvre des réseaux informels d'experts. Les acteurs de terrain ne sont ni aidés ni accompagnés dans leur démarche et le niveau régional ne joue qu'un rôle modeste, faute de mode d'emploi et de mandat pour le faire. Si la mise à disposition d'un guide juridique sera de nature à faciliter les initiatives locales, la mission IGAS-IGJS estime que le niveau central, via le SGG, doit aller plus loin en établissant et promouvant un mode d'emploi de la coopération inter-départementale qui pourrait, s'il le juge souhaitable, dépasser le seul secteur JSCS.
- [214] Compte tenu de la complexité du sujet et des réticences qu'il génère, une impulsion nationale est indispensable : l'inter-départementalisation doit être promue comme une modalité d'organisation nouvelle et de collaboration renforcée entre services territoriaux de l'Etat. Il est indispensable de leur montrer qu'il ne s'agit pas d'une nouvelle réforme mais simplement d'une modalité de travail coopérative qui ne remet pas en cause la répartition des compétences issue de la RéATE. Ses avantages doivent être mis en avant (maintien des missions des services territoriaux, développement des compétences locales, amélioration du service rendu etc.) au même titre que les outils de mise en œuvre, avec leur limite. Il ne s'agit pas de faire croire que l'inter-départementalisation va répondre à tous les problèmes des services territoriaux mais de tenir un discours transparent : elle peut permettre de continuer à remplir certaines missions aujourd'hui parfois « abandonnées » voire de mieux assurer les autres (quand, à l'heure actuelle, il n'y a d'ores et déjà plus d'agents compétents).
- [215] Ce « discours vérité » sur l'inter-départementalisation doit venir de l'administration centrale, car elle est la seule, à partir du travail de la présente mission, à pouvoir expliquer le concept et les modalités – fort complexes on l'a vu – de mise en œuvre. Pour autant, il est indispensable que l'inter-départementalisation reste volontaire et parte du terrain. L'administration centrale doit « se contenter » de donner les outils, et de promouvoir la démarche voire de conseiller les services territoriaux (sur des aspects très précis) en cas de besoin.
- [216] Dans certains cas, les DAC doivent s'approprier la démarche et la faciliter. Cela peut passer par la modification de textes permettant de mettre en place l'inter-départementalisation. C'est le cas par exemple pour le CAEPMNS et l'homologation des enceintes sportives.
- [217] Dans d'autres cas, cela peut passer par de l'appui et de l'accompagnement ponctuels, la démarche d'animation locale devant revenir à la DRJSCS. Ainsi, dans un contexte particulier où l'inter-départementalisation pourrait s'organiser extra-régionalement, la mission IGAS-IGJS préconise que la DS aide les services territoriaux de l'Etat à identifier les directions disposant de compétences particulières, à informer des disparités de volumes à traiter, à mettre en lien les directions qui souhaitent inter-départementaliser avec celles qu'ils l'ont déjà fait, etc. On peut également imaginer que l'Acsé fournisse des données de volumétrie des dossiers traités, par département d'une région, à partir de son système d'information. En dehors de ces cas très limités, le niveau central doit se concentrer sur son rôle, majeur, d'impulsion.

**Recommandation n°6 :** **Le SGG doit établir et diffuser un « mode d'emploi » présentant la définition de l'inter-départementalisation, ses avantages, ses limites et ses outils, le guide des supports juridiques (évoqué à la recommandation n°1) pouvant être annexé à ce document. Ce « mode d'emploi » devra impérativement rappeler que l'inter-départementalisation n'est pas une nouvelle réforme et qu'elle ne modifie pas la répartition des compétences entre préfets de région et de département et entre DRJSCS et DDCS(PP).**

### 3.3.2. Le rôle fondamental des acteurs locaux : les DDCS(PP) proposent, la DRJSCS pilote et anime la démarche, le CAR valide

[218] Une fois la démarche et les outils bien établis par le niveau central, il revient aux préfets et aux directeurs départementaux et régionaux de faire vivre l'inter-départementalisation.

#### 3.3.2.1. La DRJSCS doit animer et piloter la démarche d'inter-départementalisation

[219] L'inter-départementalisation doit venir des directions lorsqu'elles estiment qu'un besoin est mal ou pas couvert ou a contrario, lorsqu'elles disposent d'une expertise rare dont elles pensent qu'elle peut servir à d'autres directions.

[220] Les directeurs départementaux doivent pouvoir échanger sur les missions inter-départementalisables en confrontant leurs besoins aux ressources régionales de façon régulière. La mission IGAS-IGJS situe cette animation régionale de l'inter-départementalité sous l'égide de la DRJSCS. Ainsi, la DRJSCS et les DDCS(PP) de la région, à l'initiative de la première, doivent dresser, en amont de toute décision, une cartographie des coopérations existantes, des besoins nouveaux et étudier, en fonction de la répartition des compétences et des effectifs dans les directions de la région, les nouvelles coopérations possibles.

[221] Une fois les coopérations définies, la DRJSCS doit jouer son rôle d'animateur régional, et en lien avec la ou les directions prestataires, informer la ou les direction(s) bénéficiaire(s), de la façon dont sont traités les dossiers, les éventuelles évolutions règlementaires et faire vivre l'échange de pratiques. A cet égard, les DRJSCS doivent organiser des réunions régulières sur le thème de l'inter-départementalisation, voire mettre en place une instance dédiée.

**Recommandation n°7 :** Dans le cadre de réunions régulières sur le thème de l'inter-départementalisation ou d'une instance dédiée, réaliser sous l'égide de la DRJSCS, avec les DDCS(PP), la cartographie régionale des besoins des directions en termes de missions pas ou mal remplies, des expertises rares présentes et des coopérations existantes ou à créer (cf. : recommandation 3).

#### 3.3.2.2. Des règles communes et une formalisation à la carte de l'inter-départementalisation doivent créer les conditions de la confiance

[222] Une fois réalisée cette cartographie et l'identification d'une ou des direction(s) qui pourrai(en)t être prestataire(s), il est indispensable que les services prestataire(s) et bénéficiaire(s) se mettent d'accord au fond, sur la façon de gérer le dossier et de répondre aux demandes. Une mise au point préalable sur la « politique » permet aux services d'être « sur la même ligne » et de traiter le dossier de façon harmonisée, en respectant la pratique de l'autorité délégante mais au-delà, en se forgeant des règles communes. Cela peut être formalisé dans un document partagé par les prestataires et les bénéficiaires, posant les règles du jeu. Il peut être complété par des échanges en cours d'instruction mais forcément très limités car cela ne doit pas conduire à alourdir la procédure. Les réunions de coordination et le rapport d'orientation budgétaire, en matière de tarification, sont un exemple de formalisation préalable.

[223] Il paraît important que ce document officialisant l'inter-départementalisation (convention de délégation de gestion par exemple) puisse préciser, en tant que de besoin, les coordinations mises en place à cette occasion. Afin de rester pragmatique et de ne pas complexifier la mise en œuvre, la mission IGAS-IGJS estime que les modalités d'organisation de l'inter-départementalisation doivent être laissées à l'appréciation des acteurs. Il paraît évident, eu égard aux missions en jeu et aux réticences exprimées, que l'inter-départementalisation nécessite l'accord préalable des préfets concernés et une confiance mutuelle des services. L'établissement de règles communes et le rattachement de la procédure associée au document officialisant l'interdépartementalisation (convention de délégation de gestion par exemple) sont de nature à créer les conditions de la confiance. Mais ce sont les acteurs locaux et eux seuls qui doivent décider du degré de formalisation qu'ils souhaitent.

**Recommandation n°8 : Assurer à la direction bénéficiaire la qualité du service rendu par la direction prestataire en se mettant d'accord au préalable sur des règles communes d'instruction et en formalisant la coordination selon les besoins des acteurs en présence.**

3.3.2.3. Le cadre d'exercice des agents chargés de missions inter-départementales doit être sécurisé

[224] Créer les conditions de la confiance passe également par la « sécurisation » de l'emploi des ressources humaines. Ainsi, les agents chargés d'une mission pour le compte d'une autre direction doivent-ils travailler dans un cadre balisé où les règles sont clairement posées.

[225] La mission IGAS-IGJS estime qu'il est nécessaire que la (ou les) fiche(s) de postes de(s) agent(s) chargé(s) d'une mission inter-départementalisée mentionne(nt) explicitement cette mission de prestation au service d'autres directions. La quotité de temps de travail dédiée à cette mission doit, autant que possible, être évaluée et portée dans la fiche de poste. Des objectifs spécifiques à cette mission doivent être fixés, en lien avec les directions bénéficiaires, et discutés en entretien annuel d'évaluation ou dans le cadre d'un contrat d'objectifs (pour les personnels techniques et pédagogiques de la jeunesse et sports). L'agent est toujours sous la responsabilité de son supérieur hiérarchique au sein de la direction prestataire et est évalué par lui. Ce dernier prend l'avis des directions bénéficiaires sur la réalisation des objectifs fixés avec eux. Enfin, il paraît nécessaire que le responsable hiérarchique de l'agent chargé de la mission inter-départementalisée soit informé, soit par l'agent, soit par la direction bénéficiaire et selon des modalités à définir (tableaux de suivi de l'activité etc.), des demandes qui lui sont faites. Cela doit lui permettre d'ajuster la charge de travail de l'agent au regard de ses autres missions. Le texte officialisant l'interdépartementalisation (convention de gestion par exemple) entre directions peut utilement rappeler ces éléments, ici encore en fonction du besoin de formalisation des acteurs.

[226] Enfin, la confiance passe par une relative stabilité des organisations mises en place. L'idéal serait de bénéficier d'au moins deux agents compétents par mission inter-départementalisée et par direction prestataire. Compte tenu des ressources disponibles, cela paraît peu réaliste. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) mise en place au sein des directions doit permettre une « passation de savoirs », par compagnonnage, à partir du moment où l'agent compétent sait qu'il quitte sa direction d'origine.

[227] La question de la valorisation notamment indemnitaire des agents chargés de missions inter-départementalisées sortait du champ de la mission IGAS-IGJS qui ne l'a donc pas investiguée.

**Recommandation n°9 : Sécuriser la situation des agents chargés des missions inter-départementalisées en formalisant leur intervention dans un document.**

#### 3.3.2.4. L'inter-départementalisation doit être portée par le CAR

- [228] On l'a vu, le niveau national a un rôle d'impulsion. Les DRJSCS, en lien étroit avec les DDCS(PP), doivent animer les démarches d'inter-départementalisation. Mais la mission IGAS-IGJS pense qu'il est nécessaire qu'elles s'inscrivent dans un cadre officiel qui permet la validation juridique des accords entre directions (cf. : partie 1) et leur donne une valeur symbolique forte.
- [229] En sus du rôle de la DRJSCS, un second niveau d'animation consisterait donc à confier au préfet de région, via le CAR, la responsabilité de promouvoir, d'entériner (coopérations existantes) et de décider (coopérations nouvelles) des coopérations inter-départementales. Cette transparence dans les modalités de coopération doit être valorisée et validée en présence de l'ensemble des acteurs, à son plus haut niveau. En entérinant la démarche d'inter-départementalisation, le CAR lui donnera ses lettres de noblesse. Pour ce faire, il pourra s'appuyer sur des réunions ou sur les propositions d'une instance technique régionale de coopération entre DDCS(PP) et DRJSCS.

**Recommandation n°10 : Faire du comité de l'administration régionale (CAR) l'instance de validation des projets d'inter-départementalisation élaborés conjointement par la DRJSC et les DDCS(PP).**

## Conclusion et plan d'action

- [230] La réflexion sur l'inter-départementalisation se justifie particulièrement dans un contexte où :
- la RGPP prévoit le non remplacement d'un agent sur deux partant à la retraite ;
  - la réorganisation des services territoriaux de l'Etat se fait sans mobilité géographique imposée ;
  - certaines compétences se raréfient.
- [231] De ce fait, la localisation des compétences ne correspond plus à celle des missions et il devient nécessaire d'aller chercher les compétences là où elles se trouvent.
- [232] Après une phase d'incertitude sur l'intérêt et la faisabilité de l'inter-départementalisation, la mission IGAS-IGJS est arrivée à la conclusion que, si l'inter-départementalisation est une réponse partielle aux difficultés de moyens que connaissent les DRJSCS et DDCS(PP), elle est cependant pertinente, faisable et utile. D'une part, elle peut facilement être mise en œuvre via la délégation de gestion (hors « réseau d'experts »). D'autre part, elle valorise les compétences et les métiers du niveau départemental, elle permet de capitaliser les expériences et donc d'offrir un meilleur service rendu, et particulièrement lorsqu'elle se traduit par la modalité M3 (DD agit pour DD), l'inter-départementalisation renforce le niveau départemental en permettant aux DDCS(PP) de remplir la totalité de leurs missions.
- [233] La mission IGAS-IGJS suggère, au vu de ce qui précède, le plan d'action suivant.
- [234] Il conviendrait d'une part :
- d'expérimenter l'inter-départementalisation des demandes de subventions de l'Acse sur la base du volontariat des directions éligibles ;
  - de généraliser deux mesures (LE-LPS, CAEPMNS), via un pilotage par la DS ;
  - de s'appuyer, s'agissant de l'homologation des enceintes sportives, sur les travaux en cours visant à la modification de la réglementation, pour assouplir les règles de représentation dans les CCDSA ;
  - de promouvoir immédiatement les « réseaux d'experts ».
- [235] Il conviendrait d'autre part de :
- diffuser le présent rapport, sous couvert de leur préfet, à tous les directeurs de DRJSCS et de DDCS(PP) ;
  - demander aux DRJSCS, à l'occasion de cette diffusion, de faire chacune, dans les 4 à 6 mois suivants, un minimum de six propositions d'inter-départementalisation obéissant à la modalité M3 (DD agit pour DD) ou, à défaut, M1 (DR agit pour DD) ;
  - demander que trois de ces six propositions :
    - portent sur des missions « métiers » des DRJSCS et DDCS(PP) à raison d'une proposition, au minimum, par grand domaine : cohésion sociale au sens large, sports, jeunesse, éducation populaire et vie associative ;
    - excluent les fonctions supports (dans l'attente des travaux en cours pilotés par le SGG) et les fonctions ICE (dans l'attente des travaux de l'IGAS et de l'IGJS en cours) ;

- demander que les trois autres propositions concernent des « réseaux d'experts » au sens que le présent rapport donne à cette expression, à raison d'une proposition au minimum par grand domaine précité.

**Recommandation n°11 : Afin d'initier la démarche d'inter-départementalisation, la mission IGAS-IGJS préconise un plan d'action volontariste visant, à court terme :**

- à faire remonter par les DRJSCS les propositions de missions inter-départementalisables émanant du terrain ;
- et à mettre en œuvre les conclusions de la mission pour les cinq mesures expertisées.

Stéphanie Fillion

Vincent Maymil

Céline Mounier

Pierre François

## Les recommandations de la mission

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
1	Le ministère de l'Intérieur doit clarifier et mieux faire connaître le cadre juridique de l'inter-départementalisation. Pour ce faire, il doit élaborer et diffuser, en lien avec le SGG, un guide juridique de l'inter-départementalisation visant à déterminer clairement les supports juridiques adaptés à chaque mode de coopération ; et élaborer par ailleurs des conventions types nécessaires à leur mise en œuvre.	MIOMCTI-SGG	Premier semestre 2012
2	<p>Sans attendre la diffusion de ce guide, les directions d'administration centrale doivent promouvoir prioritairement :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la délégation de gestion comme support de l'inter-départementalisation car elle allie souplesse, simplicité et solidité juridique,</li> <li>• la modalité M3 (DD agit pour DD) plus conforme à l'esprit de la RéATE et à la notion d'inter-départementalisation, ou à défaut M1 (DR agit pour DD).</li> </ul>	DAC	immédiate
3	Fonder la démarche de l'inter-départementalisation sur une réflexion à conduire au niveau régional sur les métiers, les compétences, l'optimisation des moyens et la rationalisation des processus (cf. : recommandation 7).	Directeurs DRJSCS-DDCS(PP)	Premier trimestre 2012
4	Développer et promouvoir, sous l'égide de la DRJSCS, en liaison avec les DDCS(PP), un mécanisme régional de suivi des prestations croisées en personnel inspiré du modèle proposé par la mission.	Directeurs DRJSCS-DDCS(PP)	Premier trimestre 2012
5	Sans attendre la diffusion du guide mentionné dans la préconisation n°1, pour les seules missions induisant des dépenses significatives de fonctionnement pour le prestataire (ce qui exclut le cas des « réseaux d'experts »), promouvoir la délégation de gestion comme instrument de droit commun des contreparties.	DAC-SG	immédiate

6	Le SGG doit établir et diffuser un « mode d'emploi » présentant la définition de l'inter-départementalisation, ses avantages, ses limites et ses outils, le guide des supports juridiques (évoqué à la recommandation n°1) pouvant être annexé à ce document. Ce mode d'emploi devra impérativement rappeler que l'inter-départementalisation n'est pas une nouvelle réforme et qu'elle ne modifie pas la répartition des compétences entre préfets de région et de département et entre DRJSCS et DDCS(PP).	SGG	Premier semestre 2012
7	Dans le cadre de réunions régulières sur le thème de l'inter-départementalisation ou d'une instance dédiée, réaliser sous l'égide de la DRJSCS, avec les DDCS(PP), la cartographie régionale des besoins des directions en termes de missions pas ou mal remplies, des expertises rares présentes et des coopérations existantes ou à créer (cf. : recommandation 3).	Directeurs DRJSCS - DDCS(PP)	immédiate
8	Assurer à la direction bénéficiaire la qualité du service rendu par la direction prestataire en se mettant d'accord au préalable sur des règles communes d'instruction des dossiers et en formalisant la coordination selon les besoins des acteurs en présence.	Directeurs DDCS(PP) - DRJSCS	immédiat
9	Sécuriser la situation des agents chargés des missions inter-départementalisées en formalisant leur intervention dans un document.	Directeurs DDCS(PP) - DRJSCS	immédiate
10	Faire du comité de l'administration régionale (CAR) l'instance de validation des projets d'inter-départementalisation élaborés conjointement par la DRJSCS et les DDCS(PP).	Préfets en lien avec les directeurs DRJSCS	immédiate
11	Afin d'initier la démarche d'inter-départementalisation, la mission IGAS-IGJS préconise un plan d'action volontariste visant, à court terme : <ul style="list-style-type: none"> <li>• à faire remonter par les DRJSCS les propositions de missions inter-départementalisables émanant du terrain ;</li> <li>• et à mettre en œuvre les conclusions de la mission pour les cinq mesures expertisées.</li> </ul>	SG	immédiate

# Lettre de mission



Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative  
Ministère des solidarités et de la cohésion sociale  
Ministère de la ville  
Ministère des sports

- 4 MAI 2011

**Le directeur du cabinet du Ministre de  
l'Éducation nationale, de la jeunesse et de la  
vie associative**

**Le directeur du cabinet de la Ministre des  
solidarités et de la cohésion sociale**

**Le Directeur du cabinet du Ministre de la ville**

**La Directrice du cabinet de la Ministre des  
sports**

à

**Monsieur le Chef de l'inspection générale  
des affaires sociales**

**Monsieur le Chef de l'inspection générale  
de la jeunesse et des sports**

**Objet** **Mission d'appui conjointe IGAS/IGJS relative à l'exercice des missions des  
DRJSCS et DDCS et leurs évolutions.**

Suites aux différents travaux auxquels vos deux inspections générales ont participé (mission relative à la mise en place des directions régionales de la Jeunesse, des Sports et de la cohésion sociale, et mission inter inspection de retour d'expérience sur la mise en place des directions départementales interministérielles), le besoin d'analyser les missions, les moyens et les cadres d'organisation mobilisés par les DRJSCS et des DDCS(PP) pour les assurer a été clairement identifié.

Les travaux conduits sous l'égide du SGG comme ceux du groupe de travail «sports», plus spécifiquement sur la question des fonctions portées par les CAS et les IJS, fourniront des premiers éléments de réponse.

Cette réflexion doit cependant être élargie. Un chantier sur les organisations cibles a été engagé. Le premier résultat de ce travail sera de faire un bilan de la situation de chaque DRJSCS et de chaque DDCS(PP) et d'estimer les moyens a minima nécessaires pour accomplir leurs missions, en termes d'effectifs et de compétences métiers, ainsi que de modalités d'organisation entre les échelons régionaux et départementaux.

Ce travail permettra également de renforcer le dispositif actuel d'allocation des moyens. Ces travaux sont essentiels, mais ne peuvent être conduits sans votre concours.

Aussi, nous vous serions reconnaissants de bien vouloir assurer une mission conjointe IGJS & IGAS dont l'appui sera précieux pour l'ensemble de la démarche engagée par le secrétariat général des ministères sociaux, en particulier sur les points suivants :

- Documenter, en tant que de besoin, l'impact des transferts de missions proposées par le groupe de travail piloté par la Secrétariat général du gouvernement (SGG) sur l'évolution des missions des DDCS (PP) ;
- identifier et documenter des évolutions possibles à plus longue échéance dans les missions des DRJSCS et des DDCS (PP) ;
- identifier les missions qui peuvent être organisées sur une base de coopération entre DRJSCS et DDCS(PP), ou entre DDC(PP), en établir les principes d'organisation et les modes opératoires.

Cette mission devra être menée en étroite liaison avec le secrétariat général et les directions d'administration centrale, donneuses d'ordre des services territoriaux chargés de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports.

**Le directeur du cabinet du Ministre  
de l'Éducation nationale,  
de la Jeunesse et de la Vie associative**



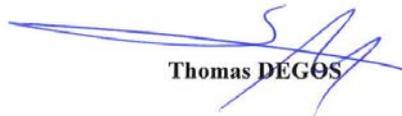
**Philippe GUSTIN**

**Le directeur du cabinet de la Ministre  
des Solidarités et de la Cohésion sociale**



**Gilles LAGARDE**

**Le directeur du cabinet  
du Ministre de la Ville**



**Thomas DEGOS**

**La Directrice du cabinet  
de la Ministre des Sports**



**Judith JIGUET**

Copies:

Jérôme FILIPPINI, Directeur, adjoint au Secrétaire général du Gouvernement  
Emmanuelle WARGON, Secrétaire générale des ministères chargés des affaires sociales

## Liste des personnes rencontrées ou interviewées

### **Inspection générale des affaires sociales**

Cécile Courrèges  
Maryse Fourcade  
Pierre Gauthier  
Gildas Le Coz  
Alain Lopez  
Pierre Naves

### **Inspection générale de la jeunesse et des sports**

Patrick Lavaure  
Daniel Watrin

### **Secrétariat général des ministères sociaux**

Emmanuelle Wargon, secrétaire générale  
Thierry Breton, chargé de mission animation et coordination des réseaux  
Eric Ledos, chargé de mission animation et coordination des réseaux  
Mireille Vedeau-Ulysse, chargée de mission animation et coordination des réseaux

### **Secrétariat général du Gouvernement**

Jérôme Filipini, directeur adjoint au Secrétaire général du Gouvernement  
Frédéric Gueudar-Delahaye, chef de service  
Pierre Alégoët, chargé de mission cadres dirigeants de l'Etat  
Olivier Mary, chargé de mission coordination générale, organisation territoriale, dossiers immobiliers et budgétaires, pôle RéATE  
Alice Robichon, chargée de mission coordination générale, organisation territoriale, dossiers immobiliers et budgétaires, pôle RéATE

### **Cabinet du ministère de la Ville**

Laurent Hottiaux, directeur de cabinet  
Marion Bazaille, chef du pôle rénovation urbaine  
Luce Vidal, chef du pôle développement social

### **Ministères chargés des affaires sociales**

#### Direction générale de la cohésion sociale

Sabine Fourcade, directrice générale  
Virginie Magnant, adjointe à la directrice générale, chef du service des politiques d'appui  
Maryse Chaix, sous-directrice professions sociales, emploi, territoires  
Cyril Duwoye, adjoint au chef du bureau animation territoriale

Direction des sports

Annick Wagner, adjointe au directeur

Claudie Sagnac, sous-directrice de l'action territoriale

Annie Lambert-Milon, chef du bureau de la coordination des certifications et du service public de formation

Audrey Perusin, chef du bureau des métiers, des diplômés et de la réglementation

Denis Roux, chef du bureau des équipements sportifs

Anne Dambeza, chargée de mission, commission de reconnaissance des qualifications

Hélène Fortin, chargée de mission, bureau des équipements sportifs

Mathilde Gouget, sous-direction de l'action territoriale

Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

Michel Delagrée, chargé de mission auprès du directeur

Direction des affaires financières, informatiques, immobilières et des services

François Carayon, directeur

Luc Paraire, directeur de projet relations avec les réseaux

Direction des ressources humaines

Michèle Kirry, directrice

Yves Le Nozahic, adjoint au sous-directeur de la gestion du personnel

**Ministère de l'Economie – Direction générale de la modernisation de l'Etat**

Clarisse Pamies, cheffe de projet

Alexandrine Hommage-Ferroussier, chargée de mission RGPP

Fanny Corman, équipe appui DGME

**Ministère de l'Intérieur – Direction de la modernisation et de l'action territoriale**

Philippe Castanet, sous-directeur de l'administration territoriale

Sébastien Jallet, chef du bureau de l'organisation et des missions de l'administration territoriale

Yann Gérard, adjoint au chef du bureau de l'organisation et des missions de l'administration territoriale

Laurent Petiau, bureau de l'organisation et des missions de l'administration territoriale

**Secrétariat général à la ville**

Pascal Florentin, secrétaire général adjoint

Guillaume de Chanlaire, sous-directeur interministériel et opérateurs

Michel Didier, chef de la mission de la formation, de l'animation des réseaux et des ressources

Grégory Valot, responsable du département « Acsé – contractualisation »

**Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances**

Rémi Frentz, directeur général

Michel Villac, secrétaire général

Frédéric Callens, directeur de cabinet

Kaïs Marzouki, responsable du pôle maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information d'interventions

Gabrielle de Nadaillac, directrice des affaires financières et du contrôle

Marc di Stefano, directeur des systèmes d'information, de l'organisation et des méthodes

Isabelle Thibout, directrice du service de l'exécution financière, du contrôle et de l'audit

**DRJSCS de Haute-Normandie**

Jacques Murat, directeur régional, DRJSCS de Haute-Normandie  
Guillaume Pain, responsable du pôle jeunesse – cohésion sociale  
Philippe Leblond, conseiller d'animation sportive au pôle sport

**Rhône-Alpes**Préfectures

Marc Challéat, secrétaire général pour les affaires régionales  
Alain Marc, préfet pour l'égalité des chances du Rhône  
Pierre-André Durand, préfet de la Drôme  
Jean Claude Bastion, préfet évaluateur, département du Rhône  
Agnès Varnat, chargée de mission cohésion sociale, SGAR Rhône-Alpes

DRJSCS

Alain Parodi, directeur régional  
Françoise May-Carle, directrice régionale adjointe

DDCS*DDCS du Rhône*

Gilles May-Carle, directeur départemental  
Frédéric Fournet, chef du pôle vie associative, sports, protection des usagers  
Cécile Delanoë, chef du service solidarité

*DDCS de la Drôme*

Alain Bleton, directeur départemental  
Dominique Inizan, directeur départemental adjoint  
Isabelle Bogelmann, chef du service des politiques de solidarité  
Olivier Bouleux, chef du service des politiques éducatives et de la citoyenneté  
Danielle Rabier-Bouleux, chef du service des politiques territoriales

**Alsace**Préfectures

Pierre-Etienne Bisch, préfet de l'Alsace et du Bas-Rhin  
Stéphane Guyon, secrétaire général de la préfecture du Haut-Rhin

DRJSCS

Pascal Etienne, directeur régional  
Brigitte Dempt, directrice régionale adjointe  
Mim Rohimun, secrétaire général  
François-Xavier Claudel, responsable du pôle politiques sociales et développement territorial  
Damien Kleinmann, adjoint au directeur chargé du pôle des politiques sportives  
Philippe Vandais, responsable du pôle formation, certification, emploi  
Myriam Champeau, responsable de la mission des politiques éducatives et de jeunesse  
Thérèse Chassain, responsable adjoint du pôle formation, certification, emploi  
Marie-Hortense Haegy, responsable de la mission des politiques sociales  
Pierre Mosthoff, mission d'appui  
Martine Roegel, médecin conseiller  
Michèle Schneider, chargée des relations avec l'Acse

DDCS(PP)*DDCS du Bas-Rhin*

Eve Kubicki, directrice départementale  
Véronique Masse – Prein, directrice départementale adjointe  
Xavier BOOS, chef de service ville, jeunesse, sports  
Emeline CERF, chef de service protection sociale et juridique  
Emilie MAMCARZ, chef de service hébergement/logement  
*DDCSPP du Haut-Rhin*

Patrick L'Hôte, directeur départemental  
Véronique Ducoulombier, cheffe du service inclusion sociale, solidarités et fonctions sociales du logement  
Thomas Guthmann, chef du service jeunesse, sport, vie associative, égalité, intégration  
Laurent Dupuy, responsable du pôle sports, équipements et accueil de mineurs  
Véronique Mateus, responsable du pôle jeunesse, vie associative, intégration et égalité

**Centre**Préfectures

Michel Camux, préfet du Centre et du Loiret  
Nicolas Basselier, préfet du Loir-et-Cher  
Philippe Jamet, secrétaire général de la préfecture du Loir-et-Cher

DRJSCS

Patrick Bahegne, directeur régional  
Brigitte Giovannetti, directrice régionale adjointe  
Nadia Bensrhayar, chef de service développement social territorial  
Pascal Blum, chef de service certification, formation, emploi  
Dieudonné Dondasse, chef de service sport de haut niveau et vie sportive  
Florence Cavaillon, IASS, certification, formation, emploi des professions paramédicales  
Sophie Cordina, correspondante administrative et financière, politique de la ville  
Céline Didier, professeur de sport  
Christine Dumans, conseiller d'animation sportive  
Rodolphe Legendre, chargé de stratégie, prospective, observation, communication

DDCS (PP)*DDCS du Loiret*

Patrick Donnadieu, directeur départemental  
Didier Aubineau, directeur départemental adjoint  
Nadine Laplanche, responsable du pôle égalité des chances et protection des publics  
Guillaume Pichard, chargé des dossiers éducateurs et établissements sportifs, homologations, manifestations sportives sur la voie publique

*DDCSPP du Loir-et-Cher*

Didier Guériaux, directeur départemental  
Alix Barboux, directrice départementale adjointe  
Séverine Gergaud, responsable du service hébergement et logement  
Annick Villanfin, IASS, responsable du pôle solidarité  
Jean-Raoul Baudry, conseiller sport  
Françoise Creach, conseillère d'éducation populaire et de jeunesse  
Benoite Rottier, agent chargé de l'instruction des dossiers administratifs de la politique de la ville

---

Marilyn Verdier, conseillère sport  
Philippe Niquet, conseiller d'éducation populaire et de jeunesse, représentant CGT SNPJS  
Bertrand Pétré, conseiller d'animation sportive, représentant UNSA éducation  
André Alix, représentant FO SNTMA  
Frédéric Beiguilmaw, représentant CFDT finances  
Elodie Marti, représentant SNISPV

**Association des directeurs départementaux et adjoints des DDCS, DDPP, DDCSPP**

Didier Mamis, président de l'association, directeur départemental, DDCSPP de Savoie  
Robert Simon, vice président de l'association, directeur départemental, DDCS du Val-de-Marne



## Sigles utilisés

AAH	allocation adulte handicapé
ACM	accueil collectif de mineurs
Acsé	agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ANRU	agence nationale pour la rénovation urbaine
APS	activités physiques et sportives
ARS	agence régionale de santé
BAFA	brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur
BAFD	brevet d'aptitude aux fonctions de directeur
BEESAN	brevet d'Etat d'éducateur sportif, option activités de la natation
BNSSA	brevet national sauveteur secourisme aquatique
BOP	budget opérationnel de programme
BP JEPS	brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport
CAEPMNS	certificat d'aptitude à l'exercice de la profession de maître nageur sauveteur
CAF	caisse d'allocations familiales
CAP	commissions administratives paritaires
CAR	comité de l'administration régionale
CASF	code de l'action sociale et des familles
CCAS	centres communal d'action sociale
CCDSA	commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité
CNDS	centre national pour le développement du sport
CNSES	commission nationale de sécurité des enceintes sportives
COPIL	Comité de pilotage
CPO	conventions pluriannuelles d'objectifs
CPWIN	comptabilité Publique sous Windows
CREPS	centre de ressources, d'expertise et de performance sportives
CRQ	commission de reconnaissance des qualifications
CS	code du sport
CUCS	contrat urbain de cohésion sociale
DAC	direction d'administration centrale
DAFIIS	direction des affaires financières, informatiques, immobilières et des services
DDASS	direction départementale de l'action sanitaire et sociale
DDCS(PP)	direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDI	direction départementale interministérielle
DDJS	direction départementale de la jeunesse et des sports
DDT	directions départementales des territoires
DDVA	délégué départemental à la vie associative
DGCS	direction générale de la cohésion sociale
DGME	direction générale de la modernisation de l'Etat
DJEPVA	direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
DMAT	direction de la modernisation de l'administration territoriale
DNO	directive nationale d'orientation
DRASS	directions régionales des affaires sanitaires et sociales

---

DRéAL	direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRH	direction des ressources humaines
DRJS	direction régionale de la jeunesse et des sports
DRJSCS	direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DS	direction des sports
ETP	équivalent temps plein
FEJ	fonds européen pour la jeunesse
FIPD	fonds interministériel de prévention de la délinquance
FONJEP	fonds jeunesse-éducation populaire
GIP	groupement d'intérêt public
GPEC	gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
ICE	inspection, contrôle, évaluation
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGJS	Inspection générale de la jeunesse et des sports
JSCS	jeunesse, sports, cohésion sociale
JVA	jeunesse, sports, vie associative
LE	libre établissement
LPS	libre prestation de service
MIOMCTI	Ministère de l'Intérieur, de l'Outre Mer, des collectivités territoriales et de l'immigration
MNS	maître nageur sauveteur
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PEDEC	Préfet délégué à l'égalité des chances
PEJA	programme européen jeunesse en action
PRN	pôle ressource national
PTP	personnel technique et pédagogique
RéATE	réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat
RGPP	révision générale des politiques publiques
SAF	structures associées de formation
SG-CIV	secrétariat général du comité interministériel des villes
SEMC	sport éducation mixité citoyenne
SG	secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales
SGG	secrétariat général du gouvernement
TGI	Tribunal de grande instance
UE	Union européenne
UO	unités opérationnelles
UT	unité territoriale

## Liste des pièces jointes

Pièce jointe n°1

Note du SGG du 17 juin 2011 relative aux missions des DDI

Pièce jointe n°2

Décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'Etat



## Pièce jointe n°1 : Note du SGG du 17 juin 2011 relative aux missions des DDI



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

. 779 / 11 / SG

Paris, le 17 JUIN 2011

à

Madame et messieurs les secrétaires généraux des  
ministères

Mesdames et messieurs les préfets

Mesdames et messieurs les directeurs  
départementaux interministériels

Objet : Missions des directions départementales interministérielles

Le Premier ministre a souhaité que soit conduit, dès les premiers mois de fonctionnement des nouvelles directions départementales interministérielles, un examen critique de leurs missions.

Cet examen a été réalisé dans le cadre de trois groupes de travail correspondant à chacune des catégories de directions qui se sont réunis sous l'égide du secrétariat général du Gouvernement.

Je vous prie de trouver ci-joint le document de synthèse de ces travaux.

  
Serge LASVIGNES

## Réforme de l'administration territoriale de l'Etat

### La mise en œuvre des politiques publiques par l'administration territoriale

#### Les missions des DDI

Synthèse Juin 2011

La réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) a profondément modifié l'organisation et les missions des services de l'Etat.

Dès les premiers mois de mise en œuvre concrète de cette réforme et de fonctionnement de cette nouvelle organisation, le secrétariat général du Gouvernement a engagé, à la demande du Premier ministre et en liaison étroite avec les ministères concernés, un examen des missions des nouvelles directions départementales interministérielles (DDI) et des conditions de leur exercice dans le nouvel environnement administratif issu de la RéATE.

Cet examen a été conduit dans le cadre de trois groupes de travail, correspondant à chacune des catégories de direction (DDCS(PP), DD(CS)PP et DDTM), auxquels participaient les administrations centrales concernées, tant secrétariats généraux que directions « métiers », des représentants des opérateurs nationaux, des préfets de région et de département, des directeurs régionaux et, bien sûr, des directeurs départementaux.

La réflexion a été conduite en articulant étroitement :

- l'analyse des missions et de leur évolution compte tenu notamment des orientations adoptées au niveau national ou communautaire en matière de politiques publiques, des arbitrages rendus dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), de l'impact de certaines évolutions techniques (téléprocédures),
- l'analyse des moyens, le terme « moyens » étant entendu de manière générale comme renvoyant aux effectifs compétents,
- la prise en compte de l'organisation administrative, issue notamment de la RéATE (articulation entre les préfets de région et les préfets de département, relations des directions régionales avec les départementales, création des agences régionales de santé (ARS), ...).

Trois axes ont ainsi été retenus pour améliorer les conditions d'exercice de leurs missions par les directions départementales interministérielles et, notamment, assurer l'adéquation des missions aux moyens :

- affirmer le **cœur de mission** des directions départementales interministérielles et leurs champs d'intervention prioritaires ;
- préciser l'**articulation** entre directions régionales et directions départementales dans l'exercice de ces différentes missions, et, en conséquence, améliorer les processus de travail ;
- apporter de **nécessaires adaptations** dans la nature et l'exercice de certaines missions.

## 1. Les missions des directions départementales interministérielles

Les travaux conduits permettent d'affirmer la place et le rôle de ces directions départementales dans la mise en œuvre territoriale des politiques publiques et dans l'action de l'Etat au bénéfice de l'ensemble de ses interlocuteurs et partenaires : collectivités, associations, entreprises, usagers...

Echelon de proximité de l'administration territoriale, les directions départementales constituent le **niveau essentiel de mise en œuvre des politiques publiques, en relation directe avec « l'utilisateur » et le tissu associatif.**

Par ailleurs le regroupement dans un cadre interministériel des différents services concernés, dans les trois domaines que sont la cohésion sociale, la protection des populations et les territoires, vise à **garantir la cohérence dans la mise en œuvre, à rationaliser et à simplifier**, pour ses différents interlocuteurs, les relations avec l'administration et l'accès aux services.

**Sur cette base, les missions des directions départementales interministérielles, qui constituent leur cœur de métier, sont les suivantes :**

### a. Dans le domaine de la cohésion sociale

Le cœur des missions des directions départementales de la cohésion (DDCS) est le maintien ou le développement du lien social et la protection des populations vulnérables. Cela se fait par la mise en œuvre de politiques spécifiques (développement de la vie associative, des activités physiques et sportives, politiques de la jeunesse et de l'éducation populaire, hébergement et accès au logement) et par des actions ciblant des publics particuliers (femmes, jeunes, populations défavorisées, personnes handicapées, personnes immigrées) et sur la déclinaison de ces politiques sur les territoires de la politique de la ville. Ces missions sont articulées autour de six thèmes :

- dans le domaine de **la jeunesse et de la vie associative** : les accueils collectifs (protection des mineurs et qualité éducative) ; le développement de la vie associative ; l'engagement et l'autonomie des jeunes (notamment par le service civique, l'information jeunesse, les politiques partenariales locales et le soutien aux associations agréées « JEP ») ;
- dans le domaine du **sport** : le développement de la pratique sportive licenciée pour apporter une réponse aux besoins identifiés des territoires et des différents publics ; l'accompagnement des clubs et des comités départementaux dans l'élaboration de leur projet sportif et éducatif ; la préservation de la sécurité des pratiquants ;
- dans le domaine de **la politique de la ville** : la gestion et l'animation des dispositifs départementaux d'intervention de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) ; la gestion du processus d'attribution des subventions de l'Acsé ;
- dans le domaine de **l'hébergement et du logement** :
  - o le déploiement de la stratégie gouvernementale du « logement d'abord » qui consiste à faire de l'hébergement une exception et de l'accès à un logement adapté ou ordinaire, la règle ; les outils de mise en œuvre de cette politique sont au nombre de trois : l'élaboration d'une programmation pluriannuelle qui fera l'objet d'une synthèse régionale ; l'adéquation entre l'offre et la demande par les SIAO (services intégrés d'accueil et d'orientation) , y compris en période hivernale ; l'instruction du dialogue de gestion qui prépare la contractualisation entre les préfets de région et les opérateurs locaux ;
  - o la mise en œuvre des fonctions relatives au logement social et la gestion du contingent préfectoral ;

- dans le domaine des **personnes vulnérables et des personnes handicapées** : le suivi de l'activité des services mandataires et des mandataires individuels, l'instruction et les propositions au préfet de région des principaux éléments de tarification, l'animation interministérielle de la politique d'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées qui inclut le suivi des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), le pilotage de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et la représentation de l'Etat dans les différentes instances ;
- en ce qui concerne la **population immigrée** : l'instruction et les propositions au préfet de région des principaux éléments de tarification des centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) et des centres provisoires d'hébergement (CPH), la participation à la mise en œuvre des programmes régionaux d'insertion des populations immigrées (PRIPI).

#### b. Dans le domaine de la protection des populations

Le cœur des missions des directions départementales de la protection des populations (DDPP) est de **protéger le consommateur, en garantissant un haut niveau de sécurité sanitaire de son alimentation, le bon fonctionnement des marchés et la loyauté des transactions**. Ces directions répondent aux attentes de plus en plus fortes des consommateurs vis-à-vis de l'Etat, en exerçant principalement des activités de contrôle, d'inspection et d'enquête, dans le cadre de programmes européens, nationaux ou répondant à des particularités locales.

Le rapprochement des services de l'Etat en charge des contrôles en matière d'alimentation, de consommation, de concurrence et de répression des fraudes et, dans certains départements, de services concourant à la prévention de certains risques, permet d'**affirmer l'unité de l'Etat et de renforcer ses fonctions d'information, de prévention et de contrôle**.

Avec des compétences techniques, scientifiques, juridiques et économiques regroupées, l'Etat dispose sur le plan départemental, dans une même direction, de l'expertise nécessaire à la protection des consommateurs et à la gestion d'alertes de plus en plus fréquentes et complexes (aliments contaminés, produits manufacturés dangereux, épizooties...).

#### c. Dans le domaine des territoires

Le cœur des missions des directions départementales des territoires et, le cas échéant, de la mer (DDT[M]) est de **contribuer au développement et à l'équilibre des territoires, tant urbains que ruraux**.

Ces missions prioritaires résultent d'engagements politiques, de la volonté du législateur ainsi que du cadre communautaire. Il s'agit notamment de la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable et du Grenelle de l'environnement, de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, ainsi que du Grenelle de la Mer pour les DDTM. Elles peuvent être regroupées autour de cinq thèmes :

- dans le domaine de **l'économie agricole** : la gestion des aides de la politique agricole commune et, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de modernisation agricole, le renforcement des missions en matière d'accompagnement et de promotion des filières performantes ainsi que celles relatives à la promotion d'une agriculture durable et au renouvellement des exploitations agricoles (agrément des installations de jeunes agriculteurs et gestion du foncier) ;

- dans le domaine de **l'aménagement durable des territoires** : la mise en œuvre de capacités et compétences d'animation locale et la mobilisation d'une expertise territoriale et économique en vue d'un développement durable des territoires, le portage auprès des collectivités des enjeux de l'Etat, et l'appui au plan bâtiment ;
- dans le domaine de **l'environnement** : la gestion des milieux et la préservation de la biodiversité (Natura 2000), la mise en œuvre des polices de l'environnement dont la police de l'eau, la prévention des risques technologiques et naturels et la prévention des pollutions ;
- dans le domaine du **logement** : le développement d'une offre de logements diversifiée et de qualité apportant une réponse globale au besoin de logement ;
- dans le domaine de **la mer** : la gestion intégrée du littoral, la mise en œuvre de la police de l'environnement en mer, de la police de la navigation et de la police des ports et contrôle des pêches.

Compétence transverse, la **participation à la gestion de crise** constitue naturellement une mission prioritaire pour les directions départementales des territoires (et de la mer).

## 2. L'articulation entre échelon régional et échelon départemental

L'articulation entre les deux échelons de l'administration territoriale et leur complémentarité représentent un enjeu particulier pour ce qui concerne les missions confiées aux DDI et les conditions de leur mise en œuvre.

Déjà décrites dans le « Guide pour les relations de travail entre le niveau régional et le niveau départemental » diffusé par le secrétariat général du Gouvernement en mars 2010, **les modalités d'articulation entre ces deux niveaux sont réaffirmées à l'aune de l'expérience.**

La RÉATE a en effet sensiblement modifié l'organisation des services départementaux, mais aussi celle des services régionaux de l'Etat. De nouvelles directions ont ainsi été créées (DREAL, DIRECCTE, DRJSCS, ...) et les responsabilités dévolues aux administrations régionales, sous l'autorité des préfets de région, ont été renforcées.

La région est ainsi le niveau de pilotage de droit commun des politiques publiques, mises en œuvre par le département. Il peut également être un niveau de mutualisation adapté pour l'exercice de certaines missions ou la mise en commun de certaines expertises.

La répartition générale des missions entre directions départementales et directions régionales ne fait pas obstacle à ce que le niveau régional puisse mettre en œuvre, par exception, des compétences de niveau départemental lorsque celles-ci exigent des compétences rares et spécialisées qu'il n'est pas possible de mettre à disposition dans chaque département. L'intervention du niveau régional s'inscrit alors dans le cadre de la compétence générale du préfet de département dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Dans ce cadre, les logiques de « front office » (accueil – information – orientation), de « back office » (instruction des dossiers), de lieu d'expertise indépendant du lieu d'exercice, de subsidiarité, sont à rechercher, en prenant toutefois garde à **ne pas provoquer ou créer, dans l'exercice des missions, de « doublons » entre les échelons départementaux et régionaux.**

Eu égard à la complexité tant technique et économique que juridique de certaines missions, et compte tenu de la diversité des territoires, il s'agit de **mieux mobiliser les expertises rares**, sur des problématiques qui ne sont pas rencontrées avec la même intensité dans tous les départements d'une

même région. Cela peut se traduire, selon les cas, par une meilleure articulation de l'exercice des missions entre directions régionales et directions départementales ou par des mutualisations inter départementales (c'est-à-dire entre DDI sans remontée de la compétence au niveau des directions régionales) permettant de développer le travail en réseau.

**La bonne articulation entre échelon régional et échelon départemental ne doit, en tout état de cause, pas conduire à « dévitaliser » les DDI ni à revenir sur la répartition des compétences préfet de département / préfet de région.**

**Elle doit au contraire permettre à chaque échelon de se concentrer sur son cœur de métier et d'apporter sa valeur ajoutée.**

### 3. Les adaptations en cours

#### a. Des ajustements à court terme

Plusieurs ajustements ont été engagés dans la sphère des **DDPP** :

- les missions d'instruction en matière d'urbanisme commercial ne relèvent plus des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes intégrés dans les DDPP. La nouvelle règle de partage des compétences dans le domaine a été rappelée aux préfets par une instruction nationale du secrétaire général du Gouvernement du 17 décembre 2010 ;
- un plan d'actions, présenté aux directeurs départementaux interministériels compétents le 1<sup>er</sup> décembre 2010, permet de renforcer progressivement la coordination du pilotage des contrôles alimentaires notamment en matière de concertation sur les instructions de contrôle, d'enregistrement des données, de compte rendu des moyens, ou de formation ;
- enfin, s'agissant de l'exercice des missions d'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement, le principe du commissionnement des inspecteurs sur un territoire couvrant au moins la région a été validé, et la mutualisation au niveau régional des fonctions d'appui, de conseil technique et de formation métier sera renforcée.

Pour les **DDCS**, les ajustements concernent :

- dans le domaine de **la jeunesse et de la vie associative** : la répartition des enveloppes de subventions dites « postes FONJEP » ainsi que la mise en œuvre et le suivi du programme européen « jeunesse en action » et du programme FEJ (fonds européen pour la jeunesse) relèveront exclusivement des DRJSCS ;
- dans le domaine du **sport** : l'instruction, pour le compte du préfet de département, des conventions entre clubs professionnels et associations amateurs supports sera assurée par les DRJSCS. Dès 2012, l'ensemble des missions relatives aux équipements sportifs seront concentrées au niveau régional (opérations de recensement, conseils auprès des collectivités, gestion de l'ensemble des étapes de traitement des demandes de subventions au titre du CNDS équipement), hormis les déclarations qui continueront à être reçues et examinées par les DDCS ;
- dans le domaine de la prise en charge des **personnes vulnérables, et de l'hébergement, et du logement**, la mise en place d'un schéma régional opposable sur l'ensemble de la région, dont les orientations auront été validées en CAR, constituera une modalité de travail nouvelle pour les départements et un positionnement nouveau pour les services de l'Etat vis-à-vis des partenaires ;
- dans le domaine **des personnes handicapées** : l'implication dans le pilotage de l'AAH constituera un axe nouveau de travail, en ce qu'il favorisera le positionnement

des services de l'Etat auprès des partenaires présents au sein des MDPH et permettra la juste adéquation entre la situation des personnes et les différentes allocations proposées :

- dans le domaine du **contrôle et de l'inspection** ; les plans de contrôle des DDCCS s'effectueront dans le cadre d'un programme régional élaboré pour l'ensemble des secteurs : accueil collectif de mineurs (ACM), établissements d'activités physiques et sportives (APS), service civique, Accé, établissements sociaux.

En outre, le principe de modularité permet d'adapter certaines missions aux circonstances locales dans le cadre des orientations nationales et régionales. En effet, différentes actions, engagées il y a plusieurs années, ne constituent plus des priorités nationales, mais peuvent garder tout leur sens à l'échelle locale. Il revient aux préfets (DRJSCS et DDCCS/PP), en fonction des possibilités locales, de décider de les poursuivre, notamment lorsqu'elles constituent un levier pour répondre localement à des besoins sociaux préalablement identifiés.

Pour les **DDT**, les ajustements concernent :

- le renforcement du travail en réseau au niveau interrégional et interdépartemental permettant une meilleure connaissance et un meilleur suivi des filières agricoles ;
- les gains d'efficacité attendus avec le développement des télé-procédures dans la gestion de la politique agricole commune ;
- le transfert de l'instruction et du contrôle des dossiers d'installations de déchets inertes aux DREAL, envisagé au cas par cas dans les départements où ces missions ne sont plus assurées ;
- le domaine de l'ingénierie aéroportuaire pour lequel une réforme a été mise en place au 1er janvier 2011. Cette réforme transfère au ministère de la défense les missions d'ingénierie aéroportuaire non spécialisée effectuées par les subdivisions bases aériennes des DDT(M) et au service national d'ingénierie aéroportuaire les missions spécialisées ;
- le service technique des remontées mécaniques et des transports guidés (décret n° 2010-1580 du 17 décembre 2010) qui a intégré au 1er janvier 2011 les bureaux antérieurement en DDT(M) avec maintien de la spécificité de l'Ile de France ;
- les autorisations de transports exceptionnels pour lesquelles la dématérialisation des procédures et l'exercice de la mission sur un mode régional ou interdépartemental devraient permettre de résoudre le problème de taille critique.

L'ajustement des missions mer des **DDTM** est aussi en cours :

- la modification des textes permettra début 2012 de transférer aux DDTM les compétences actuelles des directions interrégionales de la mer (DIRM) en matière de dérogations aux conditions de qualification maritime dans le cadre de l'embarquement ;
- la compétence des DIRM en matière de délivrance des titres de qualification maritime est confirmée. Les DDTM, qui sont les services au contact du public, pourront assurer l'instruction des titres les plus simples pour le compte des DIRM. Des conventions de délégation de gestion formaliseront les relations entre les DIRM et les DDTM à l'automne 2011 ;
- le ministère de l'intérieur invitera les préfets de région à associer le préfet maritime au comité d'administration régionale lorsque celui-ci traitera de sujets maritimes d'intérêt commun.

#### b. L'approfondissement de la réflexion dans certains domaines spécifiques

Dans le domaine de la **cohésion sociale, de la jeunesse et des sports**, les acteurs centraux et déconcentrés attestent des difficultés de pilotage et de mise en œuvre des politiques publiques par les équipes territoriales, depuis la mise en place des nouvelles structures régionales et départementales.

Pour répondre à cette situation, les ministères sociaux, en liaison avec le secrétariat général du Gouvernement et les autres ministères concernés, mettent en œuvre **sur toute l'année 2011 un programme d'actions**, comprenant :

- des mesures visant à améliorer l'**adéquation des moyens et des missions** afin de conforter les capacités d'intervention des services (simplification des processus, répartition plus adéquate des moyens humains sur le territoire, définition des organisations cibles des DRJSCS et des DDCS, renforcement des compétences métiers) ;
- une **harmonisation et mise en cohérence des commandes et demandes des six autorités ministérielles, des administrations centrales et des agences adressées aux services territoriaux** (étude d'impact préalable à chaque nouvelle demande d'une direction d'administration centrale, animation et accompagnement des équipes de direction des DRJSCS et DDCS par le secrétariat général des ministères sociaux en lien avec le COMEX) ;
- enfin, un plan d'amélioration des **conditions de travail** des personnels (plan d'actions pour l'amélioration des conditions de travail, plan de formation des personnels) conduit par le secrétariat général des ministères sociaux.

Dans le périmètre des compétences des **DDT(M)**, plusieurs domaines spécifiques font à court terme l'objet de réflexions :

- dans le domaine des fonds structurels européens, une adaptation des rôles respectifs des niveaux régionaux et départementaux en matière de gestion des dispositifs des axes 3 et 4 du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) sera engagée à l'automne 2011 ;
- dans le domaine de la forêt, une réflexion est en cours depuis février 2011 sur l'évolution de l'organisation de la mission de soutien aux investissements forestiers, en fonction des enjeux forestiers du territoire et en prenant en compte la gestion des compétences spécialisées des agents ;
- l'interface POLMAR – POLMAR terre fera, sous l'égide du MEDDTL, l'objet d'une expertise permettant de clarifier les conditions de mise en œuvre, en particulier pour ce qui concerne les moyens de stockage à terre ;
- la question des relations entre l'établissement national des invalides de la marine (ENIM) et les services de l'Etat fera l'objet d'une réflexion spécifique, à l'occasion du bilan en 2012 de la convention liant le MEDDTL à l'ENIM sur les missions opérées par les services DDTM pour le compte de l'ENIM.

#### c. Les conséquences des évolutions des politiques publiques à moyen et long terme

Pour les **DDPP**, dans le domaine des inspections sanitaires en abattoir, un groupe de travail spécifique a été mis en place par la direction générale de l'alimentation afin de réfléchir à une nouvelle répartition des compétences entre acteurs. D'autres chantiers, y compris réglementaires, sont également ouverts sur le sujet. Un calendrier de travail a été présenté le 22 septembre 2010 par la direction générale de l'alimentation.

De nombreuses politiques publiques mises en œuvre par les DDT(M) sont appelées à évoluer :

- dans le domaine de la gestion des aides de la PAC, certains soutiens seront supprimés avec l'évolution de la PAC après 2013, d'autres devraient être simplifiés par une révision des modes de soutien européens ;
- les DDT(M) n'exerceront plus d'ici fin 2011 de missions d'ingénierie publique concurrentielle, en application de la mesure RGPP correspondante ;
- dans le domaine de l'énergie, en application de la mesure de simplification de la réglementation relative aux ouvrages d'électricité, l'exercice des missions correspondantes et les moyens en équivalent temps plein (ETP) qui y sont affectés seront supprimés ;
- dans le domaine de la construction, il est prévu une réforme des modalités de fonctionnement des sous-commissions sécurité des commissions départementales de sécurité et d'accessibilité ;
- pour ce qui concerne les infrastructures fluviales, la réforme du réseau géré par Voies Navigables de France (VNF) suppose, à horizon 2013, une réorganisation des treize services mis à disposition de VNF (dont sept DDT) en évaluant leurs missions et en distinguant celles qui relèvent de l'Etat de celles confiées à l'exploitant ;
- dans le domaine de l'organisation des examens du permis de conduire, le comité interministériel de la sécurité routière a validé un ajustement de l'organisation des services de l'Etat et la modernisation de leur fonctionnement : guichet unique par département, renforcement du pilotage, national et local, des services en charge de l'éducation et de la sécurité routières ;
- dans le domaine de la préservation des espèces végétales et animales, des groupes de travail sont en cours pour réfléchir à l'articulation de l'action des DREAL, DDT(M) et établissements publics ;
- le sujet de la prévention des risques naturels a fait l'objet d'un examen particulier dans les travaux du groupe sur les missions des DDT(M). Les propositions visent à mettre en œuvre le principe d'un développement du travail en réseau ;
- la modernisation de l'application du droit des sols est engagée. Elle se traduit par des évolutions juridiques poursuivant la simplification des procédures et par une dématérialisation des procédures d'instruction ayant recours aux outils géomatiques ;
- une réforme de la fiscalité de l'urbanisme est en cours ;
- enfin, l'efficacité et la cohérence de la politique environnementale sont renforcées par un rapprochement des services départementaux de l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) avec les DDT(M) pour l'exercice de leur mission de police.

Pour les DDCS, les évolutions concernent :

- dans le domaine de **la jeunesse et de la vie associative** : la suppression des conseils départementaux de la jeunesse, des sports et de la vie associative (CDJSVA) est envisagée pour que les phases de consultations préalables aux décisions des préfets de département en matière d'agrément des associations de jeunesse et d'éducation populaire et de mesures administratives concernant les animateurs et directeurs d'accueils collectifs de mineurs (ACM) soient mises en œuvre par le conseil régional de la jeunesse, des sports et de la vie associative (CRJSVA) (courant 2012) ;
- dans le domaine du **sport** : l'agrément des associations sportives ne sera plus délivré par les DDCS, et sera remplacé par une condition d'affiliation à une fédération sportive nationale agréée par l'Etat (courant 2012). Les missions de formation en face à face pédagogique actuellement exercées dans le cadre de services associés de formation (SAF) par les conseillers d'animation sportive (CAS) en DDCS(PP) seront progressivement supprimées (2012-2013). La gestion des demandes de libre

établissement (LE) et de libre prestation de service (LPS) des ressortissants communautaires pourra faire l'objet d'un transfert vers les DRJSCS ou d'une mutualisation interdépartementale (2012) ;

- dans le domaine de **l'hébergement et du logement** et celui des **personnes vulnérables et des personnes handicapées** : l'important travail d'analyse effectué par la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) en lien avec des services déconcentrés régionaux et départementaux issus de deux régions sur des processus d'instruction et de décision identifiés comme chronophages, va entraîner à terme des mesures de simplification, non dans le périmètre de la mission mais sur la gestion de l'instruction et le positionnement des acteurs. Ainsi, notamment, des demandes d'autorisation pour les enfants du spectacle et des cartes de stationnement pour les personnes handicapées.

**L'ensemble de ces mesures a vocation à orienter l'action des services et leur articulation sur le terrain. Cette feuille de route sera mise en œuvre par les ministères concernés, selon différents vecteurs : adaptation législative ou réglementaire lorsque cela est nécessaire, circulaires, décisions ad hoc.**

## **Pièce jointe n° 2 : Décret n°2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'Etat**

NOR: ECOX0400238D

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,

Vu le décret n° 47-233 du 23 janvier 1947 autorisant les ministres à déléguer, par arrêté, leur signature, modifié par le décret n° 97-464 du 9 mai 1997 ;

Vu le décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Vu le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements ;

Vu le décret n° 2004-617 du 29 juin 2004 relatif aux modalités et effets de la publication sous forme électronique de certains actes administratifs au Journal officiel de la République française ;

Le Conseil d'Etat entendu ;

Le conseil des ministres entendu,

### **Article 1**

La délégation de gestion est l'acte par lequel un ou plusieurs services de l'Etat confient à un autre service de l'Etat, pour une durée limitée éventuellement reconductible, la réalisation, pour leur compte, d'actes juridiques, de prestations ou d'activités déterminées concourant à l'accomplissement de leurs missions.

### **Article 2**

La délégation de gestion fait l'objet d'un document écrit qui précise la mission confiée au délégataire, les modalités d'exécution financière de la mission ainsi que les obligations respectives des services intéressés.

Ce document fixe les conditions dans lesquelles il est rendu compte de l'exécution de la délégation.

La délégation de gestion est publiée.

**Article 3**

Le document mentionné à l'article 2 est signé par les chefs des services intéressés. S'agissant des services déconcentrés placés sous l'autorité du préfet, la délégation de gestion est soumise à son approbation.

**Article 4** Modifié par Décret n°2005-436 du 9 mai 2005 - art. 19 (V) JORF 10 mai 2005

Le document mentionné à l'article 2 peut prévoir que le délégataire est chargé de la gestion de crédits. Dans ce cas, il exerce la fonction d'ordonnateur pour le compte du délégant. Ce document peut prévoir que le délégataire exerce la fonction d'ordonnateur de recettes pour le compte du délégant. Un exemplaire du document est transmis au comptable assignataire des dépenses du délégant ainsi qu'au membre du corps du contrôle général économique et financier placé auprès de lui.

**Article 5**

Il peut être mis fin à tout moment à la délégation de gestion, à l'initiative d'un des chefs de service signataires mentionnés à l'article 3, sous réserve du respect d'un préavis de trois mois.

**Article 6**

Le Premier ministre, le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat et le secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Par le Président de la République :

Jacques Chirac

Le Premier ministre,

Jean-Pierre Raffarin

Le ministre d'Etat, ministre de l'économie,

des finances et de l'industrie,

Nicolas Sarkozy

Le ministre de la fonction publique

et de la réforme de l'Etat,

Renaud Dutreil

Le secrétaire d'Etat au budget

et à la réforme budgétaire,

Dominique Bussereau



**INSPECTION GENERALE  
DES AFFAIRES SOCIALES**

**N° RM2011-156P**

**INSPECTION GENERALE  
DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS**

**N° 11-I-19**

# Mission relative à l'inter-départementalisation des missions des DDCS(PP) et des DRJSCS

## RAPPORT TOME 2 - ANNEXES

Établi par

**Stéphanie Fillion    Vincent Maymil**

Inspectrice et inspecteur général des affaires sociales

**Céline Mounier**

Conseillère générale des établissements de santé

**Pierre François**

Inspecteur général de la jeunesse et des sports



## Sommaire

ANNEXE 1 : CADRE JURIDIQUE DE L'INTER-DEPARTEMENTALISATION .....	9
1. ANALYSE JURIDIQUE – MODALITE N°1 .....	12
1.1. <i>Fondement juridique de l'inter-départementalité</i> .....	12
1.1.1. Sous hypothèse n°1 : la DR intervient en appui à la DD, pour des compétences d'expertise notamment.....	12
1.1.2. Sous hypothèse n°2 : la DR se substitue totalement à la DD pour la mise en oeuvre d'une compétence départementale .....	12
1.2. <i>Modalités d'exercice de l'inter-départementalité</i> .....	14
1.2.1. Délégations de signature préfet de département / DRJSCS.....	14
1.2.2. Délégations de gestion.....	16
1.2.3. Autres outils.....	17
2. ANALYSE JURIDIQUE – MODALITE N°2 .....	18
2.1. <i>Délégations de signature préfet de région / DDCS(PP)</i> .....	19
2.2. <i>Délégations de gestion</i> .....	19
3. ANALYSE JURIDIQUE – MODALITE N°3 .....	19
3.1. <i>Fondement juridique de l'inter-départementalité</i> .....	20
3.2. <i>Modalités d'exercice de l'inter-départementalité</i> .....	20
3.2.1. Délégations de signature préfets de département / DDCS(PP) en charge de la compétence inter-départementalisée .....	20
3.2.2. Inter-départementalisation par arrêté du Premier ministre ou inter-départementalisation par délégations de gestion ?.....	21
ANNEXE 2 : L'INTERDEPARTEMENTALISATION DES DOSSIERS DE DEMANDES DE LIBRE ETABLISSEMENT (LE) ET DE LIBRE PRESTATION DE SERVICES (LPS) D'EDUCATEUR SPORTIF .....	23
1. LE CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE DU LE ET DE LA LPS D'EDUCATEUR SPORTIF .....	23
1.1. <i>La LE et la LPS permettent aux ressortissants d'un Etat membre de travailler dans un autre Etat membre soit en s'y établissant, soit en proposant leurs services tout en restant établi dans leur pays d'origine</i> .....	23
1.2. <i>Le code du sport compte de nombreux articles relatifs au LE et à la LPS et à leur mise en oeuvre</i> .....	23
1.2.1. La législation et la réglementation françaises font du préfet de département la cheville ouvrière du dispositif.....	23
1.2.2. Le libre établissement : une procédure proche du droit commun applicable aux éducateurs sportifs nationaux à l'exception du recours à la CRQ et des activités à environnement spécifique .....	24
1.2.3. Le cas particulier des activités s'exerçant dans un « environnement spécifique » : un préfet compétent pour la France entière.....	25
1.2.4. La libre prestation de service : une procédure accélérée qui ne débouche pas sur la délivrance d'une carte professionnelle.....	26
1.3. <i>La compétence des DRJSCS et des DDCS(PP) en matière de LE et de LPS</i> .....	26

2. LES PRATIQUES ET LES CRITERES DE L'INTER-DEPARTEMENTALISATION DES DEMANDES DE LE-LPS .....	27
2.1. <i>Il existe d'ores et déjà des pratiques d'inter-départementalisation mais elles ne sont pas toutes conformes à la réglementation</i> .....	27
2.1.1. La région Rhône-Alpes : une inter-départementalisation entre la DRJSCS et la DDCS de l'Isère.....	27
2.1.2. La DRJSCS d'Aquitaine : une inter-départementalisation inter-régionale de l'épreuve d'aptitude en matière de surf .....	28
2.2. <i>Les critères et les gains attendus de l'inter-départementalisation des demandes de LE-LPS</i> .....	29
2.2.1. Un volume d'activité très différent d'un département à l'autre .....	29
2.2.2. La technicité des dossiers et de la procédure.....	30
2.2.3. La géographie ou le climat, la saisonnalité de l'exercice des APS, l'attractivité « générale » des territoires .....	30
2.2.4. Les gains attendus : un renforcement de la compétence des agents, une plus grande attractivité des DDCS(PP), un meilleur service rendu.....	31
3. LES CONTRAINTES ET LES LEVIERS DE L'INTER-DEPARTEMENTALISATION DES DEMANDES DE LE-LPS .....	31
3.1. <i>Les contraintes à l'inter-départementalisation et leurs limites</i> .....	31
3.1.1. Le respect des délais.....	31
3.1.2. La nécessité de la proximité n'est pas évidente.....	32
3.2. <i>Les leviers et les facteurs de réussite de l'inter-départementalisation</i> .....	34
3.2.1. L'informatisation et la numérisation des demandes de LE et de LPS devrait permettre de gagner du temps.....	34
3.2.2. La requalification, lorsque c'est possible, des demandes de LPS en demandes de LE .....	34
3.2.3. La mise à disposition d'une base de données nationale opérationnelle courant 2012 et le recours à des experts nationaux (déjà possible) .....	35
3.2.4. L'utilisation de la délégation de signature.....	36
4. LES 2 SCENARII D'INTER-DEPARTMENTALISATION.....	36
4.1. <i>Les deux partis pris de la mission IGAS-IGJS</i> .....	37
4.1.1. Le caractère indissociable de l'examen des demandes de LE et des demandes de LPS .....	37
4.1.2. Le dépôt de la demande et de la délivrance de la carte professionnelle restent du ressort de la direction bénéficiaire .....	37
4.2. <i>L'inter-départementalisation partielle (scénario 1) est inopérante car la procédure d'instruction des demandes LE-LPS constitue un tout indivisible</i> .....	38
4.2.1. L'inter-départementalisation selon un schéma « back office » / « front office » n'est pas un scénario opérant.....	38
4.2.2. L'inter-départementalisation d'un segment du processus d'instruction des demandes de LE-LP n'est pas un scénario opérant .....	38
4.3. <i>L'inter-départementalisation de la « totalité » (scénario 2) de la mission est pertinente...</i>	39
4.3.1. L'inter-départementalisation des demandes de LE-LPS, selon une logique inter-régionale (scénario 2 bis), paraît particulièrement appropriée et s'appliquerait selon M1 et M3 .....	40
4.3.2. L'inter-départementalisation infra-régionale des demandes de LE-LPS (scénario 2 ter) est possible mais paraît moins adaptée et plutôt favorable à M1 et aux APS dont l'exercice est réparti sur l'ensemble du territoire .....	41
5. SYNTHESE ET CONCLUSION.....	42

ANNEXE 3 : L'INTER-DEPARTEMENTALISATION DE L'HOMOLOGATION DES ENCEINTES SPORTIVES.....	47
1. L'HOMOLOGATION, OBLIGATION LEGALE, VISE A ASSURER LA SECURITE DES USAGERS.....	47
1.1. <i>Origine</i> .....	47
1.2. <i>Objectifs</i> .....	47
2. LES CONDITIONS DE SON APPLICATION LIMITENT LE NOMBRE DES ENCEINTES SPORTIVES CONCERNEES ET SPECIFIENT LES PROCEDURES .....	48
2.1. <i>Nombre d'enceintes concernées (stock)</i> .....	48
2.2. <i>Nombre d'opérations à venir (flux)</i> .....	48
3. LE PREFET DE DEPARTEMENT EST L'AUTORITE COMPETENTE POUR DELIVRER L'HOMOLOGATION AU TERME D'UNE PROCEDURE D'INSTRUCTION ET DE CONSULTATION .....	49
3.1. <i>L'instruction de la demande fait intervenir une commission départementale : la CCDSA</i> . 49	
3.2. <i>La consultation de la commission départementale est un point nodal de la procédure</i> .....	50
4. LA POSSIBILITE D'INTER-DEPARTEMENTALISATION REPOSE SUR LA COMPOSITION DE LA COMMISSION .....	50
4.1. <i>Deux mécanismes connus et théoriquement possibles sont en fait d'application difficile</i> .. 50	
4.1.1. <i>La mise en œuvre de l'article 7 du décret du 3 décembre 2009 relatif aux DDI</i> .....	50
4.1.2. <i>La délégation de gestion</i> .....	50
4.1.3. <i>Ni l'article 7 du décret du 3 décembre 2009 ni la délégation de gestion ne conviennent en l'espèce</i> .....	51
4.2. <i>La réforme projetée du décret de 1995 relatif à la CCDSA peut être l'occasion d'y introduire des possibilités d'inter-départementalisation</i> .....	51
5. SYNTHESE ET CONCLUSION.....	51
ANNEXE 4 : L'INTER-DEPARTEMENTALISATION DE L'ORGANISATION DU CERTIFICAT D'APTITUDE A L'EXERCICE DE LA PROFESSION DE MAITRE NAGEUR SAUVETEUR (CAEPMNS).....	53
1. LE CERTIFICAT D'APTITUDE A L'EXERCICE DE LA PROFESSION DE MAITRE NAGEUR SAUVETEUR (CAEPMNS) A POUR BUT DE CONTROLER L'APTITUDE A EXERCER LA PROFESSION DE MAITRE NAGEUR SAUVETEUR (MNS) .....	53
1.1. <i>Les diplômes ouvrant droit au statut de maître nageur sauveteur délivrés par le ministère des sports (articles D212-20 et 212-21 du code du sport)</i> .....	53
1.2. <i>Le statut de maître nageur sauveteur (MNS)</i> .....	54
1.3. <i>Le certificat d'aptitude à l'exercice de la profession de maître nageur sauveteur (CAEPMNS)</i> .....	55
1.3.1. <i>Réglementation</i> .....	55
1.3.2. <i>Volumétrie</i> .....	55
2. LES DRJSCS, LES DDCS(PP) ET LES CREPS PEUVENT TOUS TROIS JOUER UN ROLE DANS L'ORGANISATION ET LA DELIVRANCE DES BP JEPS AAN ET DES CAEPMNS .....	57
2.1. <i>Il appartient en principe aux DRJSCS d'organiser matériellement l'ensemble du processus d'examen et de délivrance des diplômes du ministère des sports ouvrant droit au statut de MNS, sauf quand elles décident de le déléguer aux DDCS(PP)</i> .....	57
2.2. <i>Le stage et la délivrance du CAEPMNS sont normalement organisés par les DRJSCS mais ils peuvent aussi l'être au niveau départemental « en fonction des situations locales »</i> ....	58
2.3. <i>Les agents des DRJSCS et DDCS(PP) qui organisent le stage du CAEPMNS agissent parfois pour le compte des CREPS</i> .....	58

3. L'ORGANISATION DES CAEPMNS PEUT AISEMENT ETRE DAVANTAGE INTER-DEPARTEMENTALISEE QU'ELLE NE L'EST AUJOURD'HUI.....	59
3.1. <i>L'inter-départementalisation de l'organisation du CAEPMNS est déjà pratiquée et peut être généralisée à droit constant</i> .....	59
3.2. <i>L'inter-départementalisation de l'organisation du CAEPMNS pourrait être aisément promue en désignant les DRJSCS comme pivots de cette formation</i> .....	60
4. CONCLUSION .....	62

## ANNEXE 5 : L'INTER-DEPARTEMENTALISATION DE LA PROCEDURE D'INSTRUCTION ET DE SUIVI ADMINISTRATIF DES DEMANDES DE SUBVENTIONS DE L'ACSE..... 63

1. DESCRIPTION DE LA PROCEDURE.....	63
1.1. <i>Les textes juridiques applicables</i> .....	63
1.1.1. La loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances et le décret n° 2006-945 du 28 juillet 2006 modifié fixent les règles d'organisation de l'Acsé, codifiées au sein du code de l'action sociale et des familles .....	63
1.1.2. Le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles confié aux DDCS(PP) une mission dans le domaine de la politique de la ville .....	63
1.1.3. Le décret n° 2009-1540 du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des DRJSCS confié également à ces directions des missions dans le domaine de la politique de la ville, en citant explicitement l'Acsé.....	64
1.1.4. Des circulaires encadrent les relations financières entre l'Etat et les associations....	64
1.2. <i>Les différents niveaux d'instruction et de suivi administratif</i> .....	65
1.2.1. Eléments généraux de volumétrie.....	65
1.2.2. Les niveaux national et régional.....	65
1.2.3. Le niveau départemental.....	66
1.3. <i>Le déroulement de la procédure au niveau départemental</i> .....	67
1.3.1. Cette procédure mobilise des compétences juridiques, comptables et bureautiques de la part du service qui en a la charge .....	67
1.3.2. La variété des types de demandes.....	69
1.4. <i>La procédure et son environnement</i> .....	71
1.4.1. Les relations avec les organismes demandeurs .....	71
1.4.2. Les relations avec les collectivités territoriales partenaires.....	71
1.5. <i>Les moyens mobilisés dans le cadre de cette procédure</i> .....	72
1.5.1. Moyens humains.....	72
1.5.2. Dépenses de fonctionnement .....	72
2. EXPERTISE DE LA FAISABILITE ET DE LA PERTINENCE D'UNE INTER-DEPARTEMENTALISATION. 73	
2.1. <i>Les leviers de l'inter-départementalisation de la procédure d'instruction et de suivi administratif des demandes de subvention de l'Acsé</i> .....	73
2.1.1. Un volume d'activité très variable selon le département.....	73
2.1.2. Un système d'information en cours de rénovation .....	73
2.2. <i>Le support juridique de l'inter-départementalisation</i> .....	74
2.2.1. Cette inter-départementalisation n'implique pas de délégation de signature .....	74
2.2.2. Le support juridique le plus adapté est la délégation de gestion .....	74
2.3. <i>Scénario n°1 : une inter-départementalisation partielle de la procédure</i> .....	75
2.3.1. Présentation du scénario n°1 .....	75
2.3.2. Modalités de mises en œuvre du scénario n°1 .....	75
2.3.3. Avantages et inconvénients du scénario n°1 .....	76
2.3.4. Position de la mission IGAS-IGJS : rejet de toutes les modalités de l'inter-départementalisation partielle .....	76

2.4. Scénario n°2 : une inter-départementalisation totale de la procédure .....	77
2.4.1. Présentation du scénario n°2 .....	77
2.4.2. Modalités de mise en œuvre du scénario n°2 .....	77
2.4.3. Avantages et inconvénients du scénario n°2 .....	78
2.4.4. Position de la mission IGAS-IGJS .....	78
3. CONCLUSION .....	81
ANNEXE 6 : LES « RESEAUX D'EXPERTS » .....	83
1. LES RESEAUX D'EXPERTS SONT ACCEPTES CAR DEJA PRATIQUES, MAIS DOIVENT ETRE REDEFINIS POUR ETRE AMPLIFIES .....	83
1.1. Les pratiques antérieures de réseaux en font accepter l'idée, mais des réserves sont perceptibles.....	83
1.2. La notion polysémique de « réseau d'experts » recouvre globalement trois modèles.....	84
1.3. La définition retenue est celle qui fait apparaître l'opérationnalité .....	84
1.4. Un réseau national cité en exemple.....	84
2. LES MISSIONS SUSCEPTIBLES D'ETRE INTER-DEPARTEMENTALISEES ONT ETE LISTEES SUR LE TERRAIN .....	85
2.1. Les exemples donnés par le terrain .....	85
2.2. Les modes d'inter-départementalisation.....	87
2.2.1. Le repérage des actions .....	87
2.2.2. Le repérage des compétences .....	88
2.2.3. Le dialogue initial avec les agents.....	89
2.2.4. Le respect de plusieurs principes.....	89
2.2.5. Une diversité d'outils disponibles .....	90
3. SYNTHÈSE ET CONCLUSION.....	90



# Annexe 1 : Cadre juridique de l'inter-départementalisation

## **SYNTHESE**

**Le cadre juridique de l'inter-départementalisation, ainsi que les supports permettant de la mettre en œuvre, ne sont pas clairs et manquent de lisibilité. Les textes en vigueur constituent un maquis dans lequel il est difficile pour les préfets et les services déconcentrés de se retrouver. Cette complexité constitue à l'évidence un frein à l'inter-départementalisation.**

### **1. Les modalités de l'inter-départementalisation**

Par hypothèse, quelle que soit la modalité retenue, ne peuvent être exercées par une DDCS(PP) ou par une DRJSCS pour le compte d'une autre direction que les missions que les textes leur confient expressément (décret n°2009-1540 du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des DRJSCS, et décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles (DDI)).

→ **Modalité 1** : les textes prévoient deux possibilités d'inter-départementalisation, dans l'hypothèse où l'échelon départemental ne dispose pas des ressources nécessaires : une DRJSCS agit pour le compte des DDCS(PP) de sa région ; une DRJSCS agit pour le compte de DDCS(PP) extérieures à sa région. S'agissant de la première possibilité, la définition large des missions des DRJSCS dans le décret du 10 décembre 2009 combinée à l'autorité fonctionnelle dont bénéficie ipso facto le préfet de département sur les DR intervenant dans son champ de compétence autorise cette modalité M1 avec possibilité de délégations de signature du préfet de département vers le DRJSCS. La délégation de signature s'apparente à une délégation de responsabilité permettant à la DRJSCS d'exercer l'intégralité de la mission, y compris le cas échéant en prenant des décisions en lieu et place du délégant. Un passage en CAR s'avère une option pertinente voire suffisante eu égard à l'existence d'un arrêté de délégation de signature. De plus des engagements de service doivent préciser les modalités d'intervention de la DR et les objectifs de résultat associés. Ce schéma est couramment utilisé pour les DREAL, DIRECCTE et DRAC qui, de façon générale, mettent en œuvre des missions sous l'autorité fonctionnelle des préfets de département. Hors délégation de signature, les délégations de gestion peuvent être utilisées, tout comme les engagements de service (dans la mesure où leur champ d'application n'est pas limité aux directions structurées en UT / DT). Ces outils permettent l'intervention de la DRJSCS sur tout ou partie de la mission d'une DDCS(PP) selon des modalités concertées, sans autoriser cependant la délégation de responsabilité. Les textes favorisent donc la mise en œuvre de la modalité 1, qui constitue toutefois une exception au principe de la Réate en confiant à la DRJSCS une mission de mise en œuvre ; elle est par ailleurs la modalité allant le plus vers la régionalisation des missions / processus. Quelques pratiques ont été constatées par la mission (par exemple, en Alsace, la DRJSCS participe à des contrôles d'ACM durant les périodes stratégiques).

→ **Modalité 2** : cette modalité est juridiquement fragile à double titre. D'une part, lorsque l'inter-départementalisation consiste à confier à une DDCS(PP) l'exercice d'une compétence de pilotage pour le compte de la DRJSCS, cette modalité va à l'encontre de l'esprit et des textes de la Réate. En effet, alors que M1 est explicitement mentionnée, par exception à la répartition des compétences et si l'échelon départemental ne dispose pas des ressources nécessaires, M2 n'a pas été envisagée par les textes. Il est donc juridiquement possible pour une DRJSCS d'exercer une compétence de mise en œuvre mais, à l'inverse, il n'est pas prévu, même si l'exclusion n'est pas explicite, qu'une DDCS(PP) puisse exercer une compétence de pilotage. D'autre part, lorsque l'inter-départementalisation consiste à confier à une DDCS(PP) l'exercice d'une compétence de mise en œuvre pour le compte de la DRJSCS, ce schéma est également juridiquement très fragile. En effet, les DRJSCS ne peuvent, sous peine d'alimenter la confusion, se voir octroyer, par dérogation à la répartition des compétences établie par la Réate, des compétences de mise en œuvre, pour ensuite déléguer, via l'inter-départementalisation, l'exercice de ces compétences aux DDCS(PP). Cette situation est paradoxale : octroi d'une compétence en principe départementale (mise en œuvre) à la DRJSCS qui délègue ensuite son exercice aux DDCS(PP). Ce type d'inter-départementalisation permet certes de renouer avec la répartition des compétences reconnue par les textes (le niveau départemental est alors à nouveau chargé de la mise en œuvre) mais de manière fragile (les délégations de gestion sont transitoires),

artificielle (la DRJSCS demeure l'autorité juridiquement compétente) et peu lisible (identification difficile de la direction compétente). Il existe donc un paradoxe entre l'expertise juridique et les constats faits lors des déplacements de la mission sur le terrain, qui ont permis de rendre compte de pratiques s'inscrivant dans le cadre de cette hypothèse, pour certaines initiées par l'administration centrale (tarification des établissements sociaux dans la quasi-totalité des régions, BAFD gérés par la DDCS du Rhône pour le compte de la DRJSCS de Rhône-Alpes, etc.). Les supports juridiques pour mettre en œuvre M2 sont la délégation de gestion et l'examen en CAR. Ils ne permettent pas la délégation de responsabilité (délégation de signature du préfet de région). De façon générale, étant donné que cette modalité n'est pas explicitement prévue dans les textes, M2 présente une certaine insécurité juridique.

→ Modalité 3 : alors que les possibilités de délégation de signature des préfets de département vers la DRJSCS sont largement ouvertes dans le cadre de M1, on observe que celles-ci sont restrictives lorsqu'il s'agit d'une inter-départementalisation DDCS(PP) agit pour une autre DDCS(PP). En effet, les délégations de signature des préfets de département vers la DDCS(PP) exerçant la compétence inter-départementale sont limitées aux cas prévus par arrêté du Premier ministre (pour des missions qui, compte tenu de ce formalisme, doivent donc être permanentes et clairement définies). En revanche, la délégation de gestion reste toujours possible, avec examen en CAR préalable pour parachever la formalisation. Dans les faits, seuls des réseaux d'experts non formalisés ont été observés sur le terrain par la mission.

En conclusion, M1 est la modalité la plus simple à mettre en œuvre car son champ d'application couvre l'ensemble des missions des DDCS(PP) en s'appuyant sur toute la palette des supports juridiques disponibles. Pour autant, cette modalité va à l'encontre de la répartition des compétences entre niveau régional et départemental puisqu'elle peut conduire à donner une mission de mise en œuvre à la DRJSCS, le préfet de département demeurant l'autorité administrative compétente. A l'inverse, M2, qui constitue également une atteinte à la répartition des compétences régionales et départementales, n'est pas mentionnée par les textes. Pour autant, les principales pratiques observées par la mission relèvent de cette modalité. Enfin, s'agissant de M3, cette modalité est la plus conforme à l'objectif d'inter-départementalisation mais elle se heurte au formalisme juridique requis : un arrêté du Premier ministre si elle implique une délégation de responsabilité.

## **2. Les supports juridiques de l'inter-départementalisation**

Pour être régulière, une délégation de signature doit être prévue par une disposition législative ou réglementaire habilitant une autorité administrative investie de la compétence à déléguer sa signature dans une matière déterminée à un délégataire précisément défini (CE, 8 février 1999, Service départemental d'incendie et de secours du Var, n° 179 862). Les délégations de signature ne sont pas possibles entre préfets (au niveau régional comme départemental) dans le but de ne pas confondre les responsabilités des préfets qui représentent chacun l'Etat et les ministres dans leurs territoires respectifs. Pour déroger au principe de la compétence territoriale d'un préfet fixé par le décret du 29 avril 2004 modifié, il est nécessaire de prendre un décret en Conseil d'Etat et conseil des ministres. Au-delà, la délégation de signature est possible dans deux cas précis prévus par les textes : entre préfets de département et DRJSCS (11° de l'article 43 + article 18 et article 24 du décret du 29 avril 2004 sur les préfets) et entre préfets de département et DDCS(PP) d'un autre département (article 7 du décret du 3 décembre 2009 sur les DDI et 3° de l'article 43 du décret du 29 avril 2004 sur les préfets). La délégation de signature, qui constitue une délégation de responsabilité, est a priori un bon outil de mise en œuvre de l'inter-départementalisation puisqu'elle permet de confier en totalité une mission à une direction prestataire (cette délégation « libère » totalement la direction délégante de toute responsabilité, et valorise l'action de la direction délégataire) et permet également de réduire les délais, en diminuant le nombre d'aller-retours entre le délégant et le délégataire. Pour autant, sa mise en œuvre est très contrainte dans le cadre de M3 puisqu'elle nécessite un arrêté du Premier ministre.

De façon générale, les supports juridiques alternatifs à la délégation de signature (délégation de gestion, examen en CAR et décision du préfet de région, engagements de service) n'emportent aucune délégation de compétence et de responsabilité de la part du délégant ; ils sont de valeur juridique inégale, peu utilisés et n'obéissent à aucune doctrine d'emploi précise et partagée. Sous ces réserves, la délégation de gestion reste, avec l'examen en CAR, le support juridique approprié commun aux trois modalités de l'inter-départementalisation. La délégation de gestion est d'ailleurs, après la délégation de signature, l'outil présentant la plus forte valeur juridique (décret du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'Etat), contrairement à l'engagement de service, prévu par simple circulaire. Son champ d'application couvre l'ensemble des missions des services déconcentrés mais « pour une durée limitée, éventuellement reconductible ».

Tableau 1 : Tableau récapitulatif des supports juridiques correspondants à chaque modalité

	Fondement juridique de l'inter-départementalité	Délégation de signature (préfet vers chef de service)	Délégation de gestion	Examen en CAR	Engagements de service
<b>M1</b>	<p>- Prévues à l'article 2 du décret DRJSCS du 10 décembre 2009</p> <p>- Prévues à l'article 24 du décret préfet du 29 avril 2004 modifié</p> <p>- Mentionnée dans le guide des relations entre niveaux régional et départemental, dans la synthèse des synthèses</p>	<p>Oui</p> <p>2 hypothèses : DR agit pour DD de la région (article 18 et 11° de l'article 43 du décret préfet de 2004)</p> <p>DR agit pour DD autres régions (article 24 du même décret) sous la condition d'un arrêté du ministre compétent confiant la mission à la DR</p>	Oui, sur des missions bien identifiées et pour une durée limitée, à l'exception des missions d'expertise et de conseil dont l'inter-départementalisation est organisée par l'article 2 du décret DRJSCS du 10 décembre 2009	Oui (via un engagement de service en cas de délégation de signature d'une part – complémentaire d'autre part en cas de délégation de gestion)	Oui
<b>M2</b>	Non prévue	Non	Oui, sur des missions bien identifiées et pour une durée limitée	Oui	Non
<b>M3</b>	<p>- Prévues à l'article 7 du décret DDI du 3 décembre 2009</p> <p>- Prévues à l'article 69 du décret préfet de 2004 pour des actions de coordination limitées dans le temps (dispositif très spécifique car d'une part concerne la compétence des préfets et non les missions des services et, d'autre part, ne permet pas au préfet coordonnateur de prendre des décisions opposables en lieu et place des préfets concernés par la coordination).</p>	Oui : article 7 du décret DDI du 3 décembre 2009 (nécessité d'un arrêté du PM) + 3° de l'article 43 du décret préfet de 2004	Oui, sur des missions bien identifiées et pour une durée limitée	Oui	Non
<b>Réseaux d'experts</b>	Sans objet	Non	Non	Oui	Non

Source : Mission IGAS-IGJS

NB : le pôle de compétence n'est pas un outil opérant car il s'agit d'un support juridique infra-départemental.

## 1. ANALYSE JURIDIQUE – MODALITE N°1

### Rappel de la modalité

→ Une DR agit pour le compte des DD de la région sur une compétence départementale

Sous hypothèse n°1 : la DR intervient en appui à la DD, pour des compétences d'expertise notamment

Sous hypothèse n°2 : la DR se substitue totalement à la DD pour la mise en œuvre d'une compétence départementale

### 1.1. Fondement juridique de l'inter-départementalité

#### 1.1.1. Sous hypothèse n°1 : la DR intervient en appui à la DD, pour des compétences d'expertise notamment

[1] Selon les termes du 4° de l'article 2 du décret n° 2009-1540 du 10 décembre 2009 portant sur les DRJSCS :

*« Dans la région, sous l'autorité du préfet de région, et sous réserve des compétences des préfets de département, la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale exerce les missions suivantes :*

*4° Elle apporte son expertise et son appui technique aux préfets de département, notamment en matière de contrôle et d'inspection des accueils collectifs de mineurs, des établissements d'activités physiques et sportives et des établissements sociaux. »*

[2] Cet article prévoit explicitement l'hypothèse d'inter-départementalisation de l'appui ou de l'expertise via des mutualisations régionales. Le niveau régional étant l'échelon de pilotage, d'appui et d'expertise, cette possibilité d'inter-départementalisation semble en cohérence avec les missions classiques d'une DR, en application de la circulaire du Premier ministre n° 5285 du 19 mars 2008 selon laquelle *« La circonscription régionale devient le niveau de droit commun du pilotage des politiques de l'Etat sur le territoire (...). L'organisation de l'administration départementale obéit à une logique différente. Elle doit être conçue pour répondre aux besoins des citoyens sur le territoire. »*

#### 1.1.2. Sous hypothèse n°2 : la DR se substitue totalement à la DD pour la mise en œuvre d'une compétence départementale

• Selon les termes du 1° de l'article 2 du décret relatif aux DRJSCS :

*« Dans la région, sous l'autorité du préfet de région, et sous réserve des compétences des préfets de département, la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale exerce les missions suivantes :*

*1° Elle assure le pilotage et la coordination des politiques sociales, sportives, de jeunesse, de vie associative et d'éducation populaire et leur mise en œuvre pour ses compétences visées au 1° du présent article et aux 1° et 2° de l'article 3. A ce titre, dans la région, elle en définit les conditions et veille à la cohérence de l'application des orientations et instructions données par les ministres.*

*Les politiques sociales mentionnées au précédent alinéa portent notamment sur la prévention et la lutte contre les exclusions, la protection des personnes vulnérables, l'accès à l'hébergement de ces dernières, l'intégration sociale des personnes handicapées, les actions sociales de la politique de la ville, la prévention et la lutte contre les discriminations, la promotion de l'égalité des chances, la formation et la certification dans le domaine des professions sociales, et la certification dans le domaine des professions de santé non médicales.*

*Les politiques sportives portent notamment sur l'accès à la pratique sportive, le sport de haut niveau et le sport professionnel, la formation et la certification dans le domaine des activités physiques ou sportives, le développement maîtrisé des sports de nature, le développement de la*

*médecine du sport, la prévention du dopage et la lutte contre les trafics de produits dopants, le recensement et la programmation des équipements sportifs, la prévention des incivilités et la lutte contre la violence dans le sport.*

*Les politiques de jeunesse, de vie associative et d'éducation populaire portent notamment sur l'information de la jeunesse, son intégration et son engagement dans la société, le développement de son autonomie, sa mobilité internationale. Elles portent également sur la qualité éducative des loisirs collectifs des enfants et des jeunes et la sécurité des usagers accueillis dans les accueils collectifs de mineurs, la formation et la certification dans le domaine de l'animation, la promotion de l'éducation populaire aux différents âges de la vie, le développement de la vie associative, la formation et la reconnaissance des bénévoles et la promotion du volontariat.*

*Dans l'exercice des compétences mentionnées aux alinéas précédents, la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale contribue à l'insertion sociale et professionnelle de la jeunesse et des personnes vulnérables, ainsi qu'à l'accès au logement de ces dernières personnes. »*

- [3] Le 1° de l'article 2 évoquant explicitement « *le pilotage et la coordination des politiques sociales, sportives, de jeunesse, de vie associative et d'éducation populaire et leur mise en œuvre pour ses compétences visées au 1° du présent article* », ceci permet de démontrer qu'un grand champ des compétences DD est potentiellement couvert. La liste des compétences est par ailleurs très exhaustive et l'usage du « *notamment* » plaide en faveur d'une interprétation souple.
- [4] A la lecture de cet article, il semble donc que les possibilités d'inter-départementalisation DR pour DD dépassent largement le champ de l'expertise et de l'appui technique pour s'étendre à une grande partie des compétences départementales de mise en œuvre des politiques publiques.
- [5] Cette interprétation large est cohérente avec le guide des relations entre le niveau régional et le niveau départemental du 26 mars 2010, mais également avec la récente synthèse des missions des DDI. Ces deux documents explicitent en effet cette sous hypothèse en expliquant que « *la répartition générale des missions entre DD et DR ne fait pas obstacle à ce que le niveau régional puisse mettre en œuvre, par exception, des compétences de niveau départemental lorsque celles-ci exigent des compétences rares et spécialisées qu'il n'est pas possible de mettre à disposition dans chaque département. L'intervention du niveau régional s'inscrit alors dans le cadre de la compétence générale du préfet de département dans la mise en œuvre des politiques publiques* ».
- [6] Concernant la frontière entre les notions de pilotage et de mise en œuvre, le MIOMCTI souligne que le décret du 29 avril 2004 modifié ne définit pas les notions de « pilotage » et de « mise en œuvre » mais distingue les compétences associées à chaque échelon :
- le pilotage régional, assimilé à la « *responsabilité de l'exécution des politiques de l'Etat dans la région* » (article 2) recouvre substantiellement deux aspects : le pouvoir d'instruction et le droit d'évocation (article 2) et le pouvoir de répartition des crédits des BOP entre actions et entre départements (article 21) ;
  - la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires qui relève de l'échelon départemental (article 9).
- [7] En termes administratifs le pilotage renvoie à la déclinaison territoriale des politiques, aux orientations stratégiques et à la répartition des crédits entre départements tandis que la mise en œuvre est associée aux décisions opposables (décisions administratives individuelles notamment), à la contractualisation avec les collectivités territoriales départementales ou infra départementales, et à l'allocation des crédits aux bénéficiaires.
- [8] L'intervention de la DR dans la mise en œuvre de compétences départementales n'implique en réalité aucune concurrence entre les DR et les DD dans l'exercice d'une mission car le préfet de département répartit l'exercice des missions par le biais des arrêtés de délégation de signature qu'il accorde aux chefs de service via l'article 43 du décret du 29 avril 2004 modifié.

- Le premier alinéa de l'article 24 du décret de 2004 relatif aux pouvoirs des préfets permet également l'exercice par une DR d'une mission départementale exercée par une DD : « *Un service déconcentré d'une administration civile de l'Etat peut être chargé, par arrêté du ou des ministres dont il relève, de missions d'étude, d'expertise, d'appui technique à la maîtrise d'ouvrage, de prévention, d'alerte, de contrôle et d'inspection technique et de préparation d'actes administratifs relevant de l'Etat sous réserve des dispositions de l'article 7 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles* ».

[9] Selon le MIOMCTI, l'article 24 du décret du 29 avril 2004 modifié autorise un transfert de compétences d'un service déconcentré à un autre (l'autorité administrative compétente, le préfet de département, n'est toutefois pas modifiée). Il doit être réservé aux cas de substitution de la DR à la DD pour la mise en œuvre d'une compétence départementale (sous hypothèse 2). En revanche, cette disposition ne fait réellement sens que dans l'hypothèse où une DR intervient au-delà de sa région au bénéfice des DD. Au sein de la région, les mécanismes classiques de délégation de signature du préfet de département au DR – soit la combinaison des articles 18 et 43 - apparaissent plus efficaces et économes. Cet article ne s'applique qu'aux compétences départementales. Pour le MIOMCTI, il apparaîtrait en effet baroque qu'une DD chargée de la mise en œuvre se voit confier la mission d'une DR chargée du pilotage car les DD n'ont pas pour fonction d'assurer le pilotage des politiques publiques. Pour ce qui est des missions de mise en œuvre confiées par exception à une DR, elles doivent effectivement être assurées par la DR, sans quoi la dérogation aux règles de répartition des missions entre DR et DD n'aurait plus lieu d'être.

[10] En résumé, pour M1, les modalités juridiques pertinentes sont donc soit l'article 24 (DR fait pour DD d'autres régions), soit le 11° de l'article 43, combiné à l'article 18 (DR fait pour DD de la région). Dans les deux cas, une délégation de signature est possible.

## **1.2. Modalités d'exercice de l'inter-départementalité**

### **1.2.1. Délégations de signature préfet de département / DRJSCS**

1.2.1.1. Sous hypothèse n°1 : la DR intervient en appui à la DD, pour des compétences d'expertise notamment

[11] Les décisions prises dans ce cadre ne sont en principe pas opposables, donc la délégation de signature est un outil inadapté.

1.2.1.2. Sous hypothèse n°2 : la DR se substitue totalement à la DD pour la mise en œuvre d'une compétence départementale

- Lorsque la DR intervient pour le compte de DD d'autres régions, le préfet peut déléguer sa signature au chef du service déconcentré chargé d'une des missions mentionnées au premier alinéa de l'article 24 du décret de 2004 relatif aux pouvoirs des préfets. Le second alinéa dudit article prévoit en effet que : « *Le responsable du service est placé sous l'autorité fonctionnelle de chaque préfet pour lequel il exerce ces missions. A ce titre, chaque préfet peut déléguer sa signature à ce responsable ainsi qu'à ses subordonnés dans les matières relevant de leurs attributions* ».

- Lorsque la DR intervient pour le compte de DD situées dans la même région, le 11° de l'article 43 du décret de 2004 relatif aux pouvoirs des préfets prévoit que : « *Le préfet de département peut donner délégation de signature, notamment en matière d'ordonnancement secondaire :*

*11° Pour les matières relevant de leurs attributions et dans le cas prévu au dernier alinéa de l'article 18, aux chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat dans la région et aux responsables de leurs unités et délégations territoriale ».*

- [12] La circulaire du Premier ministre n° 5316 du 7 juillet 2008 souligne que « *certaines DR accomplissent des missions sous l'autorité fonctionnelle du préfet de département, soit à partir du siège régional, soit par l'intermédiaire d'implantations territoriales constituant des unités territoriales. Ces DR sont ainsi, à la fois, au service du préfet de région dans leurs compétences régionales (...) et au service de chacun des préfets de département pour les missions relevant de la compétence de ces derniers* ».
- [13] Le 11° de l'article 43 du décret de 2004 relatif aux pouvoirs des préfets étant applicable aux DRJSCS, le dernier alinéa de l'article 18 du même décret est également applicable : « *Sauf dérogation prévue par décret en Conseil d'Etat et sous réserve des dispositions de l'article 69, le préfet de département a autorité fonctionnelle sur un chef de service déconcentré des administrations civiles de l'Etat, dont l'action s'étend au-delà du département et présente, en tout ou partie, un caractère interdépartemental, pour la part de son activité qui s'exerce dans les limites du département* ».
- [14] Sur l'applicabilité du 11 de l'article 43 aux DRJSCS (structures sans UT ni délégations territoriales), le MIOMCTI estime qu'une lecture combinée des articles 18 et 43 du décret du 29 avril 2004 modifié est éclairante. L'autorité fonctionnelle du préfet de département sur le DRJSCS résulte des dispositions de l'article 18 du décret du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, dont le dernier alinéa prévoit que le préfet de département a autorité fonctionnelle sur un chef de service déconcentré des administrations civiles de l'État, dont l'action s'étend au-delà du département et présente, en tout ou partie, un caractère interdépartemental, pour la part de son activité qui s'exerce dans les limites du département (cf. : infra).
- [15] L'autorité fonctionnelle constitue une autorité pour emploi ; le pouvoir d'instruction et le pouvoir de déléguer sa signature lui sont associés. La délégation de signature est l'acte par lequel une autorité disposant d'une compétence déterminée autorise un ou plusieurs agents qui lui sont subordonnés à signer des actes en ses noms, lieu et place, sous son contrôle et sa responsabilité. Il s'agit d'une mesure interne d'organisation du service. Selon le 11 de l'article 43 du décret du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, le préfet de département peut donner délégation de signature, notamment en matière d'ordonnancement secondaire, pour les matières relevant de leurs attributions et dans le cas prévu au dernier alinéa de l'article 18, aux chefs de services déconcentrés des administrations civiles de l'État dans la région et aux responsables de leur unités et délégations territoriales. En application de ces dispositions, le préfet de département peut donner délégation de signature au DRJSCS pour l'exercice des missions relevant de sa compétence.

[16] A noter que ce dispositif existe dans le décret consacré aux DREAL. A l'occasion de l'examen du décret DRAAF par le Conseil d'Etat, la section de l'administration a retiré du projet la mention d'autorité fonctionnelle qui figurait explicitement dans le projet du gouvernement, au motif qu'elle était acquise. En effet, la section de l'administration du Conseil d'Etat a disjoint la mention d'un alinéa précisant les missions exercées sous l'autorité du préfet de région et sous l'autorité fonctionnelle des préfets de département d'une part, et les missions exercées sous l'autorité du ministre d'autre part, estimant que la rédaction d'une telle synthèse était malaisée et susceptible de créer de la confusion. La section n'a pas souhaité réintroduire dans le corps du décret la mention expresse de l'autorité fonctionnelle des préfets de département, au motif qu'il apparaît évident que cette autorité s'exerce chaque fois que la DRAAF se voit confier une mission relevant de la compétence du préfet de département. Elle a cependant admis l'utilité d'ajouter, à l'article 3, le chapeau « sous l'autorité du préfet de région ».

- Le dernier alinéa de l'article 18 du décret de 2004 relatif aux pouvoirs des préfets est applicable sous réserve des dispositions de l'article 69 du même décret qui décrit les compétences inter-départementales des préfets de département :

*« I-Lorsqu'une politique intéresse plusieurs départements, le Premier ministre peut, par arrêté et pour une durée limitée, éventuellement reconductible, confier au préfet de l'un de ces départements une mission interdépartementale de coordination.*

*II. - Le préfet auquel a été confiée cette mission anime et coordonne l'action des préfets des départements intéressés. Il assure la programmation et est ordonnateur des dépenses afférentes aux crédits qui lui sont délégués dans le cadre de sa mission.*

*Par dérogation à l'article 59, il négocie et conclut, au nom de l'Etat, toutes conventions avec les collectivités territoriales ou leurs établissements publics. Lorsqu'une convention a un champ d'application limité à un seul département, le préfet de ce département reçoit du préfet chargé de la mission interdépartementale délégation pour la négocier et la conclure au nom de l'Etat.*

*III. - Pour l'exécution de la mission interdépartementale qui lui est confiée conformément aux dispositions du I ci-dessus, le préfet peut déléguer sa signature dans les conditions prévues à l'article 43 ».*

[17] Selon le MIOMCTI, le préfet chargé par le Premier ministre d'une mission interdépartementale de coordination anime et coordonne l'action des préfets intéressés, mais ne peut prendre de décisions opposables ressortissant de leur compétence. La désignation d'un préfet coordonnateur ne modifie pas la répartition des compétences entre les autorités déconcentrées, à l'exception de la gestion des crédits (le préfet coordonnateur assure la programmation et est ordonnateur secondaire des dépenses afférentes aux crédits qui lui sont délégués dans le cadre de sa mission), de la négociation et de la conclusion de conventions avec les collectivités territoriales ou leurs établissements publics.

### **1.2.2. Délégations de gestion**

[18] Selon le MIOMCTI, la délégation de gestion permet à un service de l'Etat de confier à un autre service de l'Etat la réalisation, pour son compte, d'actes juridiques, de prestations ou d'activités déterminées concourant à l'accomplissement de ses missions. Il s'agit d'une forme de sous-traitance de prestations entre services de l'Etat.

1.2.2.1. Sous hypothèse n°1 : la DR intervient en appui à la DD, pour des compétences d'expertise notamment

[19] Ce type d'inter-départementalisation ne nécessitant pas a priori de délégation de signature de la part du préfet de département, l'élaboration d'une convention de délégation de gestion constitue un outil adapté, qui offre une grande souplesse.

[20] Selon le MIOMCTI, le mécanisme de la délégation de gestion peut juridiquement s'appliquer lorsque la compétence inter-départementalisée est de l'expertise ou du conseil (décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'Etat). Néanmoins, il n'apparaît pas le plus pertinent dans la mesure où les textes organisant les directions régionales prévoient déjà l'exercice d'une mission d'appui et de conseil.

[21] En effet, le 4° de l'article 2 du décret DRJSCS donne la base juridique nécessaire à l'intervention de la DR en appui de la DD. Cette intervention peut être formalisée soit par une décision du préfet de région consécutive à un examen en CAR, soit par une décision du préfet de département prise avec l'aval du préfet de région. Elle peut également prendre la forme d'une entente implicite entre DR et DD, avalisée par le préfet de département. Une délégation de gestion n'est donc pas indispensable dans ce cas.

1.2.2.2. Sous hypothèse n°2 : la DR se substitue totalement à la DD pour la mise en œuvre d'une compétence départementale

[22] Les délégations de gestion permettent également de procéder à des inter-départementalisations « DR agit pour DD ». En l'absence de délégation de signature (la délégation de gestion ne vaut pas délégation de signature), la signature sera maintenue au sein de la DD.

### 1.2.3. Autres outils

[23] Selon le MIOMCTI, si rien ne s'oppose à la création de pôles de compétences interdépartementaux, le périmètre du pôle de compétences est, dans les faits, davantage axé sur l'échelon infra-départemental. Cette modalité apparaît peu pertinente au regard du travail d'animation de réseaux métiers que les DR doivent assurer et qui doit répondre au besoin d'appui technique DR – DD. En effet, aux termes de l'article 28 du décret de 2004 modifié (« *Pour la conduite durable d'actions communes à plusieurs services déconcentrés de l'Etat dans la région ou le département, le préfet peut constituer un pôle de compétence dont il désigne le responsable* »), la constitution de pôles de compétence a pour objet la conduite durable d'actions communes à plusieurs services déconcentrés de l'Etat dans la région ou le département. La mise en place de réseaux métiers animés par une DR ne rentre pas dans ce cadre.

[24] Un pôle de compétences est mis en place par un préfet. Un pôle commun à plusieurs départements impliquerait donc une mise en œuvre, par une décision interpréfectorale, ce qui apparaîtrait excessivement lourd, comparé à l'organisation d'un réseau métiers décidée suite à son examen en CAR (les réseaux d'experts informels constatés sur le terrain notamment dans le domaine du sport pourraient être formalisés non pas via des pôles de compétence mais via une convention, un schéma d'organisation ou un document cadre discuté et arrêté suite à un examen en CAR).

[25] Le CAR assiste le préfet de région dans l'exercice de ses attributions ; il est consulté sur les orientations stratégiques de l'État dans la région et examine les moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques de l'État. « État-major » de l'État dans la région, il associe, autour du préfet de région, les préfets de département et les directeurs régionaux. Son compte rendu matérialise les décisions du préfet de région valant instruction, tant pour les acteurs régionaux que pour les préfets de département et, indirectement, les DDI. Par ailleurs, la réglementation impose que certaines décisions du préfet de région fassent l'objet d'une consultation préalable du CAR. Le défaut de consultation, qui constitue une formalité substantielle, peut entraîner l'annulation de l'acte correspondant pour vice de procédure. Les décisions prises suite à une consultation en CAR n'ont pas vocation à être opposables dans la mesure où le compte-rendu n'est pas rendu public mais s'impose aux administrations.

[26] Par ailleurs, une interprétation large du champ d'application des engagements de service permet d'envisager cet outil pour procéder à ce type d'inter-départementalisation pour laquelle la DR agit pour le compte du préfet de département.

[27] En effet, selon le MIOMCTI, l'engagement de service est applicable aux directions qui ne sont pas structurées sous forme d'unités ou délégations territoriales. Il ne s'agit pas d'un instrument juridique, aucun texte réglementaire ne le prévoyant. Ce sont les circulaires du Premier ministre, et notamment le guide des relations DR-DD qui font référence à ce mode de relations. L'engagement de services est applicable à toutes les DR intervenant pour le compte des DD, qu'elles disposent d'UT ou non. Ce mode de relations vient en complément des modalités évoquées infra (délégation de signature, délégation de gestion et expertise).

[28] Extrait du guide des relations DR – DD sur les engagements de service : « *Le concours des directions régionales, notamment à travers leurs unités territoriales, est précisé par des engagements de service. Le DR devra présenter aux préfets de département des engagements de service qui seront arrêtés par le préfet de région.*

*L'engagement de service vise à expliciter la contribution de la DR, dans son ensemble, à l'action conduite par l'Etat sous l'autorité du préfet de région et des préfets de département dans les différents domaines et, en particulier, dans la gestion des crises et dans son action coordonnée avec celle des collectivités territoriales et des acteurs locaux.*

*Ces engagements de service auront pour objectif de répondre du mieux qu'il est possible aux besoins territoriaux des préfets de départements, au travers des unités territoriales et des services régionaux des DR concernées.*

*Ils pourront porter sur une obligation de résultat ou sur la mise à disposition de moyens identifiés et devront se fonder sur une démarche de performance avec la définition d'indicateurs de résultats à atteindre ».*

## 2. ANALYSE JURIDIQUE – MODALITE N°2

### Rappel de la modalité

→ Une DD agit pour le compte de la DR, et pour toutes ou partie des DD de la région, sur une compétence régionale

[29] Selon le MIOMCTI, M2 heurte frontalement les principes d'organisation de l'administration territoriale de l'Etat définis par le CMPP (conseil de modernisation des politiques publiques) et les textes de référence, notamment le décret relatif aux préfets et aux services territoriaux du 29 avril 2004 modifié. Dans ce cadre, la DR assure des missions de pilotage pour le compte du préfet de région, et à titre exceptionnel des missions de mise en œuvre pour le compte des préfets de département. Dans ce dernier cas, la DR est supposée assurer directement la mission. Dit autrement, les DD ne doivent pas exercer de missions de pilotage et les DR ne doivent pas exercer de missions de mise en œuvre si c'est pour les déléguer aux DD. L'un des objectifs centraux de la réforme, comme le Conseil d'Etat l'a rappelé en plusieurs occasions, demeure d'améliorer la lisibilité et l'accessibilité du service public par le citoyen. Contrairement à M1, la mise en œuvre de M2 conduirait à une confusion des rôles entre les échelons déconcentrés. En effet, la répartition générale des missions entre DD et DR ne fait pas obstacle à ce que le niveau régional puisse mettre en œuvre, par exception, des compétences de niveau départemental lorsque celles-ci exigent des compétences rares et spécialisées qu'il n'est pas possible de mettre à disposition dans chaque département. L'intervention du niveau régional s'inscrit alors dans le cadre de la compétence générale du préfet de département dans la mise en œuvre des politiques publiques.

## **2.1. Délégations de signature préfet de région / DDCS(PP)**

- [30] Selon le MIOMCTI, aucune disposition normative ne permet au préfet de région de déléguer sa signature au DD, pour des motifs de lisibilité et d'efficacité de l'action de l'Etat. Le préfet de région n'a pas autorité sur le DD : il assure le pilotage régional avec le DR, et le préfet de département assure la mise en œuvre avec le DD (et le cas échéant à titre exceptionnel avec le DR). La possibilité pour une DR de mettre en œuvre des compétences rares ou spécialisées sous l'autorité fonctionnelle du préfet de département constitue la seule dérogation à ce principe. Confier aux DD des missions des DR reviendrait à positionner les DD en UT des DRJSCS, scénario explicitement exclu par le Gouvernement qui a fait le choix d'une action départementale interministérielle.
- [31] La mission IGAS-IGJS a constaté que cette modalité M2 fait l'objet de nombreuses pratiques sur le terrain, notamment en matière de formation (conventions de délégation de gestion prévoyant une délégation de signature du DRJSCS, en tant qu'autorité académique, au DDCS(PP)). Selon le MIOMCTI, ce montage juridique n'est pas valable car la mise en œuvre d'une convention de délégation de gestion n'entraîne pas de délégation de signature du délégant au profit du délégataire. Par ailleurs, dans la mesure où la délégation de signature ne peut être valablement accordée que par un délégant ayant autorité sur le délégataire (CE, 18 mai 1984, n° 00691 03082 05584 et 08122), le DR ne peut déléguer sa signature au DD, y compris lorsqu'il agit en tant qu'autorité académique. Aucun texte n'habilite donc un DR à déléguer sa signature à un DD.

## **2.2. Délégations de gestion**

- [32] La délégation de gestion est possible en cas de recours à la modalité M2. Cet outil est d'ailleurs utilisé dans la majorité des régions dans le domaine de la tarification des établissements sociaux. Cette compétence régionale est alors confiée aux DD via des conventions de délégation de gestion entre la DR et la DD.
- [33] Selon le MIOMCTI, cette compétence de tarification avait été, dans des conditions expéditives et sans réelle concertation avec les ministères, attribuée au préfet de région dans le cadre de l'ordonnance de coordination de la loi HPST. Constatant que les DR ne disposaient pas des ressources et compétences pour assurer cette mission, la DGCS avait, dans la circulaire du 26 avril 2010, prescrit un dispositif de délégation de signature du préfet de région aux préfets de département, sans base juridique. Pour pallier les difficultés rencontrées, la DMAT avait proposé à la DGCS une circulaire complémentaire / corrective préconisant des délégations de gestion entre DR et DD qui intervient pour son compte (circulaire du 11 mai 2010). Ce dispositif implique que les actes opposables soient signés par le préfet de région, ou ses délégués, car la délégation de gestion n'emporte pas transfert d'attribution. Le Conseil d'Etat n'a pas eu l'occasion de se positionner sur la question de la tarification des établissements sociaux.
- [34] Le MIOMCTI souhaite que la compétence de tarification redescende à terme au niveau départemental, en cohérence avec la philosophie de la RéATE et afin de résoudre les nombreuses difficultés rencontrées sur le terrain. Cela implique un vecteur législatif ou une délégalisation. La seconde option présente l'avantage de faire redescendre au niveau réglementaire la désignation de l'autorité compétente (préfet de département), ce qui permettrait au préfet de région d'exercer, le cas échéant, son droit d'évocation dans ce domaine.

## **3. ANALYSE JURIDIQUE – MODALITE N°3**

### **Rappel de la modalité**

→ Une DD agit pour le compte de toutes ou partie des DD de la région, sur une compétence départementale

### **3.1. Fondement juridique de l'inter-départementalité**

- [35] L'article 7 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux DDI prévoit une procédure d'inter-départementalisation par l'intermédiaire d'un arrêté du Premier ministre : « *Une direction départementale interministérielle peut exercer certaines des missions définies aux articles 3, 4 et 5 dans plusieurs départements. Dans ce cas, le directeur est placé sous l'autorité fonctionnelle de chacun des préfets des départements intéressés. Les directions départementales interministérielles et les missions concernées sont définies par arrêté du Premier ministre* ».
- [36] Cette procédure n'a à l'heure actuelle été utilisée qu'une seule fois, pour les DDT (arrêté du 12 janvier 2010 relatif aux missions interdépartementales des DDI). Impliquant un arrêté du Premier ministre, elle semble assez lourde à mettre en œuvre.
- [37] Au vu de cet arrêté, cette procédure est également applicable lorsque l'inter-départementalisation concerne des DD situées dans une autre région que la DD exerçant la mission / processus inter-départementalisé.
- [38] L'inter-départementalisation est également prévue à l'article 69 du décret de 2004 relatif aux pouvoirs des préfets (cf. : modalité 1).

### **3.2. Modalités d'exercice de l'inter-départementalité**

#### **3.2.1. Délégations de signature préfets de département / DDCS(PP) en charge de la compétence inter-départementalisée**

- [39] Lorsque l'article 7 du décret DDI est utilisé comme fondement juridique de l'inter-départementalisation, le 3° de l'article 43 du décret de 2004 relatif aux pouvoirs des préfets prévoit explicitement des possibilités de délégations de signature entre les préfets des départements concernés par l'inter-départementalisation et la DD en charge de la compétence inter-départementalisée :
- « Le préfet de département peut donner délégation de signature, notamment en matière d'ordonnancement secondaire :*
- 3° Pour l'exercice des missions qui leur sont confiées dans les conditions fixées à l'article 7 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles, aux directeurs des directions départementales interministérielles dont l'action s'étend au-delà du département et présente, en tout ou partie, un caractère interdépartemental, pour la part de son activité qui s'exerce dans les limites du département ».*
- [40] Selon le MIOMCTI, cette délégation de signature n'est pas induite par l'arrêté du Premier ministre ; elle n'est possible que parce qu'elle est prévue expressément par l'article 43 du décret du 29 avril 2004 modifié. Dans l'hypothèse où l'inter-départementalisation concerne également des DD situées dans d'autres régions, les préfets de ces départements peuvent donner délégation de signature à une DD qui n'est pas présente dans leur région. Le responsable de la DD chargée d'exercer des missions dans plusieurs départements est dans ce cas placé sous l'autorité fonctionnelle de chacun des préfets de département intéressés.
- [41] Il convient toutefois de souligner que la délégation de signature ne peut être mise en œuvre en l'absence d'arrêté du Premier ministre définissant les DDI et les missions concernées.
- [42] Par conséquent, l'arrêté du Premier ministre est une condition nécessaire mais pas suffisante à la délégation de signature.

- [43] Hors application de l'article 7 du décret DDI (ex : délégations de gestion), le DD chargé d'exercer des missions inter-départementales n'est pas placé sous l'autorité fonctionnelle de chacun des préfets de département intéressés. Comme le rappelle la circulaire du Premier ministre du 13 décembre 2010 relative à l'application du décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, une convention de délégation de gestion n'a pas pour effet de transférer des attributions entre services déconcentrés et n'implique donc pas d'autorité fonctionnelle du préfet sur le service prestataire. C'est la raison pour laquelle il n'est pas possible aux préfets de département bénéficiaires de déléguer leur signature à la DD prestataire.
- [44] Ainsi, alors que les possibilités de délégation de signature des préfets de département vers la DR sont largement ouvertes dans le cadre de M1, on observe que celles-ci sont très strictes lorsqu'il s'agit de prévoir une inter-départementalisation DD agit pour DD.

### **3.2.2. Inter-départementalisation par arrêté du Premier ministre ou inter-départementalisation par délégations de gestion ?**

- [45] M3 est très encadrée juridiquement mais la délégation de gestion constitue un outil pertinent pour certains types de missions / processus :
- si la mission / le processus à inter-départementaliser est précis, si elle fait l'objet d'un consensus, si les futures DD chargées de missions inter-départementales sont identifiables sur la base de critères objectifs (et qu'à l'inverse les autres DD se sont engagées à être dessaisies), la délégation de gestion est certes juridiquement possible mais l'arrêté du Premier ministre (arrêté modificatif de l'arrêté du 12 janvier 2010), sur le fondement de l'article 7 du décret DDI, est plus adapté. Il permet de placer directement sous l'autorité du préfet le service du département voisin auquel est confiée une mission inter-départementale. La DD qui n'est pas concernée n'intervient plus du tout dans le dispositif, contrairement aux autres outils. Il faut dans ce cas prévoir une concertation interministérielle, assurée par le SGG.
  - Si la mission / le processus à inter-départementaliser nécessite au contraire une modularité dans l'espace et dans le temps et si les décisions à prendre ne nécessitent pas une délégation de signature des préfets de département pour la DD, la délégation de gestion est plus adaptée.
- [46] La délégation de gestion n'implique pas que le préfet délégant ait autorité fonctionnelle sur le service prestataire. Elle peut être conclue entre des entités n'ayant aucune relation hiérarchique entre elles, ce qui favorise le développement de démarches de coopération interministérielle.
- [47] Enfin, un passage en CAR peut permettre de formaliser davantage une délégation de gestion.



## **Annexe 2 : L'interdépartementalisation des dossiers de demandes de libre établissement (LE) et de libre prestation de services (LPS) d'éducateur sportif**

### **1. LE CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE DU LE ET DE LA LPS D'EDUCATEUR SPORTIF**

#### **1.1. *La LE et la LPS permettent aux ressortissants d'un Etat membre de travailler dans un autre Etat membre soit en s'y établissant, soit en proposant leurs services tout en restant établi dans leur pays d'origine***

[48] La libre circulation des personnes est un droit communautaire fondamental : il signifie que tout professionnel d'un Etat membre peut exercer son activité professionnelle dans un autre Etat membre, dans les mêmes conditions que les nationaux du pays d'accueil.

[49] Il a pour corollaire la liberté d'établissement et la libre prestation de services. Le traité CE pose le principe de la libre circulation des personnes et des services sous ses deux formes ; la personne ou l'entreprise peut :

- soit s'établir dans un autre État membre (liberté d'établissement : art. 43 du traité CE) ;
- soit offrir ses services par delà les frontières dans d'autres États membres tout en restant établie dans son pays d'origine (liberté de prestation: art. 49 du traité CE)<sup>1</sup>.

[50] Tous les métiers du sport relèvent du système général de reconnaissance des qualifications. Il existe cependant des mécanismes de compensation<sup>2</sup> pour tenir compte de la diversité des situations dans l'UE (stage d'adaptation ou épreuve d'aptitude).

#### **1.2. *Le code du sport compte de nombreux articles relatifs au LE et à la LPS et à leur mise en œuvre***

##### **1.2.1. La législation et la réglementation françaises font du préfet de département la cheville ouvrière du dispositif**

[51] Le fondement de la LE et de la LPS dans le domaine sportif est l'article L. 212-7 du code du sport qui pose que « les fonctions mentionnées au premier alinéa de l'article L. 212-1<sup>3</sup> peuvent être exercées sur le territoire national par les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne ou des Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen qui sont qualifiés pour les exercer dans l'un de ces Etats ».

<sup>1</sup> cf. : fiche technique du Parlement européen.

<sup>2</sup> Par convention, les termes « mesures de compensation » renvoient dans cette annexe au stage d'adaptation et épreuve d'aptitude.

<sup>3</sup> « *Seuls peuvent, contre rémunération, enseigner, animer ou encadrer une activité physique ou sportive ou entraîner ses pratiquants, à titre d'occupation principale ou secondaire, de façon habituelle, saisonnière ou occasionnelle, sous réserve des dispositions du quatrième alinéa du présent article et de l'article L. 212-2 du présent code, les titulaires d'un diplôme, titre à finalité professionnelle ou certificat de qualification : 1°*

- [52] Ces fonctions peuvent être exercées à temps plein, ou « de façon temporaire et occasionnelle ». « Toutefois, lorsque l'activité concernée ou la formation y conduisant n'est pas réglementée dans l'Etat d'établissement, le prestataire doit l'avoir exercée dans cet Etat pendant au moins deux années au cours des dix années qui précèdent la prestation ». Cet article est soumis à des conditions d'application particulières « lorsqu'il existe une différence substantielle de niveau entre la qualification dont les intéressés se prévalent et celle requise (...) ».
- [53] Cet article est issu de l'ordonnance n° 2008-507 du 30 mai 2008 portant transposition de la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.
- [54] Les conditions d'application de l'article L. 212-7 ont été précisées dans le décret n° 2009-1116 du 15 septembre 2009 pris pour l'application des dispositions de l'article L. 212-7 du code du sport codifié dans le code du sport dans les articles R. 212-84 et suivants.
- [55] Elles ont également été explicitées dans la circulaire du ministre chargé des sports n° DS/DCS1/2010/145 du 5 mai 2010 relative à l'exercice des fonctions relevant de l'article L. 212-1 du code du sport par les ressortissants communautaires, ainsi que dans un guide de procédure également relatif à la procédure d'équivalence de diplômes, applicable aux ressortissants extra-communautaires.

### 1.2.2. Le libre établissement : une procédure proche du droit commun applicable aux éducateurs sportifs nationaux à l'exception du recours à la CRQ et des activités à environnement spécifique

- [56] Le régime de la liberté d'établissement s'applique aux ressortissants communautaires qui souhaitent s'établir en France pour y exercer la profession d'éducateur sportif.
- Un ressortissant de l'Union européenne (UE) qui souhaite s'établir en France doit faire une déclaration préalable au **préfet du département** dans lequel il veut exercer à titre principal (sauf pour les activités s'exerçant en environnement spécifique, voir infra), 3 mois à l'avance et justifier de sa connaissance de la langue française<sup>4</sup>. Dans les 5 ans suivant la décision de reconnaissance des qualifications et l'octroi d'une carte professionnelle d'éducateur sportif (cf. : article R. 212-88), le migrant doit renouveler sa déclaration et sa carte professionnelle. Le préfet est informé de tout changement de l'un des éléments qui y figurent (cf. : article R. 212-89 ; il s'agit des informations relatives à l'état-civil, au lieu d'exercice, à l'établissement d'exercice, à l'adresse).
  - Le préfet peut délivrer au déclarant, dans les 3 mois suivant la réception de son dossier complet (cf. : article R. 212-90-2) et sous réserve que certaines conditions de compétences et d'honorabilité soient remplies (cf. : infra), une **carte professionnelle d'éducateur sportif** (cf. : article R. 212-89).
  - ✓ Pour ce faire, le préfet doit vérifier si le déclarant est titulaire d'une attestation de compétences ou d'un titre de formation délivré par un Etat membre (ou admis en équivalence par un Etat membre) qui réglemente l'activité, ou s'il justifie de deux années d'exercice lorsque la profession n'est pas réglementée dans l'Etat membre d'origine (cf. : article R. 212-90).

---

*Garantissant la compétence de son titulaire en matière de sécurité des pratiquants et des tiers dans l'activité considérée ; 2° Et enregistré au répertoire national des certifications professionnelles dans les conditions prévues au II de l'article L. 335-6 du code de l'éducation ».*

<sup>4</sup>Article 1 de l'ordonnance n° 2008-507 du 30 mai 2008 portant transposition de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles : « Un ressortissant d'un Etat membre de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen, bénéficiaire de la reconnaissance de ses qualifications professionnelles, doit avoir les connaissances linguistiques nécessaires à l'exercice en France de la profession envisagée ».

- ✓ Le préfet procède à une comparaison entre les qualifications attestées par le migrant et les qualifications requises en France. S'il estime qu'il existe une « *différence substantielle de niveau* », il saisit la commission de reconnaissance des qualifications (CRQ).
- ✓ La commission de reconnaissance des qualifications peut proposer au préfet (sous un mois) de soumettre le déclarant à « *une épreuve d'aptitude, ou à un stage d'adaptation d'une durée maximum de 3 ans* » (cf. : article R. 212-90-1). Il s'agit des « mesures de compensations » dont il sera fait état tout au long de cette annexe.
- ✓ Le préfet peut ensuite demander au déclarant de choisir entre ces 2 modalités (cf. : article R. 212-84).
- Le déclarant ne doit pas avoir été condamné pour les crimes et délits précisés à l'article L. 212-9 du code du sport, ni avoir fait l'objet d'une interdiction d'exercer par le préfet (cf. : article L. 212-13).

### 1.2.3. Le cas particulier des activités s'exerçant dans un « environnement spécifique » : un préfet compétent pour la France entière

[57] Il s'agit des activités qui « *s'exerce[nt] dans un environnement particulier impliquant le respect de mesures de sécurité particulières, [et dont] seule la détention d'un diplôme permet [l']exercice* » (cf. : article L. 212-2). L'article R. 212-91 énumère ces activités s'exerçant dans un environnement spécifique reconnu au niveau européen<sup>5</sup>. Il s'agit :

- du ski et ses dérivés ;
- de l'alpinisme ;
- de la plongée subaquatique ;
- du parachutisme ;
- de la spéléologie.

[58] Dans ces cas, un arrêté du ministre chargé des sports désigne le préfet compétent nationalement auprès duquel le déclarant doit déposer sa demande (cf. : article R. 212-88).

[59] Ainsi, les demandes de LPS et de LE concernant :

- le ski alpin, ski nordique de fond et leurs activités dérivées, l'alpinisme par l'activité de guide de haute montagne et la spéléologie doivent se faire auprès du **préfet de la région Rhône - Alpes** (cf. : articles A. 212-184, A. 212-192-1, A. 212-221, A. 212-215) ;
- la plongée subaquatique et le parachutisme doivent se faire auprès du **préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur** ou PACA (cf. : articles A. 212-193, A. 212-209).

[60] Dans le cas des activités du ski et de l'alpinisme, l'expertise du pôle national des métiers de l'encadrement du ski et de l'alpinisme et les organismes de concertation spécialisés (sections permanentes du Conseil supérieur des sports de montagne) est sollicitée. Lorsqu'il n'existe pas d'organisme spécialisé (c'est le cas pour la plongée, la spéléologie et le parachutisme), sont saisis systématiquement, pour avis, le directeur technique national de la discipline sportive et l'organisation professionnelle concernées. Dans le cadre des activités se déroulant en environnement spécifique européen, la commission de reconnaissance des qualifications peut proposer au préfet de soumettre le déclarant à une épreuve d'aptitude (pas de choix avec un stage d'adaptation).

<sup>5</sup> En sus de ces cinq activités reconnues par l'UE comme relevant bien d'un environnement spécifique, la France compte cinq disciplines à environnement spécifique supplémentaires : le surf, le canoë-kayak (pour les rivières de classe supérieure à 3), la voile au-delà de 200 milles, le canyonisme et le vol libre.

[61] Le préfet peut ensuite demander au déclarant de se soumettre à cette épreuve dont les modalités sont définies par arrêté du ministre chargé des sports.

#### **1.2.4. La libre prestation de service : une procédure accélérée qui ne débouche pas sur la délivrance d'une carte professionnelle**

[62] La libre prestation de service est la possibilité, pour un ressortissant européen légalement établi dans un Etat membre pour exercer la profession d'éducateur sportif, d'exercer la même profession en France de façon temporaire et occasionnelle sans y être établi.

- Un ressortissant de l'UE qui souhaite effectuer une LPS en France doit faire une déclaration préalable au **préfet du département** « où le déclarant compte fournir la majeure partie de la prestation » (sauf pour les activités à environnement spécifique, voir supra), 3 mois à l'avance et justifier de sa connaissance de la langue française « en particulier afin de garantir l'exercice en sécurité des activités physiques et sportives et sa capacité à alerter les secours ». « Cette déclaration est accompagnée d'un certain nombre de pièces dont l'examen permet au préfet de vérifier, le cas échéant, les qualifications du migrant ». Cette déclaration doit être renouvelée tous les ans. Le préfet est informé de tout changement de l'un des éléments qui y figurent (cf. : article R. 212-92).
- Lors de la première prestation, le préfet peut vérifier les qualifications professionnelles du déclarant (titulaire d'une attestation de compétences ou d'un titre de formation d'un Etat membre (ou admis en équivalence par un Etat membre), ou s'il justifie de 2 années d'exercice « au cours des dix années précédant la prestation » (cf. : article R. 212-92).
- **Dans le mois** qui suit la réception du dossier de déclaration, le préfet notifie au prestataire, selon le cas (cf. : article R. 212-93) :
  - le cas échéant, une demande motivée d'informations complémentaires ainsi que le délai supplémentaire rendu nécessaire avant l'expiration duquel il l'informerait de sa décision, en tout état de cause, avant la fin du deuxième mois qui suit la réception du complément d'informations ;
  - Dans le cas où il ne procède pas à la vérification des qualifications, un récépissé de déclaration de prestation de services qui lui permet d'exercer son activité sur le territoire national ;
  - Dans le cas où il procède à la vérification des qualifications, sa décision, soit de lui délivrer le récépissé, soit de le soumettre à une épreuve d'aptitude lorsque cette vérification fait ressortir qu'il existe entre ses qualifications professionnelles et les qualifications professionnelles requises sur le territoire national une différence substantielle de nature à nuire à la sécurité des bénéficiaires de la prestation de services, afin de vérifier si les connaissances qu'il a acquises au cours de son expérience professionnelle sont de nature à couvrir cette différence.

[63] Dans tous les cas, la prestation de services doit pouvoir intervenir dans les trois mois suivant la réception du dossier de déclaration complet.

### **1.3. La compétence des DRJSCS et des DDCS(PP) en matière de LE et de LPS**

[64] Elle provient de la compétence générale des directions en matière de politiques relatives aux sports, à la certification-formation et en matière de sécurité des usagers.

- [65] Ainsi, l'article 2 du décret n° 2009-1540 du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale dispose que « *les politiques sportives portent notamment sur l'accès à la pratique sportive, le sport de haut niveau et le sport professionnel, la formation et la certification dans le domaine des activités physiques ou sportives, le développement maîtrisé des sports de nature, le développement de la médecine du sport, la prévention du dopage et la lutte contre les trafics de produits dopants, le recensement et la programmation des équipements sportifs, la prévention des incivilités et la lutte contre la violence dans le sport* ». Les DRJSCS sont également compétentes en matière de politiques de jeunesse, de vie associative et d'éducation populaire qui portent notamment sur « *la sécurité des usagers accueillis dans les accueils collectifs de mineurs* ». L'article 3 détaille leurs missions en matière de formation initiale et continue.
- [66] L'article 4 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles dispose que la DDCS met en œuvre les politiques relatives « *à la promotion et au contrôle des activités physiques et sportives, au développement maîtrisé des sports de nature, à la prévention de incivilités et à la lutte contre la violence dans le sport ; au contrôle de la qualité éducative des accueils collectifs de mineurs et à la sécurité physique et morale des mineurs qui y sont accueillis* ». Par ailleurs, elle concourt à « *la formation, à la certification et à l'observation des métiers et de l'emploi dans les domaines des sports, de la jeunesse et de l'éducation populaire ainsi que dans le champ social* ».

## **2. LES PRATIQUES ET LES CRITERES DE L'INTER-DEPARTEMENTALISATION DES DEMANDES DE LE-LPS**

- [67] Ce n'est qu'à partir de 2010 que la procédure d'instruction des demandes de LE a été déconcentrée aux DDCS(PP). Auparavant, elles instruisaient les demandes des ressortissants communautaires qui voulaient s'installer temporairement en France (LPS) cependant que le niveau central instruisait les demandes antérieurement qualifiées de « demandes d'équivalence » et devenues « demandes de libre établissement ». De fait, les DDCS(PP) ont peu de recul et de pratiques quant à la gestion des demandes de LE.
- [68] Il n'existe pas encore de statistiques fiables au niveau national mais d'après la direction des sports, les demandes de LE et de LPS concernent essentiellement six domaines d'activité : il s'agit des métiers de la forme, de la natation, de l'équitation, des « activités physiques pour tous », du ski, et du surf.
- [69] La CRQ a été saisie d'une soixantaine de demandes de LE-LPS. Elle a proposé systématiquement les deux types de mesures de compensation (sauf pour l'environnement spécifique européen). Les préfets ont systématiquement suivi l'avis de la commission.

### ***2.1. Il existe d'ores et déjà des pratiques d'inter-départementalisation mais elles ne sont pas toutes conformes à la réglementation***

#### **2.1.1. La région Rhône-Alpes : une inter-départementalisation entre la DRJSCS et la DDCS de l'Isère**

- [70] Il existe une inter-départementalisation de la DRJSCS de Rhône-Alpes vers la DDCS de l'Isère et plus particulièrement son « pôle montagne », qui, par délégation, instruit toutes les demandes de LE et LPS relatives au ski (et ses dérivés), à l'alpinisme et à la spéléologie pour le compte du préfet de région (sachant que le préfet de cette région est lui-même chargé d'instruire les demandes pour la France entière concernant ces activités à environnement spécifique). Une convention de délégation de gestion a été signée le 15 avril 2011 entre le préfet de la région Rhône-Alpes et le préfet de l'Isère en ce sens.

- [71] Cette convention prévoit un transfert de compétence, l'article 5 disposant que « *le délégataire est autorisé à subdéléguer sous sa responsabilité, la signature des actes juridiques réalisés pour le compte du délégant* ».
- [72] Cette convention est illégale car un préfet ne peut déléguer qu'à un chef de service (et non à un autre préfet) et qu'il ne peut y avoir de délégation de signature sans texte ; or, aucun texte ne prévoit une délégation de signature du niveau régional vers le niveau départemental.
- [73] Pour remédier à ce manquement aux textes, une simple délégation de gestion entre le directeur de la DRJSCS et le directeur de la DDCS de l'Isère pourrait être mise en place, sans délégation de signature. Elle présenterait donc l'inconvénient de faire remonter la signature des décisions au préfet de la région Rhône-Alpes.
- [74] Une deuxième solution consisterait à confier non plus à la DDCS mais au préfet de l'Isère la gestion des demandes de LE et LPS concernant les activités du ski nordique et alpin, de l'alpinisme et de la spéléologie. Il s'agirait donc de modifier la compétence territoriale d'un préfet. Pour ce faire, il faudrait modifier l'article R. 212-90 via un décret en conseil d'Etat et conseil des ministres, pour permettre au préfet de l'Isère d'agir au-delà de son département.

### **2.1.2. La DRJSCS d'Aquitaine : une inter-départementalisation inter-régionale de l'épreuve d'aptitude en matière de surf**

- [75] Les DDCS(PP) de la côte Atlantique et la DRJSCS d'Aquitaine, en lien avec le centre de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) de Talence et sous l'égide de la DS, ont travaillé à l'harmonisation des mesures de compensation, soit l'organisation des épreuves d'aptitude et des stages d'adaptation relatives aux demandes de LE et de LPS dans le domaine du surf. La « *note d'information relative au contenu et aux modalités d'organisation des mesures de compensation applicables aux ressortissants communautaires pour l'activité de surf* » du directeur des sports datée du 28 mars 2011, synthèse de ce travail, a été diffusée aux préfets de départements, DDCS(PP), DRJSCS et CREPS de toute la France. Elle prévoit que c'est la DRJSCS d'Aquitaine qui organise l'épreuve d'aptitude dans le domaine du surf pour l'ensemble du territoire national. Le candidat est alors évalué par un jury désigné et présidé par le DRJSCS d'Aquitaine ou son représentant.
- [76] Le stage d'adaptation quant à lui doit s'effectuer dans une école labellisée par la Fédération française de surf située dans le département dans lequel le migrant a procédé à sa déclaration.
- [77] Un travail d'harmonisation des pratiques est actuellement coordonné par la DS, avec les fédérations sportives, concernant notamment la natation, le judo, l'équitation, le canyonisme et le tennis de table.
- [78] Si cette pratique d'inter-départementalisation, pertinente sur le principe eu égard à l'expertise de la DRJSCS Aquitaine dans le domaine du surf, fonctionne, il convient de l'inscrire dans un cadre réglementaire correct. Ainsi, l'article 24 du décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements permet qu'un ministre, via un arrêté, confie à une DRJSCS, une compétence relevant des DDCS(PP) d'une autre région. Par conséquent, la mission préconise que la note du 28 mars 2011 soit remplacée par un arrêté du ministre en charge des sports et qu'il vise expressément l'article 24 du décret sus mentionné pour confier à la DRJSCS l'organisation des épreuves d'aptitude en matière de surf pour le compte de toutes les DDCS(PP) de France.
- [79] Au-delà de ces cas particuliers, de façon plus générale, et sans parler d'inter-départementalisation, les DRJSCS peuvent jouer leur rôle d'animation régionale. Ainsi, le chef du « pôle emploi et formation » de la DRJSCS Alsace coordonne les personnels départementaux en charge des dossiers de LE-LPS et a organisé quelques réunions avec les deux DDCS(PP) de la région pour échanger, mutualiser les expertises, et harmoniser les pratiques.

## 2.2. Les critères et les gains attendus de l'inter-départementalisation des demandes de LE-LPS

[80] Compte tenu de la faiblesse du nombre de dossiers de demandes de LE-LPS et de leur forte technicité, la mission IGAS-IGJS s'interroge sur l'intérêt de confier au niveau central la gestion des demandes de LE-LPS comme c'était le cas pour les demandes de LE avant 2010. De fait, le niveau central, via la CRQ notamment, traite toujours des demandes d'équivalence pour les ressortissants non communautaires et de reconnaissance des qualifications pour les communautaires quand les services détectent une différence substantielle de niveau. Les demandes sont déposées auprès des préfectures de département puis le dossier est remonté, le cas échéant, à la DS. Néanmoins, la mission IGAS-IGJS ayant vocation à faire des propositions sur l'inter-départementalisation des missions, elle n'a pas étudié cette option.

### 2.2.1. Un volume d'activité très différent d'un département à l'autre

[81] Il n'y a pas encore de statistique nationale mais la direction des sports estime, à partir des dossiers de LE instruits par elle en 2009, qu'environ 300 dossiers ont été déposés en 2010 pour les LE et les LPS en France. Par ailleurs, malgré l'absence de données nationales, on sait que le nombre de demandes est très différent d'une région à l'autre et d'un département à l'autre. La mission IGAS-IGJS l'a constaté dans les régions visitées.

Tableau 2 : Nombre de dossiers de LE-LPS déposés dans les 3 régions visitées en 2010-2011

	Année	LE	LPS
Alsace	2010	0	0
	2011*	4 <sup>6</sup>	0
Centre	2010	0	0
	2011*	2 <sup>7</sup> en cours	0
Rhône Alpes	2010	278	45
	2011*	339	65

Source : DRJSCS et DDCS(PP) des 3 régions - \* chiffres fournis en septembre 2011

[82] Ainsi, dans les trois régions visitées par la mission en 2011, les demandes de LE sont au nombre de :

- 4 en Alsace, exclusivement dans le Bas-Rhin ;
- 2 en cours de traitement en région Centre, exclusivement dans le Loir-et-Cher ;
- 339 en Rhône Alpes.

[83] Au sein même de la région Rhône-Alpes, les différences entre départements sont importantes. Pour 2011 notamment :

- l'Ain, l'Ardèche, la Drôme et la Loire ne comptent aucune demande de LE ni de LPS ;
- le Rhône fait état de 2 demandes de LE, la Savoie 3 et la Haute-Savoie 7 tandis que les demandes de LPS sont de 10 en Savoie et 10 en Haute-Savoie ;
- l'Isère quant à elle examine 327 demandes de LE dont 39 hors activités à environnement spécifique, et 45 demandes de LE dont 18 hors activités à environnement spécifique (cf. : tableaux 3 et 4).

<sup>6</sup> Equitation, boxe, natation (en cours), basket (en cours).

<sup>7</sup> Escalade et tennis de table.

[84] L'hétérogénéité du nombre de dossiers traités et le fait que certaines DDCS(PP) soient très peu sollicitées plaident, pour la mission IGAS-IGJS, en faveur d'une mutualisation de la gestion des dossiers.

### **2.2.2. La technicité des dossiers et de la procédure**

[85] L'instruction des demandes de LE-LPS repose sur une expertise forcément rare car très précise. C'est a priori auprès des professeurs de sports qu'elle peut être trouvée. Ces personnels se trouvent en nombre limité dans les directions, notamment les DDCS(PP). De plus, compte tenu du champ que recouvre l'instruction des dossiers de LE-LPS, il est peu probable de bénéficier de deux spécialistes de la même APS dans une seule direction.

[86] En effet, l'instruction des demandes de LE-LPS nécessite de connaître les APS et les qualifications, titres, diplômes, nécessaires à leur mise en œuvre par un éducateur sportif, ainsi que les formations des autres pays de l'Union européenne. Cela recouvre :

- plus de 80 APS, même si les demandes sont - a priori - plutôt concentrées sur certaines d'entre elles ;
- 27 Etats avec des formations, des titres et diplômes, des systèmes de reconnaissances d'expérience tous différents (par exemple, certains Etats permettent à leur « collectivités territoriales » de délivrer des titres et diplômes alors que d'autres Etats, a contrario, ne règlementent pas la profession d'éducateur sportif, etc.).

[87] Enfin, la procédure elle-même est relativement complexe puisqu'elle recouvre deux parties distinctes :

- l'une purement administrative compte de nombreuses tâches (procédure différente entre LE et LPS, cf. : partie 1) ;
- l'autre purement d'expertise technique.

### **2.2.3. La géographie ou le climat, la saisonnalité de l'exercice des APS, l'attractivité « générale » des territoires**

[88] Trois autres critères d'inter-départementalisation semblent se dégager :

- certaines APS, parce qu'elles ne peuvent s'exercer que dans des conditions géographiques et climatiques particulières (ex. : mer, montagne, rivière, nécessité de neige ou de beau temps), sont concentrées sur certains territoires. De ce fait, les demandes de LE et de LPS sont d'ores et déjà centrées sur les DDCS(PP) des départements concernés. On peut donc supposer que l'expertise relative à ces APS est davantage développée dans ces directions. C'est en partie pour ces raisons que le législateur a, par dérogation au principe sus mentionné, confié à deux préfets en particulier, la gestion des demandes de LE et LPS pour les activités à environnement spécifique, quel que soit le lieu d'exercice des professionnels sur le territoire national ;
- un autre critère pourrait être la saisonnalité de l'activité : ainsi, le vol libre, le canoë ou le canyionisme par exemple, se pratiquent plutôt aux beaux jours ; les demandes de LE-LPS peuvent de ce fait être regroupées sur certaines périodes de l'année. Une concentration des dossiers dans une seule direction pourrait permettre une plus grande comparaison des dossiers, une mobilisation exclusive (ou majoritaire) des agents sur cette analyse pour un temps déterminé dans l'année et donc in fine, une meilleure analyse des dossiers. En l'absence de statistique, ce postulat reste néanmoins théorique ;

- les territoires sont plus ou moins attractifs pour les demandeurs (par exemple : région limitrophe, marché du travail dynamique, « héliotropisme », région très peuplée etc.). Ainsi, il est possible que certaines APS fassent l'objet de davantage de demandes dans certaines DDCS(PP) par exemple. Une direction pourrait alors se charger de la gestion des dossiers pour l'ensemble de la région ou au-delà (ex. : pour les sports de combats). En l'absence de statistique, ce postulat reste néanmoins théorique.

#### **2.2.4. Les gains attendus : un renforcement de la compétence des agents, une plus grande attractivité des DDCS(PP), un meilleur service rendu**

[89] L'inter-départementalisation de l'instruction des demandes de LE-LPS permettrait de concentrer la mission dans la direction où se trouve l'expertise au départ, ou de concentrer les dossiers afin de développer une expertise et de spécialiser une direction avec pour corollaire, la valorisation de la direction et de l'agent (ou des agents) qui en sont chargés. Au-delà, un flux de dossiers suffisant permettrait d'entretenir la compétence.

[90] En outre cette concentration de l'expertise devrait permettre :

- de gagner du temps, une pratique irrégulière de cette mission nécessitant de se replonger dans la réglementation et de mettre à jour le réseau des interlocuteurs ;
- de donner une meilleure visibilité à l'utilisateur, car une direction serait chef de file sur une APS (ceci dans le respect de la proximité, la demande étant faite dans le département d'exercice principal, voir infra) ;
- de rendre un meilleur service rendu à l'utilisateur en évitant un éparpillement des instructions.

[91] Compte tenu de ce qui précède, la mission IGAS-IGJS fait l'hypothèse qu'en sus de l'aide – indispensable – des professeurs de sports qui exercent des fonctions de conseillers techniques sportifs auprès des ligues régionales ou comités régionaux des fédérations sportives et des inspecteurs coordonnateurs, **les directions peuvent développer une connaissance approfondie d'une voire quelques APS et des qualifications qui y sont attachées. Ces « pôles de spécialisation » pourraient ensuite acquérir une expertise sur les titres et diplômes de l'UE, en lien avec les experts sus mentionnés. De fait et compte tenu de la localisation des inspecteurs coordonnateurs notamment, les directions prestataires pourraient préférentiellement être celles dans lesquelles ces experts sont affectés.**

### **3. LES CONTRAINTES ET LES LEVIERS DE L'INTER-DEPARTEMENTALISATION DES DEMANDES DE LE-LPS**

#### ***3.1. Les contraintes à l'inter-départementalisation et leurs limites***

##### **3.1.1. Le respect des délais**

- La réponse à une demande de LPS doit être rendue sous un mois si le dossier est complet et sous trois mois maximum. « *Dans tous les cas, la prestation de services doit pouvoir intervenir dans les trois mois suivant la réception du dossier de déclaration complet* » (cf. : article R. 212-93 du CS).
- La réponse à une demande de LE doit être rendue sous trois mois si le dossier est complet et quatre mois maximum. « *La décision du préfet de délivrer une carte professionnelle intervient dans un délai de trois mois à compter de la présentation du dossier complet du déclarant. Ce délai peut être prorogé d'un mois, par décision motivée* » (cf. : article R. 212-90-2 du CS).

[92] La direction des sports confirme que le délai dans lequel les mesures de compensation doivent être organisées n'est pas spécifié par les textes, mais il résulte du délai très contraint dans lesquels doit impérativement intervenir la décision du préfet, soit quatre mois maximum pour les demandes de LE et trois mois dans le cas de la LPS<sup>8</sup>.

[93] Par ailleurs, la Commission européenne envisage de modifier la directive 2005/36/CE et notamment de raccourcir les délais de réponse de l'administration<sup>9</sup>. S'ils étaient encore réduits, il paraît peu possible qu'une inter-départementalisation, totale ou partielle, de la gestion des LPS soit envisageable.

### 3.1.2. La nécessité de la proximité n'est pas évidente

#### 3.1.2.1. La pertinence du traitement des demandes de LE-LPS par le niveau départemental

[94] La décision de confier les missions de LE au niveau départemental, en sus des demandes de LPS, a été prise :

- compte tenu des missions des préfets de département relatives à la protection des usagers, en cohérence avec le rôle des DDCCS(PP) relatif à l'autorisation d'exercice des éducateurs sportifs nationaux ;
- et parce que le niveau central a considéré que l'instruction des demandes de LE et de LPS était davantage liée à l'autorisation et aux conditions d'exercice qu'à la certification (à la charge des DRJSCS) à travers :
  - la délivrance des cartes professionnelles ;
  - la garantie de la sécurité des pratiquants et des tiers dans le secteur des APS, compétence traditionnelle des préfets dans leur département ;
  - le contrôle des éducateurs sportifs (pouvoir de police administrative).

[95] Par ailleurs, un éducateur sportif est, dans la très grande majorité des cas, rattaché à un établissement d'APS, établissement qui lui aussi doit se déclarer auprès de la DDCCS(PP) et peut également faire l'objet de contrôles par le préfet de département. La connaissance par la DDCCS(PP) de la structure, du profil de poste attendu, de l'environnement local etc. peut faciliter l'analyse des qualifications du migrant au regard des compétences attendues.

---

<sup>8</sup> Le stage d'adaptation et l'épreuve d'aptitude doivent donc être organisés de sorte à permettre au préfet de se prononcer dans les délais requis. Néanmoins, lorsque le stage ou l'épreuve d'aptitude nécessitent des conditions particulières (présence de neige par exemple), ils sont de fait, réalisés dans un calendrier contraint par des données extérieures aux services déconcentrés de l'Etat (saisons) et ne permettent pas nécessairement de répondre aux exigences réglementaires. D'après la direction des Sports, la commission européenne admet une tolérance dans ces cas-là. A la connaissance de la mission, il n'existe aucun contentieux sur ce point en France. En tout état de cause, y compris dans ces cas particuliers, l'instruction des dossiers doit quant à elle, toujours respecter les délais réglementaires.

<sup>9</sup> cf. : le Livre vert « moderniser la directive sur les qualifications professionnelles » actuellement en cours d'étude dans les Etats membres prévoit de réduire les délais de moitié. D'autres propositions relatives à l'accès partiel à une profession (dissocier le ski du snowboard), allègement des dispositions en fonction de la nationalité seraient de nature à remettre en cause l'organisation actuelle

### 3.1.2.2. Les atouts des DRJSCS en matière d'instruction des demandes de LE-LPS

- [96] Si l'instruction des demandes de LE-LPS est liée à l'exercice des professionnels et aux fonctions de contrôle et de sécurité des usagers des DDCS(PP), la mission IGAS-IGJS s'est interrogée sur le lien entre la vérification des qualifications dans ce cadre et la mission de formation et de certification des DRJSCS.
- [97] Les DRJSCS bénéficient d'une expertise importante en matière de formations, titres et diplômes français. Or, les dossiers de demandes de LE et LPS sont techniques et concernent les qualifications et l'expérience des ressortissants communautaires. L'exigence de connaissances en matière de contenu des formations est au moins aussi importante que celles relatives à la réglementation de l'exercice d'une APS. En matière de LE-LPS, l'expertise demandée aux services porte sur des diplômes étrangers et non pas sur des diplômes français. Les DRJSCS sont effectivement compétentes pour les seconds et n'ont aucune information sur les premiers, mais pas plus que les DDCS(PP).
- [98] De plus, les DRJSCS peuvent, selon les cas, compter davantage de professeurs de sports que les DDCS(PP) dans leurs effectifs et donc remplir cette mission de façon plus efficace. Le directeur de la DRJSCS est le supérieur hiérarchique des professeurs de sports qui exercent des fonctions de conseillers techniques sportifs auprès des ligues régionales ou comités régionaux des fédérations sportives ; il est donc possible qu'il puisse mobiliser leur expertise sur les APS plus facilement qu'une DDCS(PP).
- [99] Ainsi, la mission IGAS-IGJS considère que la reconnaissance des qualifications dans le cadre des demandes de LE-LPS peut légitimement être réalisée par les DRJSCS, ce qui est notamment le cas pour les professionnels paramédicaux.

**La gestion des demandes de LE-LPS des professionnels paramédicaux est confiée au niveau régional et s'organise, pour certains aspects, selon une logique d'« inter-régionalité »**

La mission IGAS-IGJS note que, dans une procédure certes différente, le ministère en charge de la santé a fait le choix de confier aux préfets de région (sauf par exception aux préfets de département), la décision d'exercer en libre établissement pour les professionnels paramédicaux, après un examen des dossiers de LE par des commissions situées au niveau de la DRJSCS (sauf par exception par une commission nationale).

Compte tenu du niveau de spécialisation demandé pour l'examen des dossiers, du champ concerné (plus de 20 professions) et de la composition des commissions, les préfets, dans une logique inter-régionale, peuvent faire appel à des spécialistes de certaines professions et/ou professionnels spécifiques (enseignants par exemple) d'autres régions.

De plus, pour les demandes de LPS, c'est le ministre qui est compétent pour leur donner une suite positive ou négative. Il s'appuie sur l'avis d'une des commissions régionales désignée par arrêté pour chaque profession. Ainsi, si pour les demandes de LE, chaque commission régionale mise en place est compétente pour sa propre région, il existe une forme d'inter-régionalisation pour l'examen des demandes de LPS compte tenu du faible nombre de demandes et de la forte technicité des dossiers.

Enfin, à part pour les professions numériquement les plus nombreuses, les DRJSCS habilitées à organiser les mesures de compensation sont limitées, eu égard à l'implantation géographique de structures de formation pouvant organiser ces mesures<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> cf. : circulaire n°DGOS/RH2/2011/169 du 11 mai 2011 relative à la mise en œuvre de la déconcentration des procédures d'autorisation d'exercice et de libre prestation de services (professions paramédicales), notamment les annexes 2 et 5.

- [100] Ainsi, il apparaît à la mission IGAS-IGJS que si la proximité, au sens d'une instruction des demandes de LE-LPS par les DDCCS(PP) est intéressante car complémentaire avec leurs missions de contrôle notamment, elle n'est pas incontournable et la gestion des demandes de LE-LPS peut être réalisée par les DRJSCS, en lien avec leur mission de formation-certification.
- [101] La mission IGAS-IGJS a donc analysé l'inter-départementalisation des demandes de LE-LPS d'éducateur sportif selon les modalités M3 et M1 (cf. : infra).

### **3.2. Les leviers et les facteurs de réussite de l'inter-départementalisation**

#### **3.2.1. L'informatisation et la numérisation des demandes de LE et de LPS devrait permettre de gagner du temps**

- [102] Si elle était mise en place, l'inter-départementalisation devrait être la plus transparente pour l'utilisateur. Ainsi, une information simple devrait être disponible sur le site de chaque préfecture et de chaque direction, mettant à disposition des usagers des informations relatives au déroulement de la procédure, aux documents à remplir (demande) et à scanner (justificatifs) ainsi que l'adresse électronique où envoyer le dossier pour chaque APS. L'utilisateur devrait être informé de la direction qui instruirait son dossier pour des échanges ultérieurs.
- [103] La dématérialisation du dossier et la numérisation des pièces du dossier par chaque candidat devrait être mise en œuvre. La direction des sports a confirmé à la mission IGAS-IGJS, qu'au même titre qu'un Etat est en droit de demander au migrant de traduire un certain nombre de documents, il peut lui demander de scanner les pièces de son dossier (un envoi papier peut être conservé). La numérisation totale du dossier faciliterait les échanges de dossiers entre directions, avec la CRQ et avec les experts le cas échéant. Cette dématérialisation est en cours (cf. : 2.4.3).
- [104] La mise en place de courriers types, comme c'est le cas pour la DDCCS de l'Isère (avec l'application ad hoc « FORMS ») et la DRJSCS PACA par exemple, est également une mesure de nature à faciliter le déroulement du processus. A ce titre, le logiciel EAPS permet d'ores et déjà l'édition de certains documents selon un modèle harmonisé<sup>11</sup>.
- [105] Afin de gagner du temps et si les pièces transmises le permettaient, il paraîtrait également intéressant que la direction prestataire<sup>12</sup> puisse commencer à travailler au fond, même si le dossier était incomplet. L'instruction du dossier pourrait ainsi commencer avant que les délais réglementaires ne courent. C'est d'ailleurs une pratique qui a été rapportée à la mission IGAS-IGJS.
- [106] A ce titre, une étude précise (du type des analyses de processus réalisées par la DGME) des différentes tâches et processus de gestion des demandes de LE-LPS permettrait sans doute d'améliorer son efficacité.

#### **3.2.2. La requalification, lorsque c'est possible, des demandes de LPS en demandes de LE**

- [107] Les directions ont intérêt à traiter des demandes de LE étant donné qu'elles disposent d'un délai plus long pour rendre leurs réponses que lorsque ce sont des demandes de LPS.

---

<sup>11</sup> Le logiciel EAPS, qui vient d'être entièrement refondu, permet notamment (car il a des fonctionnalités relatives aux établissements d'APS), d'éditer les cartes professionnelles, quelle que soit la qualité du déclarant (personnes ayant obtenu leur diplôme en France, ressortissants communautaires dont les qualifications ont été reconnues et ressortissants extra-communautaires ayant obtenu l'équivalence de leur diplôme avec un diplôme français) et les récépissés de déclaration de prestation de services.

<sup>12</sup> Le terme « prestataire » fait référence à la direction ayant la charge de réaliser la mission ou des tâches pour le compte de la direction « bénéficiaire » de l'inter-départementalisation.

- [108] Elles disposent d'une marge de manœuvre – tolérée par la Commission européenne mais conditionnée – pour requalifier les demandes de LPS en demandes de LE lorsque l'activité est saisonnalisée. La Commission européenne admet, si le ressortissant communautaire s'installe effectivement dans le pays où il veut exercer, que les demandes soient considérées comme des demandes de LE et non de LPS. Elle tolère également, lorsque l'APS est exercée très peu de temps dans l'année, pour des raisons climatiques consubstantielles, que les demandes soient considérées comme des demandes de LE et non de LPS. La commission ne fournit aucune référence et encore moins de norme en la matière. C'est une pratique qui a été rapportée à la mission IGAS-IGJS, notamment la DDCS de l'Isère en ce qui concerne les activités à environnement spécifique, par nature saisonnalisées.
- [109] Ainsi, les directions, dans leur mission de conseil des migrants, en amont du dépôt de leur demande, peuvent orienter leur choix, avec raison et proportionnalité conformément à la position de la commission européenne.

### **3.2.3. La mise à disposition d'une base de données nationale opérationnelle courant 2012 et le recours à des experts nationaux (déjà possible)**

- [110] De la même façon, l'informatisation de la procédure, son harmonisation, et surtout la mise à disposition de la pratique des directions prestataires, seraient de nature à faciliter l'instruction des dossiers et à réduire les délais. La direction des sports est en train de travailler à l'édification de la base nationale de données et d'un logiciel spécifique à la gestion des demandes de LE et LPS – ARQUEDI - pour lesquels les agents des DDCS(PP) devraient être formés à compter de juin 2012.
- [111] Dans ce cadre, les informations seront communicables d'une direction à l'autre et permettront un échange des pratiques à l'échelle nationale. De plus, pour un migrant donné, une direction pourra, le cas échéant, savoir si une ou des demandes ont été déposées et la ou les réponses qui y ont été apportées. En outre, cet outil permettra de produire des statistiques. Ces dernières devraient confirmer l'hétérogénéité des volumes traités entre départements et permettre d'identifier les directions « pilotes » sur une APS donnée.
- [112] Il existe déjà des « outils » au service des DDCS(PP) dans leur travail d'instruction qui pourront bien évidemment toujours être activés si la mission était inter-départementalisée. Compte tenu du caractère fortement évolutif de la liste de référence des diplômes et titres dans les différents Etats de l'Union européenne dans le domaine sportif, la DS ne propose pas de liste de diplômes, titres et formations des différents Etats qui équivalent aux diplômes français. En revanche, elle tient à jour et communique aux services territoriaux :
- une liste d'experts qui représentent les directions techniques des fédérations sportives (elles-mêmes en lien avec les fédérations internationales) ;
  - une liste « d'inspecteurs coordonnateurs » d'un diplôme dans une discipline sportive : ces référents ont des missions relatives à l'harmonisation des formations et des travaux des jurys des diplômes et animent un réseau national sur leur domaine de compétences. Ils sont tous volontaires et sont affectés soit en administration centrale, soit dans les services territoriaux<sup>13</sup>.

- [113] De plus, le « bureau des métiers, des diplômes et de la réglementation (C1) » au sein de la « sous direction de l'emploi et des formations » de la DS suit les questions relatives aux LE et LPS et informe régulièrement les services déconcentrés des évolutions relatives aux demandes de LE-LPS. Les recours sont traités par la mission juridique de la DS en lien avec le bureau C1 et les services territoriaux.

---

<sup>13</sup> Sur les 73 inspecteurs coordonnateurs recensés au 8 juin 2011, 30 travaillaient en DDCS ou DDCS(PP), 19 en CREPS et 14 en DRJSCS.

### 3.2.4. L'utilisation de la délégation de signature

[114] De façon schématique, la reconnaissance de l'adéquation des qualifications du ressortissant communautaire aux exigences françaises passe par deux phases :

- la reconnaissance des qualifications au regard des titres et diplômes et/ou de l'exercice des ressortissants communautaires ;
- la formalisation de l'accord du préfet pour l'exercice du professionnel dans le département.

[115] La mission s'est interrogée sur le fait de savoir si la première phase du processus donnait lieu à un acte individuel opposable et donc à une possible délégation de signature entre le préfet de département et un chef de service (DR ou DD).

- Concernant les demandes de LPS, les textes sont clairs. Selon les cas, le préfet notifie au ressortissant communautaire (cf. : article R. 212-93 du CS) soit une demande motivée d'informations complémentaires ; soit un récépissé de déclaration de prestation de services ; soit sa décision de le soumettre à une épreuve d'aptitude. Il existe bien un acte formel, le récépissé de déclaration de LPS, par lequel le préfet reconnaît que les qualifications du ressortissant communautaire lui permettent d'exercer en France. Ainsi, tout le processus d'instruction des demandes de LPS (hors dépôt de dossier) jusqu'au récépissé peut faire l'objet d'une délégation de signature, dans le respect des textes relatifs à cet objet.
- Concernant les demandes de LE, la vérification des qualifications fait bien l'objet d'une instruction particulière (cf. : article R. 212-90 du CS). C'est la délivrance de la carte professionnelle qui permet de reconnaître formellement les qualifications professionnelles et d'autoriser l'exercice (cf. : article R. 212-89 du CS). En attendant que le logiciel EAPS permette d'éditer des cartes portant mention des seules conditions d'exercice à l'exclusion des diplômes, la DS avait demandé aux services de délivrer une attestation de libre établissement.<sup>14</sup> La mission fait l'hypothèse que la reconnaissance des qualifications en matière de LE donne toujours lieu à cette attestation, cette décision pouvant faire grief. Ainsi, tout le processus d'instruction des demandes de LE (hors dépôt de dossier) jusqu'à cette attestation peut faire l'objet d'une délégation de signature, dans le respect des textes relatifs à cet objet. Elle est suivie de la délivrance d'une carte professionnelle par la DDCS bénéficiaire (cf. : 4.1.2).

[116] La mission IGAS-IGJS estime que compte tenu, notamment des gains de temps qu'elle permet, la délégation de signature doit être utilisée lorsqu'elle est juridiquement possible (voir : infra).

## 4. LES 2 SCENARII D'INTER-DEPARTMENTALISATION

[117] La mission IGAS-IGJS a analysé deux scenarii :

- d'une part, l'interdépartementalisation d'une partie de l'instruction des demandes de LE-LPS, soit une « inter-départementalisation partielle » (scénario 1) ;
- d'autre part l'inter-départementalisation de la « totalité » de l'instruction des demandes de LE-LPS (scénario 2).

---

<sup>14</sup> Pour le ski et le snowboard, la délivrance d'une telle attestation est expressément prévue, respectivement aux articles A. 212-192 du code du sport et 28-2 de l'arrêté du 25 octobre 2004 fixant les conditions d'obtention de la partie spécifique du brevet d'Etat d'éducateur sportif du 1<sup>er</sup> degré, option « ski alpin ».

#### **4.1. Les deux partis pris de la mission IGAS-IGJS**

##### **4.1.1. Le caractère indissociable de l'examen des demandes de LE et des demandes de LPS**

[118] La mission IGAS-IGJS estime que l'intérêt premier de l'inter-départementalisation réside dans la concentration de l'expertise relative aux APS, aux formations et aux qualifications professionnelles. En effet, si la procédure administrative est assez lourde et nécessite un certain apprentissage, la véritable technicité réside dans la connaissance des APS et des diplômes, titres et formations étrangers. Or, cette expertise est commune aux dossiers de LE et de LPS.

[119] La mission IGAS-IGJS estime donc qu'il serait inutile de confier l'instruction des demandes de LE pour une APS à une direction X et les demandes de LPS relevant de la même APS à une direction Y. **Elle considère donc que l'instruction des demandes de LE et de LPS, pour une APS donnée, est indissociable et que le service qui les traite doit être le même.**

##### **4.1.2. Le dépôt de la demande et de la délivrance de la carte professionnelle restent du ressort de la direction bénéficiaire**

[120] La mission IGAS-IGJS estime que le début et la fin de la procédure doivent demeurer dans la DDCS(PP) du lieu d'exercice principal.

[121] La nécessité, pour toute personne désirant exercer en tant qu'éducateur sportif sur le territoire national, qu'il soit ressortissant communautaire ou français<sup>15</sup>, de se déclarer dans le département où il va exercer principalement est justifiée par des exigences de sécurité et de qualité de service. Par ailleurs, la délivrance de la carte professionnelle correspond à l'accord, par le préfet, adressé au professionnel, d'exercer dans son département, après validation de ses qualifications professionnelles et de son honorabilité. Elle permet aux DDCS(PP) de tenir à jour le fichier des éducateurs sportifs exerçant dans leur département, en lien direct avec les contrôles sus mentionnés.

[122] Ainsi, il paraît, en l'état actuel des compétences des DDCS(PP), peu pertinent de transférer le dépôt de la candidature. Par ailleurs, et nonobstant les éventuelles modifications qui pourraient affecter la délivrance de la carte professionnelle, il paraît logique qu'elle soit délivrée par le préfet du département dans lequel la personne va exercer de façon principale. Le dépôt des candidatures et la délivrance de la carte professionnelle restent donc du ressort de la direction bénéficiaire.

[123] En conclusion, lorsque la mission évoque une inter-départementalisation « totale » ou « partielle » de la demande de LE ou de LPS, elle entend l'instruction de l'ensemble du dossier, à l'exception de son dépôt et de la délivrance de la carte professionnelle (pour les demandes de LE) ainsi que de l'éventuel accueil du candidat à ces deux étapes de la procédure.

---

<sup>15</sup> « Toute personne désirant exercer l'une des fonctions mentionnée à l'article L. 212-1 et titulaire des diplômes, titres à finalité professionnelle ou certificats de qualification inscrits sur la liste arrêtée par le ministre chargé des sports prévue à l'article R. 212-2 doit en faire préalablement la déclaration au préfet du département dans lequel elle compte exercer son activité à titre principal » (article R. 212-85).

**4.2. *L'inter-départementalisation partielle (scénario 1) est inopérante car la procédure d'instruction des demandes LE-LPS constitue un tout indivisible***

**4.2.1. L'inter-départementalisation selon un schéma « back office » / « front office » n'est pas un scénario opérant**

[124] Ce scénario consiste à inter-départementaliser la procédure via une segmentation entre tâches de « back office » et tâches de « front office », sur le modèle suivant :

- un « back office » constitué des « tâches administratives » telles que la vérification du caractère complet du dossier, la demande de pièces complémentaires, l'envoi de l'accusé de réception pour les dossiers de LE, l'envoi d'une demande d'informations complémentaires formelle pour les demandes de LPS, la reconnaissance de la langue française, la vérification de l'honorabilité etc ;
- un « front office » constitué de « l'expertise technique » relative à l'examen des titres, diplômes, formation, qualifications et expériences des migrants au regard des exigences françaises, en lien avec les experts nationaux sus mentionnés.

[125] La mission IGAS-IGJS considère que cette segmentation n'est pas pertinente car :

- elle serait source de confusion pour le migrant confronté à deux directions ;
- elle serait dévalorisante pour la direction et les agents chargés du back office ;
- elle serait contre-productive :
  - car les tâches administratives et techniques sont liées (par exemple, c'est au cours des entretiens avec les demandeurs sur leur expérience qu'est évaluée la maîtrise de la langue <sup>16</sup>; les échanges lors de la constitution du dossier permettent de mieux comprendre la demande du migrant et le cas échéant de l'orienter vers une demande de LE plutôt que de LPS etc.) ;
  - elle générerait des allers-retours et de la coordination entre directions prestataire et bénéficiaire alors que les délais d'instruction sont contraints.

**4.2.2. L'inter-départementalisation d'un segment du processus d'instruction des demandes de LE-LP n'est pas un scénario opérant**

4.2.2.1. La segmentation de la procédure serait contre productive

[126] On pourrait imaginer que seules certaines tâches, qu'elles soient administratives ou techniques, de la procédure d'instruction des demandes de LE et de LPS, soient inter-départementalisées : par exemple la vérification de la langue française ou de l'honorabilité, ou la validité juridique des titres et diplômes.

[127] La mission IGAS-IGJS considère que cette segmentation n'est pas pertinente car :

- elle serait source de confusion pour l'utilisateur si la tâche inter-départementalisée le mettait en lien avec une direction prestataire forcément différente de la direction bénéficiaire ;
- elle pourrait peser sur les délais si elle nécessitait des échanges entre prestataire et bénéficiaire ;
- il n'est pas évident qu'elle ferait gagner beaucoup de temps d'instruction à la direction bénéficiaire et par conséquent, elle ne générerait pas d'économie de moyens.

<sup>16</sup> Cf.: tableau 5

[128] Ainsi, la mission IGAS-IGJS exclut toute hypothèse d'inter-départementalisation partielle à une exception près. Il s'agit de l'organisation des mesures de compensation qui présente la particularité d'être totalement détachable du reste du processus d'instruction et que les DDCCS(PP) sont incapables de mettre en œuvre.

#### 4.2.2.2. Le cas particulier des mesures de compensation

[129] Il s'agit de l'inter-départementalisation de l'organisation des épreuves d'aptitude et des stages d'adaptation, qui existe déjà selon la modalité M1. Cette solution présente un avantage certain car la DRJSCS organise des épreuves d'aptitude et des stages d'adaptation dans le cadre de sa mission de formation-certification, ce qui n'est pas le cas de la DDCCS(PP). Le nombre de stages et d'épreuves d'aptitude liées aux demandes de LE-LPS sont marginales en comparaison de ceux organisés par la DRJSCS dans le cadre des cursus de formation. Le surcoût pour la DRJSCS d'une intégration des mesures de compensation pour le compte des DDCCS(PP) (location de matériel et d'équipement par exemple, mobilisation de moyens humains) est donc marginal pour les DRJSCS. On peut néanmoins imaginer que la DDCCS(PP) ou les candidats prennent en charge le coût des épreuves<sup>17</sup>.

[130] Compte tenu que les DDCCS(PP) sont règlementairement chargées de concourir à la « formation, à la certification et à l'observation des métiers et de l'emploi dans les domaines des sports, de la jeunesse et de l'éducation populaire ainsi que dans le champ social »<sup>18</sup>, lorsque la coopération se limite à la région, une simple décision après un examen en CAR suffit.

[131] En revanche, lorsque l'inter-départementalisation se fait en dehors de la région (cf. : l'exemple de la DRJSCS Aquitaine sus-mentionné), les outils juridiques sont les mêmes que dans le cas d'une inter-départementalisation totale via la modalité M1, avec les avantages et les inconvénients qui leur sont propres.

### 4.3. *L'inter-départementalisation de la « totalité » (scénario 2) de la mission est pertinente*

[132] La mission IGAS-IGJS a étudié deux cas de figure au sein du scénario 2 :

- une inter-départementalisation qui dépasse les frontières d'une région (scénario 2 bis) ;
- une inter-départementalisation infra régionale (scénario 2 ter).

[133] Après analyse, elle conclut que l'inter-départementalisation inter-régionale est la meilleure solution.

---

<sup>17</sup> L'article D. 211-76, 8° du code du sport, dans sa rédaction issue du décret du 3 juin 2011 prévoit que « Le conseil d'administration [des CREPS] délibère notamment sur le tarif des prestations proposées par l'établissement, notamment pour l'organisation des épreuves d'aptitude mentionnées aux articles R. 212-90-1 et R. 212-93 ».

<sup>18</sup> Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles

#### **4.3.1. L'inter-départementalisation des demandes de LE-LPS, selon une logique inter-régionale (scénario 2 bis), paraît particulièrement appropriée et s'appliquerait selon M1 et M3**

[134] Compte tenu de la nécessité de concentrer l'expertise relative aux APS et des différences de volumétrie dans les demandes de LE-LPS, la mission IGAS-IGJS estime qu'il serait pertinent, sur le modèle<sup>19</sup> des activités à environnement spécifique, de confier la gestion de toutes les demandes de LE-LPS pour une APS donnée (ou quelques APS) :

- à une (ou quelques DDCCS(PP)), pour l'ensemble des DDCCS(PP) de France (M1) ;
- ou une (ou quelques DRJSCS), pour l'ensemble des DDCCS(PP) de France (M3).

[135] M3 ou M1 pourraient s'appliquer indépendamment, le choix d'une direction prestataire s'opérant en fonction notamment de la présence de spécialistes d'une APS, ou de la spécificité géographique des territoires.

[136] Le choix des supports juridiques passent par le caractère pérenne ou non de la mission inter-départementalisée.

4.3.1.1. Les APS pour lesquelles l'expertise est concentrée sur quelques territoires, notamment celles pour lesquelles l'exercice est lié à des conditions géographiques et/ou climatiques

[137] Cette inter-départementalisation est envisageable, par exemple, dans le cas d'une DDCCS(PP) ou d'une DRJSCS côtière, qui traiterait des demandes de LE-LPS dans le domaine du surf, du kitesurf (planche aérotractée) ou de la voile, pour le compte de toutes les DDCCS(PP) de France. Elle pourrait également s'envisager pour le canyoning ou le canoë.

[138] Cette inter-départementalisation pourrait se traduire par la prise d'un arrêté du Premier ministre (M3)<sup>20</sup> ou du ministre en charge des sports (M1)<sup>21</sup> car elle correspond à une relative permanence des missions et une pérennité dans leur objet.

---

<sup>19</sup> Toutes les demandes de LE-LPS déposées en France concernant les activités à environnement spécifiques sont confiées à un seul préfet ; la mission IGAS-IGJS préconise de confier les demandes de LE-LPS à une direction en France, DJSCS ou DDCCS(PP) et non à un préfet (ce qui nécessiterait la prise d'un décret en conseil d'Etat et conseil des ministres). Elle entend donc ici le terme « modèle » comme exemple d'inter-départementalisation inter-régionale mais pas dans ses modalités pratiques.

<sup>20</sup> L'article 7 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux DDI permettrait de confier à une DDCCS(PP), via un arrêté du Premier ministre, la gestion des demandes de LE-LPS pour le compte d'une ou de plusieurs DDCCS(PP). Dans le cadre de la prise d'un arrêté du Premier ministre, le 3° de l'article 43 du décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements autorise également une délégation de signature.

<sup>21</sup> L'article 24 du décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements permet qu'un ministre, via un arrêté, confie à une DRJSCS, une compétence relevant des DDCCS(PP) d'une autre région.

[139] L'un des avantages de ces hypothèses est que le préfet de département peut déléguer sa signature au directeur départemental de la DDCS(PP) ou au directeur régional de la DRJSCS prestataire. Cette délégation de signature permet de dégager la direction « bénéficiaire » de toute responsabilité dans la gestion des dossiers et de gagner du temps, la direction prestataire délivrant elle-même les actes relatifs à la reconnaissance des qualifications. De plus, l'arrêté du Premier ministre (M3) ou du ministre en charge des sports (M1) donne une visibilité et une reconnaissance certaine à la DDCS(PP) ou la DRJSCS prestataire et aux agents chargés de la mission inter-départementalisée. Enfin, ces solutions permettent qu'une DDCS(PP) ou qu'une DRJSCS agisse pour le compte de DDCS(PP) extérieures à la région.

[140] Ainsi, **pour les APS dont l'exercice est localisé, la mission IGAS-IGJS préconise une inter-départementalisation inter-régionale via la prise d'un arrêté (du Premier ministre ou du ministre des sports selon la modalité M3 ou M1)** plutôt que via une délégation de gestion toujours possible mais moins pertinente au regard des délais de traitement des dossiers.

4.3.1.2. Les APS pour lesquelles l'exercice est réparti sur tout le territoire national, sans lien avec des conditions géographiques et/ou climatiques

[141] Cette inter-départementalisation est envisageable, par exemple, dans le cas où une DDCS(PP) ou d'une DRJSCS compte un spécialiste ou expert d'une APS particulière ou qu'elle souhaite développer une expertise sur une APS, sans que des conditions climatiques ou géographiques ne puissent garantir un minimum de pérennité de l'activité (par exemple, le judo ou la gym).

[142] Compte tenu de ce relatif manque de stabilité, la délégation de gestion entre une DDCS(PP) ou une DRJSCS et toutes les DDCS(PP) de France, serait alors la meilleure solution car plus souple et évolutive que les arrêtés sus mentionnés. Elle permet de déléguer l'instruction des demandes de LE-LPS, quelle que soit l'APS concernée mais sans délégation de signature.

[143] Ainsi, **pour les APS dont l'exercice est disséminé, la mission IGAS-IGJS préconise une inter-départementalisation inter-régionale M3 ou M1 via une délégation de gestion.**

#### **4.3.2. L'inter-départementalisation infra-régionale des demandes de LE-LPS (scénario 2 ter) est possible mais paraît moins adaptée et plutôt favorable à M1 et aux APS dont l'exercice est réparti sur l'ensemble du territoire**

[144] La mission IGAS-IGJS estime que cette concentration de l'expertise en interne à la région serait une solution par défaut, si une issue inter-régionale ne pouvait être trouvée, faute de directions prestataires volontaires par exemple. En effet, la concentration de l'expertise au sein d'une même région ne serait pas aussi bénéfique qu'une inter-départementalisation centrée sur une voire quelques directions en France (meilleure optimisation et rationalisation des procédures).

[145] **Cette hypothèse s'attacherait préférentiellement à des APS pour lesquelles l'exercice est relativement réparti sur le territoire et l'expertise plus répandue** (par exemple, l'équitation, les métiers de la forme ou les activités physiques pour tous). Elle concernerait un nombre de demandes beaucoup moins important que dans le scénario 2 bis. Afin de capitaliser au moins sur l'instruction administrative, elle devrait, sauf exception (présence d'un spécialiste dans une autre direction par exemple), s'organiser autour d'une direction qui concentrerait les demandes régionales pour toutes les APS.

[146] Elle se traduirait comme suit :

- une DDCS(PP) traite les demandes de LE-LPS des DDCS(PP) de la région pour toutes les APS ;
- ou la DRJSCS traite les demandes de LE-LPS des DDCS(PP) de la région pour toutes les APS.

[147] M3 ou M1 pourraient s'appliquer indépendamment, mais les supports juridiques favorisent M1.

#### 4.3.2.1. L'inter-départementalisation selon M3

[148] Compte tenu de ce qui précède et même si elle est juridiquement possible, l'inter-départementalisation M3 via un arrêté du Premier ministre paraît peu opérante car :

- contrairement aux pôles d'expertise qui, avec le temps et compte tenu du nombre de dossiers, peuvent se constituer dans les directions traitant des demandes pour des APS dont l'exercice est lié à des conditions climatiques, il paraît difficile de « fixer » des spécialistes et des compétences des autres APS (non liées à des conditions climatiques et géographiques) dans une direction donnée ;
- les organisations pouvant être très différentes d'une région à l'autre (par exemple, chaque DDCS(PP) de la région peut traiter les demandes de quelques APS ou une DDCS(PP) peut traiter la totalité des demandes de la région pour toutes les APS).

[149] Ainsi, **pour cette hypothèse d'inter-départementalisation infra régionale M3, la mission IGAS-IGJS propose l'utilisation de la délégation de gestion, bien qu'elle ne puisse s'assortir de délégation de signature, pour sa souplesse et son évolutivité.**

#### 4.3.2.2. L'inter-départementalisation selon M1

[150] L'inter-départementalisation via la modalité M1 peut elle aussi s'organiser en infra-régional, la DRJSCS pouvant être chargée de tout ou partie des demandes de LE-LPS des APS pour le compte de tout ou partie des DDCS(PP) de la région. Compte tenu de la nécessité de concentrer l'expertise, la mission IGAS-IGJS préconise que la DRJSCS concentre l'ensemble des demandes pour toutes les DDCS(PP) sauf présence d'un spécialiste en DDCS(PP). Elle pourrait s'avérer particulièrement pertinente lorsque la région fait face à peu de demandes et que la DRJSCS bénéficie d'un nombre de professeurs de sports relativement important : avec le pôle formation-certification, la DRJSCS paraît plus à même de développer une expertise solide que les DDCS(PP).

[151] Si la délégation de gestion entre les directeurs départementaux et le directeur régional est possible dans ce cas, la mission IGAS-IGJS lui préfère l'engagement de service visé en CAR car s'il peut également s'accompagner d'une délégation de signature des préfets de département aux DRJSCS, avec les effets positifs sur les délais qu'elle entraîne<sup>22</sup>, il est plus souple et l'outil naturel des coopérations infra-régionales entre le niveau régional et le niveau départemental.

[152] **Dans cette hypothèse d'inter-départementalisation infra-régionale, la mission IGAS-IGJS estime que M1 est plus pertinente que M3 car elle offre des supports juridiques plus souples et efficaces en matière de gestion des délais et que la DRJSCS peut mutualiser les capacités d'expertise des LE-LPS avec sa mission de formation-certification.**

## 5. SYTNHESE ET CONCLUSION

[153] L'analyse de la gestion des demandes de LE-LPS d'éducateur sportif a montré que la forte variation du nombre de dossiers déposés d'un département à l'autre et la très grande technicité que leur instruction requérait étaient des facteurs favorables à son inter-départementalisation. Malgré des délais très contraints (l'administration doit répondre sous un mois à une demande de LPS et sous 3 mois à une demande de LE), la mission IGAS-IGJS a considéré que l'informatisation en cours, la mise à disposition d'une base nationale opérationnelle en 2012 et le recours à des experts nationaux étaient de nature à faciliter les coopérations en matière de LE-LPS.

<sup>22</sup> L'article 2 du décret n° 2009-1540 du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale permet de confier à une DRJSCS des missions des DDCS(PP) de la région. En outre, l'article 18 et le 11° de l'article 43 du décret sur les préfets de 2004 autorise la délégation de signature entre le préfet de département et le DRJSCS de la région.

[154] Néanmoins, compte tenu du droit commun de l'exercice de la profession d'éducateur sportif en France et des compétences préfectorales en matière de sécurité des usagers et de contrôle des établissements et des éducateurs sportifs qui y travaillent, la mission IGAS-IGJS a estimé que le dépôt de la demande de LE-LPS doit se faire dans la DDCS(PP) – bénéficiaire - dans lequel le professionnel exercera à titre principal ainsi que la délivrance de la carte professionnelle en cas de LE. En revanche, l'acte qui clôture l'instruction relative à la reconnaissance des qualifications (attestation pour le LE et récépissé de LPS) doit être de la responsabilité de la direction prestataire via une délégation de signature.

[155] Ainsi la mission IGAS-IGJS a étudié plusieurs possibilités d'inter-départementalisation de l'instruction des dossiers (comprise à partir du dépôt du dossier jusqu'au récépissé de LPS et à l'attestation de reconnaissance des qualifications pour le LE). Au terme de son analyse, elle estime qu'au-delà de l'instruction administrative des dossiers, **les directions prestataires auraient un vrai intérêt à développer une véritable expertise au fond sur une APS (ou quelques APS) en particulier, toujours en lien avec les conseillers techniques sportifs auprès des ligues régionales ou comités régionaux des fédérations sportives et des inspecteurs coordonnateurs.** Si la désignation de la DRJSCS ou d'une DDCS(PP) de la région pour traiter la totalité des demandes d'une région est possible, la mission IGAS-IGJS lui préfère une solution permettant véritablement de capitaliser cette expertise très technique sur quelques directions au niveau national (par exemple, celles où exercent les inspecteurs coordonnateurs) à travers :

- soit l'inter-départementalisation de la totalité de la gestion des demandes de LE-LPS au profit d'une DRJSCS (voire 2 ou 3 DRJSCS) en France à l'instar de ce qui existe pour les activités à environnement spécifique ;
- soit l'inter-départementalisation de la totalité de la gestion des demandes de LE-LPS au profit d'une DDCS(PP) (voire 2 ou 3 DDCS(PP)) en France s'il existe un pôle d'expertise, des synergies et/ou une volonté de développer une expertise sur une (ou quelques) APS.

[156] L'identification de la DRJSCS ou de la DDCS(PP) compétente devrait être rapprochée du lieu d'exercice des inspecteurs coordonnateurs.

[157] Ces inter-départementalisations ne nécessiteraient pas obligatoirement de phase d'expérimentation mais pourraient utilement se servir des expériences des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et Rhône-Alpes. En revanche, le pilotage de la DS serait indispensable afin :

- de mettre en avant les avantages de l'inter-départementalisation en matière de LE-LPS,
- et surtout, d'identifier les directions « pilotes » sur telle ou telle APS, en lien fort avec les services déconcentrés ; cette tâche devrait être facilitée par la production en routine, à compter de 2012, de statistiques relatives à la gestion des LE-LPS.

[158] Enfin, ces inter-départementalisations n'ont de sens que si les délais de traitement des demandes ne sont pas diminués (projet en cours de discussion au niveau européen).

Tableau 3 : Eléments de volumétrie concernant les demandes de LE à remplir par la DRJSCS Rhône-Alpes pour 2010 et au premier semestre 2011

		Nombre de demandes de LE déposées	Nombre de LE refusées	Nombre de LE accordées	Nombre de saisines de la CRQ	stages d'adaptation (CRQ)	épreuves d'aptitude (CRQ)	stages d'adaptation (préfet)	épreuves d'aptitudes(préfet)	recours	DD concernées
2010-11	TOTAL	0									DDCS AIN
2010-11	TOTAL	0									DDCSPP Ardèche
2010	Judo	1									DDCS Drôme
	<b>TOTAL</b>	<b>1</b>									
2011	<b>TOTAL</b>	<b>0</b>									
2010	Guide de haute montagne	7	2								DDCS Isère
	Accompagnateur en moyenne montagne	33	6								
	Ski alpin	193	49								
	Snowboard	21	19								
	<b>TOTAL</b>	<b>273</b>	<b>76</b>								
2011	Guide de haute montagne	9	4								DDCS Isère
	Accompagnateur en moyenne montagne	47	11	1	4						
	Ski alpin	188	31	9	9						
	Snowboard	44	2	1							
	canyon	2	2				1		1		
<b>TOTAL</b>	<b>327</b>	<b>50</b>	11	13	0	1		1			
2010-11	TOTAL	0									DDCS Loire
2010	TOTAL	0									
2011	Equitation	1	1		0						DDCS Rhône
	Volley Ball	1	1		1						
	<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>2</b>		<b>1</b>						
2010	Discipline sportive gym	1	1								DDCS Haute Savoie
	équitation	1	1				1				
	<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>2</b>				<b>1</b>				
2011	AGFF	2	1	1							DDCS Haute Savoie
	Gymn sp	1	1								
	escalade	1	1								
	Equitation	2	1 + 1*								
	Eaux-vives	1		1	1						
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>4 + 1*</b>	<b>2</b>	<b>1</b>							
2010	<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>							DDCSPP Savoie
2011	<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>2</b>								
<b>2010</b>	<b>TOTAL TOUTE ACTIVITE</b>	<b>278</b>	<b>79</b>								<b>REGION RHONE ALPES</b>
<b>2011</b>	<b>TOTAL TOUTE ACTIVITE</b>	<b>339</b>	<b>58+1*</b>	<b>13</b>	<b>15</b>						

\*en cours d'instruction

Tableau 4 : Eléments de volumétrie concernant les demandes de LPS à remplir par la DRJSCS Rhône-Alpes pour 2009-2010-2011

		demandes de LPS déposées	LPS accordées	LPS refusées	stages d'adaptation demandés par le préfet	épreuves d'aptitudes demandées par le préfet	recours	DDCS(PP) concernées
2009-2010-2011	TOTAL	0						DDCS Ain
2009-2010-2011	TOTAL	0						DDCSPP Ardèche
2009-2010-2011	TOTAL	0						DDCS Drôme
2009	Ski alpin	24	24					DDCS ISERE
	TOTAL	24	24					
2010	Ski alpin	28	33					
	TOTAL	28	33					
2011	Ski alpin	27	27					
	Canyon	18	10	8		16		
	TOTAL	45	37	8		16		
2009-2010-2011	TOTAL	0						DDCS Loire
2009-2010-2011	TOTAL	0						DDCS Rhône
2009	Canyonisme	1		1			2*	DDCS HAUTE SAVOIE
	Vol libre	7	5	2				
	TOTAL	8	5	3			2*	
2010	Vol libre	7	4	3				
	TOTAL	7	4	3				
2011	Vol libre	10	2	8				
	TOTAL	10	2	8				
2009	TOTAL	12	12					DDCSPP SAVOIE
2010	TOTAL	10	10					
2011	TOTAL	10	10					
2009	TOTAL TOUTE ACTIVITE	44	41	3				REGION
2010	TOTAL TOUTE ACTIVITE	45	47	3				
2011	TOTAL TOUTE ACTIVITE	65	49	16				

\*pour le même requérant : 1 recours en annulation et 1 en référé la vérification de la langue française et la vérification de l'honorabilité

Tableau 5 : La vérification de la langue française et de l'honorabilité

**La vérification de la langue française peut être assurée par la direction prestataire**

La vérification de la langue française peut être faite auprès de la direction bénéficiaire au moment du dépôt de la demande ou par la direction prestataire lors de l'instruction du dossier. La mission propose de retenir cette seconde approche pour des raisons de simplification (ne pas multiplier les interlocuteurs) et d'efficacité : la direction prestataire aura nécessairement davantage d'occasions d'échanger avec le migrant que la direction bénéficiaire.

Conformément au principe de proportionnalité, l'exigence linguistique ne doit pas dépasser ce qui est objectivement nécessaire pour l'exercice de la profession. C'est pourquoi, l'examen linguistique (un entretien, dans le code du sport) n'est pas systématique. Il ne peut être imposé que lorsque le migrant n'est pas en mesure d'attester, par la production de certains documents, d'une connaissance suffisante de la langue (cf. : annexes II-12-2-a et II-12-3 des articles A. 212-182 et A. 212-182-2 du CS). Il n'existe pas de questionnaire type : de fait, les DDCS(PP) vérifient la maîtrise de langue via les échanges, notamment téléphoniques, avec le migrant.

Etant donné que la maîtrise de la langue n'est pas systématique et qu'elle s'apprécie au gré des échanges avec le migrant, la mission IGAS-IGJS considère qu'elle ne doit pas être dissociée du reste du processus et fait donc partie de la « totalité de la mission » à inter-départementaliser.

**La vérification de l'honorabilité peut être assurée par la direction prestataire**

Les migrants signent une déclaration sur l'honneur (seul document exigé pour les demandes de LPS au regard des délais de procédure).

De plus, dans le cadre de la transposition de la directive 2005/36/CE, l'article 776 du code de procédure pénale a été modifié afin de permettre aux autorités compétentes françaises de délivrer le bulletin n° 2 du casier judiciaire aux autorités compétentes des autres Etats membres qui sont saisies de demandes de reconnaissances par des ressortissants communautaires ayant acquis leur qualification en France (dans ce cas, Etat membre d'origine). Par réciprocité, leurs autorités compétentes des autres Etats membres sont autorisées à délivrer l'équivalent du B2 aux autorités compétentes françaises.

L'échange de ces informations a vocation à s'opérer dans l'IMI (International Market Information System : système d'information du marché intérieur). Il s'agit d'un outil électronique permettant aux Etats membres de collaborer, afin d'appliquer la législation relative au marché intérieur. L'IMI devrait être élargi à l'ensemble des professions (dont la profession d'éducateur sportif) d'ici fin 2012.

Ainsi, à terme, les directions devraient pouvoir bénéficier d'une déclaration sur l'honneur, d'un extrait de casier judiciaire français (si la personne a résidé en France avant sa demande) et de l'équivalent de son pays d'origine. Actuellement, d'après les informations de la direction des Sports, les migrants fournissent eux-mêmes les documents attestant de leur honorabilité.

La vérification de l'honorabilité peut être opérée par la direction prestataire comme par la direction bénéficiaire. Mais compte tenu du système d'information actuel, la mission IGAS-IGJS estime que cette étape plaide également en faveur de l'inter-départementalisation compte tenu de la multiplicité des interlocuteurs et de l'intérêt à mutualiser les données en la matière. Ainsi, elle considère que cette vérification ne doit pas être dissociée du reste du processus et fait donc partie de la « totalité de la mission » à inter-départementaliser.

## Annexe 3 : L'inter-départementalisation de l'homologation des enceintes sportives

### 1. L'HOMOLOGATION, OBLIGATION LEGALE, VISE A ASSURER LA SECURITE DES USAGERS

[159] Références : Code du sport / articles L. 312-5 à L. 312-10, R. 12-8 à R. 312-15, D. 312-26.

#### 1.1. *Origine*

[160] C'est l'évènement dramatique (18 morts, plus de 2000 blessés) de l'effondrement d'une tribune provisoire au stade de football de Furiani (Haute-Corse) en mai 1992 qui a entraîné l'intervention du législateur. Ainsi, la loi n° 92-652 du 13 juillet 1992 a complété la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives APS, en y créant un nouveau chapitre consacré à la sécurité des équipements et des manifestations sportives (cf. : article L. 312-5 et suivants du code du sport). L'homologation, avec ses règles particulières, est ainsi venue s'ajouter aux règles générales issues du code de l'urbanisme et du code de l'habitation, applicables aux établissements recevant du public.

[161] L'obligation d'homologation d'une enceinte sportive se distingue de l'obligation de déclaration (cf. : article L. 312-2) qui pèse sur tout propriétaire d'un équipement sportif « hors usage exclusivement familial ». L'équipement sportif est lui-même précisément défini : « *tout bien immobilier appartenant à une personne publique ou privée, spécialement aménagé ou utilisé, de manière permanente ou temporaire, en vu d'une pratique sportive et ouvert aux pratiquants à titre gratuit ou onéreux.* » (cf. : article R. 312-2). Les enceintes sportives sont quant à elles « *des établissements recevant du public, au sens de l'article R. 123-2 du code de la construction et de l'habitation, dont l'accès est susceptible d'être contrôlé en permanence et qui comporte des tribunes fixes ou provisoires.* » (cf. : article R. 312-8).

#### 1.2. *Objectifs*

[162] La procédure d'homologation, par ses exigences réglementaires (cf. : article R. 312-12) vise d'une part, à s'assurer de la conformité de l'enceinte et des ouvrages qui la composent aux dispositions et normes techniques relatives à la construction, à la desserte et à l'accès des bâtiments qui leurs sont applicables et, d'autre part, du respect de toute prescription particulière rendue nécessaire par la configuration de l'enceinte, son environnement, ou l'usage auquel elle est destinée. Ces exigences permettent aux pouvoirs publics de vérifier que la sécurité du public est assurée au regard des risques d'incendie et de panique, des risques liés à l'activité, et de la solidité de l'ouvrage.

[163] Sur ce dernier point, la mise en œuvre de la procédure a été assortie à son origine de l'exigence d'un audit de vétusté pour toutes les installations construites avant le 1er janvier 1979. Cette obligation a été, en partie, la cause de reports successifs de la date de plein effet de la loi, qui a été, en définitive, le 1er juillet 2004.

## 2. LES CONDITIONS DE SON APPLICATION LIMITENT LE NOMBRE DES ENCEINTES SPORTIVES CONCERNEES ET SPECIFIENT LES PROCEDURES

### 2.1. Nombre d'enceintes concernées (stock)

[164] L'obligation d'homologation fixée par la loi (cf. : article L. 312-5) porte sur des catégories définies d'enceintes sportives :

- s'agissant des établissements sportifs de plein air, seuls doivent être homologués ceux dont la capacité d'accueil excède 3000 spectateurs (total des places assises individualisables dans les tribunes fixes et provisoires) ;
- s'agissant des établissements sportifs couverts, seuls doivent être homologués ceux dont la capacité d'accueil excède 500 spectateurs.

[165] La consultation de la commission nationale de sécurité des enceintes sportives (CNSES ; cf. : article A. 312-10) est obligatoire avant délivrance de l'homologation par le préfet de département dès lors que l'enceinte sportive concernée présente une capacité d'accueil égale ou supérieure à 30 000 spectateurs si elle est de plein air, et à 8000 si elle est couverte (cf. : article A. 312-11).

[166] Au total le nombre des enceintes sportives assujetties à l'homologation est, selon la direction des sports s'appuyant sur le recensement des équipements sportifs, de 1350, dont 1105 couverts de plus de 500 places et 245 de plein air de plus de 3000 places.

### 2.2. Nombre d'opérations à venir (flux)

[167] Toute modification permanente d'une enceinte sportive homologuée, de son environnement ou de son aménagement nécessite la délivrance d'une nouvelle homologation (cf. : article L312-6) ; dès lors, des procédures d'homologation devront nécessairement être à nouveau conduites dans les années à venir en plus de celles relatives à des créations nouvelles.

[168] Le nombre et la localisation de ces homologations ne peuvent être déterminés actuellement avec précision, mais l'estimation de la direction des sports est de 30 à 60 opérations par an, aussi bien pour les homologations faisant suite à une modification permanente que pour celles relatives à des créations nouvelles (d'où le caractère très approximatif de l'estimation).

[169] Les chiffres recueillis auprès des services lors des visites de la mission IGAS-IGJS confirment grossièrement ces fourchettes.

- En région Alsace, une seule homologation est recensée au cours des trois dernières années

Département	2008	2009	2010
DDCSPP Haut-Rhin	0	0	0
DDCS Bas-Rhin	0	0	1

[170] La prévision pour 2011 est de deux homologations (en cours).

- En région Centre, le nombre d'homologations depuis trois ans s'établit à trois :

Département	2008	2009	2010
DDCSPP Cher	0	0	0
DDCSPP Eure-et-Loir	0	1	0
DDCSPP Indre	0	0	0
DDCS Indre-et-Loire	n.r	n.r	n.r
DDCSPP Loir et Cher	0	0	0
DDCS Loiret	1	1	0

[171] La prévision pour 2012 est d'une homologation au moins.

- En région Rhône-Alpes, le nombre d'homologations depuis trois ans s'établit à 24 :

	2008	2009	2010
<b>DDCS Ain</b>	2	0	0
<b>DDCS PP Ardèche</b>	0	0	0
<b>DDCS Drôme</b>	3	0	1
<b>DDCS Haute-Savoie</b>	0	0	1
<b>DDCS Isère</b>	3	3	2
<b>DDCS Loire</b>	0	0	0
<b>DDCS Rhône</b>	5	2	1
<b>DDCS PP Savoie</b>	0	1	0

[172] Ces actions à venir, peu nombreuses (non connues pour la région Rhône-Alpes), relèvent des préfets de département et mettent en œuvre les commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité (CCDSA) ; elles concernent donc les DDCS et DDCS(PP).

### 3. LE PREFET DE DEPARTEMENT EST L'AUTORITE COMPETENTE POUR DELIVRER L'HOMOLOGATION AU TERME D'UNE PROCEDURE D'INSTRUCTION ET DE CONSULTATION

[173] Quelle que soit la capacité de l'enceinte sportive concernée, le préfet de département est seul habilité à prendre l'arrêté d'homologation (cf. : article R. 312-10 et R. 312-11) après une phase d'instruction et la consultation d'une commission départementale ou nationale.

#### 3.1. *L'instruction de la demande fait intervenir une commission départementale : la CCDSA*

[174] La demande d'homologation de l'enceinte sportive doit être adressée par le propriétaire de cette enceinte au préfet du département dans lequel elle est implantée. Elle doit être déposée au moins huit mois avant la date prévue d'ouverture au public.

[175] Le dossier de demande d'homologation, sa composition, son cheminement ainsi que les délais de son traitement sont très précisément définis dans le code du sport (cf. : article A. 12-2 et suivants). Une instruction n° 94-098 du 31 mai 1994 puis une instruction n° 96-110 du 28 juin 1996 du ministre de la jeunesse et des sports ont complété les informations pour les services instructeurs. Cette instruction de 1996, comporte plusieurs annexes, l'une récapitule notamment, la définition de toutes les notions utilisées (enceintes sportives, tribunes, spectateurs debout, places individualisables, postes de surveillance...) ; une autre propose un modèle d'arrêté préfectoral d'homologation ; une troisième présente un schéma des procédures. Cette instruction est le document opérationnel de référence des services.

[176] La procédure d'instruction comprend elle-même deux phases :

- la première est une phase « d'homologabilité » au cours de laquelle sont vérifiées la composition matérielle du dossier (fonction administrative), mais aussi la validité du contenu des pièces (fonction technique) par l'intervention des membres de la CCDSA ou, le cas échéant, de sa sous-commission spécialisée pour l'homologation. Le terme de cette phase est l'information, par la DDCS(PP), donnée au propriétaire, soit que l'enceinte est susceptible d'être homologuée, soit que des travaux ou mises en conformité sont nécessaires.
- La seconde phase, qui suppose éventuellement les compléments au dossier, est celle de l'avis définitif de la CCDSA, appuyée souvent par une visite sur place ; elle se conclut par l'avis favorable ou non donné au préfet pour l'homologation.

[177] La CCDSA apparaît clairement comme le point nodal de la procédure.

### **3.2. *La consultation de la commission départementale est un point nodal de la procédure***

- [178] La consultation de la CCDSA est obligatoire, et celle de la CNSES s'y ajoute parfois.
- [179] Le décret n° 95-260 du 8 mars 1995 institue la CCDSA et en fixe notamment les attributions, la composition et la structuration en sous-commissions. Le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales ainsi que le directeur départemental de la jeunesse et des sports (aujourd'hui le DDCS ou le DDCSPP) sont obligatoirement membres de la commission. Ils y sont nommés, ainsi que leurs suppléants, par le préfet et sont nécessairement des agents de catégorie A (ce qui conditionne le choix du suppléant).
- [180] Enfin, le décret ouvre la possibilité pour le préfet de créer des commissions spécialisées, dont une pour l'homologation des enceintes sportives, et d'en confier éventuellement la présidence au directeur départemental en charge du sport.
- [181] Le cumul de l'obligation de consultation de la commission départementale et de l'obligation de présence en son sein du directeur départemental limite actuellement les possibilités d'inter-départementalisation. Ces dernières restent néanmoins théoriquement envisageables avec les outils habituels de l'inter-départementalisation.
- [182] Mais c'est surtout la réforme en cours du décret de 1995 qui permettrait d'ouvrir des possibilités.

## **4. LA POSSIBILITE D'INTER-DEPARTEMENTALISATION REPOSE SUR LA COMPOSITION DE LA COMMISSION**

### **4.1. *Deux mécanismes connus et théoriquement possibles sont en fait d'application difficile***

#### **4.1.1. La mise en œuvre de l'article 7 du décret du 3 décembre 2009 relatif aux DDI**

- [183] Dans un contexte où se cumulent la raréfaction des compétences en matière d'équipements sportifs, et notamment d'homologations des enceintes, et le faible nombre des opérations d'homologation, la mise en œuvre d'un mécanisme qui permet à une DDCS(PP) d'exercer certaines missions pour d'autres apparait comme une solution pertinente. Elle suppose toutefois la satisfaction de plusieurs conditions relatives notamment au repérage des compétences nécessaires (cf. : tome 1 du rapport).
- [184] Mais surtout, elle suppose un lourd formalisme puisque, à supposer les conditions précédentes remplies, c'est un arrêté du Premier ministre qui serait nécessaire. Cet arrêté devrait préciser les DDCS(PP) concernées et également les missions concernées (« *les directions départementales interministérielles et les missions concernées sont définies par arrêté du Premier ministre* »). Or les missions concernées sont pour partie exercées, non pas par un service, mais par une commission, la CCDSA.
- [185] Cette difficulté apparait également avec le deuxième mécanisme, la délégation de gestion.

#### **4.1.2. La délégation de gestion**

- [186] La délégation de gestion est précisément énoncée dans le décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 (cf. : pièce jointe 2 du tome 1). Elle ne nécessite pas d'intervention ministérielle et se négocie de gré à gré entre services (y compris éventuellement la DRJSCS) et ne s'élabore qu'avec l'accord des préfets. Elle peut dissocier l'instruction du dossier de la signature de l'arrêté d'homologation car elle ne vaut pas délégation de signature.

#### **4.1.3. Ni l'article 7 du décret du 3 décembre 2009 ni la délégation de gestion ne conviennent en l'espèce**

[187] Le premier de ces mécanismes (article 7) est particulièrement lourd, puisqu'il exige une identification précise des services auxquels confier la mission, puis un arrêté du Premier ministre. Et dans les deux mécanismes (article 7 comme délégation de gestion), l'intervention d'une commission strictement départementale dans la phase d'instruction introduit un obstacle particulier et dirimant.

#### **4.2. La réforme projetée du décret de 1995 relatif à la CCDSA peut être l'occasion d'y introduire des possibilités d'inter-départementalisation**

[188] Une réflexion est actuellement menée sur les modifications à apporter au décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la CCDSA. Un groupe de travail interministériel, conduit par le ministère de l'Intérieur / direction de la sécurité civile, se réunit dans ce but depuis fin 2010.

[189] L'évolution des règles actuelles de composition de la CCDSA pourrait introduire des possibilités de mutualisation. Ainsi, la participation éventuelle du DRJSCS, pourvu d'un suppléant, serait de nature à concentrer l'expertise nécessaire et à la mobiliser plus régulièrement. De même, la participation d'un directeur de DDCS ou de DDCSPP de la région (au lieu du directeur de DDCS(PP) du département) pourrait présenter la même opportunité.

[190] Aucune de ces formules ne serait contraignante, puisqu'en toute hypothèse la procédure serait inchangée et la demande serait toujours déposée à la préfecture bénéficiaire (le préfet du département bénéficiaire signe l'acte final). Simplement, le préfet aurait la faculté, dans la composition de la commission, de faire appel à une compétence extérieure par le simple changement de l'arrêté de désignation des membres de la CCDSA.

[191] C'est donc ici la modification d'une partie d'un décret relative à la composition d'une commission départementale qui pourrait permettre aux préfets, par leurs arrêtés de désignation nominative des membres de la dite commission, d'introduire des modalités d'inter-départementalisation.

## **5. SYNTHÈSE ET CONCLUSION**

[192] L'homologation des enceintes sportives est une procédure de police administrative. Elle en revêt donc certaines des caractéristiques :

- dépôt par le demandeur d'un dossier strictement composé au regard d'un texte réglementaire ;
- instruction du dossier par l'administration et étude de la conformité aux normes fixées par le texte ;
- rédaction et publication d'un acte administratif par l'autorité compétente, soit ici une autorisation préalable à l'ouverture au public de l'enceinte sportive concernée, délivrée par le préfet de département.

[193] La segmentation des opérations laisse apparaître une possible application des outils juridiques recensés pour la mise en œuvre de l'inter-départementalisation.

[194] Ainsi, le mécanisme d'inter-départementalisation entre DDCS(PP) prévu à l'article 7 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux DDI a-t-il été étudié par la mission IGAS-IGJS. Mais sa forme - il suppose un arrêté du Premier ministre - paraît peu compatible avec le caractère aléatoire des homologations d'enceintes sportives prévu dans un avenir proche. De plus, ce mécanisme suppose nécessairement l'identification préalable des compétences particulières recherchées, pour permettre ensuite, dans l'arrêté du Premier ministre, la désignation précise des DDI en charge des missions ainsi définies. A la lourdeur formelle s'ajoute donc une lourdeur du travail préalable disproportionnée avec le gain attendu, sauf à procéder à une répartition arbitraire des charges de travail.

- [195] Le mécanisme de la délégation de gestion paraît plus souple puisqu'il est défini dans le décret de 2004 précité comme « *l'acte par lequel un ou plusieurs services de l'Etat confient à un autre service de l'Etat, pour une durée limitée éventuellement reconductible, la réalisation, pour leur compte, d'actes juridiques, de prestations ou d'activités déterminées concourant à l'accomplissement de leurs missions* ».
- [196] Mais il se heurte lui aussi - comme le précédent - à la question de la définition des « prestations ou [des] activités déterminées concourant à l'accomplissement de leurs missions », car en réalité, celles-ci ne sont pas exercées par un « service », mais pour une grande partie, par une commission départementale, à savoir la CCDSA.
- [197] La CCDSA est précisément définie par le décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité. Sa modification est actuellement envisagée dans le cadre d'un groupe de travail piloté par le ministère de l'Intérieur.
- [198] Le directeur de la DDCS(PP) - en charge des homologations d'enceintes sportives dans son département - fait partie de cette commission. Actuellement, il s'agit strictement du DDCS(PP) du département concerné.
- [199] Le DDCS(PP) ou son suppléant sont donc supposés posséder les compétences nécessaires à la conduite de la procédure, y compris dans la phase qui relève en fait de la CCDSA. Or, la mission IGAS-IGJS a pu constater que les compétences requises ne sont plus disponibles dans l'ensemble des départements. En conséquence, elle estime qu'il convient de pouvoir aller les rechercher là où elles existent.
- [200] A cette fin, la modification envisagée du décret précité permettrait d'explorer la piste d'une plus grande souplesse dans la désignation par les préfets des membres de leur commission départementale. Cette désignation pourrait ne plus obéir à une règle d'irréductibilité départemental, mais permettre la mobilisation de la compétence recherchée. Ainsi, un article du décret sus mentionné permettant la désignation par le préfet de département du DRJSCS ou d'un DDCS(PP) de la région et d'un suppléant (qui est souvent le spécialiste recherché) serait de nature à permettre l'inter-départementalisation (mode M1 ou M3) de l'homologation des enceintes sportives.

## Annexe 4 : L'inter-departementalisation de l'organisation du certificat d'aptitude à l'exercice de la profession de maitre nageur sauveteur (CAEPMNS)

### 1. LE CERTIFICAT D'APTITUDE A L'EXERCICE DE LA PROFESSION DE MAITRE NAGEUR SAUVETEUR (CAEPMNS) A POUR BUT DE CONTROLER L'APTITUDE A EXERCER LA PROFESSION DE MAITRE NAGEUR SAUVETEUR (MNS)

[201] Références : Code du sport / articles R. 212-1, 212-2, 212-3 sur les dispositions générales en matière d'obligation de qualification et d'enseignement du sport.

#### *1.1. Les diplômes ouvrant droit au statut de maître nageur sauveteur délivrés par le ministère des sports (articles D212-20 et 212-21 du code du sport)*

[202] Créé en 2001, le Brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (BP JEPS) est classé au niveau IV (bac professionnel) ; il atteste de la possession des compétences professionnelles indispensables à l'exercice du métier d'animateur dans le champ de la spécialité obtenue. Le BP JEPS est délivré au titre d'une spécialité disciplinaire, pluridisciplinaire ou liée à un champ particulier. Les exigences préalables sont fixées par l'arrêté de chaque spécialité. Il existe notamment une spécialité « Activités aquatiques » (BP JEPS AA) qui a remplacé le brevet d'Etat d'éducateur sportif, option activités de la natation (BEESAN), mais qui sera supprimée à compter du 1er janvier 2013 pour être remplacée par la spécialité « Activités aquatiques de la natation » (BP JEPS AAN).

[203] La préparation à ce diplôme est assurée par des organismes de formation habilités par les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

[204] Le BPJEPS AAN est un diplôme d'Etat délivré par le ministère des sports ; il donne à son titulaire le titre de maître nageur sauveteur (MNS).

Tableau 6 : Nombre de diplômés ouvrant droit au statut de MNS délivrés par le ministère des sports au niveau national

Diplôme / année	2008	2009	2010
BEESAN	1 175	1 041	716
Certificat de spécialisation « sauvetage et sécurité aquatique » associé au BP JEPS, au DE JEPS et au DES JEPS	0	0	89
BE JPS AAN	0	0	0
TOTAL	1 175	1 041	805

Source : direction des sports

Tableau 7 : Nombre de diplômes ouvrant droit au statut de MNS délivrés en 2010 par les DRJSCS et DDCS(PP) des trois régions visitées par la mission

Diplôme / année	Alsace	Centre	Rhône-Alpes
BEESAN	33	25	32
Certificat de spécialisation « sauvetage et sécurité aquatique » associé au BP JEPS, au DE JEPS et au DES JEPS	0	0	14
BE JPS AAN	0	0	0
TOTAL	33	25	46

Source : direction des sports

## 1.2. Le statut de maître nageur sauveteur (MNS)

[205] Les diplômes professionnels qui confèrent le titre de MNS sont :

- le diplôme d'Etat de MNS ;
- le brevet national sauveteur secourisme aquatique (BNSSA), par dérogation. Ce diplôme, délivré par le ministère de l'Intérieur et par celui de la Jeunesse et des Sports, est destiné aux personnes souhaitant s'orienter uniquement vers la surveillance et le sauvetage aquatique en tant qu'activité saisonnière. Les diplômés doivent suivre tous les 5 ans un « recyclage » différent du CAEPMNS ;
- le BEESAN instauré par arrêté du 20 septembre 1989. L'arrêté du 18 décembre 2007 portant création de la spécialité activités aquatiques du brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport, prévoit l'abrogation du BEESAN au 1er janvier 2011 ; cette abrogation a été repoussée au 1er janvier 2013 ;
- le certificat de spécialisation « sauvetage et sécurité aquatique » associé au BP JEPS « activités Aquatiques » (AA) - qui sera abrogé le 1er janvier 2013 – et au DE JEPS « perfectionnement sportif » ou au DES JEPS « performance sportive » ;
- l'unité d'enseignement « sauvetage et sécurité en milieu aquatique » au sein des diplômes nationaux d'enseignement supérieur ;
- le BPJEPS AAN instauré par arrêté du 8 novembre 2010.

[206] La circulaire de la direction des sports n° 83-164/B du 14 décembre 1983 relative à l'organisation de l'examen de maîtres nageurs sauveteurs et à l'exercice de la profession à compter du 1er janvier 1984 prévoit :

- que les examens conduisant à la délivrance du diplôme de MNS sont organisés par les « directeurs régionaux du temps libre, de la jeunesse et des sports » ;
- « qu'il est possible de décentraliser au niveau départemental tout ou partie de l'examen » ;
- que « les dossiers doivent être déposés à la direction départementale du lieu de domicile du candidat » ;
- que « les dates de l'ensemble des épreuves sont fixées par les directions régionales » ;
- que « les membres du jury sont désignés et convoqués par le directeur régional » ;
- que le directeur régional « demande à chaque représentant des organisations siégeant au jury d'examen plusieurs propositions de sujet » ;
- que le choix final du sujet incombe au directeur régional.

### 1.3. *Le certificat d'aptitude à l'exercice de la profession de maître nageur sauveteur (CAEPMNS)*

#### 1.3.1. **Réglementation**

- [207] L'obligation générale de qualification est prévue par l'article L. 212-1 du code du sport qui dispose par ailleurs, dans ses articles R. 212-85 et R. 212-86, que les éducateurs sportifs sont tenus de se déclarer auprès du préfet du département dans lequel ils comptent exercer leur activité.
- [208] Les éducateurs sportifs MNS titulaires d'un diplôme conférant le titre de MNS (délivré par le ministère chargé des sports ou non) sont tenus de suivre un stage de recyclage tous les cinq ans en vue de garantir le niveau de leurs compétences notamment en matière de sauvetage et de sécurité.
- [209] L'arrêté du 26 mai 1983 (« Instructions relatives à l'organisation des examens de maîtres-nageurs sauveteurs et à l'exercice de la profession à compter du 1er janvier 1984 ») instaure l'obligation de recyclage quinquennal pour les MNS. L'obtention du CAEPMNS prouve aux employeurs d'un MNS qu'il est toujours apte à exercer sa profession. Le titulaire d'un de ces diplômes doit obtenir, dans la cinquième année civile suivant l'obtention du diplôme ou du précédent certificat (la formation est réservée aux personnes ayant le statut de MNS), à l'issue d'un stage d'une durée minimum de trois journées consécutives (soit 24 heures) organisé « en principe » par la DRJSCS, un certificat d'aptitude à l'exercice de la profession. Ce stage est organisé par le directeur régional en collaboration avec les fédérations sportives et organisations professionnelles siégeant au jury.
- [210] La circulaire de la direction des sports n° 83-164/B du 14 décembre 1983 relative à l'organisation de l'examen de maîtres nageurs sauveteurs et à l'exercice de la profession à compter du 1er janvier 1984 prévoit, comme dans le cas du diplôme de MNS :
- que les examens conduisant à la délivrance du diplôme de MNS sont organisés par les « directeurs régionaux du temps libre, de la jeunesse et des sports », « qu'il est possible de décentraliser au niveau départemental tout ou partie de l'examen » ;
  - que « les dossiers doivent être déposés à la direction départementale du lieu de domicile du candidat » ;
  - que « les dates de l'ensemble des épreuves sont fixées par les directions régionales » ;
  - que « les membres du jury sont désignés et convoqués par le directeur régional ».

#### 1.3.2. **Volumétrie**

- [211] Il n'existe aucune statistique nationale sur le nombre des candidats au CAEPMNS ou de CAEPMNS délivrés par les DRJSCS et DDCS(PP), ni sur les ressources (agents, crédits) consommées pour ce recyclage. Selon l'enquête « établissements » réalisée chaque année par la direction des sports, 13 centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS), sur un total de 16, auraient contribué, en 2010, à l'organisation de stages ayant abouti à la délivrance de 2 558 CAEPMNS. Ce chiffre constitue donc un minimum.
- [212] En 2010, 551 CAEPMNS ont au total été délivrés dans les trois régions visitées.

Tableau 8 : Nombre de CAEPMNS délivrés dans les trois régions visitées

Région	Alsace	Rhône-Alpes	Centre	Total
Nb. de CAEPMNS délivrés en 2010	106	341	104	551

Source : régions visitées

[213] En région Alsace, le nombre de CAEPMNS délivrés en 2010 s'établit à 106.

Tableau 9 : Répartition des CAEPMNS dans la région Alsace et temps / agent correspondant

Département	DRJSCS	67	68	Total
Nb. de CAEPMNS délivrés en 2010	106	0	0	106
Nb. de stages	4	0	0	4
Nb. de journées/agent (2010)	1	6	10	17

Source : région Alsace

[214] Ces informations fournies par la DRJSCS Alsace montrent que même si c'est la DRJSCS qui était organisatrice des quatre stages qui se sont déroulés dans la région en 2010, les deux DDCS(PP) ont contribué, chacune pour son département, à cette organisation. Dans une « petite » région comme l'Alsace, avec deux départements et un CREPS, la solution retenue consiste à confier l'offre de formation en CAEPMNS au CREPS d'Alsace qui organise avec son équipe des sessions dans chaque département. Il s'appuie, quand les compétences existent, sur les personnels techniques volontaires des DDJSCS.

[215] L'Alsace est donc déjà dans la logique d'inter-départementalisation exposée au § 3.2. dans la mesure où le CREPS joue le rôle pivot préconisé. Un allègement des charges que représentent pour les DDCS(PP) la participation de leur agents aux sessions de formation pourrait simplement consister à réduire le nombre de sessions (ex : une seule par an et par département ? 3 sessions au lieu de 4 ?) en augmentant le nombre de stagiaires par session, dans la limite d'un nombre maximum à déterminer (cf. § 3.2).

[216] En région Rhône-Alpes, le nombre de CAEPMNS délivrés en 2010 s'établit à 341.

Tableau 10 : Répartition des CAEPMNS dans la région Rhône-Alpes et temps / agent correspondant

Département	DRJSCS pour le 69	01	07	26	38	42	69	73	74	Total
CAEPMNS délivrés en 2010	70	34	26	23	70	45	Cf.DR	42	31	341
stages	3	1	1	1	2	2	Id.	2	1	13
journées/agent (2010)	50	12	21	21	40	27	Id.	7	10	188

Source : Région Rhône-Alpes (DRJSCS et DDCS(PP))

[217] En dehors de la DRJSCS qui - conformément à la modalité M1 - organise les sessions de CAEPMNS pour le compte de la DD chef lieu (69), il n'existe aujourd'hui aucune démarche institutionnelle d'inter-départementalisation dans la région Rhône-Alpes dans la mesure où chaque DDCS(PP) organise son ou ses propres stages. Mais cette région est dans une situation opposée à celle de la région Centre présentée ci-après dans la mesure où la demande de stages de CAEPMNS est importante dans chaque département, ce qui justifie que chaque DDJS(PP) organise son ou ses propre(s) stage(s). L'offre de formation est bien répartie même si l'on peut s'interroger sur les écarts de « productivité » constatés (7 journées / agent pour 42 stagiaires dans un département, contre 50 journées agents pour 70 stagiaires dans un autre...). Le nombre total de journées / agent mobilisées pour l'ensemble de la région en 2010 s'élève à 188, soit environ 80 % d'un ETP. Certaines DDCS(PP) ont recours aux services d'un CREPS (01, 07, 42, 73, 74), généralement pour la seule gestion financière du stage, et d'autres non (26, 38, 69).

[218] En région Rhône-Alpes, l'offre semble donc naturellement bien répartie et adaptée à la demande ; les « croisements » de stagiaires entre départements (cf. : infra) montrent que cette région s'inscrit déjà largement dans une logique d'inter-départementalisation (modalité M3). On observe par ailleurs que le (ou les) CREPS, contrairement à la région Alsace, ne joue pas un rôle pivot.

[219] En région Centre, le nombre de CAEPMNS délivrés en 2010 s'établit à 104.

Tableau 11 : Répartition des CAEPMNS dans la région Centre et temps / agent correspondant

Département	DRJSCS pour le 45	18	28	36	37	41	45	Total
CAEPMNS délivrés en 2010	20	13	15	17	26	13	0 car assuré par la DR	104
stages	1	1	1	1	2	1	Sans objet	7
journées/agent (2010)	8	0,5	7	14	8	9	1,5	48

Source : Région Centre

[220] En dehors de la DRJSCS qui - conformément à la modalité M1 - organise les sessions de CAEPMNS pour le compte de la DD chef lieu (45), il n'existe aujourd'hui aucune démarche institutionnelle d'inter-départementalisation dans la région Centre dans la mesure où chaque DDCCS(PP) organise son propre stage sans se préoccuper d'optimiser chaque session, notamment en nombre de stagiaires. Si cette multiplicité des stages présente l'avantage d'offrir aux candidats de la région Centre une grande souplesse dans le choix de la date du stage qu'ils suivront et une prestation de proximité, elle présente cependant l'inconvénient évident de la dispersion des moyens et d'un nombre de stagiaires par stage nettement moindre qu'en région Rhône-Alpes.

[221] Le temps de travail consacré à l'organisation du CAEPMNS reste globalement modeste - 48 journées / agent (toutes catégories confondues) - pour l'ensemble de la région. Il est très variable d'une DDCCS(PP) à l'autre et, comme dans les deux autres régions, n'est pas corrélé au nombre de stagiaires, ce qui peut s'expliquer par la plus ou moins grande implication des agents de chaque DDCCS(PP) dans les actions de face à face pédagogique.

## 2. LES DRJSCS, LES DDCCS(PP) ET LES CREPS PEUVENT TOUS TROIS JOUER UN RÔLE DANS L'ORGANISATION ET LA DELIVRANCE DES BP JEPS AAN ET DES CAEPMNS

### 2.1. *Il appartient en principe aux DRJSCS d'organiser matériellement l'ensemble du processus d'examen et de délivrance des diplômes du ministère des sports ouvrant droit au statut de MNS, sauf quand elles décident de le déléguer aux DDCCS(PP)*

[222] Selon les textes en vigueur (cf. : articles R. 212-32, A. 212-19, R. 212-29, R. 212-30 et R. 212-31 du code du sport ; arrêté du 26 mai 1983 ; circulaire de la direction des sports n° 83-164/B du 14 décembre 1983 relative à l'organisation de l'examen de maîtres nageurs sauveteurs et à l'exercice de la profession à compter du 1er janvier 1984 instruction n° 02 170 JS du 11 octobre 2002 relative aux modalités de mise en œuvre du brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport), les DRJSCS :

- agréent les centres de formation sur présentation d'un dossier d'agrément ;
- reçoivent les dossiers individuels de candidature ;
- organisent l'examen ou en décentralisent l'organisation au niveau départemental ;

- délivrent un livret de formation à chaque candidat retenu ;
- instruisent les demandes de validation des acquis de l'expérience ;
- nomment et financent le fonctionnement du jury qui est présidé par un fonctionnaire de catégorie A et est composé à parts égales des formateurs et cadres techniques (dont la moitié au moins sont des agents de l'Etat) et de professionnels du secteur d'activité (employeurs et salariés) ;
- établissent les arrêtés d'attribution des diplômes (ou les unités capitalisables) et délivrent le diplôme aux personnes qui l'ont obtenu.

[223] Les organismes de formation sont les établissements publics de formation relevant de l'Etat (centres de ressources, d'expertise, et de performance sportives - CREPS), certaines écoles de la fédération française de natation (il existe 25 écoles régionales des activités de la natation) et des structures de formation relevant d'une association sportive ou d'une société sportive ; tous doivent être habilités par la DRJSCS.

**2.2. *Le stage et la délivrance du CAEPMNS sont normalement organisés par les DRJSCS mais ils peuvent aussi l'être au niveau départemental « en fonction des situations locales »***

[224] Selon l'arrêté du 26 mai 1983, les DRJSCS organisent « normalement » la formation. La circulaire de 1983 indique aussi que le stage est en principe organisé par la DR mais, qu'en « *fonction des situations locales, ce stage peut être organisé dans les mêmes conditions au niveau départemental* ».

[225] Selon ce même arrêté, les DDCS(PP) « peuvent » organiser les stages de formation et délivrent le certificat d'aptitude à l'issue du stage sur proposition de l'équipe de formateurs. Selon la circulaire de 1983, « *Les dossiers d'inscription doivent être déposés auprès du directeur départemental* » et les « *stagiaires reçoivent un certificat d'aptitude à la profession de maître nageur sauveteur délivré par le directeur départemental* ».

[226] L'analyse faite supra des trois régions visitées par la mission IGAS-IGJS montre que deux de ces trois régions (Centre et Rhône-Alpes) laissent largement la main aux DDCS(PP) pour l'organisation de l'offre de formation en stage de CAEPMNS.

**2.3. *Les agents des DRJSCS et DDCS(PP) qui organisent le stage du CAEPMNS agissent parfois pour le compte des CREPS***

[227] Ce sont les DRJSCS ou les DDCS qui organisent matériellement le stage, cette organisation consistant pour l'essentiel à trouver et à réserver une piscine pour la durée du stage, à recruter des intervenants pour faire passer les tests (secouristes, MNS ...), à gérer les relations avec les stagiaires (envoi des courriers, établissement et remise des certificats), à assurer parfois certaines formations (réglementation, sécurité) et à superviser les opérations. Dans cette activité, les DRJSCS et DDCS(PP) agissent parfois en qualité de « structures associées de formation » (SAF).

[228] En effet, afin d'assurer une proximité géographique entre le lieu de formation et les stagiaires, les CREPS peuvent s'appuyer sur une DDCS(PP), sous réserve de l'accord du préfet de département, ou sur une DRJSCS pour mettre en œuvre partiellement ou totalement une ou plusieurs formations qui mobilisent les moyens propres à ces services sous l'appellation de « structures associées de formation » (SAF)<sup>23</sup>. L'action des CREPS se limite aujourd'hui essentiellement à la gestion financière des stages de CAEPMNS.

<sup>23</sup> Auparavant nommées « services associés de formation ».

- [229] Un CREPS peut ainsi développer son activité de formation en s'appuyant sur une ou plusieurs SAF, implantées ou non dans la région de son siège. Ces SAF peuvent être associées à tout ou partie d'une formation. Afin d'éviter toute confusion, un service déconcentré ne s'associera qu'à un seul CREPS pour créer une seule SAF.
- [230] Jusqu'en 2009, les SAF ne concernaient que les directions départementales. Lors de la restructuration du réseau des CREPS, il a été nécessaire d'en créer avec les DRJSCS de certaines régions dépourvues de CREPS. Dans ce cas, les principes, les procédures et les modalités restent les mêmes qu'en DDCS(PP), mais avec la nécessité supplémentaire de mettre en place un strict cloisonnement entre les personnels pédagogiques chargés, pour les uns, des missions d'habilitation et de certification et, pour les autres, de la mission de formation pour le compte de la SAF.
- [231] Une convention de coopération (cf. : annexe n°1 de la circulaire n° DS/DSC2/2010/237 du 5 juillet 2010 relative à la mise en œuvre de la certification et de l'offre de formation professionnelle dans le champ de l'animation du sport) est alors obligatoirement passée entre le directeur de l'établissement public de formation et le DDCS(PP) pour une SAF départementale ou le DRJSCS pour une SAF régionale. Cette convention doit au minimum préciser les points suivants :
- le rôle et les responsabilités des acteurs, notamment les liens des personnels pédagogiques qui seront d'ordre fonctionnel avec le directeur de l'établissement public de formation et resteront hiérarchiques avec le chef du service sur lequel s'adosse la SAF ;
  - les ressources et modalités d'intervention des personnels ;
  - les modalités de gestion ;
  - les moyens logistiques mis à disposition du service porteur ;
  - les formations concernées par le service porteur au regard de l'instruction du 8 septembre 2009.
- [232] Le CREPS prend à sa charge toutes les dépenses induites par les formations.

### **3. L'ORGANISATION DES CAEPMNS PEUT AISEMENT ETRE DAVANTAGE INTER-DEPARTEMENTALISEE QU'ELLE NE L'EST AUJOURD'HUI**

#### ***3.1. L'inter-départementalisation de l'organisation du CAEPMNS est déjà pratiquée et peut être généralisée à droit constant***

- [233] Non seulement les textes en vigueur permettent aux candidats aux CAEPMNS de ne pas résider dans le département dans lequel est organisé le stage de recyclage, mais les textes et la pratique montrent que le CAEPMNS peut être - et est effectivement - aujourd'hui organisé indifféremment par les DRJSCS ou les DDCS(PP), voire les CREPS, et accueillent des candidats en provenance de départements résidant dans d'autres départements que celui du lieu de stage. Ainsi :
- l'analyse d'un échantillon de 52 offres de stages de CAEPMNS faites en 2010 montre que 28 d'entre elles prévoyaient une inscription des candidats en DDCS(PP), 19 en DRJSCS et 5 en CREPS ;
  - en région Alsace, 12 des 110 stagiaires (pour 106 certificats délivrés) provenaient d'autres régions et départements de France (dont 10 de Franche-Comté et de Lorraine) ;

- en région Rhône-Alpes, les sessions de CAEPMNS organisées par chaque DDCS(PP) ou par la DRJSCS (pour le département du Rhône) ont accueilli de nombreux stagiaires résidant dans des départements différents que celui de la DDCS(PP) organisatrice. Ainsi la DDCS de la Loire (42) a-t-elle accueilli 11 stagiaires provenant d'autres départements (dont 2 d'un département extérieur à la région) sur un total de 45 CAEPMNS délivrés ; la DDCS de Savoie (73) a accueilli 21 stagiaires provenant d'autres départements de la région (dont 11 issus de la seule Haute-Savoie) sur un total de 42 CAEPMNS ; la DDCS de l'Isère (38) a accueilli 12 stagiaires issus d'autres départements (dont 1 issu d'un département situé hors de la région) sur un total de 70 CAEPMNS ; la DDCS de l'Ain (01) a accueilli 16 stagiaires extérieurs au département sur un total de 34 CAEPMNS ; la DDCSPP de l'Ardèche a accueilli 16 stagiaires extérieurs au département (dont 2 résidant hors région Rhône-Alpes) sur un total de 26 CAEPMNS, la DDCS de la Drôme (26) a accueilli 11 stagiaires extérieurs au département (dont 1 hors région) sur un total de 23 CAEPMNS ;
- en région Centre, 15 des 104 stagiaires ayant obtenu leur CAEPMNS en 2010 résidaient dans un département extérieur à celui dans lequel le stage se tenait.

[234] La seule obligation qui pèse sur les titulaires du CAEPMNS porte sur la déclaration de leur lieu d'exercice puisqu'ils sont tenus par le code du sport, comme cela a été dit supra, de se déclarer auprès du préfet du département dans lequel ils comptent exercer leur activité. Cette déclaration est clairement indépendante du lieu dans lequel se déroule le stage nécessaire à l'obtention du CAEPMNS.

[235] La mutualisation des compétences nécessaires à l'organisation des sessions de CAEPMNS se justifie par ailleurs par le fait que l'organisation du CAEPMNS doit reposer sur un coordinateur titulaire du BEESAN, personnel qualifié dont tous les services départementaux ne disposent pas nécessairement parmi leurs professeurs de sport.

[236] Aujourd'hui, une DDCS(PP) peut organiser une session (ou plusieurs) pour son propre compte et avec ses propres moyens, mais pas le compte d'une autre DDCS(PP). Seule la DRJSCS peut le faire pour le compte des DDCS(PP). Rien ne s'oppose donc aujourd'hui dans les textes à l'inter-départementalisation de l'organisation du CAEPMNS selon les trois modalités possibles de celle-ci : DRJSCS agissant pour le compte de la (ou des) DDCS(PP) (sur une compétence départementale) ; DDCS(PP) agissant pour le compte de la DRJSCS sur une compétence régionale (c'est déjà le cas pour le CAEPMNS) ; DDCS(PP) agissant pour le compte d'une autre DDCS(PP) sur une compétence départementale.

### **3.2. *L'inter-départementalisation de l'organisation du CAEPMNS pourrait être aisément promue en désignant les DRJSCS comme pivots de cette formation***

[237] Une seule mesure, qui est du ressort de l'administration centrale, devrait permettre de favoriser l'inter-départementalisation de l'organisation du CAEPMNS : il conviendrait pour l'essentiel d'ériger plus explicitement les DRJSCS en pivot de l'offre de stage afin qu'elles répartissent les stages et les stagiaires de façon à optimiser l'offre et à l'adapter aux moyens disponibles.

[238] Les DRJSCS tirent leur légitimité à réguler l'offre de leur rôle de pilotage prévu par les textes, mais il peut aussi arriver, compte tenu du rôle dévolu par ailleurs aux CREPS, qu'une DRJSCS trouve avantage à déléguer ce rôle à l'un d'entre eux. Les CREPS ont en effet vocation, du fait de leur positionnement supra-régional et de leur mission réglementaire d'organisation des formations professionnelles dans les domaines des activités physiques ou sportives<sup>24</sup>, à programmer et à répartir, en liaison avec les DRJSCS, l'offre de formation entre les régions et départements (sur la base des besoins estimés par la DRJSCS) ainsi qu'à organiser les sessions de formation.

---

<sup>24</sup> Cf. : décret n°2011-630 du 3 juin 2011 relatif aux centres de ressources, d'expertise et de performance sportive

[239] Cette mesure d'organisation consistant à désigner les DRJSC comme pivot de l'offre de formation CAEPMNS (en liaison avec les CREPS) trouverait sa place dans une instruction abrogeant la circulaire de 1983 qui s'avère périmée sur un certain nombre de points, notamment sur le rôle des établissements publics de formation. Il conviendrait par ailleurs et accessoirement que la direction des sports systématise à son niveau la parution d'une offre de formation en CAEPMNS dans le calendrier national annuel des formations.

[240] L'attention de la mission a été attirée sur les conséquences possibles du projet, issu des travaux interministériels sur les services déconcentrés pilotés par le secrétariat général du gouvernement, de suppression des missions de formation en « face à face pédagogique » actuellement exercées dans le cadre des SAF par les conseillers d'animation sportives des DDCS(PP). Les CAEPMNS ne seront pas les seules formations touchées par cette suppression qui va obliger les DRJSCS et DDCS(PP) d'une part, et les CREPS d'autre part, à revoir la répartition des rôles et charges entre eux. Cette suppression, si elle est susceptible de se traduire par une augmentation du prix de session qu'il est demandé aux candidats aux CAEPMNS de régler dans la mesure où elle conduirait les CREPS, dès lors qu'ils ne feront plus appel aux agents des DRJSCS et DDCS(PP) pour les activités nécessitant un face à face pédagogiques, à facturer d'avantage de temps / agent, est par ailleurs sans impact sur l'intérêt d'une inter-départementalisation consistant à concentrer les sessions de formation au niveau régional ou dans un ou plusieurs départements d'une même région.

[241] L'attention de la mission a également été attirée sur quatre conséquences négatives qu'entraînerait l'inter-départementalisation, essentiellement sous l'angle de la perte de proximité :

- les candidats au CAEPMNS qui ne résident pas dans le (ou les) département(s) dans lequel se tiendrait la session devraient se déplacer sur une plus longue distance, voire supporter des frais pour leur hébergement pendant les trois jours de stage ;
- la formation ne pourrait plus, comme l'autorise l'existence d'une partie optionnelle dans le contenu du stage, contenir une séquence propre au département dans lequel les stagiaires exercent leur métier (ex : visite du SAMU) ;
- l'attractivité du département en pâtirait ;
- le nombre de stagiaires par session de formation, si l'offre de formation est concentrée en un seul ou quelques lieux, pourrait être trop élevé et nuire à la qualité pédagogique du stage.

[242] Si la première de ces conséquences constitue un inconvénient réel dans la mesure où l'inter-départementalisation est en l'espèce susceptible d'induire un déplacement et donc un surcoût pour l'utilisateur, la mission ne considère cependant pas, au regard de l'organisation générale de la formation continue en France et des contraintes qu'elle induit pour nombre de ses stagiaires, qu'il s'agit d'un inconvénient dirimant. Le nombre de stagiaires qui, dès aujourd'hui, n'hésite pas à se déplacer dans la région voisine ou dans un autre département de la région (cf. : région Rhône-Alpes notamment), dément clairement l'assertion selon laquelle les stages de CAEPMNS doivent nécessairement, pour des raisons de proximité, avoir lieu dans le département de résidence. Ajoutons que, pour une partie des stagiaires, c'est la collectivité qui les emploie qui paie les frais de stages.

[243] S'agissant de la deuxième objection, la mission considère qu'elle est mineure dans la mesure où :

- dans les faits, des stagiaires exerçant dans d'autres départements que celui où les stages sont organisés participent déjà à ces stages ;
- le dépaysement de la formation n'empêche pas de l'illustrer par des expériences de terrain transposables d'un département à l'autre.

[244] Là encore, le nombre de stagiaires qui, dès aujourd'hui, n'hésite pas à se déplacer dans la région voisine ou dans un autre département de la région (cf. : région Rhône-Alpes notamment), invalide clairement cette objection.

- [245] S'agissant de la perte d'attractivité pour le département, l'argument semble peu opérant dès lors que le CAEPMNS s'adresse à des professionnels qui sont la plupart du temps déjà installés professionnellement (ils ne viennent pas chercher un emploi via ce stage) et qui ont l'obligation légale de suivre cette « révision » de leurs connaissances.
- [246] A l'objection enfin du risque d'un nombre trop élevé de stagiaires par session de formation, la mission répond qu'il convient de définir un nombre optimum de stagiaires par session (les chiffres de 20 et de 30 ont été cités localement) et de programmer, dans un ou plusieurs départements, un nombre suffisant de sessions tenant compte du niveau de la demande et sa localisation. De façon générale, l'inconvénient de la perte de proximité pourra être aisément contourné par la prise en compte des caractéristiques géographiques (distances et moyens de transports, nombre et localisation des installations nautiques) et démographiques (densité de population générale et des MNS) régionales dans le choix du ou des départements chargés d'organiser le CAEPMNS. Un compromis est enfin à trouver entre l'optimisation des ressources et la qualité du service.

#### 4. CONCLUSION

- [247] L'analyse des textes a montré que l'inter-départementalisation du CAEPMNS était possible. L'observation des pratiques indique qu'elle est mise en œuvre dans les trois régions fort différentes de l'échantillon de la mission IGAS-IGJS, tant par la taille (deux départements pour l'une, six pour une autre, huit pour la troisième) que par la présence ou non d'un établissement public de formation (CREPS).
- [248] De plus, l'examen des flux d'usagers a montré que sur ce plan également, l'inter-départementalisation était une réalité, l'enjeu pour le public concerné étant ici celui de l'autorisation d'exercer une profession, à titre permanent ou saisonnier selon les situations, mais enjeu majeur dans tous les cas.
- [249] Ce sont en revanche les modalités de mise en œuvre qui ont montré une certaine diversité ; celle-ci va de la planification organisée par la DRJSCS en Alsace, avec appui logistique du CREPS et collaboration des agents des DDCS(PP), à l'organisation autonome par les DDCS(PP), avec ou sans la collaboration du CREPS, dans les deux autres cas.
- [250] Cette diversité a été soumise à une analyse de la performance, dont les résultats montrent clairement que des gains en ETP sont possibles avec une rationalisation accrue, passant par une coordination des calendriers, la fixation de seuils, au moins indicatifs, pour le nombre de stagiaires par session et pour le respect des normes réglementaires relatives au programme des sessions.
- [251] Une modification des textes relatifs au CAEPMNS, datant de presque trente ans (arrêté et circulaire de 1983), pourrait permettre cette rationalisation en même temps que clarifier les possibilités d'inter-départementalisation.
- [252] En conclusion, la mission IGAS-IGJS considère que, sur la base de l'échantillon des trois régions étudiées qui révèle des pratiques et des situations très contrastées :
- il apparaît aujourd'hui possible, dans les régions où le nombre de stagiaires par session est inférieur à 20 - 30 (cf. : région Centre), de concentrer, dans un ou plusieurs départements d'une même région (voire de régions différentes proches), l'organisation matérielle des sessions ;
  - l'inter-départementalisation de cette organisation pourrait contribuer à une telle optimisation et donc, ce faisant, à réduire les charges que ces sessions induisent pour les DDCS(PP).
- [253] La généralisation de l'inter-départementalisation pourrait donc être mise en œuvre dans les régions dans lesquelles la DS mettrait en évidence que l'offre de formation n'est aujourd'hui pas optimum (cf. : région Centre).

## **Annexe 5 : L'inter-départementalisation de la procédure d'instruction et de suivi administratif des demandes de subventions de l'Acisé**

### **1. DESCRIPTION DE LA PROCEDURE**

#### ***1.1. Les textes juridiques applicables***

##### **1.1.1. La loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances et le décret n° 2006-945 du 28 juillet 2006 modifié fixent les règles d'organisation de l'Acisé, codifiées au sein du code de l'action sociale et des familles**

[254] L'article 39 de la loi du 31 mars 2006 crée l'Acisé (agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances), établissement public administratif se substituant au fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations.

[255] Les missions et objectifs de cette agence sont variés : renforcer l'action de l'Etat en faveur des habitants de quartiers de la politique de la ville ; promouvoir l'égalité des chances et la diversité, lutter contre les discriminations ; gérer le service civil volontaire ; gérer le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

[256] Le décret du 28 juillet 2006 modifié fixant les règles d'organisation administrative de l'Acisé (cf. : décret n° 2009-1356 du 5 novembre 2009) dispose que l'agence est administrée par un conseil d'administration composé de représentants de l'État, de représentants du Parlement et des collectivités territoriales et de personnalités qualifiées.

[257] L'agence comprend une direction nationale, en charge notamment de la conduite des programmes et des interventions. Elle exerce également ses missions au niveau régional, via les préfets de région (DRJSCS), et au niveau départemental, par l'intermédiaire des préfets de département, qui s'appuient soit sur les services de la préfecture, soit sur la DDCS(PP). Le directeur général de l'Acisé, ordonnateur principal, délègue les crédits correspondant aux dépenses déconcentrées. Les préfets de région et de département sont ordonnateurs secondaires.

[258] Ces dispositions législatives et réglementaires sont codifiées dans le code de l'action sociale et des familles (partie législative : articles L. 121-14 à L. 121-19 – partie réglementaire : articles R. 121-13 à R. 121-26).

##### **1.1.2. Le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles confie aux DDCS(PP) une mission dans le domaine de la politique de la ville**

[259] Le 1° du I de l'article 4 du décret précise :

*« I. — La direction départementale de la cohésion sociale est compétente en matière de politiques de cohésion sociale et de politiques relatives à la jeunesse, aux sports, à la vie associative et à l'éducation populaire.*

*A ce titre, elle met en œuvre dans le département les politiques relatives :*

*1° A la prévention et à la lutte contre les exclusions, à la protection des personnes vulnérables, à l'insertion sociale des personnes handicapées, aux actions sociales de la politique de la ville, aux fonctions sociales du logement, à la lutte contre les discriminations et à la promotion de l'égalité des chances ».*

[260] Les « actions sociales de la politique de la ville » couvrent les missions relevant de l'Acisé en matière de politique de la ville mais excluent celles assurées par l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), au titre des crédits d'investissement de cette même politique, et dont la mise en œuvre territoriale incombe aux DRÉAL et aux DDT.

### **1.1.3. Le décret n° 2009-1540 du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des DRJSCS confie également à ces directions des missions dans le domaine de la politique de la ville, en citant explicitement l'Acisé**

[261] Le 1° de l'article 2 du décret dispose que :

*« Dans la région, sous l'autorité du préfet de région, et sous réserve des compétences des préfets de département, la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale exerce les missions suivantes :*

*1° Elle assure le pilotage et la coordination des politiques sociales, sportives, de jeunesse, de vie associative et d'éducation populaire et leur mise en œuvre pour ses compétences visées au 1° du présent article et aux 1° et 2° de l'article 3. A ce titre, dans la région, elle en définit les conditions et veille à la cohérence de l'application des orientations et instructions données par les ministres.*

*Les politiques sociales mentionnées au précédent alinéa portent notamment sur la prévention et la lutte contre les exclusions, la protection des personnes vulnérables, l'accès à l'hébergement de ces dernières, l'intégration sociale des personnes handicapées, les actions sociales de la politique de la ville, la prévention et la lutte contre les discriminations, la promotion de l'égalité des chances, la formation et la certification dans le domaine des professions sociales, et la certification dans le domaine des professions de santé non médicales ».*

[262] Contrairement au décret relatif aux DDI, le présent décret fait explicitement référence à l'Acisé dans le second alinéa de son article 4 :

*« Elle apporte son concours au délégué de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances dans la région pour la mise en œuvre des missions de cet établissement ; elle assure le secrétariat du comité régional pour la cohésion sociale et l'égalité des chances ».*

### **1.1.4. Des circulaires encadrent les relations financières entre l'Etat et les associations**

[263] Le 3ème alinéa de l'article L. 121-14 du CASF dispose que « *L'agence mène directement des actions ou accorde des concours financiers, après optimisation des crédits de droit commun, notamment dans le cadre d'engagements pluriannuels, aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale compétents et aux organismes publics ou privés, notamment les associations, qui conduisent des opérations concourant à ces objectifs. Elle veille à une mise en œuvre équitable de ces crédits sur l'ensemble du territoire national* ».

1.1.4.1. Circulaire du Premier ministre du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'Etat aux associations

[264] Cette circulaire définit le cadre des relations financières entre les associations et l'Etat ou les établissements publics placés sous sa tutelle. Elle prévoit explicitement les différentes étapes de la procédure. La demande formulée par l'association doit entrer dans le champ de la politique d'intervention de l'administration concernée. Dans un souci de bonne gestion administrative et de préservation des intérêts légitimes des associations, la circulaire rappelle qu'il importe que les délais d'instruction et de notification soient les plus brefs possibles, surtout en cas de cofinancements. Selon les termes de la circulaire, l'instruction des dossiers de demande de subvention doit permettre d'effectuer les vérifications nécessaires à la garantie d'une bonne utilisation des crédits d'intervention.

[265] En matière de suivi administratif, la circulaire souligne la nécessité de contrôler la bonne utilisation de deniers publics et subordonne le versement de toute nouvelle subvention à la vérification de la réalisation des actions subventionnées antérieurement. Pour assurer un bon suivi, elle recommande la mise en place de tableaux de bord et un renforcement des instruments de pilotage.

1.1.4.2. Circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément

[266] Cette circulaire est fondée sur trois axes : la clarification des règles relatives aux relations financières entre collectivités publiques et associations ; la sécurisation des conventions d'objectifs (élaboration d'un modèle unique et d'un nouveau formulaire de demande) ; la simplification des démarches des associations dans le cadre des procédures de délivrance d'agrément.

## **1.2. Les différents niveaux d'instruction et de suivi administratif**

### **1.2.1. Eléments généraux de volumétrie**

[267] Les subventions allouées par l'Acsé en 2009 au titre de la politique de la ville (programme 147) s'élèvent à plus de 320 millions € représentant près de 30 000 actions et plus de 10 000 organismes subventionnés (les associations en constituent les deux tiers, le reste se composant pour l'essentiel des collectivités territoriales et d'opérateurs locaux tels que les CCAS (centres communaux d'action sociale), les missions locales, etc.) (source : Acsé).

### **1.2.2. Les niveaux national et régional**

[268] Le niveau national est compétent pour les subventions finançant des projets de dimension nationale. Le directeur général de l'Acsé a, en matière d'attribution de subventions, une délégation limitée à 90 000 €. Au-delà de ce montant, le conseil d'administration est compétent.

[269] Avant la RéATE, les directions régionales de l'Acsé étaient en charge de la procédure d'instruction régionale. Désormais, ces directions sont intégrées au sein des DRJSCS, en application de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2009-1540 du 10 décembre 2009 relatif aux DRJSCS qui dispose que « dans chaque région, la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale est créée par fusion de la direction régionale de la jeunesse et des sports, de la direction régionale des affaires sanitaires et sociales pour ses services compétents en matière de cohésion sociale et de la direction régionale de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances ». Ces agents, qui représentaient lors du transfert dans les DRJSCS un volume de 147 ETP, ont été intégrés dans le cadre de gestion des personnels contractuels des ministères des affaires sociales. La DRJSCS instruit les demandes pour le compte du préfet de région, délégué régional de l'Acsé (article R. 121-21 du CASF). Elle intervient exclusivement sur des crédits régionaux.

[270] Ces deux niveaux d'instruction sont marginaux.

[271] Dans le cadre de la présente expertise, la mission IGAS-IGJS cible exclusivement les crédits départementaux de l'Acsé.

### 1.2.3. Le niveau départemental

1.2.3.1. Le niveau départemental est le niveau d'instruction « de droit commun »

[272] En 2009, 93 % des actions sont financées par le niveau départemental, 6 % par le niveau régional et 1 % par l'agence nationale. Le niveau départemental constitue donc le principal niveau d'instruction. Même si 94 % des organismes ont été subventionnés par un seul niveau, il est possible pour un même organisme de recevoir des subventions instruites à des niveaux différents. Plus de 277 millions € ont été versés par le niveau départemental en 2009 (source : Acsé).

1.2.3.2. Le préfet de département est le délégué départemental de l'Acsé

[273] Les articles L. 121-15 et R. 121-21 du CASF précisent que le représentant de l'Etat dans le département est l'ordonnateur secondaire de l'Acsé pour les programmes d'intervention et les crédits qui lui sont délégués par le directeur général.

[274] Le délégué départemental, comme le délégué régional pour les crédits régionaux, assure l'instruction des demandes de financement et des dossiers de convention. Il attribue les subventions allouées par l'agence et signe avec l'organisme demandeur les conventions dont ces subventions sont assorties.

1.2.3.3. Le statut de délégué départemental adjoint de l'Acsé recouvre des situations variées, constituant une première source de complexité et d'illisibilité

[275] Dans environ la moitié des départements, le DDCCS(PP) est délégué départemental adjoint de l'Acsé. Dans l'autre moitié, on constate des situations très hétérogènes :

- dans six départements, le préfet délégué à l'égalité des chances (PDEC) est chargé de cette fonction ;
- dans 16 départements, il s'agit du sous préfet à la ville ;
- dans cinq cas, il s'agit du sous préfet d'arrondissement ;
- dans 21 départements, le secrétaire général de la préfecture s'est vu confier ce rôle ;
- et, enfin, dans trois départements, la mission est accomplie par un membre du cabinet du préfet.

[276] Un manque de clarté certain résulte de cette situation.

1.2.3.4. La structure départementale chargée de la procédure est variable selon le territoire (préfecture ou DDCCS(PP)), constituant une seconde source de complexité et d'illisibilité

[277] Le choix de la structure compétente en matière d'instruction et de suivi administratif des demandes de subvention Acsé (DDCCS(PP) ou préfecture) est du ressort de chaque préfet de département<sup>25</sup>. Cette situation constitue une seconde source d'illisibilité.

[278] Dans le cadre de la présente expertise, la mission IGAS-IGJS cible exclusivement les DDCCS(PP).

---

<sup>25</sup> Avant la Réate, seule la préfecture du département était compétente.

### 1.3. *Le déroulement de la procédure au niveau départemental*<sup>26</sup>

#### 1.3.1. **Cette procédure mobilise des compétences juridiques, comptables et bureaucratiques de la part du service qui en a la charge**

1.3.1.1. Remarque préalable : la mission IGAS-IGJS a exclu le FIPD du champ de son analyse

[279] Dans le cadre du FIPD, en application de l'article 5 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, on distingue les « actions vidéo-protection » et les « actions hors vidéo-protection ». La sélection et l'instruction (en opportunité) des projets se font le plus souvent par le cabinet du préfet. Les DDCS(PP) (ou DDT) peuvent être chargées de la saisie dans le logiciel GIS PRO et de l'exécution financière.

[280] Compte tenu des forts enjeux d'ordre public lié à ces dossiers, et de la concentration de leur traitement au niveau du cabinet du préfet, la mission IGAS-IGJS a exclu le FIPD du champ d'application d'une éventuelle inter-départementalisation. La procédure expertisée ici ne comprend donc que les crédits « politique de la ville » correspondant au programme 147.

#### 1.3.1.2. Etape 1 : traitement de la demande

[281] Dans un premier temps, l'agent compétent accuse réception de la demande et examine sa recevabilité. Cet examen porte sur la conformité du dossier aux missions et aux priorités de l'Acisé, la vérification de la compétence du niveau d'instruction sollicité, la constitution du dossier (complétude, signature). La dématérialisation du dépôt de la demande par l'organisme demandeur est un projet en cours de mise en œuvre.

[282] La création ou la mise à jour du fichier tiers, tenu par l'agence comptable – seule habilitée à valider la saisie des données relatives à un tiers dans le progiciel comptable CPWIN (Comptabilité Publique sous Windows), constitue la seconde tâche à réaliser. CPWIN est un progiciel comptable qui permet d'effectuer l'ensemble des opérations financières (engagement financier, liquidation, mandats, etc.). Il est interfacé avec l'outil informatique GIS PRO<sup>27</sup>, utilisé lors de la procédure d'instruction et de suivi administratif, nécessitant donc des relations étroites entre l'agent instructeur et l'agence comptable.

[283] L'agent vérifie par ailleurs l'identité du tiers puisque toute personne bénéficiant de financement public doit être inscrite au répertoire SIRENE. Il veille également à respecter le principe d'interdiction de financer un tiers en liquidation judiciaire.

[284] L'agent utilise les lettres types délivrées par le système d'information : accusé de réception, lettre de transmission à la DRJSCS, à la DDCS(PP) ou au siège de l'Acisé, lettre type de relance pour les pièces manquantes.

#### 1.3.1.3. Etape 2 : instruction de la demande

[285] L'instruction de la demande comprend des tâches de « back office » (tâches administratives) et de « front office » (tâches pouvant nécessiter des contacts avec l'organisme demandeur).

<sup>26</sup> Acisé, *Guide de l'ordonnateur secondaire*, 2011

<sup>27</sup> GIS PRO est la version rénovée du système d'information GIS. Il est progressivement déployé dans l'ensemble des départements.

[286] La phase d'instruction consiste tout d'abord à examiner l'opportunité et la régularité du projet (« front office »). L'agent qui en a la charge doit notamment veiller au respect du principe de spécialité des établissements publics, l'Acsé devant financer des actions qui entrent dans le champ de ses missions. Il vérifie également la qualité de l'action proposée (cohérence, faisabilité) et la compétence du porteur de projet. Il procède ensuite à un examen du budget de l'organisme : charges, produits (pour évaluer la surface financière de l'organisme), dépenses de personnel, charges financières (notamment les agios), subventions d'exploitation (pour analyser si l'organisme dépend de subventions publiques ou s'il a d'autres sources de financement). Il veille par ailleurs à « l'euro-compatibilité » puisqu'en dessous du seuil de 200 000 € sur 3 ans (seuil non applicable lorsque la demande émane de collectivités territoriales ou d'autres organismes publics), l'aide apportée par l'Etat à une association ne fausse pas la concurrence. Il calcule ensuite le montant de la subvention soit à partir de l'examen du budget prévisionnel de l'action et de l'appréciation de son coût global (cas le plus fréquent), doublé d'un examen du compte rendu financier de N-1 s'il s'agit d'un renouvellement, soit à l'aide d'un barème. Enfin, l'agent doit veiller à respecter le code des marchés publics (il ne peut instruire une demande de subvention s'il s'agit en réalité d'une commande publique).

[287] Dans la continuité de l'examen de l'opportunité et de la régularité du dossier, l'agent, généralement distinct de celui chargé de l'examen en opportunité, procède à des tâches administratives de saisie de la demande dans le système d'information GIS PRO (« back office »). Pour ce faire, il ne peut utiliser l'habilitation informatique d'un autre utilisateur du système d'information. Il doit saisir l'objet précis du financement (actions subventionnées, publics bénéficiaires, lieu de déroulement – CUCS, hors CUCS – modalités d'exécution, durée, etc.). Le budget saisi doit être fidèle au dossier de demande. L'agent doit choisir la bonne ligne budgétaire et classer l'action dans l'item prévu par la nomenclature Acsé tout en respectant le principe d'annualité budgétaire.

[288] Toutes les demandes instruites ne font pas l'objet d'une attribution de subvention. Ainsi, en région Centre, pour l'ensemble des départements, 223 dossiers ont été instruits mais rejetés en 2009, contre 186 en 2010, sur un total de plus de 1 000 dossiers instruits chaque année. La situation est très variable selon les territoires. Le nombre de subventions accordées n'est donc pas révélateur du nombre de dossiers instruits par l'agent, qui constitue un indicateur plus précis pour évaluer sa charge de travail. Ainsi, alors que le nombre de subventions versées dans le Cher représente 78 dossiers instruits (volume d'activité a priori faible), la charge totale d'instruction pour les agents est égale à 119 dossiers (41 rejets) (source : GIS PRO).

#### 1.3.1.4. Etape 3 : engagement financier

[289] L'agent est chargé d'engager la décision de subvention (au plan juridique et financier). L'engagement financier est une réservation des crédits dans l'application comptable CPWIN qui permet de couvrir l'engagement juridique (cf. : étape 4). L'engagement financier doit toujours précéder l'engagement juridique c'est-à-dire la signature de la notification ou de la convention par l'ordonnateur secondaire (le préfet de département).

[290] L'agent instructeur clôture l'instruction. Le responsable de service valide l'instruction, s'assurant ainsi de la disponibilité des crédits. Par cette validation, il réserve les crédits dans l'outil GIS PRO. L'ordonnateur secondaire vise alors le dossier dans GIS PRO ce qui déclenche l'engagement financier par transfert automatique des données de l'outil GIS PRO vers l'outil comptable CPWIN.

#### 1.3.1.5. Etape 4 : engagement juridique (notification ou convention)

[291] Les notifications et conventions sont les seuls documents opposables en cas de contestation par l'une ou l'autre partie. Ce sont donc des documents importants qui doivent être rédigés de manière très précise. Il existe des modèles types dans GIS PRO, permettant à l'agent un gain de temps non négligeable.

[292] Les notifications (actes unilatéraux) sont utilisées pour les subventions d'un montant inférieur à 23 000 €. Elles sont signées uniquement par le préfet, ordonnateur secondaire. Les conventions sont quant à elles utilisées pour les subventions supérieures à ce montant, entre l'organisme demandeur et le préfet. Elles font l'objet d'un circuit de signature spécifique puisqu'elles doivent être signées par les deux parties. Le mandat de paiement est émis après réception de la convention signée. Afin d'assurer un meilleur suivi de la circulation de ces pièces, les dates d'envoi et de retour de la convention sont saisies par l'agent dans GIS PRO.

#### 1.3.1.6. Etape 5 : liquidation et mandatement

[293] La liquidation est générée automatiquement dans l'outil comptable CPWIN lors du visa du dossier dans GIS PRO par l'ordonnateur secondaire. Le bon à payer délivré alors dans CPWIN génère automatiquement le bordereau de mandats et le (ou les) mandat(s) de paiement correspondants. Le bordereau de mandats est signé par l'ordonnateur secondaire.

#### 1.3.1.7. Etape 6 : suivi administratif (hors contrôles sur place)

[294] Comme l'étape 2, le suivi administratif de la demande comprend des tâches de « back office » et de « front office ».

[295] Le suivi administratif assuré par l'agent consiste à rédiger d'éventuels avenants, attribuer des subventions complémentaires, etc. La circulaire du Premier ministre du 24 décembre 2002 prévoit explicitement ce suivi, la subvention devant être utilisée conformément à l'objet pour lequel elle a été accordée.

[296] La justification est une étape importante du suivi administratif puisqu'elle est une condition indispensable pour le renouvellement de la subvention. Six mois après la fin de l'exécution de l'action, une demande de bilan est faite à l'organisme demandeur, qui doit fournir un certain nombre d'éléments financiers et physiques. Sur cette base, l'agent procède à un examen et saisit la justification dans GIS PRO : saisine du statut « justifié » après réception du compte rendu financier, vérification du montant réellement attribué, vérification de la signature, exploitation des données chiffrées en cas de renouvellement, émission éventuelle d'un titre de remboursement, etc.

#### 1.3.1.8. Les compétences à mobiliser par les agents sont variées

[297] Le niveau d'expertise requis pour réaliser cette procédure est variable selon le dossier et selon la tâche à réaliser. Dans tous les cas, l'agent doit mobiliser une compétence métier solide (objectifs, acteurs, gouvernance, dispositifs de la politique de la ville). Au-delà, des connaissances juridiques, budgétaires et comptables sont indispensables. Enfin, compte tenu de l'importance du système d'information à chaque étape de la procédure, la maîtrise de celui-ci est impérative.

### 1.3.2. La variété des types de demandes

#### 1.3.2.1. « Demande à action unique » ou « cumul d'actions »

[298] Le regroupement des actions dans une seule demande est encouragé afin d'optimiser la procédure (instruction unique) et éviter les phénomènes de saupoudrage. Le « cumul d'actions » est donc très fréquent.

[299] En 2009, au titre de la politique de la ville, plus de 5 000 organismes ont eu plusieurs actions subventionnées par l'Acsé, soit 44 % des organismes financés. Le montant médian alloué par action est quasiment identique quel que soit le nombre d'actions portées par les organismes (environ 4 000 €). La grande majorité des organismes cumulant plusieurs actions (63 %) ont un positionnement sur plusieurs thématiques d'intervention (source : Acsé).

### 1.3.2.2. Subventions inférieures ou supérieures à 23 000 €

- [300] La circulaire du Premier ministre du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'Etat aux associations prévoit que jusqu'au seuil fixé à 23 000 € par le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris en application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques, aucune pièce comptable n'est à joindre à l'appui du dossier dûment rempli. En revanche, au-delà de ce seuil, la production des derniers comptes approuvés est demandée, accompagnés du rapport d'activité et du rapport du commissaire aux comptes lorsque l'organisme est dans l'obligation d'y recourir. L'agent doit également élaborer une convention, comportant des objectifs et indicateurs détaillés.
- [301] Lorsque la subvention dépasse 23 000 €, l'examen réalisé par l'agent est donc plus approfondi, en particulier l'analyse financière. En outre, le suivi du circuit de signature induit par le recours à la convention peut être lourd.
- [302] Toutefois, les subventions supérieures à 23 000 € ne sont pas les plus fréquentes. En effet, au total, sur les 30 000 actions subventionnées en 2009 au titre de la politique de la ville, près de 16 000 le sont pour moins de 5 000 €. Les actions subventionnées entre 0 et 2 999 € constituent 36 % du total des actions subventionnées. On constate donc une forte concentration des actions sur les montants les plus faibles (source : Acsé). A titre d'exemple, en région Alsace, la DDCS du Bas Rhin a traité 28 subventions supérieures à 23 000 € contre 456 inférieures à ce montant, pour l'année 2010. En région Rhône-Alpes, la DDCS de l'Isère a quant à elle traité 51 subventions supérieures à 23 000 € en 2010, contre 563 subventions inférieures à ce montant (source : GIS PRO).

### 1.3.2.3. Les renouvellements de subventions

- [303] Lors d'un renouvellement de subvention, la circulaire du Premier ministre du 24 décembre 2002 précitée précise que l'organisme demandeur est dispensé de reproduire les renseignements et documents figurant dans son dossier permanent de demande de subvention, déjà constitué lors de la première demande et ayant vocation à rassembler l'ensemble des documents fournis par l'organisme en vue de leur conservation par l'administration. Ce dossier permanent permet d'éviter à l'agent de demander plusieurs fois les mêmes pièces ou documents probants, dont la validité est permanente. L'organisme subventionné doit en revanche produire un compte rendu d'activité comprenant un compte rendu financier ou les derniers comptes approuvés. Ces éléments doivent permettre l'évaluation, par l'agent en charge de la procédure, de l'action déjà subventionnée.
- [304] Pour l'agent, la procédure est donc à la fois simplifiée et complexifiée : il n'a certes pas besoin de procéder à des ressaisies si les données légales et administratives n'ont pas changées mais il doit intégrer le bilan et faire une proposition financière. Pour ce faire, il devra examiner avec un soin particulier la justification. En effet, la reconduction de la subvention n'est pas automatique, en particulier si les indicateurs de la convention n'ont pas été atteints.
- [305] Des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) sont parfois signées. Comme le précise en effet la circulaire du 1<sup>er</sup> décembre 2000 relative aux CPO, les conventions doivent pouvoir être pluriannuelles, dès lors qu'elles apparaissent plus aptes à renforcer l'efficacité globale du financement que le système de la convention annuelle. Dans ce cas, l'instruction n'a lieu qu'une fois et l'agent vérifie ensuite chaque année l'usage de la subvention, tout en prévoyant des avenants annuels. Cependant, cet outil implique une visibilité budgétaire de la part du financeur. Les projets portés par l'organisme doivent s'inscrire dans la durée et celui-ci doit être reconnu pour la qualité de ses interventions.

[306] Au titre de la politique de la ville, plus de 2 300 organismes (20 % du total) ont été subventionnés pour la première fois en 2009, représentant 8 % des montants de subventions alloués par l'Acisé au titre de la politique de la ville. Les nouveaux organismes sont surtout présents dans le champ des thématiques « Education et accès aux savoirs de base » et « Emploi et développement économique ». Ils ne portent en général qu'une seule action. La stabilité des organismes subventionnés pose la question de la pluri-annualité des subventions, via des CPO (15 % des organismes subventionnés par l'Acisé durant les 3 dernières années ont signé une CPO) (source : Acisé).

#### 1.3.2.4. Les demandes CUCS ou hors CUCS

[307] Les demandes hors CUCS représentent moins de 10 % des demandes. Elles offrent une plus grande marge d'interprétation pour l'agent qui doit davantage analyser le dossier. Les demandes hors CUCS interviennent hors territoire CUCS mais restent très liées aux quartiers de la politique de la ville.

#### 1.3.2.5. Les demandes provenant des organismes en redressement judiciaire

[308] Il s'agit d'une procédure fréquente. Dans ce cas, l'instruction est jugée prioritaire car la procédure est alors destinée à maintenir des emplois. L'agent doit vérifier la justification N-1 et obtenir le dernier jugement du tribunal de grande instance (TGI) statuant sur le redressement. Il intègre une clause particulière (clause type) de paiement dans la convention, quel que soit le montant de la subvention.

### **1.4. La procédure et son environnement**

#### **1.4.1. Les relations avec les organismes demandeurs**

[309] Les organismes demandeurs sont très variés : associations, caisses des écoles, CCAS, centres sociaux et culturels, missions locales, maisons de l'emploi, collectivités territoriales, groupement d'intérêt public (GIP), CAF, chambres de commerce ou des métiers, établissements scolaires, hôpitaux, Pôle emploi, établissements privés, etc. En 2009, les associations représentaient 40 % du total des subventions versées (source : Acisé).

[310] L'instruction et le suivi administratif des dossiers supposent une bonne connaissance de l'organisme demandeur. Plus particulièrement, l'examen de l'opportunité du projet, notamment sa qualité, peut rendre nécessaire des visites sur place. Le nombre de déplacements varie selon les dossiers. Dans le département de l'Eure-et-Loir, les visites auprès des organismes demandeurs (hors déplacements CUCS), ont nécessité une quinzaine de déplacements au cours de l'année 2010, pour un total dépassant 200 dossiers instruits.

#### **1.4.2. Les relations avec les collectivités territoriales partenaires**

[311] Cette procédure s'inscrit dans un cadre contractuel. Le cofinancement de la subvention entre l'Etat et une ou plusieurs collectivité(s) territoriale(s) est en effet systématique. Il s'agit en général de communes, ou de regroupements de communes. Le dossier de subvention fait donc l'objet d'une instruction par l'Etat (pour le compte de l'Acisé) et d'une instruction au sein de la collectivité territoriale cofinçant la subvention. Le plus souvent, ces instructions sont cloisonnées. Des coopérations peuvent toutefois exister.

[312] Il existe dans 19 départements un système d'information commun (poliville web), mais dont les fonctionnalités sont très limitées. Ce système d'information, en cours de suppression, est progressivement remplacé par un module collaboratif prévu par GIS PRO.

[313] La décision d'attribuer la subvention est prise lors du comité de pilotage (COPIL) du CUCS concerné, regroupant en principe l'Etat et les collectivités territoriales signataires du CUCS. L'agent en charge de la procédure peut donc être amené à se déplacer en COPIL et à participer aux comités techniques du CUCS.

[314] Dans le département de l'Eure-et-Loir, les déplacements liés au CUCS ont nécessité entre 20 et 30 déplacements au cours de l'année 2010, pour un total dépassant 200 dossiers instruits.

### **1.5. Les moyens mobilisés dans le cadre de cette procédure**

#### **1.5.1. Moyens humains**

[315] La procédure mobilise peu d'agents dans les directions départementales dont le volume d'activité est moyen ou faible. En général, elle implique une fraction d'ETP de catégorie A (ou B) et une fraction d'ETP de catégorie B (ou C). En région Centre, le nombre d'ETP total mobilisé, quelle que soit la catégorie, est situé, par département, entre 1 et 2,9, pour un volume d'activité moyen, compris entre 80 et 250 dossiers instruits annuellement. Dans le Loiret, la procédure mobilise 0,5 ETP (catégorie A) et 1 ETP (catégorie B).

[316] La procédure mobilise davantage d'agents dans les directions départementales dont le volume d'activité est élevé. En région Alsace, dans le département du Bas-Rhin (plus de 600 dossiers instruits en 2010), les moyens humains mobilisés représentent 5,6 ETP (2,4 de catégorie A, 1,5 de catégorie B, 1,7 de catégorie C). Il en est de même en région Rhône-Alpes, où le département de l'Isère mobilise 5 ETP, pour environ 600 dossiers instruits en 2010.

[317] La répartition des compétences entre agents (nombre d'agents et catégories mobilisés) et les méthodes de travail varient fortement d'un département à l'autre. Cependant, on peut considérer que généralement, dans les départements ne présentant pas un volume d'activité élevé, deux agents sont en charge de la procédure, sur la base du schéma suivant :

- un agent de catégorie A (ou B) est chargé des tâches suivantes (tâches « front office ») : examen de l'opportunité et de la qualité de la demande (étape 2 hors saisie dans GIS PRO), examen de la justification (étape 6 hors actualisation du dossier dans GIS PRO). Le plus souvent, cet agent est également chargé, au-delà de cette procédure, de l'animation territoriale de la politique de la ville ;
- un agent de catégorie B (ou C) est chargé des tâches purement administratives (tâches « back office ») : traitement de la demande (étape 1), saisie du dossier dans GIS PRO suite à l'instruction réalisée par l'autre agent (étape 2), engagements et mandatement, en lien avec l'agence comptable de l'Acsé et le préfet du département (étapes 3, 4 et 5), actualisation de GIS PRO dans le cadre du suivi et de la justification de la subvention, en lien avec l'examen réalisé par l'autre agent (étape 6).

[318] Ces agents relèvent généralement du BOP 124 (BOP commun à l'ensemble des ministères sociaux) ou du BOP 307 (BOP géré par le ministère de l'Intérieur).

#### **1.5.2. Dépenses de fonctionnement**

[319] Les dépenses de fonctionnement (frais de déplacement, frais d'affranchissement, etc.) mobilisées dans le cadre de cette procédure sont relativement faibles. A titre d'exemple, en région Centre, ces dépenses varient, selon le département, entre 1 000 € et plus de 6 000 € au titre de l'année 2010. En région Rhône-Alpes, la DDCS de l'Isère a dépensé 2 465 € en 2010 pour environ 600 dossiers traités annuellement. Dans ce département, les crédits sont répartis de la manière suivante : déplacements et hébergements (1 200 €), affranchissements (400 €), papiers et reprographies (20 €), téléphone (845 €). Ces crédits sont généralement inscrits au BOP 333. Les frais d'affranchissement sont parfois supportés par les directions de projet des CUCS (c'est le cas dans le département du Loiret par exemple).

## **2. EXPERTISE DE LA FAISABILITE ET DE LA PERTINENCE D'UNE INTER-DEPARTEMENTALISATION**

### **2.1. *Les leviers de l'inter-départementalisation de la procédure d'instruction et de suivi administratif des demandes de subvention de l'Acsé***

#### **2.1.1. Un volume d'activité très variable selon le département**

[320] La variété des enjeux des territoires au regard de la politique de la ville conduit à des volumétries très différentes selon les départements. Pour ne citer que quelques exemples, alors que la DDCS du Rhône a instruit plus de 1 000 dossiers en 2010 (environ 1 500 pour la Seine-Saint-Denis), le nombre de dossier instruits en Creuse s'est élevé à moins de 15 (il en est de même en Ariège), à 30 dans le Cantal et à 5 dans l'Aveyron (source : GIS PRO). En 2009, les 15 départements suivants ont alloué plus de la moitié des montants totaux de subvention : Nord, Seine-Saint-Denis, Bouches-du-Rhône, Rhône, Essonne, Val-d'Oise, Yvelines, Pas-de-Calais, Hauts-de-Seine, Paris, Seine-Maritime, Val-de-Marne, Seine-et-Marne, Réunion et Guadeloupe (source : Acsé).

[321] Cette variété des volumes d'activité constitue le déterminant de l'inter-départementalisation de cette procédure, au profit des départements dont le volume d'activité est faible.

[322] Une telle démarche d'inter-départementalisation permettrait une optimisation et rationalisation (économie d'échelle) de la procédure, grâce à une répartition plus concentrée des volumes d'activité sur le territoire et une meilleure mobilisation des compétences. En outre, pour l'Acsé, cette démarche réduirait le nombre d'interlocuteurs sur le terrain et conduirait à une meilleure qualité de service pour les organismes demandeurs. En effet, cette procédure étant très encadrée par l'Acsé, via un système d'information impliquant un certain degré de technicité, ainsi qu'une solide capacité d'expertise, la réalisation de cette mission sera plus efficace si le département présentant une faible volumétrie la délègue à un département qui maîtrise en principe mieux cette procédure, du fait d'un volume d'activité plus important.

#### **2.1.2. Un système d'information en cours de rénovation**

[323] Une grande partie de la procédure d'instruction et de suivi administratif est dématérialisée dans le cadre du système d'information GIS, en cours de rénovation sur l'ensemble du territoire (déploiement total prévu pour fin 2011 – début 2012).

[324] Ce système d'information permet l'édition automatique des courriers, des notifications et des conventions, ainsi qu'une sécurisation de la procédure. Il conserve également la mémoire des éléments ayant conduit à la décision, fonctionnalité utile pour le suivi et l'instruction des dossiers ultérieurs relatifs au même demandeur.

[325] Le système d'information est le même quel que soit le niveau d'instruction, avec des entrées par niveau (par exemple, un agent de la DRJSCS peut saisir les données pour le compte d'un agent de la DDCS(PP), il suffit pour cela d'une habilitation informatique lui permettant d'avoir accès à l'entrée départementale).

[326] La rénovation de ce système d'information s'accompagne d'un projet de dématérialisation de la demande de subvention (saisie directe, en ligne, par l'organisme demandeur, via un dossier CERFA spécifique, et donc suppression de la saisie par l'agent). Les données saisies dans le formulaire dématérialisé seront directement exploitables dans le cadre du système d'information en vue de l'instruction du dossier. Au-delà de cette dématérialisation de la demande, le système d'information rénové, appelé GIS PRO, permettra à l'agent de faire des requêtes (facilitant le suivi du dossier) et de constituer un fonds documentaire pour chaque dossier (CUCS, bilans financiers, etc.), facilitant les échanges d'informations. Enfin, une partie de GIS PRO favorisera l'instruction partenariale avec les collectivités territoriales grâce à un module collaboratif (possibilité pour le chef de projet ville d'accéder au dossier), permettant aux différents financeurs d'avoir une vision globale des demandes et de leur traitement, ainsi qu'une meilleure coordination entre acteurs (Etat, collectivités territoriales, organismes demandeurs).

[327] Compte tenu des nombreuses fonctionnalités de ce système d'information, permettant une forte dématérialisation de la procédure, cet outil constitue un levier dans un cadre interdépartemental caractérisé par l'éloignement entre prestataire<sup>28</sup> et acteurs locaux. Sa rénovation permet d'ailleurs un véritable gain de temps sur les tâches administratives, au profit de tâches d'instruction et de suivi à plus forte valeur ajoutée.

## **2.2. Le support juridique de l'inter-départementalisation**

### **2.2.1. Cette inter-départementalisation n'implique pas de délégation de signature**

[328] Le point d'entrée de la procédure ne serait pas inter-départementalisé. La demande serait adressée, par l'organisme demandeur, au préfet du département d'où elle provient (département bénéficiaire). Ensuite, une transmission de la demande serait réalisée, via le système d'information, vers la direction prestataire. Un tel point d'entrée serait plus lisible pour l'organisme demandeur, celui-ci transmettant son dossier dans son propre département, sans pour autant constituer une lourdeur administrative dans la mesure où la dématérialisation de la demande permettra un transfert rapide du dossier vers l'agent prestataire, en charge de l'étape 1 de la procédure.

[329] Le point de sortie de la procédure ne serait pas inter-départementalisé. Le préfet du département d'où émane la demande de subvention conserverait juridiquement sa compétence en matière de visa (lors de l'engagement financier), de signature des notifications ou conventions, et de signature lors des étapes de liquidation et mandatement. Tout collaborateur bénéficiant de la délégation de signature du préfet au sein du département peut intervenir à la place du préfet (PDEC, DDCS(PP), etc.), en vertu de l'article R. 121-21 CASF. En revanche, aucune délégation de signature vers le département prestataire ne serait à prévoir : cette inter-départementalisation ne serait donc pas assortie d'un transfert de responsabilité.

[330] En effet, outre le fait que les possibilités de délégation de signature vers le prestataire sont juridiquement trop limitées, il semble peu lisible et délicat, compte tenu de la politique publique dont il est question, de transférer la responsabilité de la procédure vers un autre département.

### **2.2.2. Le support juridique le plus adapté est la délégation de gestion**

[331] L'inter-départementalisation nécessite une grande modularité, tant dans l'espace que dans le temps (en fonction des évolutions des territoires éligibles à la politique de la ville). Dans un tel contexte, la délégation de gestion constitue l'outil le plus adapté, quelle que soit la modalité (M1 ou M3) retenue.

---

<sup>28</sup> Le terme « prestataire » fait référence à la direction (ou à l'agent) ayant la charge de réaliser des tâches pour le compte de la direction « bénéficiaire » de l'inter-départementalisation.

[332] Il s'agit en effet d'une solution intermédiaire, qui ne présente pas la rigidité de l'arrêté du Premier ministre, supposant une pérennité des tâches déléguées (article 7 du décret du 3 décembre 2009 relatif aux DDI), tout en permettant un cadrage formel entre acteurs (entre DDCS(PP) bénéficiaire et DDCS(PP) prestataire en cas d'option M3, entre DDCS(PP) bénéficiaire et DRJSCS prestataire en cas d'option M1), via une convention de délégation de gestion dont l'examen en CAR pourrait s'avérer pertinent afin de renforcer de la démarche.

### **2.3. Scénario n°1 : une inter-départementalisation partielle de la procédure**

#### **2.3.1. Présentation du scénario n°1**

[333] L'inter-départementalisation partielle consiste à inter-départementaliser certaines tâches, via une segmentation de la procédure d'instruction et de suivi administratif des demandes de subvention sur le modèle « back office » / « front office ».

[334] Cette option cible donc l'inter-départementalisation des tâches administratives exclusivement (« back office ») : traitement de la demande (étape 1), saisie de l'instruction dans GIS PRO (fin de l'étape 2), engagements et mandatement (étapes 3, 4 et 5) et actualisation du dossier dans GIS PRO (fin de l'étape 6).

[335] En revanche, les étapes impliquant des tâches de « front office » ne seraient pas inter-départementalisées : examen de l'opportunité de la demande, examen de la qualité de l'action à financer, avis sur la subvention et détermination de son montant, suivi du dossier, examen de la justification de la subvention, relations avec les acteurs locaux du CUCS et les organismes demandeurs, etc. Il s'agit de la majorité des tâches à réaliser dans les étapes 2 et 6.

[336] Tous les types de demandes correspondant à une mobilisation des crédits du programme 147 seraient concernés (action unique, cumul d'actions, renouvellements, subventions supérieures à 23 000 € etc.).

[337] Les directions départementales éligibles pour bénéficier de cette inter-départementalisation seraient celles présentant un faible volume d'activité, inférieur à 50 dossiers annuellement instruits.

#### **2.3.2. Modalités de mises en œuvre du scénario n°1**

##### **2.3.2.1. La modalité M1**

[338] La modalité M1 consisterait, pour une DRJSCS (dans la mesure où celle-ci constitue également un niveau d'instruction des subventions de l'Acsé), à intervenir pour le compte d'une direction départementale, afin de réaliser les tâches administratives de « back office » résultant de la procédure d'instruction et de suivi administratif des demandes de subventions.

[339] Il s'agirait d'une centralisation des tâches administratives au niveau régional, au profit d'une ou plusieurs directions départementales de la région.

##### **2.3.2.2. La modalité M3**

[340] La modalité M3 consisterait, pour une DDCS(PP), à intervenir pour le compte d'une autre direction départementale, afin de réaliser les tâches administratives de « back office » résultant de la procédure d'instruction et de suivi administratif des demandes de subventions.

[341] Ce mode d'exercice de la compétence peut être bilatéral (la DDCS(PP) intervient pour le compte d'une autre DDCS(PP)) ou multilatéral (la DDCS(PP) intervient pour plusieurs DDCS(PP)).

[342] Le schéma le plus opportun pour envisager cette modalité consisterait à se fonder sur la complémentarité entre les départements « urbains » et les départements « ruraux » au regard des enjeux de la politique de la ville. Plus précisément, les départements urbains à forts enjeux, comprenant de nombreux CUCS et des quartiers sensibles, présentent souvent un volume d'activité important en matière de subventions Acse. A l'inverse, les départements plus « ruraux » présentent par définition des enjeux moindres au regard de la politique de la ville, et, par conséquent, un volume d'activité moins élevé au titre de cette procédure. Dans un tel schéma, la DDCS(PP) du département « urbain » serait la direction prestataire, exerçant la mission pour le compte de la DDCS(PP) du département « rural ».

### **2.3.3. Avantages et inconvénients du scénario n°1**

#### **2.3.3.1. Avantages**

[343] Le scénario n°1 permettrait, du fait du maintien des tâches de « front office » au sein du département bénéficiaire, la préservation des relations de proximité entre l'agent chargé de l'analyse du dossier, les partenaires locaux et les organismes demandeurs.

[344] Ce scénario est en effet fondé sur une segmentation de la procédure entre les tâches « back office », ne nécessitant pas de relations avec les organismes demandeurs et les partenaires locaux, et les tâches « front office », regroupant les étapes de la procédure pouvant impliquer des déplacements et contacts avec les organismes demandeurs et les partenaires locaux. Les tâches correspondant au « back office » ne nécessitant pas de proximité, il pourrait être pertinent de les confier à une autre direction dans l'hypothèse d'une volumétrie faible (centralisation des tâches administratives au sein d'une seule structure).

[345] Ce scénario se heurte cependant à de nombreux obstacles.

#### **2.3.3.2. Inconvénients**

[346] Ce scénario impliquant une segmentation de la procédure générerait un éloignement géographique entre l'agent chargé des tâches de « front office » (tâches maintenues dans la direction bénéficiaire) et l'agent prestataire, en charge des tâches de « back office ». Cet éloignement pourrait induire des allers-retours très nombreux entre les deux directions dans la mesure où il n'est pas possible de segmenter la procédure en deux parties (« back office » en amont / « front office » en aval), les tâches de « back office » intervenant à toutes les étapes de la procédure. Les allers-retours interviendraient donc entre l'étape 1 et 2 (entre la fin du traitement de la demande et le début de l'instruction), au sein même de l'étape 2 (entre l'examen de la demande et la saisie dans GIS PRO) et au sein de l'étape 6 (entre le suivi du dossier et son actualisation dans GIS PRO). Ces allers-retours alourdiraient la procédure et provoqueraient des pertes de temps et d'efficacité non négligeables, en particulier lors des étapes 2 et 6, étapes fondamentales de la procédure, nécessitant des contacts réguliers entre deux agents chargés du « back office » et du « front office ».

[347] Cette segmentation de la procédure entre deux directions est en outre susceptible d'engendrer des phénomènes de déresponsabilisation et de dévalorisation du travail de l'agent chargé de réaliser des tâches administratives inter-départementalisées désincarnées, géographiquement éloignées des tâches de front office, dont la réalisation est maintenue au sein du département bénéficiaire.

### **2.3.4. Position de la mission IGAS-IGJS : rejet de toutes les modalités de l'inter-départementalisation partielle**

[348] L'inter-départementalisation partielle conduisant à un alourdissement de la procédure et à une perte de son efficacité, elle ne peut constituer une option recevable. Elle ne peut donc être préconisée par la mission, quelle que soit la modalité (M1 ou M3) retenue.

## **2.4. Scénario n°2 : une inter-départementalisation totale de la procédure**

### **2.4.1. Présentation du scénario n°2**

- [349] L'inter-départementalisation totale consiste à inter-départementaliser l'ensemble des étapes de la procédure (étapes 1 à 6), du traitement de la demande à la justification, qu'il s'agisse donc de tâches de « back office » ou de « front office ».
- [350] Tous les types de demandes correspondant à une mobilisation des crédits du programme 147 seraient concernés (action unique, cumul d'actions, renouvellements, subventions supérieures à 23 000 € etc.).
- [351] Les directions départementales éligibles pour bénéficier de cette inter-départementalisation seraient celles présentant un faible volume d'activité, inférieur à 50 dossiers annuellement instruits.

### **2.4.2. Modalités de mise en œuvre du scénario n°2**

#### 2.4.2.1. La modalité M1

- [352] Il a été rapporté par la mission que la DRJSCS de l'Ile-de-France peut parfois être amenée à intervenir en renfort d'une direction départementale confrontée à une augmentation de son volume d'activité. Dans cette hypothèse, la DDCS(PP) conserve l'instruction et le suivi administratif des dossiers mais, ponctuellement, la DRJSCS est susceptible d'intervenir via une habilitation informatique temporaire permettant d'accéder au volet « départemental » de GIS PRO. Cette inter-départementalisation ne nécessite pas de formalisation particulière et ne sera donc pas développée dans le cadre de la présente expertise.
- [353] En dehors de cette hypothèse, l'inter-départementalisation consisterait ici à confier à une DRJSCS la prise en charge de la totalité de la procédure d'instruction et de suivi administratif des demandes de subventions (« back office » et « front office »). Le département bénéficiaire serait ainsi totalement dessaisi de la procédure, à l'exception des points d'entrée (dépôt de la demande) et de sortie (signature par le préfet).
- [354] La mise en œuvre de la modalité M1 se heurte, dans le cadre de ce scénario n°2, à des limites importantes imposant de réduire son champ d'application. En effet, cette modalité pourrait conduire à des problèmes d'enchevêtrement des niveaux d'instruction, les niveaux régionaux et départementaux intervenant sur des dossiers mobilisant des crédits différents (cloisonnement des niveaux d'instruction). Cette option risque donc de complexifier l'architecture de l'Acse établie pour la mise en œuvre de cette procédure, tout en rendant illisible les répartitions de compétence.
- [355] Par conséquent, seules les DDCS(PP) situées au chef lieu de région et présentant un faible volume d'activité seraient éligibles. Ce mode d'inter-départementalisation serait en effet le plus simple à mettre en œuvre du fait de la proximité de ces deux structures (potentialités de mutualisations) et de leur positionnement « géographique » identique vis-à-vis de l'organisme demandeur et des partenaires. Par ailleurs, la mise en application concrète du dispositif est facilitée par le fait que le préfet de région est également préfet du département chef lieu (circuit de signature simplifié, etc.).

#### 2.4.2.2. La modalité M3

- [356] La modalité M3 consisterait, pour une DDCS(PP), à intervenir pour le compte d'une autre direction départementale (de manière bilatérale ou multilatérale), afin de prendre en charge la totalité de la procédure d'instruction et de suivi administratif des demandes de subventions (« back office » et « front office »).
- [357] Comme pour le scénario d'inter-départementalisation partielle, le schéma le plus opportun pour envisager cette modalité consisterait à se fonder sur la complémentarité entre les départements « urbains » et les départements « ruraux » au regard des enjeux de la politique de la ville.

### **2.4.3. Avantages et inconvénients du scénario n°2**

#### **2.4.3.1. Avantages**

- [358] Les bénéfices attendus de l'inter-départementalisation totale résident essentiellement dans une répartition plus concentrée des volumes d'activité générée par le schéma selon lequel une direction à volume d'activité élevé intervient pour le compte d'une direction dont la volumétrie est très faible, pour toutes les étapes de la procédure, dessaisissant par conséquent la direction bénéficiaire (hors points d'entrée et de sortie).
- [359] L'inter-départementalisation totale a également le mérite d'éviter une segmentation de la procédure, option contre-productive (cf. : scénario n°1). La direction prestataire, en étant chargée de l'ensemble de la procédure, a donc vocation à constituer un guichet unique interdépartemental en matière de gestion des demandes de subvention de l'Acsé.

#### **2.4.3.2. Inconvénients**

- [360] La principale limite de ce scénario réside dans le fait qu'une telle démarche contrevient à la nécessité de maintenir des relations très étroites avec le terrain, tant avec les partenaires locaux, au sein notamment des CUCS, qu'avec les organismes demandeurs. En effet, la procédure est fondée sur une instruction et un suivi impliquant une connaissance fine du terrain (examen en opportunité) nécessitant des déplacements variés.
- [361] En raison de ce besoin de proximité, ce scénario est unanimement condamné par les acteurs de terrain rencontrés par la mission IGAS-IGJS.

### **2.4.4. Position de la mission IGAS-IGJS**

#### **2.4.4.1. L'option inter-départementalisation totale avec modalité M1 est rejetée**

- [362] Les DDCS(PP) concernées sont les directions des chefs lieux de région présentant un faible volume d'activité (inférieur à 50 dossiers annuels instruits par an). Aucune DDCS(PP) chef lieu de région ne se trouve dans cette situation. Cette option n'est donc pas retenue par la mission.

#### **2.4.4.2. L'option inter-départementalisation totale avec modalité M3 est retenue sous certaines conditions**

- [363] La position de la mission IGAS-IGJS est de ne pas rejeter cette option, en raison de la meilleure répartition des volumes d'activité qu'elle pourrait générer (via une concentration dans certains départements), sans segmentation de la procédure.
- [364] Cependant, compte tenu de la réticence unanime des directions départementales vis-à-vis de cette démarche, la mission IGAS-IGJS préconise que l'inter-départementalisation totale en mode M3 soit impérativement soumise à une phase d'expérimentation visant à évaluer sa faisabilité et pertinence pratique, en particulier au regard des enjeux de proximité.
- ✓ La phase d'expérimentation devrait être très encadrée
- [365] Cette expérimentation serait ciblée sur les départements présentant un volume d'activité faible (moins de 30 dossiers annuels instruits au titre du programme 147). En fonction des résultats de ces expérimentations, une augmentation du seuil à 50 dossiers pourrait être envisagée dans un second temps.

- [366] Entre 10 et 15 départements pourraient être concernés pour le seuil de 30 dossiers annuels<sup>29</sup>, dont près du tiers présente un volume d'activité inférieur à 15 dossiers annuels. Seules des DDCSPP sont a priori concernées. Compte tenu du faible nombre de départements éligibles, l'expérimentation permettrait d'évaluer la valeur ajoutée de la démarche.
- [367] Il serait opportun pour l'Acsé de prévoir, un an après le début des expérimentations, une évaluation de l'inter-départementalisation, via les mécanismes de contrôle interne et d'audit. Au-delà, une évaluation de la qualité du système d'information GIS PRO, au regard de l'inter-départementalisation, serait utile afin de dégager d'éventuelles perspectives d'améliorations.
- [368] Les conclusions de cette évaluation pourraient permettre de déterminer si l'inter-départementalisation totale de la procédure en mode M3 est faisable et pertinente, et si celle-ci doit être davantage développée à l'avenir.
- ✓ Cette démarche devrait préserver les relations de proximité à entretenir avec les acteurs de terrain
- [369] La direction prestataire serait chargée de la totalité de la procédure (tâches de « back office » et de « front office ») et réaliserait les différentes tâches selon son organisation interne (nombre d'agents impliqués et catégories mobilisées). Toutefois, dans l'hypothèse où plusieurs agents auraient en charge cette procédure au sein de la direction prestataire, il pourrait être pertinent de confier à un seul agent l'ensemble des dossiers émanant du département bénéficiaire. Ceci permettrait également une plus forte lisibilité auprès du terrain, l'agent pouvant par ailleurs cumuler des rendez-vous concernant plusieurs dossiers lors d'un même déplacement.
- [370] L'expérimentation serait utile pour déterminer l'impact de cette inter-départementalisation sur les relations avec les organismes demandeurs et les partenaires locaux. En ce sens, il serait pertinent que les prestataires recensent le nombre de déplacements dans le département bénéficiaire, ainsi que les éventuelles difficultés résultant de l'éloignement géographique. Ces déplacements pourraient toutefois ne pas être très nombreux, compte tenu du faible nombre de dossiers que le prestataire devrait instruire sur une année pour le compte du bénéficiaire. Le nombre de déplacements varie également en fonction du type de demandes : lorsque le même organisme demandeur cumule plusieurs actions ou dans l'hypothèse de renouvellements de subventions, les déplacements pourraient être réduits (ces types de demande sont d'ailleurs fréquents). Au-delà, le système d'information GIS PRO pourra constituer un moyen facilitant les relations avec les partenaires locaux. Le module collaboratif qu'il institue constitue une avancée importante et devra être utilisé par les départements s'engageant dans l'inter-départementalisation.
- [371] Il importe également de souligner que le CUCS d'où provient la demande n'est pas nécessairement plus proche du chef lieu du département dans lequel il est localisé (et qui est, par définition, le siège de la DDCS(PP)) que du chef lieu d'un département voisin susceptible d'avoir la qualité de prestataire. La problématique du déplacement doit donc être examinée au cas par cas, en fonction de la localisation du CUCS concerné par la demande. Cette localisation pourrait même permettre de déterminer la DDCS(PP) prestataire. En effet, si les départements A et B sont éligibles pour être prestataires pour le compte du département C, c'est le département le plus proche du CUCS d'où émane la demande qui pourrait intervenir en cette qualité.
- [372] Enfin, afin d'optimiser les circuits de signature, un système de signature / parapheur électronique serait indispensable, dans la continuité de la rénovation du système d'information car cela permettrait de parachever la dématérialisation de cette procédure.

---

<sup>29</sup> Après analyse de la base de données GIS PRO transmise par l'Acsé, les départements suivants pourraient potentiellement être concernés (liste non exhaustive, chiffres 2010) : Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Ariège, Aveyron, Cantal, Creuse, Gers, Lot, Lozère, Nièvre, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Deux-Sèvres. Toutefois, ces informations doivent être utilisées avec précaution dans la mesure où la mission IGAS-IGJS n'a pu s'entretenir avec les directions éventuellement éligibles compte tenu de l'absence de DDCS(PP) présentant un volume d'activité inférieur à 30 dossiers instruits annuellement dans les régions visitées.

- ✓ Cette démarche devrait prévoir des modalités concrètes d'accompagnement des agents et des directions

[373] Tout d'abord, le système d'information GIS PRO constitue un outil indispensable pour les prestataires, permettant de pallier le risque de dégradation de la qualité de la gestion des dossiers résultant de l'éloignement géographique vis-à-vis de l'organisme demandeur et des partenaires locaux. Par conséquent, la bonne maîtrise, par les agents, de ce système d'information, est un préalable à ne pas négliger, qu'ils agissent pour le compte de leur propre département ou pour celui du département bénéficiaire. Des formations fréquentes devraient donc être proposées. Les DRJSCS pourraient coordonner ces formations et, plus globalement, échanger les bonnes pratiques<sup>30</sup>.

[374] Enfin, une animation nationale de l'inter-départementalisation est indispensable. Afin de communiquer sur la démarche et permettre une bonne circulation de l'information, une instruction de l'Acsé destinée aux délégués territoriaux permettrait de mettre en exergue les atouts de l'inter-départementalisation, les critères, et les modalités concrètes de mise en œuvre de la démarche. L'Acsé, en lien avec les DRJSCS, pourra également utilement participer à l'identification des territoires éligibles.

Tableau 12 : récapitulatif des 4 options expertisées

	<b>Directions éligibles</b>	<b>Support juridique</b>	<b>Atouts</b>	<b>Limites</b>	<b>Conclusion de la mission IGAS IGJS</b>	
<b>Inter-départementalisation partielle + M1 (scénario n°1)</b>	DRJSCS pour tout ou partie des DDCS(PP) de la région dont volume d'activité < 50 dossiers annuels	Délégation de gestion + examen de la convention de délégation en CAR	Centralisation des tâches administratives au niveau régional + préservation de la proximité	Segmentation de la procédure + risques de perte de temps et alourdissement de la procédure (nombreux aller-retour entre direction bénéficiaire et prestataire)	Inter-départementalisation non pertinente (contre-productivité, perte d'efficacité de la procédure)	
<b>Inter-départementalisation partielle + M3 (scénario n°1)</b>	DDCS(PP) « urbaine » pour DDCS(PP) « rurale » dont volume d'activité < 50 dossiers annuels		Mutualisation des tâches administratives au sein d'une seule DDCS(PP) prestataire + préservation de la proximité		Inter-départementalisation non pertinente (contre-productivité, perte d'efficacité de la procédure)	
<b>Inter-départementalisation totale + M1 (scénario n°2)</b>	DRJSCS pour DDCS(PP) chef lieu de région dont volume d'activité < 50 dossiers annuels		NB : pas de délégation de signature	Conservation de la proximité sans segmentation de la procédure	Aucun territoire éligible en pratique (absence de DDCS(PP) chef lieu avec volumétrie faible)	Pas d'expérimentation en l'absence de territoire éligible
<b>Inter-départementalisation totale + M3 (scénario n°2)</b>	DDCS(PP) « urbaine » pour DDCS(PP) « rurale » dont volume d'activité < 50 dossiers annuels			Répartition concentrée des volumes d'activité et meilleure mobilisation des compétences, sans segmentation de la procédure	Perte de la proximité requise avec les partenaires locaux et les organismes demandeurs	Expérimentation (- de 30 dossiers annuels) afin d'évaluer la faisabilité et la pertinence de l'inter-départementalisation

Source : Mission IGAS-IGJS

<sup>30</sup> Au-delà de cette question de formation, l'Acsé doit prévoir une habilitation informatique permanente pour les agents prestataires, au titre de du ou des département(s) pour lesquels ils exercent la prestation.

### 3. CONCLUSION

- [375] Après avoir analysé la procédure d'instruction et de suivi administratif des demandes de subventions de l'Acisé, la mission IGAS-IGJS a constaté une très grande diversité des volumes d'activité entre départements. Cette disparité des volumétries constitue le critère sur lequel la mission IGAS-IGJS a fondé son expertise de l'inter-départementalisation, considérant que cette démarche pouvait s'envisager pour les départements ayant une activité inférieure à 50 dossiers instruits annuellement. La rénovation en cours du système d'information GIS PRO constitue d'ailleurs un levier en faveur de cette inter-départementalisation.
- [376] Sur la base de ce critère, la mission IGAS-IGJS a bâti deux scénarii : l'inter-départementalisation partielle, avec segmentation des opérations composant la procédure d'instruction et de suivi administratif des demandes de subvention (scénario n°1), et l'inter-départementalisation totale (scénario n°2). Le support juridique est le même quel que soit le scénario envisagé, à savoir la délégation de gestion. A chacun de ces deux scénarii ont été appliquées les modalités M1 et M3. Le bilan avantages / inconvénients en a été dressé.
- [377] Dans les deux hypothèses ainsi définies pour le scénario d'inter-départementalisation partielle, aussi bien celle où la DRJSCS est le prestataire pour une ou plusieurs DDCCS(PP) bénéficiaires (M1), que dans celle où une DDCCS(PP) est le prestataire pour une ou plusieurs autres qui sont bénéficiaires (M3), les avantages de la centralisation des tâches administratives ont paru moindres que les inconvénients provoqués par la lourdeur des procédures nouvelles et les pertes de temps ainsi engendrées. Par conséquent, la mission IGAS-IGJS a jugé le scénario d'inter-départementalisation partielle trop peu pertinent pour être retenu.
- [378] Le scénario d'inter-départementalisation totale a été lui aussi décliné selon les deux modalités M1 et M3. La modalité M1, dont le champ d'application a été limité aux DDCCS(PP) situées dans le chef lieu de région, est apparue inapplicable en l'absence de directions départementales éligibles (ayant une volumétrie inférieure à 50 dossiers instruits). En revanche, la modalité M3, bien que présentant certains inconvénients, a été retenue par la mission IGAS-IGJS à titre expérimental, et sous plusieurs conditions. Cette hypothèse évite une segmentation contre-productive de la procédure tout en permettant de concentrer les volumes d'activité et de mieux mobiliser les compétences. Elle se heurte cependant à des obstacles importants dans la mesure où elle peut contrevenir aux besoins de proximité impliquée par la procédure. Elle est en ce sens unanimement condamnée par les acteurs locaux.
- [379] Par conséquent, l'expérimentation préconisée par la mission IGAS-IGJS serait dans un premier temps limitée aux départements dont le volume d'activité est inférieur à 30 dossiers annuellement traités (une quinzaine de départements seraient éligibles). La mission IGAS-IGJS insiste également sur la nécessité de réunir les conditions de réussite développées en annexe. Seule cette phase d'expérimentation permettra in fine de déterminer la faisabilité et la pertinence de la démarche, en particulier au regard des enjeux liés à la proximité entre le prestataire et le terrain.



## Annexe 6 : Les « réseaux d'experts »

### 1. LES RESEAUX D'EXPERTS SONT ACCEPTEES CAR DEJA PRATIQUES, MAIS DOIVENT ETRE REDEFINIS POUR ETRE AMPLIFIES

[380] Certains des interlocuteurs de la mission IGAS-IGJS ont parfois évoqué les « réseaux d'experts » comme une possibilité d'inter-départementalisation. Cette alternative a d'ailleurs été évoquée aussi bien dans la perspective de bénéficier dans le département du concours d'agents issus de services d'autres départements, que de partager la compétence d'un ou plusieurs agents du service d'origine avec les directions départementales d'autres départements.

[381] Toutefois, ces positions d'ouverture sont loin d'être générales et deux observations les tempèrent. Mais, c'est surtout la notion même de « réseaux d'experts » qui a fait l'objet de débats et a dû être clarifiée.

#### *1.1. Les pratiques antérieures de réseaux en font accepter l'idée, mais des réserves sont perceptibles*

[382] Les constats qui motivent une appréciation positive des réseaux d'experts<sup>31</sup> sont fondés sur l'animation ou la coordination exercées par le niveau régional ou sur l'existence de groupes thématiques, de comités techniques sur des sujets ou des dispositifs précis (d'ailleurs parfois prévus par des textes). Dans ces cas, la structure pyramidale traditionnelle reste le modèle : elle est en effet capable de productions diverses et utiles (mutualisation des pratiques, mise au point d'outils partagés...). Ce mode de fonctionnement n'est pas celui de l'inter-départementalité, avec l'exercice d'une compétence d'un service par et pour un autre service ; toutefois il présente un réel atout pour envisager de nouvelles modalités de coopération.

[383] Par ailleurs deux observations tempèrent l'ouverture à la notion de réseaux d'experts :

- ces positions n'ont été exprimées que pour certains domaines de l'action de l'Etat, ceux des politiques éducatives ou culturelles, de la prévention ou de l'animation ;
- elles ont parfois donné lieu à des développements sur le thème de la réciprocité ou de la comparabilité des prestations éventuellement échangées.

[384] A partir de ces deux derniers points (réciprocité et comparabilité des prestations), un réseau existant au plan national pouvant être identifié comme un réseau d'experts a parfois été cité comme exemplaire par sa souplesse, son efficacité et sa pérennité ; il s'agit du réseau dit des inspecteurs coordonnateurs, qui sera brièvement présenté.

---

<sup>31</sup> Toutefois, les témoignages de plusieurs agents ont montré quelques limites, lorsque l'augmentation des « consultations » d'un agent, reconnu expert ou spécialiste par ses pairs, entraîne des surcharges de travail pour lui sans valorisation ni reconnaissance particulière.

### **1.2. La notion polysémique de « réseau d'experts » recouvre globalement trois modèles**

[385] Les trois modèles sont les suivants :

- le travail en réseau, qui consiste pour des agents exerçant les mêmes missions, fonctions ou tâches dans des services différents à échanger des informations, notamment sur leurs pratiques. Ce modèle doit être promu mais il relève du rôle traditionnel d'animation qui incombe à tout responsable sectoriel (national ou régional), voire, de façon plus spontanée, de l'intelligence et de l'initiative collective. En principe, il n'y a donc pas là sujet à inter-départementalisation.
- le réseau d'experts, souvent cité sur le terrain avec l'exemple des inspecteurs coordonnateurs des disciplines sportives liées aux diplômes de la jeunesse et des sports, vise à confier à des experts d'une discipline sportive des fonctions de veille, synthèse, information, conseil mais aussi de coordination et d'évaluation au niveau national. Ce modèle consiste, pour l'administration centrale, à déléguer certaines de ses tâches (notamment en l'espèce la coordination et l'évaluation) à un expert national identifié. Transposé au niveau régional, cela reviendrait à désigner un référent qui ferait de la coordination sur tel ou tel sujet, c'est-à-dire une mission qui incombe normalement à la DRJSCS au titre du pilotage et de la coordination. Ceci est la modalité M1 (expert situé à la DRJSCS) ou M2 (expert situé dans une DDCS(PP)). Ce modèle ne fait pas gagner des ETP mais permet d'animer des dispositifs plus efficacement. Ici, c'est plutôt le paramètre de la compétence qui active cette structuration.
- l'identification d'experts / personnes ressources / référents dans des domaines dans lesquels les compétences se sont raréfiées. Il s'agit alors, une fois ces personnes identifiées, de leur demander d'assurer, dans leur domaine de compétence et en plus des fonctions qu'elles exercent au sein d'un service, la veille et le conseil (voire la formation) aux agents des autres services. Mais, il peut s'agir aussi de conduire effectivement sur le terrain des actions de son domaine de compétence au bénéfice d'une ou de plusieurs autres directions. Ceci se traduit par la modalité M3 (ou M1). Ce modèle fait gagner des ETP ou au moins du temps agent dans la mesure où seul un service et un agent investissent et maîtrisent le sujet. Ici c'est plutôt le paramètre de la raréfaction des ressources humaines qui active cette structuration.

### **1.3. La définition retenue est celle qui fait apparaître l'opérationnalité**

[386] De façon synthétique, l'idée générale est celle de « vivier » permettant de faire appel à des compétences rares ou spécialisées pour mener des actions préalablement définies. Ceci suppose dans tous les cas une méthodologie de définition des compétences recherchées ainsi que de leur rareté ou degré de spécialisation dans un territoire donné et, en parallèle, une méthodologie d'identification des actions pouvant être menées par la mutualisation.

[387] Quant à « l'appel à... », il évoque, même confusément, la nécessité de nouveaux modes de mobilisation des compétences et de coopération, et donc l'identification d'outils aptes à faire fonctionner ces nouveaux systèmes coopératifs.

[388] Cette définition, issue des échanges avec les acteurs de terrain, correspond clairement à celle donnée par le dictionnaire : « répartition des éléments d'une organisation en différents points ».

### **1.4. Un réseau national cité en exemple**

[389] La fonction (et le réseau) désignée sous le nom d'« inspecteur coordonnateur des disciplines sportives liées aux diplômes de la jeunesse et des sports » a été créée au début des années 1990, en conséquence de la mise en œuvre des brevets d'Etat d'éducateur sportif dans les disciplines sportives (arrêté du 30 novembre 1992).

- [390] Plusieurs caractéristiques peuvent en être retenues :
- la fonction est exercée sur la base du volontariat ;
  - elle donne lieu à une désignation, après sélection des candidatures, par la direction d'administration centrale concernée (autrefois, la délégation aux formations, aujourd'hui la direction des sports) ;
  - la fonction est exercée pour un temps limité (3 ans), et reconductible ;
  - les missions sont précisément définies par la circulaire du 27 octobre 1994, et par la circulaire du 31 janvier 2006 qui adapte le dispositif des coordonnateurs aux brevets professionnels de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (BP JEPS).
- [391] Ces missions donnent un contenu à la notion d'expertise :
- synthèse des informations disponibles en matière d'évolution des métiers, des pratiques, du marché de l'emploi et des débouchés professionnels liés à la spécialité du diplôme ;
  - coordination de l'offre de certification et harmonisation de l'offre de formation ;
  - veille concertée avec les partenaires sur la réglementation des diplômes ;
  - information et conseil ;
  - évaluation ;
  - une lettre de mission est adressée à chaque coordonnateur d'un BP JEPS nouvellement créé.
- [392] Quant au fonctionnement, il est régi par un principe énoncé dans l'instruction : « *la fonction de coordination est reconnue par le chef de service et intégrée dans la charge de travail et le planning prévisionnel de travail annuel du coordonnateur* ».
- [393] Ce dispositif, qui soustrait un temps de travail d'un agent à sa structure d'affectation (DDCS, DDCSPP, DRJSCS, établissements publics, administration centrale...), notamment lorsqu'il préside les jurys à l'extérieur, n'a pas connu jusqu'à présent, à la connaissance de la mission IGAS-IGJS, de difficulté majeure de fonctionnement.
- [394] Plusieurs des règles de fonctionnement de ce réseau peuvent inspirer la structuration à venir de réseaux inter-départementaux : le mode de désignation, la définition de l'expertise, l'intégration de la mission au plan annuel de travail, la lettre de mission, la mutualisation.

## **2. LES MISSIONS SUSCEPTIBLES D'ETRE INTER-DEPARTEMENTALISEES ONT ETE LISTEES SUR LE TERRAIN**

### ***2.1. Les exemples donnés par le terrain***

- [395] Lors de l'examen de la cartographie des missions puis de la liste des missions éventuellement inter-départementalisables avec les différents interlocuteurs (cf. : introduction du présent rapport), une relative convergence est apparue dans l'identification des actions et missions pouvant faire l'objet d'une inter-départementalisation par le mécanisme du réseau d'experts. Ces missions seraient les suivantes :
- dans le domaine du sport :
    - l'accès des personnes handicapées aux pratiques sportives ;
    - le développement maîtrisé des sports de nature ;
    - la prévention du dopage ;

- la prévention des incivilités et la lutte contre la violence dans le sport ;
  - la création d'emplois et la professionnalisation ;
  - l'insertion et l'éducation par le sport, ainsi que l'accès aux pratiques sportives de publics spécifiques (désignés par le sigle sport éducation mixité citoyenneté - SEMC).
- dans le domaine social :
    - la protection juridique des majeurs ;
    - l'hébergement d'urgence ;
    - les questions administratives et financières relatives aux budgets, aux comptes administratifs, aux conventions ;
    - l'intermédiation locative ;
    - les vacances adaptées organisées ;
    - la maltraitance ;
    - la lutte contre les discriminations ;
    - la conduite des contentieux.
  - dans le domaine de la jeunesse :
    - le programme européen « Jeunesse en action » (PEJA) ;
    - l'information jeunesse ;
    - les programmes favorisant l'engagement ou l'initiative des jeunes (« Envie d'agir » et programmes locaux) ;
    - le conseil et l'accompagnement pédagogique des organisateurs d'accueils collectifs de mineurs ;
    - la répartition des enveloppes de subvention dites « postes FONJEP » (fonds jeunesse-éducation populaire) ;
    - les politiques éducatives locales ;
    - la médiation lors d'évènements festifs (« rave-party »).
  - dans le domaine de la vie associative :
    - l'accompagnement des associations par le réseau existant des délégués départementaux à la vie associative (DDVA).

[396] Beaucoup de ces missions s'inscrivent dans des logiques d'éducation, de prévention et d'information. Ainsi, par leur nature même, elles risquent une certaine relégation quantitative et qualitative si de nouvelles modalités de coopération ne sont pas mises en œuvre et si chaque direction, devant des diminutions d'effectifs, finit par ne plus les considérer comme des priorités.

[397] Pour certaines de ces missions, des décisions importantes ont été prises, qui sont exposées dans la lettre du secrétariat général du gouvernement (SGG) du 17 juin 2011, relative à la réorganisation des missions des services déconcentrés de l'Etat. Ces dispositions portent notamment sur l'évolution des compétences respectives des niveaux régionaux et départementaux.

[398] Ainsi, dans les « ajustements à court terme » mentionnés par ce texte pour les DDCS(PP), il est indiqué, pour le secteur jeunesse et vie associative : « *la répartition des enveloppes dites « postes FONJEP » ainsi que la mise en œuvre et le suivi du programme européen « jeunesse en action » (PEJA) et du programme FEJ (fonds européen pour la jeunesse [relevant du conseil de l'Europe]) relèveront exclusivement du DRJSCS ».*

[399] Certaines autres missions sont concernées soit par des réformes législatives, soit par des réflexions internes à l'administration sur des évolutions possibles. C'est le cas pour l'information jeunesse, en conséquence de la loi 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation la formation professionnelle tout au long de la vie, avec notamment la mise en œuvre de conventions pour l'organisation du service public de l'orientation territorialisé (décret 4 mai 2011). C'est le cas également pour le réseau national des DDVA, où la réflexion inclut l'éventuelle création d'une fonction de délégué régional à la vie associative, supposant la définition de son rôle et son articulation avec les DDVA.

[400] Quelle que soit la (re)définition des missions et leur niveau (régional/départemental) de mise en œuvre, celles-ci doivent être assumées, ce qui suppose l'identification d'actions concrètes et des compétences pour les conduire sur le terrain ainsi que le choix d'un mode de mobilisation de ces compétences.

## **2.2. Les modes d'inter-départementalisation**

[401] La mise en œuvre de processus d'inter-départementalisation par échange de temps de travail d'agents suppose, d'une part l'identification d'actions spécifiques pouvant être réalisées, ou mieux réalisées, par des agents n'appartenant pas à la structure demanderesse (dite bénéficiaire), et, d'autre part, l'identification des compétences recherchées. Elle suppose également, en plus d'une volonté partagée de coopération, la mise en œuvre d'outils permettant cette coopération.

### **2.2.1. Le repérage des actions**

[402] Les missions des services sont notamment énoncées dans les programmes (177 : prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ; 157 : handicap et dépendance ; 219 : sport ; 163 : jeunesse et vie associative, etc.), précisées dans une directive nationale d'orientation (DNO) qui décline les priorités d'action et les objectifs opérationnels. Les budgets opérationnels de programme (BOP), portent les moyens financiers accordés à ces actions au niveau d'un territoire déterminé, la région. De plus, de nombreuses circulaires détaillent les préconisations ministérielles aux services.

[403] Ce schéma, que l'on retrouve à l'identique pour l'ensemble des missions, peut être illustré par deux exemples, celui du parcours animation sport (PAS), dispositif d'accès à la qualification et l'emploi de jeunes en difficulté, et celui de l'accès des publics prioritaires à la pratique sportive.

[404] La circulaire du 5 juillet 2011 relative au PAS, s'inscrivant dans les priorités ministérielles du programme 219 et de la DNO, décline avec précision le rôle des DRJSCS et celui des DDCS(PP), en prenant appui sur les décrets concernant les unes et les autres. Ainsi, la DRJSCS doit-elle « *piloter le programme, organiser le montage financier, assurer la consolidation des financements mobilisables* ». Les DDI doivent pour leur part organiser « *le repérage des jeunes susceptibles d'entrer dans le dispositif et leur accompagnement personnalisé* ». Dans cet exemple, si on voit difficilement une DDCS(PP) agir pour le compte de la DRJSCS dans les fonctions attribuées à celle-ci, il est tout à fait possible d'envisager qu'un agent de la DDCS(PP) devienne « *personne ressource* » de la problématique « *accompagnement des jeunes vers l'emploi* ».

- [405] La circulaire du 11 mars 2010 relative à l'accès des publics prioritaires à la pratique sportive développe les objectifs de cette politique publique, et en donne également les modalités d'organisation administrative (une annexe est consacrée au rôle des acteurs). Comme la précédente, relative au PAS, elle précise le rôle des DRJSCS et le rôle des DDCS(PP). Ces dernières, « *en tant qu'experts de proximité, doivent être positionnées dans une mission d'accompagnement de projets et de recensement des besoins identifiés localement* ». La désignation d'un « référent départemental » est souhaitée. Dans cet exemple, la sélection des projets à accompagner et la définition de l'accompagnement sont à effectuer au sein de la DDCS(PP). La charge de travail en résultant est à mettre en regard des moyens disponibles dans la direction départementale ou à aller rechercher auprès d'autres directions géographiquement proches, soit sous la forme de « personne ressources », soit sous la forme d'« échange de prestations ».
- [406] Le repérage des actions précises, éventuellement inter-départementalisables, au sein des missions à assurer par les structures ne semble donc pas présenter de difficultés particulières.

### 2.2.2. Le repérage des compétences

- [407] Le repérage des compétences à allouer à ces actions dispose lui aussi de mécanismes facilement utilisables.
- [408] Celui de la notoriété en est un, et fonctionne souvent par solidarité entre les agents ; il trouve toutefois certaines limites : des agents reconnus comme « experts » par leurs pairs s'inquiètent de la charge de travail que cela représente, voire restreignent leurs contributions et parfois attendent des « retours ».
- [409] Ceci renforce la responsabilité des managers locaux dans le repérage des compétences, qui peut être facilité dans de nombreux domaines par l'identification de correspondants ou référents à laquelle procèdent les chefs de service à la demande des bureaux d'administration centrale. En effet, la plupart des circulaires ministérielles demandent de telles désignations dans un but de suivi d'application des politiques. Ces pratiques entraînent sinon des expertises, au moins des spécialisations et sont souvent confortées par des actions de formation spécifique.
- [410] A titre d'exemple, la circulaire du 11 mars 2010 de la ministre de la santé et des sports relative à l'accès des publics prioritaires à la pratique sportive demande au DRJSCS de désigner un coordonnateur régional pour chacune des thématiques « sport, éducation, mixités, citoyenneté » et « sport et handicaps » ; le même texte suggère au DDCS(PP) la désignation d'un « référent départemental ». La mission IGAS-IGJS souhaite faire observer sur ce point que l'administration centrale doit accepter dans certains cas qu'il n'y ait qu'un référent inter-départemental par région.
- [411] De plus, les pôles ressources nationaux (PRN), implantés par la direction des sports dans certains centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) au cours des dernières années permettent également ces démarches de repérage des compétences. Les quatre PRN identifient en effet eux aussi des réseaux d'experts pour :
- sport et handicap (CREPS de la région Centre à Bourges) ;
  - sports de nature (CREPS Sud-Est, site de Vallon Pont d'Arc) ;
  - sport et santé (CREPS Auvergne à Vichy) ;
  - sport, éducation mixité et citoyenneté ; par fusion des précédents PRN « sport, éducation, insertion » et « sport, famille, et pratiques féminines » (CREPS Sud-Est site d'Aix-en-Provence).
- [412] Ces pôles sortaient du champ et des délais d'investigation de la mission IGAS-IGJS. Cette dernière s'interroge cependant sur leur articulation avec les réseaux inter-départementaux qu'elle suggère de développer.

[413] Le repérage des actions à inter-départementaliser, quelles qu'en soient la forme et l'intensité, et le repérage des compétences au service de ces actions, doit conduire à la « pose de la première pierre » de l'édifice de coopération : le dialogue avec les agents concernés.

### 2.2.3. Le dialogue initial avec les agents

[414] La volonté de coopération est la condition sine qua none de pratiques d'inter-départementalisation. Des outils doivent être mis à son service, qui, s'additionnant les uns aux autres, permettent la construction des mécanismes d'inter-départementalisation. Ces outils concernent un premier niveau, celui de l'agent avec son chef de service, puis celui des chefs de service entre eux et avec les préfets de département, puis enfin celui du niveau régional. Cette construction apparaît conditionnée, pour le premier niveau, par la reconnaissance des métiers et compétences et la mise en œuvre de techniques de management manifestant cette reconnaissance.

[415] Quelques constats de terrain et certains témoignages d'organisations représentatives du personnel montrent que la reconnaissance des métiers n'est pas partout acquise, et qu'il est attendu des agents des différents corps de faire preuve de polyvalence et d'interchangeabilité. Or, l'efficacité attendue des nouvelles structures (DRJSCS et DDCS(PP)) passe par la mise en synergie des compétences - qu'il faut pour le moins connaître et reconnaître - avec des méthodes admises de part et d'autre. Des outils permettant le dialogue doivent être utilisés.

[416] Tel est le cas, à titre d'exemple, du « contrat d'objectifs », appliqué dans un certain nombre de services, selon les témoignages recueillis. Ce mécanisme a été instauré par une instruction 93-063 du 23 mars 1993 du ministre de la jeunesse et des sports, relative aux missions des personnels techniques et pédagogiques (PTP). Il n'a pas été remis en cause par les textes récents relatifs à l'organisation du temps de travail dans les DDI (arrêté du 27 mai 2011 et circulaire SGG du 30 mai 2011 qui a souligné la spécificité des corps des ministères chargés de la jeunesse et des sports, « *exerçant des missions éducatives, techniques et pédagogiques* »). Il prend la forme d'un « *plan d'action - tenant lieu de contrat d'objectifs - arrêté d'un commun accord avec le chef de service, à partir d'une proposition élaborée par l'agent, laquelle doit être conforme aux orientations définies par le chef de service* ».

[417] Ce mécanisme est donc propre à accueillir des éléments d'inter-départementalisation : identification des actions à mener au bénéfice d'une autre structure que celle d'appartenance, identification des compétences à mettre en œuvre dans ce but. Il est transposable à d'autres catégories d'agents que les PTP et existe d'ailleurs déjà sous diverses formes : lettre de mission, entretien annuel d'objectifs ou d'évaluation... Il ne modifie pas la situation administrative de l'agent, qui continue à relever de son chef de service, lequel continue à être compétent entre autre pour l'évaluation et la priorisation des actions. Ce mécanisme, interne à la structure prestataire d'une action, identifie au bénéfice d'une autre ou plusieurs autres la nature et le volume de la prestation accordée.

[418] Au-delà de cette phase, les nombreux échanges conduits par la mission sur le thème des « réseaux d'experts » ont surtout montré que la structuration des coopérations inter-départementales ne peut se poursuivre exclusivement, au vu des réactions enregistrées sur le terrain, par l'analyse des outils à utiliser : parler trop tôt des « outils » est abstrait et contre productif. La structuration des coopérations inter-départementales est avant tout conditionnée par l'édiction des quelques grands principes, dont la mise en œuvre correspond, au final seulement, à quelques outils juridiques ou administratifs.

### 2.2.4. Le respect de plusieurs principes

[419] Tous les acteurs ont souligné les éléments suivants :

- l'inter-départementalisation des réseaux, quelle qu'en soit la forme et quelle que soit la densité des prestations, mutualisées ou échangées, est un mécanisme d'ajustement, d'accompagnement aux situations locales, et non une fin en soi ;

- aucun « modèle » ne peut pré-exister, qui ne serait défini par les acteurs locaux eux-mêmes ; des « solutions », conçues par exemple au niveau national, et qui auraient vocation à être plaquées indistinctement sur les territoires, ne peuvent convenir, tant la diversité des situations locales est grande ;
- le dialogue local, entre les directions notamment, est nécessaire, plutôt que la recherche de solutions « intra-muros », dans le périmètre étroit de chaque direction ;
- un pilotage régional est requis pour légitimer les nouvelles pratiques, pour trancher entre les hypothèses éventuellement proposées, pour assurer la transparence et pour équilibrer les nouvelles constructions mutualisées ; voire pour en exiger la quantification. Le comité de l'administration régionale et le préfet de région apparaissent clairement comme les clés de voûte du système.

[420] La déclinaison de ces principes, appuyée sur la liste des actions à accomplir et la cartographie des compétences mobilisables, constitue une équation à plusieurs inconnues, gérable uniquement au plan local. De plus, le « plan local » en question fait lui-même l'objet d'un paramétrage spécifique, selon qu'il s'agisse de constructions bilatérales ou multilatérales entre directions départementales, ou de constructions régionales, bien différentes selon que la région soit constituée de deux départements (Alsace, Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie et collectivité territoriale de Corse) ou de huit départements (Ile-de-France, Midi-Pyrénées Rhône-Alpes). Le traitement de cette équation donne la nature de l'outil à utiliser.

### 2.2.5. Une diversité d'outils disponibles

[421] Seuls les outils les plus souples peuvent convenir à ces constructions : délégation de gestion ; conventions bi ou pluri latérales ; schémas d'organisation ou chartes régionales de mutualisation examinées en CAR. ; engagements de service (cf. : annexe 1).

[422] Les supports souples faisant l'objet d'un examen en CAR, à l'instar de l'engagement de service, sont à promouvoir. Ce dernier instrument – utilisable dans la modalité M1 seulement - paraît particulièrement intéressant. Il est connu des administrations régionales et départementales ; il est propice à la transparence, voire à la quantification des actions et des moyens, il peut faire l'objet d'une version prévisionnelle et d'une version sous forme de bilan. Les supports juridiques qui s'en inspirent, opérationnels à la fois pour les modalités M1 et M3, doivent être promus (y compris, le cas échéant, un engagement de service rénové adapté à M3).

[423] Le « réseau d'experts » est susceptible de porter plusieurs définitions, ce qui permet aux acteurs locaux de retenir celle(s) qui convient(nent) le mieux aux spécificités locales qu'ils identifient, notamment par la cartographie des actions et la cartographie des compétences mobilisables. La construction de tels réseaux s'apparente à un jeu de puzzle ; on peut commencer par un angle, un bord, une identité de couleur, l'important est de trouver l'assemblage d'une pièce à l'autre pour les rendre solidaires et parvenir à la figure souhaitée. Ces réseaux sont donc dès lors adaptables à toutes les modalités, et tout particulièrement à M3.

## 3. SYNTHÈSE ET CONCLUSION

[424] La notion de réseau d'experts, tel qu'il peut être conçu dans une perspective d'inter-départementalisation, n'est pas seulement la pratique du service rendu entre agents par des solidarités de diverses natures. Il n'est pas non plus le système, plus élaboré, de coordination - souvent exercée par le niveau régional - entre agents ayant les mêmes objectifs professionnels au niveau régional et aux niveaux départementaux. Il vise de façon plus ambitieuse à mettre en œuvre l'interactivité des « éléments d'une organisation en différents points », (ce qui est la définition d'un réseau au sens du Petit Robert) après avoir déterminé les compétences requises pour le faire, c'est-à-dire la notion d'expertise.

- [425] A ce titre, la construction des réseaux d'experts suppose la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés.
- [426] Les actions à conduire, souvent indiquées de façon globale par les ministres dans les programmes et les directives nationales d'orientation, doivent être précisément identifiées et classées par ordre de priorité puis, si possible, quantifiées par les décideurs locaux (préfets, directeurs) de façon à savoir si les capacités de réponses locales sont à la hauteur voulue.
- [427] De même doivent être identifiées les compétences localement disponibles pour mener à bien ces actions.
- [428] La conclusion de ces deux temps d'analyse permet d'envisager ou non de faire appel à des compétences extérieures à la circonscription administrative considérée (le département, la région), et en même temps, de prévoir les « compensations » à l'échange de prestations dont l'hypothèse se dessine.
- [429] Un tel dispositif de « réseaux d'experts » se structure donc de proche en proche, en permettant une valorisation des compétences métiers des agents et une concentration de leur expertise ou de leurs savoir-faire.
- [430] Cette construction pragmatique suppose un pilotage et une légitimation qui font apparaître d'une part le CAR et le préfet de région, d'autre part, la DRJSCS, comme les clés de voûte d'un système applicable aux trois modalités retenues par la mission IGAS-IGJS, M1, M2, M3.