



**COMITÉ DE PILOTAGE DU DISPOSITIF D'INTERVENTION INTER-INSPECTIONS DANS LES DIRECTIONS
DÉPARTEMENTALES INTERMINISTÉRIELLES**

(IGA - IGAS – IGJS – IGSCCRF – CGEDD – CGAAER)

N° 18022-R



**Missions d'examen
de l'organisation et du fonctionnement
des directions départementales
interministérielles (DDI)**

Rapport de synthèse 2017



- Avril 2018 -



**COMITÉ DE PILOTAGE DU DISPOSITIF D'INTERVENTION INTER-INSPECTIONS DANS LES DIRECTIONS
DÉPARTEMENTALES INTERMINISTÉRIELLES**

(IGA - IGAS – IGJS – IGSCCRF – CGEDD – CGAAER)

N° 18022-R

**Missions d'examen
de l'organisation et du fonctionnement
des directions départementales
interministérielles (DDI)**

Rapport de synthèse 2017

Établi par les membres du comité de pilotage inter-inspections des DDI

Vincent MARSALA,
membre de l'inspection générale
des affaires sociales

Sophie VILLERS et
Loïc GOUELLO,
membres du conseil général de
de l'alimentation, de l'agriculture
et des espaces ruraux

Lionel RIMOUX et
Thanh-Nhuan NGUYEN,
membres du conseil général de
l'environnement et du
développement durable

Patrick LAVAURE, membre de
l'inspection générale de la
jeunesse et des sports

François KIRSCHEN, membre de
l'inspection générale des services
de la concurrence, de la
consommation et de la
répression des fraudes

Sous la coordination de
Sylvie ESCANDE-VILBOIS et
Dominique LACROIX, membres
de l'inspection générale de
l'administration

- Avril 2018 -

Membres du comité de pilotage inter-inspections pour l'audit des DDI (2017-2018)

IGS - DGCCRF

FRANÇOIS KIRSCHEN

IGJS

PATRICK LAVAURE

CGAAER

SOPHIE VILLERS

Loïc GOUELLO

IGAS

VINCENT MARSALA

CGEDD

LIONEL RIMOUX

THANH-NHUAN NGUYEN

IGA

SYLVIE ESCANDE-VILBOIS, PRÉSIDENTE DU COMITÉ DE PILOTAGE

DOMINIQUE LACROIX (À PARTIR DE FÉVRIER 2017)

SYNTHÈSE

Le cinquième rapport de synthèse des missions inter-inspections sur l'organisation et le fonctionnement des DDI porte sur celles réalisées depuis le début 2017 jusqu'au début 2018, dans 17 directions relevant de 16 départements et de 9 régions :

- 9 directions départementales des territoires (DDT) et directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) ;
- 2 directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) ;
- 4 directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) ;
- 2 directions départementales de la protection des populations (DDPP).

Si les DDI sont aujourd'hui reconnues pour leur rôle dans le paysage institutionnel territorial, et sont généralement perçues de façon positive avec une image de compétence et d'efficacité auprès des préfets, des administrations régionales, des collectivités territoriales et de l'ensemble de leurs interlocuteurs institutionnels ou privés, elles présentent néanmoins des fragilités.

Face à l'évolution des missions confiées aux DDI, aux réductions d'effectifs mais aussi au fort renouvellement des personnels dans les toutes prochaines années induit par le nombre élevé des départs à la retraite, le rôle du management et notamment de l'équipe de direction, directeur et directeur adjoint, est déterminant. Globalement, le constat des missions est celui de pratiques managériales satisfaisantes, mêlant concertation (notamment dans le cadre des comités de direction ou des instances représentatives des personnels), réflexions partagées sur la stratégie et l'organisation de la DDI à travers la réalisation ou l'actualisation d'un projet de service, tableaux de bord permettant de suivre l'évolution de l'activité de la direction. Pourtant, plusieurs rapports relèvent des pratiques perfectibles avec des CODIR peu efficaces, des projets de services à formaliser ou à actualiser ou encore des pratiques de dialogue social trop formelles. La progression de la culture interministérielle reste variable selon les directions, les champs professionnels et les départements.

Des mutualisations entre administrations ont été opérées avec succès, notamment en matière immobilière, mais leur avancée semble atteindre un palier. Les différents rapports soulignent leur satisfaction globale à l'égard des prestations rendues par les services interministériels départementaux de systèmes d'information et de communication (SIDSIC) mais l'impact très pénalisant des insuffisances de réseau et les difficultés d'interopérabilité entre systèmes, comme par exemple en matière de visioconférence.

Le dialogue de gestion avec l'échelon régional est globalement satisfaisant avec les SGAR concernant le BOP mutualisé 333 qui couvre les moyens de fonctionnement des DDI. S'agissant en revanche des BOP métiers, le dialogue sur les effectifs est jugé la plupart du temps très théorique par les échelons départementaux, sans doute faute de réelles marges de manœuvres des échelons régionaux.

S'agissant de la mise en œuvre des politiques publiques, les missions sont accomplies, sauf exception, mais de façon parfois dégradée (y compris les missions d'inspection et de contrôle) du fait de choix imposés par la multiplication des missions comme dans le secteur social ou de la capacité à maintenir des compétences. L'évolution des missions, notamment dans le champ urbanisme et aménagement et la montée en puissance des intercommunalités suscitent des attentes renouvelées auxquelles les directions s'adaptent plus ou moins vite et selon leurs ressources en fonction de leur organisation et du profil de leurs agents.

L'évolution des missions et l'optimisation des processus, de plus en plus dématérialisés, modifient conjointement les modes de relation avec les usagers et partenaires. Les directions départementales accueillent toujours leurs usagers mais en moins grand nombre et selon des organisations moins mobilisatrices de leurs agents et évolutives selon les besoins (agriculteurs en période de saisie des demandes d'aides européennes, plaisanciers en été, animateurs pour l'accueil des mineurs...).

La préparation et la participation à la gestion de crise sont généralement satisfaisantes mais doivent être renforcées là où elles reposent sur un nombre trop restreint d'agents ou ne sont pas suffisamment articulées avec les collectivités territoriales dans leurs champs de compétences (gestion routière, prévention des inondations notamment).

A la lumière des constats réalisés, le rapport de synthèse formule onze propositions dont quatre portent sur les priorités assignées pour le programme 2017 :

- sur le partage des informations entre administrations centrales et régionales pour que les demandes soient ajustées aux besoins des différents niveaux d'administration ;
- sur le renforcement des compétences managériales des directeurs et leur recrutement en liaison avec les administrations centrales d'origine de ces cadres ;
- sur la mise en œuvre de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, en lien avec les entretiens professionnels et les plans de formation ;
- sur la qualité du dialogue social et la déconcentration de mesures de mutualisation et d'harmonisation de l'action sociale et des conditions de travail ;
- sur le renforcement des marges de manœuvre en gestion RH des responsables locaux et en priorité pour les DDCS, la désignation d'un unique programme budgétaire support des agents ;
- sur l'organisation d'un dialogue de gestion intégrant un débat préalable sur la stratégie régionale ;
- sur l'amélioration des systèmes d'information et de communication ;
- sur le développement de la mutualisation des fonctions support aux échelles les plus pertinentes ;
- sur les conditions juridiques et le soutien à l'exercice de certaines compétences à des échelles interdépartementales ;
- sur la réflexion globale à mener concernant les relations avec les usagers ;
- sur le renforcement des capacités de gestion de crise, notamment en cas d'inondations ou de crise routière.

TABLE DES RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

PRIORITES	DESTINATAIRES	RECOMMANDATIONS
1	SGG-DSAF	<p>Recommandation n°3 : Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences : Identifier dans chaque DDI les perspectives de départ en retraite, les besoins prévisibles, les qualifications détenues, les parcours professionnels envisagés, les formations à prévoir, en lien avec les entretiens professionnels, avec les plans de formation et avec l'appui méthodologique des administrations régionales et nationales.</p> <p>Recommandation n°5 : Gestion des ressources humaines : Accélérer les travaux interministériels de convergence RH, accroître les marges de manœuvre en gestion RH des responsables locaux. Pour les DDCS, désigner un unique programme budgétaire support des agents et étudier la possibilité d'étendre cette solution pour chaque catégorie de DDI.</p>
2	SGG-DSAF	<p>Recommandation n°2 : Compétences managériales des directeurs : développer la formation et l'appui aux directeurs dans leurs fonctions de manager (SGG-DSAF) et dans l'appui au pilotage de la mise en œuvre des politiques publiques ; mieux valoriser les compétences managériales des directeurs lors de leur recrutement en organisant la liaison avec les administrations centrales d'origine de ces cadres.</p>
3	DINSIC	<p>Recommandation n°7 : Systèmes d'information et de communication : harmoniser les infrastructures réseaux, les outils bureautiques, les solutions nomades et les visio-conférences ; intensifier le traitement des dysfonctionnements des applications métiers et accélérer le développement d'applications communes.</p>
4	Préfets	<p>Recommandation n°8 : Fonctions support et mutualisations : veiller à l'effcience et à l'efficacité des fonctions support et développer leur mutualisation aux échelles les plus pertinentes ; relancer les schémas de mutualisations de tous les services de l'État au plan départemental, voire interdépartemental dans certains domaines.</p>
5	SG des ministères, préfets de région, DR, préfets de départements, DDI	<p>Recommandation n°9 : Interdépartementalité : vérifier que les conditions juridiques sont réunies pour permettre l'exercice de certaines compétences à des échelles interdépartementales ; valoriser les expériences et favoriser les expérimentations à travers des schémas régionaux ; soutenir ces démarches par l'utilisation de la réserve d'emploi et la prise en compte dans le dialogue de gestion budgétaire.</p>

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

- Recommandation n°1 : Partage d'informations : Afin notamment d'aider les DDI à consolider leurs outils de pilotage, demander aux administrations centrales et régionales de faire la revue de leurs demandes d'informations en concertation avec les représentants des directions départementales en vue d'améliorer la qualité de l'information et de la rendre adaptée aux besoins des différents niveaux d'administration.19
- Recommandation n°2 : Compétences managériales des directeurs : Développer la formation et l'appui aux directeurs dans leurs fonctions de manager (SGG-DSAF) et dans l'appui au pilotage de la mise en œuvre des politiques publiques. Mieux valoriser les compétences managériales des directeurs lors de leur recrutement en organisant la liaison avec les administrations centrales d'origine de ces cadres.20
- Recommandation n°3 : Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences : Identifier dans chaque DDI les perspectives de départ en retraite, les besoins prévisibles, les qualifications détenues, les parcours professionnels envisagés, les formations à prévoir, en lien avec les entretiens professionnels, avec les plans de formation et avec l'appui méthodologique des administrations régionales et nationales.....22
- Recommandation n°4 : Dialogue social et action sociale : Veiller à la qualité du dialogue social (réunions des instances et dialogue informel) et de la prévention des risques (plan de prévention RPS, document unique - DUERP) ; déconcentrer la possibilité d'organiser des mutualisations et l'harmonisation de l'action sociale et des conditions de travail (médecine de prévention, action sociale).....24
- Recommandation n°5 : Gestion des ressources humaines : Accélérer les travaux interministériels de convergence RH, accroître les marges de manœuvre en gestion RH des responsables locaux. Pour les DDCCS, désigner un unique programme budgétaire support des agents et étudier la possibilité d'étendre cette solution pour chaque catégorie de DDI.26
- Recommandation n°6 : Dialogue de gestion : Préparer les arbitrages sur la répartition des crédits et des effectifs par un débat préalable sur les orientations avec co-construction de la stratégie régionale.28
- Recommandation n°7 : Systèmes d'information et de communication : Harmoniser les infrastructures réseaux, les outils bureautiques, les solutions nomades et les visioconférences ; intensifier le traitement des dysfonctionnements des applications métiers et accélérer le développement d'applications communes.....30
- Recommandation n°8 : Fonctions support et mutualisations : Veiller à l'efficacité et à l'efficacités des fonctions support et développer leur mutualisation aux échelles les plus pertinentes. Relancer les schémas de mutualisations de tous les services de l'État au plan départemental, voire interdépartemental dans certains domaines.30

- Recommandation n°9 : Interdépartementalité : Vérifier que les conditions juridiques sont réunies pour permettre l'exercice de certaines compétences à des échelles interdépartementales ; valoriser les expériences et favoriser les expérimentations à travers des schémas régionaux ; soutenir ces démarches par l'utilisation de la réserve d'emploi et la prise en compte dans le dialogue de gestion budgétaire.....35
- Recommandation n°10 : Relations avec les usagers : Veiller à ce que toutes les DDI aient adapté leur organisation aux saisines par voie électronique. Engager une réflexion globale à l'échelle départementale sur les relations qu'entretiennent les DDI et les autres services de l'État avec leurs usagers afin notamment de mieux les coordonner et les adapter aux besoins.38
- Recommandation n°11 : Gestion de crise : systématiser la sensibilisation à la gestion de crise et la préparation de plans de continuité d'activité ; élargir le vivier des cadres d'astreintes ; réorganiser la coordination avec les gestionnaires en cas de crise routière ; veiller à ce que la fonction référent départemental inondation repose sur un groupe d'agents bénéficiant tous d'une formation réglementaire et technique suffisamment approfondie ; adopter les solutions techniques permettant l'interopérabilité des logiciels de cartographie.....42

SOMMAIRE

Synthèse	7
Table des recommandations prioritaires	9
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport.....	11
Introduction.....	15
1 Des ressources humaines et managériales sous grande tension et face aux enjeux d'un fort renouvellement	17
1.1 Un management généralement efficace mais encore perfectible	17
1.1.1 Organisation	17
1.1.2 Projet de service et pilotage des missions	18
1.1.3 Les enjeux du recrutement des directeurs	20
1.2 Des ressources humaines sous grande tension et l'enjeu du renouvellement des compétences des métiers techniques	20
1.2.1 Évolution des effectifs.....	20
1.2.2 Dialogue social et conditions de travail : une attention renforcée à la prévention des risques psycho-sociaux.....	22
2 Une fonction de soutien fragilisée et des mutualisations inabouties	25
2.1 Une gestion RH trop rigide, à l'encontre de la vocation interministérielle des DDI, dans le contexte de la réduction globale des effectifs et une fonction support fragile.....	25
2.1.1 Le maintien d'une gestion trop ministérielle	25
2.1.2 Les moyens du secrétariat général	26
2.2 Un dialogue de gestion budgétaire effectif sur le programme 333, inégalement développé sur les BOP métiers	27
2.2.1 Un dialogue de gestion effectif sur le P333 mais plus théorique sur les BOP « métiers »	27
2.2.2 Un dialogue plus théorique sur les BOP métiers.....	27
2.3 Une mutualisation des SIC encore inaboutie et des outils insuffisamment adaptés aux besoins et aux usages	28
2.3.1 Une appréciation globalement positive du fonctionnement des SIDSIC.....	28
2.4 Peu d'évolutions dans les autres champs de mutualisation	30
2.4.1 Des mutualisations suivies en matière immobilière	30
2.4.2 Peu d'initiatives de mutualisation hors des champs traditionnels	30
3 Une mise en œuvre des politiques publiques dépendante de la capacité à maintenir des compétences et qui passe par de nouveaux modes d'intervention et de relation avec les usagers et les partenaires	31
3.1 Des DDI qui assument encore globalement l'essentiel de leurs missions	31

3.1.1	<i>L'évolution contrastée des missions des DDI</i>	31
3.1.2	<i>La question centrale du maintien des compétences</i>	33
3.2	La nécessité de clarifier et de rénover les conditions d'intervention	34
3.2.1	<i>Développer l'exercice de certaines compétences à des échelles interdépartementales ou interrégionales</i>	34
3.2.2	<i>Stabiliser les modes opératoires, les décrire dans des fiches de procédures, renforcer la polyvalence des agents ou le binôme dans une optique de sécurisation de l'exercice des compétences</i>	35
3.2.3	<i>Clarifier les répartitions des compétences</i>	36
3.2.4	<i>Consolider les réseaux métiers nationaux ou régionaux</i>	37
3.3	Des relations avec les usagers dont les modalités évoluent fortement	37
3.3.1	<i>Un accueil physique et téléphonique du public en réduction</i>	37
3.3.2	<i>Des relations numériques inégalement développées</i>	38
3.4	Des DDI appréciées de l'autorité préfectorale, des autres services de l'État et de leurs partenaires	38
3.4.1	<i>La vision préfectorale</i>	38
3.4.2	<i>Des relations interservices généralement bonnes mais dont le partage des compétences gagnerait parfois à être plus rationnel pour une meilleure visibilité</i>	39
3.4.3	<i>Des partenaires généralement plutôt satisfaits même si des progrès sont sans doute parfois à faire pour repenser le rôle de certaines DDI</i>	39
3.4.4	<i>L'importance de la relation avec les échelons régionaux et nationaux dans le pilotage global et le partage de bonnes pratiques</i>	39
4	Une préparation et une participation à la gestion de crise généralement satisfaisante, mais perfectible	41
4.1	Une préparation à la crise inégalement formalisée	41
4.1.1	<i>Des relations avec le SIDPC et une participation à la planification inégale selon les départements et les pôles sectoriels</i>	41
4.1.2	<i>Les outils internes de la gestion de crise : correspondants sécurité défense, référent inondations, astreintes, mallettes</i>	42
4.2	L'efficacité reconnue des DDI dans la gestion de crise	42
Annexes	43
Annexe n° 1	: Lettre de mission	45
Annexe n° 2	: Liste des rapports coordonnés par le comité de pilotage et retenus pour le rapport de synthèse 2017-2018	49
Annexe n° 3	: Cartographie des DDI examinées depuis 2012	51
Annexe n° 4	: Rappel des recommandations du rapport 2015-16	53
Annexe n° 5	: Glossaire de sigles et acronymes	55

INTRODUCTION

Les directions départementales interministérielles (DDI) sont au cœur de l'action de l'État dans la diversité de ses missions au service des usagers et dans la relation avec ses multiples partenaires, collectivités territoriales, professionnels, associations ou autres acteurs publics ou privés. Structures interministérielles depuis leur création en 2010, elles mobilisent les agents des différents métiers de conception, de conseil, de coordination, d'animation ou de contrôle, présents sur le territoire.

Pour accompagner la mise en place puis le fonctionnement des DDI, des examens de l'organisation et du fonctionnement de ces structures associent depuis 2011¹ les six inspections générales et conseils généraux compétents au sein de missions coordonnées par un comité de pilotage inter-inspections travaillant en étroite relation avec la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF). L'ensemble des rapports particuliers fait l'objet d'une procédure contradictoire avec le préfet et sous l'autorité de ce dernier, le directeur départemental concerné. Il en résulte des recommandations à l'adresse tant des administrations territoriales que nationales que les rapports ont développées à partir de 2016. Un suivi des rapports et des plans d'action qui en résultent est effectué par la DSAF avec les représentants départementaux et nationaux concernés et en lien avec les Secrétaires généraux des ministères.

La période sous revue est marquée par une actualité impactant fortement le travail des 28 770 agents exerçant en DDI² : prévention des inondations et des risques naturels ; développement des accueils et hébergement d'urgence de personnes migrantes et appui aux départements pour l'accueil de mineurs migrants isolés ; soutien de la transition énergétique et des nouveaux modes de production agricoles ; contrôles suite à la découverte d'œufs impropres à la consommation (Fipronil) ou des laits maternisés contaminés par une salmonelle (Lactalis) ; accompagnement des agriculteurs lors de la crise de la grippe aviaire dans le sud-ouest, sont autant d'exemples parmi d'autres de l'activité en urgence ou de long terme des DDI en 2017.

Le présent rapport constitue le cinquième rapport de synthèse des missions en DDI et porte sur celles réalisées depuis début 2017 jusqu'au début 2018³. Il présente de façon thématique les principaux constats des missions effectuées sur la période dans 17 directions de 16 départements de 9 régions :

- directions départementales des territoires et directions départementales des territoires et de la mer (DDT(M)) des Alpes-Maritimes, de l'Aveyron, de Dordogne, du Haut Rhin, des Landes, de Loire-Atlantique, du Morbihan, des Pyrénées-Orientales et des Yvelines ;
- directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) de l'Aisne et de la Loire ;
- directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) du Cantal, de Haute-Loire, de Savoie et du Tarn-et-Garonne ;
- directions départementales de la protection des populations DDPP de Loire-Atlantique et de Paris.

Le choix des DDI examinées a répondu à un souci de représentativité statistique, suivant un programme arrêté par le Secrétaire général du Gouvernement après concertation avec le comité de pilotage inter-inspections.

¹ Voir en annexe la lettre du directeur du cabinet du Premier ministre du 22 décembre 2011.

² Bilan social des DDI 2016, DSAF, s'y ajoutent une part des effectifs des DRDJSCS (2 237 agents au total) exerçant en direction départementale déléguée dans huit régions.

³ Voir en annexes 2 et 3 la liste des rapports concernés et les caractéristiques des DDI examinées.

En outre, a été réalisé un rapport d'ensemble sur la situation et le positionnement de l'encadrement intermédiaire dans les DDI. Ce rapport a été remis en septembre 2017 au Secrétaire général du Gouvernement, présenté aux instances de concertation et rendu public.

Dans le contexte du rapport de la Cour des comptes de décembre 2017 sur l'organisation territoriale de l'État et des travaux en cours sur la transformation de l'action publique, avec les chantiers lancés par le Comité Action publique 2022, le comité de pilotage inter-inspections souhaite que la synthèse présentée dans ce rapport contribue à éclairer les décisions à venir. Pour la première fois, en 2017, le rapport de synthèse adressait des recommandations à l'administration centrale ainsi qu'aux responsables territoriaux. Toutes n'ont pu être mises en œuvre mais leur diffusion a pu contribuer à nourrir les réflexions engagées. Une partie ne peut d'ailleurs être mise en œuvre que dans un cadre global d'évolution des règles de gestion des ressources humaines ou budgétaires. Le présent rapport ne reprend pas toutes les propositions du rapport précédent mais les maintient, les complète ou les précise, notamment sur les thèmes prioritaires fixés par le Secrétaire général du Gouvernement pour le programme 2017 :

- la mise en œuvre du programme budgétaire 333⁴ ;
- les enjeux des systèmes d'information et de communication dans les services déconcentrés ;
- les relations avec les usagers ;
- la gestion de crise vue sous l'angle des différents acteurs.

Ce rapport dresse un portrait des DDI tel qu'il ressort de l'échantillon visité et se présente, comme les rapports particuliers, selon quatre grandes rubriques qui structurent les échanges avec les services examinés. Le constat souligne ainsi que :

- les ressources humaines et managériales sont placées sous grande tension et font face aux enjeux d'un proche et fort renouvellement ;
- la fonction de soutien est fragilisée et les mutualisations restent inabouties ;
- la mise en œuvre des politiques publiques est dépendante de la capacité à maintenir des compétences et passe par de nouveaux modes d'intervention et de relation avec les usagers et partenaires ;
- la préparation et la participation à la gestion de crise sont généralement satisfaisantes mais doivent être renforcées.

⁴ Programme budgétaire des crédits de fonctionnement mutualisé en interministériel au niveau départemental (DDI) et depuis 2017, également au niveau régional et géré par les services du Premier ministre.

1 DES RESSOURCES HUMAINES ET MANAGÉRIALES SOUS GRANDE TENSION ET FACE AUX ENJEUX D'UN FORT RENOUVELLEMENT

1.1 Un management généralement efficace mais encore perfectible

1.1.1 Organisation

1.1.1.1 Les bonnes pratiques des CODIR

La taille des DDI varie beaucoup selon leur catégorie et selon les départements. La structuration interne de l'organigramme et du management interne en découle. Globalement, dans les directions examinées, les organisations sont stables et le pilotage de la direction assuré par des binômes de direction investis dans leurs fonctions et soucieux de décliner auprès de leurs collaborateurs les objectifs du service et de les impliquer dans la conduite d'ensemble. Des comités de direction se tiennent ainsi à rythme périodique hebdomadaire ou bi-hebdomadaire, relayés par des réunions bilatérales avec les chefs de service ou par des réunions de pôles. Comme le note un des rapports en DDCSPP : « Ces réunions du CODIR, conjuguées aux points réguliers informels d'arbitrage sur les questions d'actualité, sont de nature à favoriser un management participatif, à fluidifier la circulation de l'information au sein de l'organisation et à développer les transversalités, notamment dans les situations de gestion de crise ». Cette question de l'organisation est d'autant plus prégnante dans des directions qui rassemblent des agents aux métiers, aux statuts et aux cultures diverses qu'il s'agit de coordonner. Or, si de nombreux directeurs relèvent ce défi, certaines situations encore trop nombreuses en montrent la difficulté : CODIR beaucoup trop longs, ne valorisant pas les sujets communs, ne permettant pas aux uns et aux autres d'identifier les interactions utiles entre les champs d'intervention ; réunions sans compte-rendu même bref, freinant la diffusion auprès des équipes. Les rapports reprennent les bonnes pratiques qui méritent d'être diffusées et généralisées.

1.1.1.2 L'organisation du binôme de direction

Dans un contexte de charge de travail élevée, et de manque d'effectifs, les chefs de services ou d'unités participent de plus en plus directement à l'exécution des missions opérationnelles, ce qui ne leur laisse que peu de temps pour assumer leurs responsabilités managériales. Le rôle du binôme de direction n'en est que plus important. Les fonctionnements observés correspondent à deux types de modèles : soit une interchangeabilité totale, soit une spécialisation du directeur et du directeur adjoint qui suivent chacun des domaines particuliers, tout en étant au fait de tous les dossiers. Dans les deux cas de figure, il convient de bien préciser la répartition des tâches et d'éviter redondance, concurrence ou réduction du directeur adjoint à un rôle de simple filtre ; une méconnaissance des dossiers en l'absence de son responsable ; une hypercentralisation du directeur. Il appartient au directeur d'adopter un positionnement stratégique afin de conserver du recul par rapport aux sujets du quotidien et de consacrer ainsi une part importante de son temps aux relations avec les principaux partenaires de la DDI, à l'émergence de méthodes innovantes mais aussi à l'écoute des besoins internes à sa direction.

Il appartient également au binôme de direction d'œuvrer pour homogénéiser les pratiques du management interne dans certains services (réunions plus régulières, entretiens professionnels, formalisation des réunions interservices avec les partenaires...). Des rapports font le constat que de nombreux agents promus sur place intègrent mal leur nouveau positionnement hiérarchique et leur rôle d'animation et de contrôle de la qualité de production de leur unité.

1.1.2 Projet de service et pilotage des missions

1.1.2.1 Les enjeux et bonnes pratiques des projets de service

Le rapport de synthèse de 2017 relevait que plus de cinq ans après la constitution des DDI, l'adoption d'un projet de service, là où il n'a pas été encore engagé, paraissait recommandée pour partager un constat commun sur les besoins des territoires et la meilleure façon d'y répondre, pour identifier les métiers et acter les transversalités existantes. Ce constat demeure d'actualité en 2018 où, à nouveau, plusieurs rapports recommandent une réalisation ou une actualisation du projet de service.

Plus encore que le résultat final, c'est la démarche d'élaboration du projet de service qui permet de mobiliser et de fédérer les équipes autour d'objectifs définis en commun et permettant d'articuler les thématiques du territoire avec les orientations de politique nationale. Cette mise en mouvement permet de prévenir le risque identifié par un des rapports de « rester dans sa zone de confort », sans ajuster les modes d'intervention.

À l'inverse, plusieurs rapports relèvent que l'absence de projet de service ne permet pas à l'équipe de direction de tracer des perspectives et de donner du sens aux missions, de partager les enjeux et les priorités. Il s'agit aussi d'éviter le repli sur les seules missions régaliennes ou de production qui peut menacer certaines directions au fil de la réduction de leurs effectifs. Certaines directions soulignent qu'il ne s'agit pas de chercher à faire émerger une culture commune de la DDI composée d'agents de différentes origines ministérielles, mais de s'assurer de la complémentarité de ces différentes cultures.

Il importe cependant d'éviter un projet de service alibi qui ne soit pas le produit d'une dynamique de cohésion et ne prendrait pas en compte les attentes des services, notamment de nature managériale. A défaut de document stratégique propre à la DDI, la définition d'objectifs clairs, repris dans la feuille de route annuelle du préfet peut constituer un guide pour l'orientation de l'activité à condition d'associer les agents et de les mobiliser sur des objectifs partagés et de mettre en place les procédures et outils propres à une circulation fluide de l'information.

La perspective de nouvelles évolutions du schéma d'organisation des services de l'État ne doit pas freiner la réflexion collective au sein des directions qui semble au contraire à encourager pour mettre les services en capacité de porter et d'adapter les transformations à venir.

1.1.2.2 L'adaptation des implantations territoriales des DDI

Beaucoup de DDI ont supprimé tout ou partie de leurs implantations territoriales et désigné des chargés de mission territoriaux installés au sein de la direction. Certaines sont justifiées par des problématiques spécifiques (activités économiques ou maritimes par exemple). Toutes les DDT n'ont pas encore profité de l'actualisation de leur projet de service pour revoir leur organisation en tenant compte de l'évolution des missions et des contraintes des effectifs et en repensant leur modèle territorial d'action et d'implantation. L'organisation mise en place par une DDT au terme de la réflexion sur son projet de service a permis un repositionnement des services de l'État tel que défini dans la DNO interministérielle de l'ingénierie de l'État dans les territoires de 2016 et le développement du « nouveau conseil aux territoires ». Travaillant de façon transversale et en mode projet, la DDT élabore des diagnostics des territoires et facilite l'émergence de projets dans une approche intégrée des politiques publiques. Des DDT ont ainsi créé un service d'appui aux territoires à l'issue de la révision du projet de service.

1.1.2.3 Les instruments de pilotage et de suivi de l'activité

Le projet de service évoqué ci-dessus ne peut suffire au pilotage de l'activité qui doit se décliner en tableaux de bord opérationnels et partagés avec les agents.

- Un tableau de bord adossé à un plan d'action constitue un outil précieux de pilotage stratégique global pour la direction permettant de mieux formaliser la priorisation des actions des services et un vecteur supplémentaire de transversalité pour un partage périodique en CODIR. Ces outils sont généralement en place mais pas toujours exploités. Un rapport relève ainsi qu'une DDCS a construit de nombreux tableaux de suivi pour des sujets spécifiques, mais que le suivi quantifié de l'activité est très variable selon les sujets/services et sans véritable consolidation et analyse, sauf exception. Les DDI ont surtout besoin d'outils d'aide à la décision qu'elles ne trouvent pas dans les remontées d'information demandées par les niveaux national et régional, jugées peu exploitables. Il en résulte une surcharge de travail liée à la prolifération d'enquêtes/tableaux demandés sans coordination suffisante, ni garantie d'interfaçage par les niveaux régionaux et nationaux.

Encadré n° 1 : Bonnes pratiques d'outils de suivi de l'activité

Le suivi des actions s'inscrit dans le cadre d'une revue de fonctionnement. Cette revue comprend 24 objectifs répartis selon 3 niveaux de priorité. Un tableau de bord permet de la suivre. Il est mis à jour régulièrement et fait l'objet d'un suivi à chaque CODIR (annexé au compte rendu du CODIR) et lors des réunions de pôles (DDCSPP82).

Recommandation n°1 : Partage d'informations : Afin notamment d'aider les DDI à consolider leurs outils de pilotage, demander aux administrations centrales et régionales de faire la revue de leurs demandes d'informations en concertation avec les représentants des directions départementales en vue d'améliorer la qualité de l'information et de la rendre adaptée aux besoins des différents niveaux d'administration.

1.1.2.4 La communication interne et l'adaptation des cultures managériales à l'heure du numérique

La communication interne est inégalement développée dans les directions examinées et fait plus ou moins recours aux outils numériques. Certaines directions y consacrent une part non négligeable de l'activité d'un webmaster identifié. La mise en ligne des comptes-rendus du CODIR est particulièrement appréciée.

Un rapport de mission souligne que la culture managériale intégrant les opportunités procurées par l'ère du numérique semble prendre du retard comparé aux orientations prises dans ce domaine par les collectivités locales et les milieux professionnels. Sont notamment cités :

- des logiciels basiques et non interfacés produits par la centrale nécessitant de développer des modules d'analyse et/ou de ressaisir des données pour les croiser/interfacier ; absence d'outils collaboratifs adaptés à l'exercice des activités et à l'interface avec les partenaires ;
- le retard dans l'accompagnement des agents aux dispositifs ayant recours aux bases de données, à la géomatique ou à l'open data ;
- la difficulté pour trouver des appuis techniques pour aider les DDI à amorcer ces changements.

Au-delà des aspects techniques dont il est question plus loin dans ce rapport, l'intégration des potentialités des outils numériques doit être davantage prise en compte à tous les niveaux du management des directions, y compris en recourant aux ressources internes locales et notamment aux agents de tous grades qui peuvent être novateurs dans ces domaines.

1.1.3 Les enjeux du recrutement des directeurs

A travers l'observation des pratiques managériales, les rapports des missions dessinent des profils de directeurs variés sur le plan de leurs compétences professionnelles et managériales. Même si les missions n'ont pas pour objet l'évaluation des directeurs et directeurs adjoints, l'impact de la compétence managériale dans le bon ou mauvais fonctionnement d'une DDI est évident. L'adaptation aux enjeux territoriaux et les exigences de l'exercice coordonné de plusieurs métiers répondant à des orientations et à des pratiques ministérielles nombreuses requièrent des qualités particulières. Dans un contexte démographique où de nombreux directeurs achèvent actuellement leurs mandats, il paraît indispensable de développer une réflexion sur le recrutement des directeurs et directeurs adjoints des DDI. La DSAF a d'ailleurs engagé une large enquête en ce sens dont les résultats seront très utiles pour la période de renouvellement qui est engagée. L'expérience des missions, y compris l'observation de situations difficiles sur les dernières années, permet de conclure que les meilleurs experts ne sont pas toujours les managers les plus efficaces et les plus à l'écoute de leurs équipes. Les avis des ministères sur les parcours antérieurs et l'aptitude au management doivent pouvoir éclairer les préfets dans leurs choix parmi les candidats aux postes ouverts⁵.

Les cadres de très haute valeur qui exercent ces fonctions avec engagement et efficacité doivent en outre être encore davantage soutenus et accompagnés, tant par leur autorité d'emploi (SGG-DSAF) que par les ministères pour ce qui concerne les filières métiers mais aussi la gestion des ressources humaines qui continue de relever d'eux. La formation au management doit être soit un pré-requis, soit une condition obligatoire pour ce type de fonction et les recommandations de coaching le cas échéant, suivies d'effet dans les meilleurs délais.

Recommandation n°2 : Compétences managériales des directeurs : Développer la formation et l'appui aux directeurs dans leurs fonctions de manager (SGG-DSAF) et dans l'appui au pilotage de la mise en œuvre des politiques publiques. Mieux valoriser les compétences managériales des directeurs lors de leur recrutement en organisant la liaison avec les administrations centrales d'origine de ces cadres.

1.2 Des ressources humaines sous grande tension et l'enjeu du renouvellement des compétences des métiers techniques

1.2.1 Évolution des effectifs

Les DDI comptent environ 28 000 agents⁶, auxquels peuvent s'ajouter une part des effectifs présents en direction départementale déléguée en DRDJSCS⁷. La répartition des effectifs est présentée ci-dessous par catégorie de DDI.

⁵ Voir les recommandations du rapport inter-inspections précité sur l'encadrement intermédiaire dans les DDI :

Recommandation n°6 : Diffuser l'information sur l'accès aux emplois de direction, ouvrir les conditions statutaires d'accès pour en renforcer l'attractivité pour tous les cadres intermédiaires de DDI et développer les formations de préparation aux fonctions de direction.

Recommandation n°7 : Faciliter l'accès des cadres intermédiaires de DDI aux emplois de direction, soit en demandant aux administrations centrales de transmettre aux préfets des avis sur tous les cadres qui candidatent aux emplois de direction, soit en confiant le soin aux services du Premier ministre de proposer aux préfets une liste de plusieurs noms issus de la concertation interministérielle.

⁶ Source DSAF.

⁷ Le décret n°2015-1867 du 30 décembre 2015 relatif à l'organisation et aux compétences des services déconcentrés régionaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale a prévu le regroupement, dans les régions Grand Est, Nouvelle Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Normandie, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, de la DRJSCS et de la DDCS du chef-lieu de région.

Tableau 1 : Rappel des effectifs des DDI

	Nombre	ETPT (plafonds d'emplois 2016)	Effectifs physiques 31-12-2016	Effectif moyen des structures	Effectifs moyens
DDCS	42	2 454	2 530	38 à 126	58
DDCSPP	46	3 350	3 661	35 à 209	77
DDPP	50	3 851	4 105	34 à 251	73
DDT	66	10 399	11 507	82 à 247	158
DDTM	26	6 410	6 967	157 à 391	247
Total	238	26 464	28 770		
DRDJSCS	8	1 629	2 237		
Total		28 093	31 639		

Source : bilan social des DDI - DSAF 2016

Les situations sont contrastées selon les directions, leur catégorie et leur implantation géographique qui influent sur leur démographie. Les effectifs cibles assignés par chacun des responsables de programme sont généralement respectés. Dans une DDT, il est souligné un rééquilibrage de la pyramide des grades (augmentation de la proportion de cadres A) qui se fait progressivement. Toutefois, d'autres rapports alertent sur un niveau d'effectifs qui aurait atteint un plancher qui ne permettrait plus d'assurer qu'une activité de base, avec un seul agent en charge d'une mission. Il en résulte qu'en moyenne les prestations et activités quotidiennes sont assurées mais que les services rencontrent des difficultés à assumer des commandes particulières, à faire face à des périodes de pointe ou à des absences ponctuelles d'agents sans une dégradation du service rendu. Plusieurs rapports sur des DDT ou des DDCS soulignent les problèmes de recrutements dans certains départements insuffisamment attractifs ; le turn-over de l'encadrement dans les départements ruraux et péri urbains ainsi qu'en Ile-de-France ; la difficulté à recruter des catégories B et C du fait du coût de la vie avec des disparités de régime indemnitaire entre départements voisins dans une situation similaire ou avec l'administration centrale. Dans ce contexte, une attention particulière devrait être portée à l'affectation des lauréats de concours ainsi qu'au rythme des mutations qui ne devrait pas, sauf exception, être inférieur à deux ans.

Le rapport de synthèse pour la période 2015-2016 recommandait la définition d'un effectif socle par DDI. Certains rapports des missions, notamment en DDCS, ont repris et étayé cette recommandation par leurs observations et l'objectif conserve son actualité. Un rapport préconise même de définir des effectifs socles sanctuarisés pour les DDI en liaison avec le préfet et les directions régionales et la globalisation au sein d'un seul BOP des effectifs porteurs de la DDI considérée. Cet effectif-socle pourrait être précisé par type de fonctions plutôt que par structure afin de laisser une plus grande latitude d'évolution des organisations.

Une approche géographique mériterait d'être développée pour assurer un suivi global prenant en compte les particularités selon les localisations territoriales⁸. Elle mettrait en lumière une très forte hétérogénéité entre les départements au regard de deux critères : l'âge des cadres et le turn-over.

⁸ Voir en ce sens également, le rapport public annuel de la DGAFP (2017) qui publie cette année des cartes des taux d'administration par département pour la FPT et la FPH qui font apparaître des écarts de 1 à 2.

Encadré n° 2 : Le vieillissement des effectifs des DDI

La pyramide des âges va se traduire par une accélération des départs à la retraite, signalée dans la plupart des rapports ce qui pose la question du renouvellement des effectifs et du maintien des compétences avec des enjeux de GPEEC. À titre d'illustrations :

DDT 12 : 43 % de l'effectif a plus de 56 ans et 16 % plus de 61 ans

DDT 24 : un tiers des effectifs (58 agents) pourrait potentiellement partir à la retraite en 2019

DDTM 44 : 37 % des agents ont plus de 55 ans

DDTM 56 : âge moyen de près de 54 ans au 31/12/2015

DDTM 66 : 46 % de l'effectif a plus de 55 ans ; âge moyen de 52 ans

DDT 68 : 46 % des agents ont 55 ans ou plus ; 15 % entre 60 et 65 ans ; moyenne d'âge de 54 ans

DDCS 02 : 22 des 40 agents ont plus de 50 ans et 17 (42 %) plus de 55 ans

DDCS 42 : 19 agents sur 53 de plus de 55 ans ; 6 sur 60 de plus de 60 ans

pour une moyenne de 50,5 ans dans l'ensemble des DDI⁹.

Plusieurs rapports incitent de ce fait les directions départementales qui ne l'ont pas fait, à engager rapidement un exercice de GPEEC sur les postes et compétences tenus actuellement par des cadres et des agents devant partir en retraite dans les trois à cinq ans. Une DDT a initié un travail permettant, au regard des missions prioritaires, de définir un plan de renouvellement des postes/compétences nécessaires, mais ce type de démarche doit être systématisé et consolidé à l'échelle régionale. La DRH des ministères sociaux a demandé à chaque DRJSCS, pour 2017, de dresser un diagnostic territorial complet des effectifs du réseau DRJSCS – DDCS (PP) avec une projection jusque 2022. Cependant, le rapport qui en fait état, souligne que les DDCS de cette région n'ont pas été associées à ce travail, ce qui le prive d'une approche complète et adaptée aux besoins très variés des différents départements concernés.

En lien avec la GPEEC, les plans de formation doivent être adaptés pour assurer la transmission des savoirs et des compétences. De plus en plus de formations semblent être ouvertes en interministériel, au niveau national ou régional. Il convient d'en faire un principe d'organisation dès lors que les agents interviennent sur des missions aux dimensions interministérielles qui exigent d'eux une plus grande ouverture à des cultures métiers diverses et pour certaines fonctions, l'acquisition de compétences métiers ou techniques minimales.

Recommandation n°3 : Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences : Identifier dans chaque DDI les perspectives de départ en retraite, les besoins prévisibles, les qualifications détenues, les parcours professionnels envisagés, les formations à prévoir, en lien avec les entretiens professionnels, avec les plans de formation et avec l'appui méthodologique des administrations régionales et nationales.

1.2.2 Dialogue social et conditions de travail : une attention renforcée à la prévention des risques psycho-sociaux

1.2.2.1 La réunion des instances de dialogue social

Les rapports témoignent d'un dialogue social généralement effectif et de qualité. Il est cependant qualifié de « tendu » dans deux rapports. Les instances de concertation (CT, CHSCT) sont réunies au rythme prévu par les textes. Un rapport suggère que le management de proximité mériterait d'être associé à ce dialogue.

⁹ Source : bilan social DSAF 2016 pour le chiffre global, rapports des missions pour les chiffres par direction.

1.2.2.2 La prévention des risques psycho-sociaux

Dans le contexte de tension sur les effectifs et d'incertitudes sur l'évolution des missions, la question des risques psycho sociaux doit être traitée en DDI avec une particulière attention avec des situations signalées parfois de souffrance au travail (surcharge de travail, perte des valeurs métiers, non reconnaissance du travail fourni...).

À la suite du rapport inter-inspections de 2016 relatif au dialogue social et à la prévention des risques psycho-sociaux (RPS), la DSAF a élaboré un plan d'ensemble de la prévention des RPS, décliné en direction départementale, ce que les missions ont pu vérifier. Toutefois, dans trois DDT et une DDCS, des actions de prévention des RPS étaient menées sans être coordonnées dans un plan de prévention global fondé sur un diagnostic complet des risques alors que des indicateurs montrent des tensions (nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire par exemple). Des situations de cadres intermédiaires (chefs de services ou chefs d'unité) en difficulté ont par ailleurs été rapportées par quelques rapports.

Au moins trois rapports, en DDTM, en DDCS et en DDPP, signalent que le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) est soit inexistant, soit n'a pas été mis à jour.

Afin de favoriser une bonne coordination, le comité de pilotage inter-inspections a échangé en 2017 avec les représentants des trois réseaux d'inspection santé et sécurité au travail sur les constats réciproques.

1.2.2.3 Le développement de nouvelles formes de travail : télétravail, mutualisation des locaux...

Le télétravail, sous l'impulsion nationale, connaît en DDI un développement significatif constaté par les missions : en 2017, une vingtaine d'agents sur l'ensemble des DDI examinées ont été autorisés à télétravailler, soit à domicile, soit en site distant pour réduire la pénibilité et les temps de transport hebdomadaires. Cette organisation représente un domaine propice aux échanges d'expériences avec les autres DDI, dans un cadre interministériel et/ou interdépartemental :

- formations sur le management des équipes à distance et sur le télétravail proposées par les plateformes RH en interministériel ;
- mutualisation de locaux et d'équipements de visioconférences ;
- accueil de personnels d'autres DDI proches de leurs domiciles.

1.2.2.4 Comme dans l'ensemble de la fonction publique, les insuffisances de la médecine de prévention

Comme dans l'ensemble de la fonction publique, les DDI pâtissent de l'insuffisante disponibilité de médecins de prévention sur le territoire. Un rapport conjoint IGF-IGAS-IGA a examiné de façon approfondie les causes et les pistes d'amélioration possibles en la matière¹⁰. Le domaine illustre l'entrecroisement des gestions ministérielles. Ainsi, dans une DDCSPP qui regroupe 65 agents, sont amenés à intervenir :

- un médecin MSA (solution interrompue par la MSA) ;
- un médecin contractuel État (économie et finances) ;
- un praticien libéral payé directement par la DDCSPP (pour le champ de la DRJSCS) ;
- un médecin d'un groupement de médecins du travail (agents DGAL).

¹⁰ Rapport IGF-IGAS-IGA Harmonisation de l'action sociale de proximité et effectivité de la médecine de prévention dans les services de l'État placés sous l'autorité des préfets, février 2017.

Des difficultés sont également signalées dans une très grande DDPP. Il en résulte une absence de vision globale de la situation de tous les agents de la direction alors qu'il y a une assistance sociale compétente pour l'ensemble des agents quel que soit leur statut d'origine. Autre illustration : dans une DDTM qui doit composer avec trois dispositifs différents de médecine de prévention selon le ministère d'appartenance des agents. Une mutualisation et une harmonisation sont impérativement à rechercher dans un contexte de pénurie générale de la médecine de prévention.

1.2.2.5 L'amélioration des conditions de travail des agents

Les disparités des régimes d'action sociale, des régimes indemnitaires, des états de frais ou de mission et même des congés persistent même si des améliorations notables sont à souligner avec l'inscription en loi de finances pour 2018 de crédits permettant l'harmonisation du reste à payer pour les repas pris en restaurant administratif. Sept ans après la mise en place des DDI, la persistance d'écarts de situation non justifiés par des différences dans les conditions d'exercice professionnel ne paraît s'expliquer que par la difficulté de surmonter les cloisonnements des gestions ministérielles et l'insuffisante déconcentration pour dégager des marges de manœuvre permettant des adaptations locales.

Recommandation n°4 : Dialogue social et action sociale : Veiller à la qualité du dialogue social (réunions des instances et dialogue informel) et de la prévention des risques (plan de prévention RPS, document unique - DUERP) ; déconcentrer la possibilité d'organiser des mutualisations et l'harmonisation de l'action sociale et des conditions de travail (médecine de prévention, action sociale).

2 UNE FONCTION DE SOUTIEN FRAGILISÉE ET DES MUTUALISATIONS INABOUTIES

2.1 Une gestion RH trop rigide, à l'encontre de la vocation interministérielle des DDI, dans le contexte de la réduction globale des effectifs et une fonction support fragile

2.1.1 Le maintien d'une gestion trop ministérielle

En dépit des orientations générales données aux missions pour se concentrer sur les situations locales ou nouvelles, tous les rapports évoquent les difficultés liées à la gestion cloisonnée des effectifs et des évolutions de carrière qui vont à l'encontre de la constitution de communautés de travail interministérielles en DDI. Reprenant une recommandation du rapport sur l'encadrement intermédiaire en DDI, un rapport préconise de « faciliter la mobilité externe des agents, quitte à déroger aux « compteurs ministériels » et d'envisager à terme le transfert sur un programme commun de l'ensemble des agents des DDI. ». Pour d'autres rapports, il conviendrait « de renforcer, voire simplifier la dimension interministérielle des RH pour encourager les passerelles entre agents relevant des différents ministères et faciliter les mobilités et recrutements ».

Cette gestion parcellisée s'avère d'autant moins adaptée que les effectifs des services concernés diminuent et que les missions évoluent. Il en résulte un caractère en partie théorique qui interroge sur la bonne adaptation à la mise en œuvre des politiques publiques. Certaines fonctions requièrent des qualifications particulières (inspecteur vétérinaire ou inspecteur du permis de conduire par exemple), d'autres sont plus généralistes et peuvent être assurées par des agents de diverses origines à condition d'avoir été formés. L'exemple d'une DDCS illustre cette situation, la quasi-totalité des services qui la composent relèvent de deux voire trois BOP différents susceptibles d'accueillir des personnels d'origine et de qualification variées :

- BOP 124, 217 et 307 au service logement et prévention des expulsions (6 agents) ;
- BOP 124 pour les personnels du service hébergement, exception faite d'un agent qui relève du BOP 217 ;
- BOP 124 et 307 pour les personnels du pôle ville, jeunesse, sport et vie associative (respectivement 12 et 3 agents) ;
- BOP 124 et 307 pour les 4 agents du secrétariat général.

Le même rapport alerte ainsi sur le fait que « Tout recrutement nécessite une âpre négociation avec plusieurs responsables régionaux, voire nationaux en fonction à la fois du contenu du poste mais aussi de l'origine ministérielle et budgétaire de l'agent déjà en poste et de celui pressenti pour le remplacer, avec des arbitrages qui doivent remonter au niveau central lorsque les deux agents ne relèvent pas du même programme. ». La mission suggère pour les DDCS « d'identifier clairement un seul responsable en gestion et d'en finir avec la dispersion et l'inefficacité des lieux de décision. Tous les effectifs de la DDCS, exception le binôme de direction qui relève du 333, devraient être versés dans un seul et même programme support (soit 124 affaires sociales, soit 333 Premier ministre, soit 307 administration préfectorale) pour simplifier le cadre de gestion. Corollaire de cette évolution, la responsabilité du BOP unifié serait confiée au préfet de région au lieu de l'être à l'administration centrale des ministères sociaux. ». Le rapport fait sur une autre DDCS comporte des analyses voisines.

L'impact des rigidités de gestion est renforcé par la perception d'un défaut de transparence de la chaîne RH et d'une longueur des procédures faisant intervenir les CAP et les circuits propres à plusieurs ministères. Un rapport cite ainsi le cas où deux CAP successives ont été nécessaires avant d'affecter dans une DDCSPP un

agent de la préfecture, dont le poste était supprimé, sur un poste dépendant du ministère de la transition écologique et solidaire et pour lequel il n'y avait pas de candidat de ce ministère.

La poursuite des « décroissements » entre le ministère chargé de l'agriculture et le ministère chargé de la transition écologique et solidaire d'une part, et entre ce dernier et le ministère de l'intérieur chargé de la sécurité routière d'autre part, n'a fait qu'accentuer l'incompréhension des agents, *a fortiori* dans la mesure où leurs fonctions métiers restaient sans changement.

Dans le contexte des réflexions en cours sur la transformation de l'action publique, le comité inter-inspections appelle l'attention sur la nécessité d'accroître les marges de manœuvre des responsables locaux dans un contexte de réduction des effectifs et de restructuration des missions. Un décloisonnement des « compteurs ministériels » ou l'augmentation de la réserve d'emploi régionale pourraient en constituer les vecteurs *a minima*.

Recommandation n°5 : Gestion des ressources humaines : Accélérer les travaux interministériels de convergence RH, accroître les marges de manœuvre en gestion RH des responsables locaux. Pour les DDCS, désigner un unique programme budgétaire support des agents et étudier la possibilité d'étendre cette solution pour chaque catégorie de DDI.

2.1.2 Les moyens du secrétariat général

Un secrétariat général assure dans chaque DDI l'ensemble des fonctions soutien (accueil, gestion RH, gestions budgétaire et comptable, logistique, immobilier et actions de prévention). Le Secrétaire général complète le plus souvent l'équipe de direction et est ainsi souvent associé à la gestion des directions au-delà de sa fonction de soutien *stricto sensu*.

Le précédent rapport de synthèse soulignait la fragilité de cette fonction et les missions réalisées depuis ne peuvent que confirmer ce constat. Un rapport alerte ainsi sur la grande vulnérabilité du secrétariat général d'une DDCS, comportant seulement 6 agents. De même, il est souligné qu'à effectif égal, la gestion d'une DDCSPP est nettement plus compliquée que celle d'une DDCS ou d'une DDPP. À titre d'illustration, une des DDCSPP examinée comprend 90 agents appartenant à 5 ministères et 10 corps administratifs différents, ce qui suppose autant de référentiels de gestion différents, de calendrier de CAP à suivre... Sous la pression des demandes multiples de tous ordres et devant la complexité et l'extrême variété des tâches à accomplir, des situations de stress anormal sont constatées. Compte tenu du faible nombre d'agents dans chaque domaine (RH, gestion...), le rapport relatif à une DDT recommande pour gagner en souplesse et en fiabilité que les agents puissent se suppléer le cas échéant, grâce à une formation minimale dans les compétences et responsabilités de leurs collègues.

L'efficacité des moyens consacrés à ces fonctions suscite des questions relevées par certains rapports. Ainsi, le ratio observé par rapport aux effectifs totaux qui est de 8 % des effectifs en moyenne, s'élève à 12,4 % dans une DDCSPP dotée pourtant d'un secrétariat général aux effectifs limités de moins de 8 ETP. Pourtant, d'autres rapports font état des difficultés de recruter et d'obtenir les remplacements pour pourvoir les secrétariats généraux, en raison parfois des arbitrages régionaux plus favorables aux fonctions métiers. Le décroissement des effectifs « métiers » et la difficulté de déterminer le partage des fonctions support entre les différents programmes budgétaires pèse également en défaveur des secrétariats généraux exerçant à leur échelle leurs fonctions de façon nécessairement mutualisée au service de tous les agents de leur direction sans égard à leurs « couleurs ministérielles ». Dans ces conditions, des rapports préconisent de développer les possibilités d'une mutualisation des fonctions support entre services départementaux (accueil, logistique, voire fonctions budgétaires et comptables).

2.2 Un dialogue de gestion budgétaire effectif sur le programme 333, inégalement développé sur les BOP métiers

2.2.1 Un dialogue de gestion effectif sur le P333 mais plus théorique sur les BOP « métiers »

L'examen du dialogue de gestion sur le programme 333 faisait partie des priorités du programme 2017 fixé par le SGG aux missions inter-inspections.

Le niveau des moyens de fonctionnement ne semble pas constituer pour les directions départementales examinées un point de difficultés, même si les marges de manœuvre sont très contraintes. Sans doute la réduction des effectifs et le développement des mutualisations ont-ils permis un redéploiement de certains moyens permettant même de contribuer à l'harmonisation des dotations entre départements et entre directions suivant les objectifs mis en œuvre par la DSAF-SGG chargée de la gestion du programme 333. Pour la première fois en 2017, la mutualisation de ces moyens de fonctionnement pratiquée depuis plusieurs années en DDI, a été étendue au niveau régional pour les directions régionales, apparemment sans difficulté majeure. Cette unité de gestion budgétaire a sans doute favorisé pour les DDI une meilleure appréhension de leurs besoins et renforce les moyens globaux du programme qui assure leurs moyens de fonctionnement.

Des éléments recueillis auprès des différentes DDI examinées en 2017, il ressort que le dialogue de gestion sur le BOP 333 est globalement satisfaisant, la modification de la taille des régions, si elle a pu induire une période de transition, n'a pas fait obstacle à un suivi attentif des moyens de fonctionnement des DDI. On ne relève pas de différence entre les différentes catégories de DDI, les appréciations étant très largement positives quant au travail accompli par les SGAR et à l'attention portée aux situations spécifiques des différentes DDI.

Encadré n° 3 : Les bonnes pratiques du dialogue de gestion sur le programme 333

La préfecture de la région Pays-de-La-Loire a mis en place un groupe de travail avec un représentant de chaque DDI pour mieux cerner les spécificités départementales métiers ou géographiques (exemple des sites distants tels que les abattoirs) auxquelles une règle unique ne peut répondre. À la suite de cette réflexion, un critère « temps-agent » a été attribué pour caractériser les activités et notamment le ratio des dépenses incompressibles et poser des questions lors des arbitrages budgétaires.

La fusion Auvergne et Rhône-Alpes a permis de dégager des marges et de gérer les baisses d'effectifs de façon différenciée (DDCSPP 43).

La question de la préparation du dialogue, si elle n'est évoquée qu'une fois, doit appeler l'attention, la transmission de volumineux dossiers au dernier moment n'étant pas de nature à faciliter de réels échanges.

2.2.2 Un dialogue plus théorique sur les BOP métiers

Le dialogue de gestion sur les BOP métiers apparaît globalement moins satisfaisant. Faute de marges de manœuvre de la part des responsables régionaux, il est souvent très théorique et se limite à des échanges de données et à l'application stricte de règles mécaniques avec une polarisation sur des effectifs cibles dont les critères de calcul sont contestés, ne prenant pas en compte plusieurs paramètres importants comme la dégradation des indicateurs socio-économiques du département.

À noter en sens inverse que deux DR d'une même grande région sont jugées par la DDI entendue comme entretenant un dialogue de gestion de qualité, ce qui montre là aussi, que la taille des régions ne fait pas nécessairement obstacle à des échanges constructifs et utiles, pour autant que l'on sache s'organiser en conséquence.

Recommandation n°6 : Dialogue de gestion : Préparer les arbitrages sur la répartition des crédits et des effectifs par un débat préalable sur les orientations avec co-construction de la stratégie régionale.

2.3 Une mutualisation des SIC encore inaboutie et des outils insuffisamment adaptés aux besoins et aux usages

Les enjeux des systèmes d'information et de communication dans les services déconcentrés figuraient parmi les priorités assignées aux missions DDI de 2017. Les appréciations sont globalement positives sur les SID-SIC mais très critiques sur les équipements et les outils numériques.

2.3.1 Une appréciation globalement positive du fonctionnement des SIDSIC

Les SIDSIC sont les services mutualisés chargés d'apporter assistance informatique et communication de proximité aux services des préfectures et des directions départementales. Les emplois budgétaires des agents des SIDSIC sont portés par le programme 333 qui finance également les dépenses de bureautique. La mutualisation a permis d'homogénéiser les services rendus entre les directions départementales et d'assurer une meilleure continuité. Les organisations locales varient, laissant parfois certains emplois sur les sites principaux et favorisant ainsi une meilleure réactivité ; dans d'autres cas, est utilisée la possibilité de prise en main à distance des postes. Plusieurs rapports, sur des DDT ou des DDCSPP, soulignent l'implication et le professionnalisme de ces services, à l'écoute des utilisateurs.

Des difficultés multiples et récurrentes liées à la diversité des systèmes d'information et des applicatifs et à des insuffisances de réseaux ou de matériels

Tous les rapports relèvent le caractère pénalisant des difficultés résultant de problèmes d'équipement, d'interopérabilité ou d'adaptation aux besoins des outils numériques. La grande hétérogénéité des solutions informatiques mises en œuvre et l'extrême diversité du parc applicatif hérité des différents ministères posent les problèmes suivants :

- hétérogénéité des solutions réseaux (le RIE fonctionne dans une logique de silos ministériels) ;
- trop faible débit du RIE qui provoque une saturation et donc un mauvais fonctionnement des applications métiers qui sont lourdes en bandes passantes, de CHORUS et la mise en place de web-conférence sur chaque poste (logiciel JITSI) ;
- hétérogénéité des outils bureautique (Microsoft-office et Libre-office, malgré la politique nationale des logiciels libres, les directions régionales transmettent des documents sous licences Microsoft, ce qui a conduit une DDCSPP à acquérir des licences) ;
- trois systèmes de messagerie attendant la messagerie collaborative annoncée ;
- des solutions nomades divergentes pour le télétravail (trois logiciels différents de connexion télétravail à une DDCSPP selon le ministère concerné) ;
- une diversité des applications tant en ce qui concerne les SI RH (RENOIRH, REHUCIT...) que les configurations de l'outil budgétaire et comptable CHORUS (formulaire en DDI, Nemo en préfecture) ;
- une diversité des applications métiers dont certaines ne sont toujours pas compatibles avec un environnement web ;

- absence de certificat unique permettant une authentification unique pour les différentes applications utilisées par les agents.

L'incompréhension des services s'accroît avec l'augmentation des exigences qui pèsent sur eux : un rapport signale ainsi l'absence de réponse à la demande formulée par le SIDSIC d'augmentation du débit pour la DDCSPP sur le RIE alors que cette augmentation est indispensable pour tenir compte de l'augmentation de la taille des régions.

Ces difficultés ne sont pas que techniques. Leur impact nuit à la construction des communautés de travail et maintient des cloisonnements entre services ou entre agents d'un même service. Les applications informatiques sont bien adaptées aux besoins des administrations centrales en matière de reporting, mais devraient être également répondre aux besoins plus transversaux des services déconcentrés. Une mission rapporte qu'une DDCS n'a ainsi pas accès aux applicatifs du ministère chargé de l'écologie, ce qui oblige la DDT à jouer un rôle d'interface et de gestion de proximité. À l'inverse, une solution a pu être trouvée en DD(CS)PP où des comptes CCRF peuvent être ouverts à tous les agents pour leur permettre d'accéder aux applications de ce ministère et notamment à SORA (courriers, enquêtes, résultats).

Pour pallier l'absence d'une application métiers unique, difficilement envisageable, une mission suggère de développer un infocentre, agrégeant des données provenant de sources différentes (au cas d'espèces les différentes applications métiers). À titre d'illustration, le rapport cite SORGAL qui restitue les informations saisies dans les applications métiers de la DDGCCR (SORA) et de la DGAL (SIGAL-RESYTAL) en ce qui concerne les actions menées dans les établissements de remise directe.

Plusieurs rapports regrettent l'absence de stratégie interservices de l'État au sein des départements en matière informatique mise en évidence par :

- la difficulté rencontrée par le SGAR de faire émerger des projets de mutualisations qui se prêtent particulièrement au domaine des équipements informatiques et de communication ;
- les choix de logiciels ou de dispositifs non concertés : la DINSIC a validé un système de web-conférence sur les postes de travail individuels pour les DDI différent de celui retenu au niveau régional pour les DREAL et de celui retenu par le ministère de l'intérieur pour ses services ;
- l'absence de stratégie interservices (interdépartementaux et régionaux).

Dans ce contexte, le risque est fort en outre que les budgets informatiques soient considérés comme la variable d'ajustement et non comme une condition stratégique d'adaptation et de rationalisation en contrepartie des réductions d'effectifs. Pour éviter cela, un rapport suggère de mettre en place un budget informatique unique au sein du programme 333, solution qui offrirait une visibilité d'ensemble et permettrait d'appréhender globalement les besoins des services. Les prochaines missions d'examen de DDI, voire une évaluation ad hoc, pourraient permettre d'approfondir cette question avant d'expertiser la faisabilité de la proposition. Quoiqu'il en soit, une évolution en ce domaine paraît nécessaire pour satisfaire l'objectif de 100 % de démarches numériques avec les usagers¹¹.

Parallèlement, ce sont les métiers eux-mêmes qui doivent pouvoir s'adapter aux enjeux du numérique, par exemple pour développer de nouveaux modes de relations avec les partenaires ou les citoyens (open data) et renforcer les moyens d'intervention de la puissance publique pour une meilleure efficacité en tous points du territoire. C'est pour mieux saisir ces enjeux que les DDI doivent être associées aux processus d'innovation et de conception¹².

¹¹ <https://www.demarches-simplifiees.fr/>

¹² Voir projet DCANT ; voir les laboratoires d'innovation territoriale créés avec le soutien du Programme d'investissement d'avenir.

Recommandation n°7 : Systèmes d'information et de communication : Harmoniser les infrastructures réseaux, les outils bureautiques, les solutions nomades et les visioconférences ; intensifier le traitement des dysfonctionnements des applications métiers et accélérer le développement d'applications communes.

2.4 Peu d'évolutions dans les autres champs de mutualisation

2.4.1 Des mutualisations suivies en matière immobilière

À quelques exceptions près, les conditions de travail paraissent satisfaisantes sur le plan immobilier et les DDI sont regroupées désormais sur un nombre réduit de sites, voire sur un site unique. Dans plusieurs DDT, au fil des évolutions de compétences et de la suppression d'implantations territoriales, les services sont regroupés au sein du bâtiment siège. Les mutualisations en matière immobilière continuent d'être suivies et les principales opérations semblent déjà réalisées ou en voie d'achèvement. Toutefois, les regroupements ne sont pas toujours des éléments suffisants de cohésion des services, notamment lorsque perdurent des séparations physiques : ainsi, dans une DDCS, les agents sont répartis entre deux étages, l'un accueillant les ex-DDASS et l'autre les ex-DDJS ; dans une DDPP les services sont éclatés en deux bâtiments et trois étages.

2.4.2 Peu d'initiatives de mutualisation hors des champs traditionnels

Les mutualisations entre DDI le plus souvent constatées concernent le traitement du courrier « arrivée » et « départ », le partage d'un autocom, d'un annuaire téléphonique unique des services de l'État, la réservation de salles de réunion. Dans les départements les plus actifs sur le plan des mutualisations, on relève en outre, l'usage et la réservation de la flotte automobile, le réseau des conseillers de prévention, la gestion des locaux. Dans un département, outre un centre de prestations comptables mutualisé (CPCM), un pôle support intégré assure la paye, le traitement du courrier et de l'autocommutateur, la gestion des flottes de véhicules, des salles de réunion, l'activité de la médecine de prévention avec le département voisin. Les mutualisations peuvent être organisées par un schéma de mutualisation sous l'égide du SG de la préfecture.

Cependant, dans au moins trois départements, les rapports, concernant aussi bien DDCS, DDCSPP et DDT, alertent sur le fait que les mutualisations fonctionnelles demeurent très limitées et qu'aucun parti n'est tiré de la présence de trois directions sur un même site dans un cas ou de la possibilité de fédérer la gestion du parc automobile et des salles de réunions dans les autres cas.

Parmi les services susceptibles d'être mis en commun mais plus rarement mentionnés, on note : le système d'information géographique (SIG), le service juridique, le traitement du contentieux.

Recommandation n°8 : Fonctions support et mutualisations : Veiller à l'efficacité des fonctions support et développer leur mutualisation aux échelles les plus pertinentes. Relancer les schémas de mutualisations de tous les services de l'État au plan départemental, voire interdépartemental dans certains domaines.

3 UNE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES DÉPENDANTE DE LA CAPACITÉ À MAINTENIR DES COMPÉTENCES ET QUI PASSE PAR DE NOUVEAUX MODES D'INTERVENTION ET DE RELATION AVEC LES USAGERS ET LES PARTENAIRES

3.1 Des DDI qui assument encore globalement l'essentiel de leurs missions

3.1.1 L'évolution contrastée des missions des DDI

Généralistes des territoires, les DDI interviennent aussi sur des domaines de grande spécialité. Le décret fondateur du 3 décembre 2009 leur attribue des champs de compétences très vastes et la mise en œuvre des fonctions de promotion, d'animation, de développement, de planification, de prévention, de protection, de certification, d'inspection, de contrôle et constatation des infractions¹³.

Suivant l'article 8 du décret de 2009, « *les directions départementales interministérielles exercent leurs missions sous réserve des compétences dévolues à d'autres services ou établissements publics de l'État. Sous l'autorité du préfet de département, elles mettent en œuvre des politiques définies par le Gouvernement dont le pilotage et la coordination sont assurés par le préfet de région, assisté des directions régionales.* ». Les DDI ont ainsi à la fois des compétences précisément listées et une responsabilité générale que confirme l'article 6 de la charte de la déconcentration du 7 mai 2015 : « *Sauf disposition législative contraire ou exception prévue par décret en Conseil d'État, la circonscription départementale est l'échelon territorial de mise en œuvre des politiques nationales et de l'Union européenne.* »¹⁴.

Les rapports des missions permettent de constater que les DDI examinées assument encore globalement l'essentiel de leurs missions. En DDCS et DDCSPP, les pôles jeunesse-sports-ville et associations, prévention des exclusions, inclusion sociale, hébergement des demandeurs d'asile sont cités comme étant ceux bénéficiant particulièrement d'une approche interministérielle. En DDPP, la sécurité sanitaire des aliments est citée au même titre. L'appréciation est identique en DDT(M) pour la gestion du foncier agricole, les interactions entre environnement et urbanisme, les services territoriaux, la gestion de l'eau, des milieux aquatiques, la prévention des inondations, le défrichement, la protection des espèces protégées, la lutte contre les pollutions, la politique de la ville, l'urbanisme et l'habitat.

Les seules missions abandonnées recensées concernent en DDT(M) le suivi des comités départementaux de la SAFER et la qualité de la construction.

En revanche, les DDI examinées signalent des missions exercées en mode dégradé qui portent selon les départements sur les domaines suivant :

- baisse du taux de contrôle des accueils collectifs de mineurs et des établissements d'activités physiques et sportives ; hébergement même si le domaine a fortement mobilisé les DDCS ; politique de la ville, animation territoriale jeunesse ; soutien à la vie associative ; promotion des sports de nature ;

¹³ Pour la lisibilité du propos, les fonctions sont ici regroupées.

¹⁴ Décret n°2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, Art. 1 : « La déconcentration consiste à confier aux échelons territoriaux des administrations civiles de l'État le pouvoir, les moyens et la capacité d'initiative pour animer, coordonner et mettre en œuvre les politiques publiques définies au niveau national et européen, dans un objectif d'efficacité, de modernisation, de simplification, d'équité des territoires et de proximité avec les usagers et les acteurs locaux.

Elle constitue la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les échelons centraux et territoriaux des administrations civiles de l'État.

Elle implique l'action coordonnée de l'ensemble des services déconcentrés et des services territoriaux des établissements publics de l'État. ».

- accueil des gens du voyage ; schéma de domiciliation ; contrôle des mandataires individuels et des services de tutelle ;
- inspection remise directe, restauration collective, établissements dérogatoires ;
- sécurité sanitaire des aliments ; suivi des plaintes en protection animale ; suivi des rassemblements d'éleveurs ; suivi des éleveurs en difficultés sociales ou économiques ;
- contrôles de légalité en matière d'urbanisme ;
- politique d'accessibilité aux personnes en situation de handicap ;
- déclarations au titre de la loi sur l'eau (avis favorables tacites) ;
- suivi des bailleurs sociaux ;
- police de l'environnement (infractions aux règles de défrichement) ;
- fiscalité des autorisations de droit des sols ;
- révision des plans de prévention des risques.

De manière plus générale, des modalités d'intervention sont revues : baisse du contrôle de légalité, des contrôles de police et du suivi des plaintes ; réduction de l'accueil du public ; diminution du conseil juridique ou de l'accompagnement des projets ; réduction de l'évaluation des actions subventionnées ; recours aux avis tacites ; priorisation des dossiers ou des territoires selon les enjeux.

Encadré n° 4 : Synthèse des compétences exercées par les DDI

En synthèse, les compétences des DDT(M) sont les suivantes :

Promotion de politique publique (développement durable, agriculture et forêt) ; développement et équilibre des territoires tant urbains que ruraux grâce aux politiques agricole, d'urbanisme, de logement, de construction et de transports ; développement de filières économiques ou sociales (filières alimentaires de qualité) ; prévention (risques naturels, incendies de forêt) ; protection et gestion (eaux, espaces naturels, faune, flore, chasse, pêche) ; politique de la mer et du littoral, y compris en ce qui concerne la pêche maritime et les cultures marines.

En outre, les textes prévoient que les DDT(M) concourent à de nombreuses autres politiques : environnement, prévention des nuisances et risques technologiques, sécurité et accessibilité des bâtiments, gestion et contrôle des aides publiques à l'agriculture et à la forêt avec la coordination au niveau départemental des contrôles relatifs à ces aides.

Pour les DDCS, et les compétences départementales des DRDJSCS¹⁵ sont :

La prévention et la lutte contre les exclusions et discriminations ; la protection des personnes vulnérables ; l'insertion sociale (personnes handicapées) ; les actions sociales de la politique de la ville et fonctions sociales du logement ; inspection et contrôle (établissements et services sociaux) ; la promotion et contrôle des activités physiques et sportives, des accueils collectifs de mineurs ; l'animation des actions en faveur de la jeunesse ; le développement et l'accompagnement de la vie associative, la promotion de l'éducation populaire ; la promotion des droits des femmes et de l'égalité entre les hommes et les femmes ; l'intégration des populations immigrées et de l'organisation de l'accueil et de l'hébergement des demandeurs d'asile.

En outre, les textes prévoient que les DDCS concourent à de nombreuses autres politiques : santé des populations les plus vulnérables et lutte contre les toxicomanies et les dépendances ; prévention du dopage ; planification à la programmation des équipements sociaux et sportifs ; insertion professionnelle des jeunes et des personnes

¹⁵ Pour les DRDJSCS, voir le décret spécifique n°2015-1867 du 30 décembre 2015 relatif à l'organisation et aux compétences des services déconcentrés régionaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

vulnérables ; formation, certification, délivrance de diplômes et 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.

Certaines compétences relèvent soit de la DDT(M), soit de la DDCS ou DDCSPP, soit de la préfecture selon les configurations locales : contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales en matière d'urbanisme ; politiques relatives aux fonctions sociales du logement ; éducation et sécurité routières.

Les DDPP au service de la protection et de la sécurité des consommateurs ont pour compétences :

La veille sur la conformité, la qualité et à la sécurité des produits et prestations ; l'hygiène et la sécurité des produits alimentaires ; la santé et l'alimentation animales ; la certification (traçabilité des animaux et des produits animaux) ; la protection des animaux domestiques et de la faune sauvage captive, conditions sanitaires d'élimination des cadavres et des déchets animaux ; l'inspection d'installations classées pour la protection de l'environnement, exerçant des activités agricoles et une partie des activités agroalimentaires ; la veille sur la loyauté des transactions ; la veille sur l'égalité d'accès à la commande publique ; le contrôle des ventes soumises à autorisation et des pratiques commerciales réglementées, au besoin en réprimant les pratiques illicites, de l'exercice de la médecine vétérinaire.

Une DDPP concourt en outre à la surveillance du bon fonctionnement des marchés ; au contrôle des produits importés et exportés ; à la prévention des pollutions, des nuisances et des risques ; à la surveillance biologique du territoire et aux actions de maintien du bon état sanitaire des végétaux ; à la promotion des pratiques agricoles favorables à la qualité des productions végétales, préservant la santé publique et l'environnement ; à la certification sanitaire des végétaux et de leurs produits.

Toutes les DDI concourent à la prévention des crises et à la planification de sécurité nationale.

3.1.2 La question centrale du maintien des compétences

Au-delà de la dégradation constatée de certaines missions, les rapports de cette année posent la question centrale du maintien des compétences face à une évolution démographique dans les 3 à 5 ans à venir qui pourrait impacter les DDI plus fortement que les réductions connues depuis 2011. Plusieurs rapports alertent sur l'impact quantitatif de telles évolutions, même si une part résulte de transferts de compétences aux collectivités territoriales. Pour une DDCS passée de 51 à 39 ETP, le rapport estime qu'il s'agit « d'une taille critique en-deçà de laquelle la poursuite des missions ne pourra se faire qu'en mode dégradé ». Le surcroît des missions des services d'économie agricole pour la gestion des aides s'est traduit par le recrutement de nombreux vacataires (une vingtaine en permanence dans une des DDT examinées).

Des compétences rares sont recensées en DDCSPP ou DDPP sur la sécurité des produits industriels et notamment des jouets ; sur les eaux embouteillées, les produits phyto, biocides, cosmétiques, les produits chimiques. En DDT(M), les rapports alertent sur la perte de compétences en matière de bâtiments, de dossiers viticoles ou d'agriculture de montagne, le traitement de données spatiales complexes, la gestion des crises agricoles. Un grand département très concerné signale une perte d'expertise dans le domaine des risques naturels et technologiques et de l'expertise hydraulique.

Plus encore que l'érosion passée des compétences, qui a pu conduire certaines directions à s'investir plus fortement dans la fonction de production de base au détriment des dynamiques de pilotage et d'analyse stratégique, la perspective de nombreux départs à la retraite dans les trois à cinq ans à venir inquiète sur la capacité à transmettre ou à maintenir les compétences dont un nombre important repose sur un seul agent. Dans son rapport de synthèse 2015 – 2016, le comité de pilotage recommandait de « définir le socle minimal de fonctionnement d'une DDI en termes d'effectifs et de compétences métiers, notamment s'agissant des départements en deçà d'un certain seuil démographique ». L'analyse des rapports établis depuis sur d'autres DDI conduit le comité à renouveler cette recommandation et à la compléter d'une cartographie des compétences (voir supra la recommandation sur la GPEEC). L'évolution des compétences et des besoins incite également à réexaminer la pyramide des grades et des qualifications nécessaires, notamment dans les DDT(M) dans le contexte notamment de la montée en puissance des intercommunalités.

3.2 La nécessité de clarifier et de rénover les conditions d'intervention

Dans ce contexte, les DDI ont ajusté leurs modes d'intervention :

- recentrage sur les priorités nationales et revue locale des missions ;
- développement de la polyvalence ;
- organisation du travail en binômes ;
- suppression de certaines formations de prise de poste ;
- mutualisations ;
- recours à l'organisation interdépartementale (cf. *infra*) ;
- redistribution des tâches au-delà des attributions classiques (mobilisation des professeurs de sport sur les contrôles d'établissement d'accueil collectif des mineurs).

3.2.1 Développer l'exercice de certaines compétences à des échelles interdépartementales ou interrégionales

Les rapports recensent différents exemples de pratiques de certaines compétences à des échelles interdépartementales ou interrégionales.

Au niveau interdépartemental, des actions sont déjà engagées dans beaucoup de DDT(M) mais également dans certaines DDCS. À titre d'illustration, peuvent être cités les rapprochements entre Savoie et Haute-Savoie pour la création d'un poste partagé de conseiller dans le domaine du service civique et pour la mutualisation du traitement des dossiers d'attribution d'équivalence (profession d'éducateur sportif par des ressortissants européens).

Des rapports font cependant le constat que certaines DDI, pourtant situées dans des départements confrontés à de graves difficultés sociales, n'ont pas engagé la réflexion sur les domaines dans lesquels un fonctionnement interdépartemental pourrait être approprié.

Encadré n° 5 : Exemple de mutualisation des ressources métiers au niveau régional

Au niveau régional, peuvent être cités les exemples suivants de mutualisation des ressources métiers relevés lors de l'examen de la DDCSPP de la Savoie :

- un agent de la DDCSPP est coordonnateur régional en matière d'ICPE et d'inspection des établissements détenant des animaux de la faune sauvage et y consacre 30 % de son temps de travail ;
- des agents de la DDCSPP sont susceptibles d'intervenir dans les départements de la région pour des missions relevant de la CCRF pour des compétences rares (ex eaux embouteillées) ;
- le référent régional pharmacie vétérinaire est un agent de la DDCSPP qui consacre la quasi-totalité de son temps à cette activité.

Les exemples montrent l'intérêt pour une direction départementale de s'insérer dans un dispositif interdépartemental ou interrégional. Le partage de ressources métiers peut ainsi contribuer à maintenir sur les territoires départementaux des agents de haute qualification et à l'expertise reconnue, ainsi qu'une capacité d'action de l'État à cet échelon.

Encadré n° 6 : Conditions juridiques de la mobilisation interdépartementale ou inter-régionale des ressources métiers

Trois textes fixent le cadre juridique global :

Article 7 décret de 2009 relatif aux DDI : 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. Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements : Article 24 : « Un service déconcentré d'une administration civile de l'État 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'État sous réserve des dispositions de l'article 7 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles. Le responsable du service est placé sous l'autorité fonctionnelle de chaque préfet pour lequel il exerce ces missions. À ce titre, chaque préfet peut déléguer sa signature à ce responsable ainsi qu'à ses subordonnés dans les matières relevant de leurs attributions. »

Décret portant charte de la déconcentration, article 14 : « Pour la conduite d'actions ou dans un objectif de rationalisation des moyens, les préfets concernés peuvent décider conjointement par convention qu'un service déconcentré de l'État peut être chargé, en tout ou partie, d'une mission ou de la réalisation d'actes ou de prestations relevant de ses attributions pour le compte d'un autre service dont le ressort territorial peut différer du sien. Cette décision est prise après avis de la ou des instances consultatives représentatives des personnels compétentes et de l'instance de collégialité des chefs des services déconcentrés de l'État en région ou dans le département. »

Le rapport inter-inspections sur la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources métiers de l'administration territoriale de l'État de juillet 2013, (IGA - IGAS - IGJS - IGSCCRF - CGEDD - CGAAER) recommandait des modifications de dispositions réglementaires, voire législatives propres à chaque secteur ministériel pour lever certains obstacles juridiques s'agissant notamment des agents assurant des fonctions de contrôle et disposant de prérogatives particulières et afin d'étendre leur capacité d'action sur l'ensemble du territoire national.

La mission recommandait que les démarches locales puissent être reconnues dans le dialogue de gestion budgétaire et valorisées pour les carrières des agents concernés.

La mission recommandait de veiller au respect des bonnes conditions de travail des agents impliqués dans des coopérations entre services géographiquement dispersés et relevant d'autorités distinctes. La mission précisait en outre, que l'ancrage territorial prend tout son sens quand il permet la bonne compréhension des sujets dans leur contexte local et que le recours à l'interdépartementalité et à l'interrégionalité doit rester une opportunité locale, en réponse à des besoins opérationnels tenant compte de la nature des missions à accomplir.

Recommandation n°9 : Interdépartementalité : Vérifier que les conditions juridiques sont réunies pour permettre l'exercice de certaines compétences à des échelles interdépartementales ; valoriser les expériences et favoriser les expérimentations à travers des schémas régionaux ; soutenir ces démarches par l'utilisation de la réserve d'emploi et la prise en compte dans le dialogue de gestion budgétaire.

3.2.2 Stabiliser les modes opératoires, les décrire dans des fiches de procédures, renforcer la polyvalence des agents ou le binôme dans une optique de sécurisation de l'exercice des compétences

Plusieurs rapports soulignent l'importance d'une bonne capitalisation des connaissances dans le contexte de fort renouvellement précédemment décrit. Stabiliser les modes opératoires, formaliser les procédures, rédiger des fiches, les mettre à jour, les harmoniser et les consolider pour faciliter l'intervention d'autres agents (intérim, remplacements, astreintes...) est ainsi recommandé afin de rendre les structures plus résilientes aux mouvements de personnels et aux urgences opérationnelles. Un partage de ces outils pratiques sur une plate-forme commune (ou Matignon-info-services) et coordonnée par des animateurs de réseau permettrait une diffusion utile.

Encadré n° 7 : Illustrations de bonnes pratiques

Quelques bonnes pratiques pourraient être présentées, par exemple, à l'occasion de réunions de réseaux ou de directeurs ou mises à disposition sur une plateforme commune :

- plan type de « porter à connaissance » réalisé rapidement grâce aux options qu'il propose (DDT 78) ;
- guide pratique « la DDT à vos côtés » élaboré à destination des élus et qui présente sous forme de fiches l'ensemble des politiques portées par la structure en donnant les clés de lecture et tous les éléments utiles pour la mise en œuvre. Chaque fiche thématique décrit les textes en vigueur, les modalités pratiques de mise en œuvre, le rôle de la collectivité et de l'État. Il fournit les coordonnées du contact à la DDT et les sites internet pour trouver plus de précisions. (DDT 78) ;
- actions innovantes de la DDTM 44 dans plusieurs champs stratégiques (management interne en relations avec les usagers, organisation territoriale, création d'outils informatiques, mise à disposition de données en ligne, laboratoire d'innovations numériques au service des territoires) ;
- fonction de soutien juridique et contentieux mutualisée au sein de la DDPP44, en coopération étroite avec le parquet, rattachée au secrétariat général. Dispositif salué par le parquet qui en reconnaît la qualité ;
- à la DDPP 44 : mise en œuvre des démarches qualité DGAL et DDCCRF regroupées sous la responsabilité d'un binôme d'agents (CCRF et agriculture) à temps partiel sur cette mission ;
- transfert des tâches exercées par la DDCS 42 concourant à la délivrance ou au renouvellement des cartes de stationnement des personnes à mobilité réduite de l'État à la MDPH.

3.2.3 Clarifier les répartitions des compétences

Certains rapports appellent l'attention sur la nécessité de clarifier la répartition des compétences entre services. Cependant, ces constats paraissent davantage relever de situations locales que de difficultés générales.

Un problème de partage des compétences sur la fonction sociale du logement entre la DDT et la DDCS est signalé. Ainsi, dans un cas, le secrétariat du pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne a été confié en 2010 par le préfet au service logement et prévention des expulsions de la DDCS, alors que dans tous les autres départements de la région, cette fonction est confiée à la DDT qui assure la présidence du pôle et exerce la compétence métier (contrôles bâtimentaires).

En matière de mer et de littoral, un rapport fait mention d'un besoin de clarification des compétences entre délégation à la mer et au littoral rattachée à la DDTM, Direction interrégionale de la mer et DREAL avec trois autorités préfectorales (préfet de département pour le domaine public maritime, préfet maritime pour l'espace maritime et préfet de région pour les ressources issues de la mer).

Encadré n° 8 : Illustrations de bonnes pratiques entre DDT et DREAL

Un rapport fait mention d'un travail de redéfinition des missions réalisé en 2016, entre DDT et DREAL, à la satisfaction des deux directions. La question de la répartition des rôles entre DD et DR a également fait l'objet d'une réflexion portée par la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes qui a procédé avec les 12 DD concernées à une revue générale de leurs missions partagées. Vingt-sept sujets ont été identifiés donnant lieu à la production de fiches présentant les besoins d'articulation et les principes d'organisation qui devraient en découler, fiches validées par le collège des directeurs DD – DREAL. Ce travail a donné lieu à une instruction du préfet de région accompagnant le rapport réalisé par les DREAL et les DDT.

Un rapport fait remarquer que dans le cadre des régions les plus étendues, la répartition des rôles se pose en des termes renouvelés. La taille du territoire peut rendre pertinent le portage de projets ou de démarches par DDI, pour le compte d'une DR sur un territoire cohérent, interdépartemental le cas échéant.

3.2.4 Consolider les réseaux métiers nationaux ou régionaux

L'importance d'un bon fonctionnement des réseaux métiers nationaux ou régionaux est soulignée par tous les rapports. Cependant, les missions réalisées dans des départements des nouvelles régions fusionnées alertent sur le fait que les chantiers de réorganisation ont mobilisé les services régionaux parfois au détriment de l'animation des directions.

Certaines directions regrettent un mode de fonctionnement très formel et multipliant les remontées d'informations au détriment des réunions et font le constat que les consensus sont plus difficiles à établir, avec des disparités territoriales très fortes. Les distances à parcourir sont importantes et si le niveau régional tend à systématiser le recours aux visioconférences, ces réunions souffrent d'une incompatibilité technique des réseaux entre celui des ministères sociaux et celui du ministère de l'intérieur.

Dans une autre région, l'animation des réseaux métier par la DRJSCS n'apporte pas le soutien attendu avec un retard dans la mise en place et l'animation du plan régional et interdépartemental d'inspection, contrôle, audit et éducation (PRIICAE). Cependant, la même région a engagé l'harmonisation des grilles de contrôle des accueils collectifs de mineurs. Le rapport conclut en recommandant à cette direction régionale *« de veiller à animer les réseaux métiers existants, et créer ceux qui sont nécessaires pour couvrir tous les champs d'intervention des DDCS et assurer ainsi un véritable accompagnement de ces services dans la mise en œuvre de bonnes pratiques et de façon plus ambitieuse, dans l'élaboration de documents de stratégie régionale construits sur la base de besoins identifiés par les DDCS dans le cadre des priorités ministérielles. »*

3.3 Des relations avec les usagers dont les modalités évoluent fortement

Les relations avec les usagers constituaient l'une des quatre priorités du programme annuel fixé par le SGG.

3.3.1 Un accueil physique et téléphonique du public en réduction

La fonction accueil revêt une importance variable selon les DDI. Les champs d'activité consommation, agriculture (aides PAC) et activités maritimes semblent représenter les principaux pourvoyeurs de besoins d'accueil physique. Globalement, l'accueil physique régresse progressivement avec la dématérialisation des procédures. Dans ces conditions, les DDI les moins bien dotées (notamment DDCSPP) en ressources humaines, se tournent vers des modes d'organisation de substitution (par exemple visiophones) ou dégradés (réduction des plages horaires, fermeture certains jours).

Toutefois, cet accueil demeure une fonction importante à certains moments de l'année ou pour certains services ou publics. La DDT Dordogne a accueilli ainsi 210 usagers par mois entre septembre 2016 et septembre 2017, répartis à moitié entre usagers externes et partenaires ; en période de pointe des déclarations PAC, cette moyenne est montée à 376 accueils dans le mois. La DDT de l'Aveyron recense 2000 agriculteurs assistés en 2016 pour accompagner leurs demandes de primes et leurs télé-déclarations. La DDT des Yvelines reçoit quant à elle une vingtaine d'usagers par jour.

La moyenne hebdomadaire d'appels téléphoniques est très variable : environ 50 par jours à la DDCS de la Loire, plusieurs centaines par jour à la DDT de Loire-Atlantique en période de traitement des aides de la PAC.

Les domaines qui requièrent l'accueil du public sont :

- en DDT(M) : les aides agricoles, les aides de l'ANAH, les auto-écoles et le permis de conduire, la gestion des eaux et des risques, la fiscalité de l'urbanisme, les autorisations liées aux activités en mer (immatriculation des navires, permis mer...);

- en DDCS : la jeunesse, les associations, la commission de réforme du comité médical ;
- en DDPP : les dépôts de plaintes ou les demandes de renseignement de la part des consommateurs, les responsables des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ou les associations de protection de l'environnement.

Parmi les solutions innovantes décrites, il convient de signaler la démarche d'une DDT qui a formé les agents d'accueil à certaines activités métiers afin qu'ils soient en capacité d'apporter de réponses de premier niveau. Autre pratique intéressante, la mise en place d'un standard interne pour une période particulière de forte sollicitation (campagne de déclarations PAC).

3.3.2 Des relations numériques inégalement développées

L'utilisation du numérique reste inégalement développée : télé-déclarations, site web d'information de l'État dans le département, renvoi vers le site service-public.fr, saisine par voie électronique, renvoi vers les partenaires préalablement formés pour tous les sujets qui concernent un premier niveau d'information sur les formations jeunesse et sport ou le service civique en sollicitant le centre de ressources et d'information pour les bénévoles ou le réseau information-jeunesse...

En dépit des progrès importants en la matière, la pleine mesure de ces évolutions ne semble pas encore prise :

- la mise à jour des sites n'est pas toujours bien assurée ;
- les procédures de traitement des saisines par voie électronique ne sont pas toujours bien formalisées ;
- les rapports ne font pas mention de relations particulières avec les autres services en relation avec le public : maisons de l'État, maisons d'accueil et de service au public ou organismes partenaires.

Recommandation n°10 : Relations avec les usagers : Veiller à ce que toutes les DDI aient adapté leur organisation aux saisines par voie électronique. Engager une réflexion globale à l'échelle départementale sur les relations qu'entretiennent les DDI et les autres services de l'État avec leurs usagers afin notamment de mieux les coordonner et les adapter aux besoins.

3.4 Des DDI appréciées de l'autorité préfectorale, des autres services de l'État et de leurs partenaires

L'image des DDI est plutôt bonne en termes d'activité et de performance et contraste avec le constat assez général d'effectifs et de moyens limités.

3.4.1 La vision préfectorale

Tous les rapports témoignent des relations étroites et confiantes avec le corps préfectoral selon des modalités qui varient d'un département et d'une direction à l'autre impliquant le seul binôme de direction ou également les cadres intermédiaires. La connaissance du fonctionnement interne des directions par le préfet et les modalités de pilotage sont cependant variables : certains directeurs ne reçoivent pas de lettres de mission, ce qui au-delà des objectifs annuels, nuit à la vision globale des orientations de la direction départementale. Certaines incompréhensions perdurent également entre la mobilisation sur les tâches urgentes et la nécessité de préserver les missions de moyen et de long terme, notamment de contrôle ou de planification.

3.4.2 Des relations interservices généralement bonnes mais dont le partage des compétences gagnerait parfois à être plus rationnel pour une meilleure visibilité

Les relations entre services de l'État dans le département sont jugées satisfaisantes. La répartition des compétences entre directions peuvent soulever des difficultés dans des domaines nécessairement partagés comme le logement par exemple.

Avec les ARS, les difficultés de répartition ont pu trouver une solution dans une DDPP avec la signature d'un protocole de coopération (par exemple pour l'organisation de contrôles conjoints).

3.4.3 Des partenaires généralement plutôt satisfaits même si des progrès sont sans doute parfois à faire pour repenser le rôle de certaines DDI

Les partenaires (associations, collectivités territoriales...) consultés par les missions apprécient leurs relations avec les DDI. Celles-ci sont très mobilisées par des fonctions de coordination ou d'accompagnement des collectivités territoriales selon une intensité et des modalités variant suivant les secteurs et les plus ou moins grands moyens techniques des communes et de leurs intercommunalités.

Plusieurs rapports soulignent toutefois la nécessité d'une adaptation parfois encore insuffisante à l'évolution des compétences respectives (fin de l'ADS et de l'ingénierie, réflexions sur le nouveau conseil aux territoires). Un rapport invite ainsi à « *passer de cette logique de comptabilité à celle de régulation partagée (...) pour aller plus loin vers plus de stratégie et de proactivité avec les partenaires en se plaçant dans une logique de réciprocité qui n'est pas contradictoire avec un positionnement clair en matière de respect de la réglementation nationale* ». Dans les DDCS, les relations, *a priori* bonnes avec les collectivités locales, ont pu faire l'objet dans certains départements de crispations et de tensions liées à l'accueil des migrants.

Plusieurs rapports soulignent l'importance dans un contexte de fortes évolutions d'une communication externe sur l'action des DDI. Au titre des expériences intéressantes, peut être citée le guide pratique mis en place par une DDT.

3.4.4 L'importance de la relation avec les échelons régionaux et nationaux dans le pilotage global et le partage de bonnes pratiques

Avec l'échelon régional, les relations sont généralement considérées comme satisfaisantes, même si elles ont pu pâtir de la période de transition liée à la réorganisation régionale. Ainsi qu'il a été vu plus haut, la répartition des compétences manque parfois de clarté ; le fonctionnement des réseaux métiers est à consolider et le dialogue de gestion sur les BOP métiers à développer pour parfaire les relations entre les directions régionales et départementales. À la taille des nouvelles régions, les défis sont considérables et appellent de nouvelles modalités de travail : sans solution ferroviaire, le temps de transport Aurillac Lyon est de 4h30. Dans cette région, malgré les efforts des DR pour optimiser les déplacements (coordination des dates de réunions, visioconférence...), le dialogue à 12 n'est pas aussi facile qu'à quatre. Dans ces conditions, les appréciations portées sur la qualité des relations et l'articulation entre les interventions sont très inégales selon les directions et selon les régions.

La relation des DDI avec les administrations centrales est de nature et d'intensité très variables selon les secteurs ministériels. Le pilotage départemental et/ou régional ne doit pas ôter aux administrations centrales tout rôle dans la conduite des réseaux métiers et la diffusion des bonnes pratiques. L'intérêt des séminaires bi-annuels avec les DDCS/PP et avec les DDT(M) suffit à souligner le rôle de ce lien direct avec le niveau le plus fin de la mise en œuvre des politiques nationales.

4 UNE PRÉPARATION ET UNE PARTICIPATION À LA GESTION DE CRISE GÉNÉRALEMENT SATISFAISANTE, MAIS PERFECTIBLE

La gestion de crise vue sous l'angle des différents acteurs constituait la quatrième priorité des missions 2017. L'ensemble des rapports soulignent la forte implication des services et la réactivité opérationnelle des équipes dans les différentes situations d'urgence : crises de sécurité civile ou autres (hébergement d'urgence, accueil de migrants, incidents au sein d'établissements médico-sociaux, épizooties...).

4.1 Une préparation à la crise inégalement formalisée

4.1.1 Des relations avec le SIDPC et une participation à la planification inégale selon les départements et les pôles sectoriels

Les relations de confiance avec le Service interministériel de défense et de la protection civile (SIDPC) peuvent prendre la forme de séances de formation organisées à l'attention des cadres pour les familiariser aux lieux de la gestion de crise (COD) et aux méthodologies suivies (Plan ORSEC) ; d'une participation active au contrat territorial de réponse aux risques et effets de menaces (COTTRIM), concernant par exemple le volet vétérinaire (mobilisation d'un équarisseur, conseils d'intervention en cas de divagation d'animaux), mais aussi le volet cohésion sociale (transmission d'alertes météorologiques aux accueils collectifs de mineurs et aux établissements médico-sociaux...).

Les DDT(M), les DDPP ainsi que les DDCSPP entretiennent des relations étroites avec les SIDPC et sont associées aux travaux de planification. Les DDCS sont fortement mobilisées sur certains sujets mais parfois moins sensibilisées à leur rôle en matière de gestion de crise de sécurité civile. Un rapport constate une quasi-absence de relations avec le SIDPC et un retard dans le travail de planification commun (absence de mention dans les fiches réflexe du plan ORSEC départemental, absence de participation au COTTRIM). La préparation à la gestion de crise dans un cadre interministériel peut être favorisée par l'élaboration d'un plan de continuité d'activité.

Encadré n° 9 : Illustrations de bonnes pratiques en matière de préparation à la crise

Les rapports citent les exemples de bonnes pratiques suivants :

- construction avec les services techniques du département d'un rotoluve dans le cadre de la préparation à une crise animale à la DDCSPP 73 ;
- recours à un stagiaire IRA pour rédiger des fiches réflexe concernant les procédures à appliquer en cas d'incident ou d'accident dans les différents domaines du service jeunesse, sport, vie associative et dans le service solidarité, égalité et insertion sociale ;
- plan de lutte contre les épizooties intégré au plan ORSEC à la DDPP 44 et à la DDCSPP 82 ;
- désignation d'un correspondant défense et sécurité civile au sein de la DDI par lettre de mission du directeur et également correspondant plan ORSEC pour le SIDPC (DDCSPP 43).

Au moins trois rapports alertent sur la nécessité d'anticiper la perte prochaine des dernières compétences encore disponibles en technique routière dans les DDT(M) et suggèrent la création d'un dispositif différent de gestion des crises routières auprès du préfet garantissant l'articulation avec les autres gestionnaires routiers. Deux rapports mentionnent une convention avec les services routiers du département. Dans les Pyrénées-Orientales, les crises routières sont gérées par une cellule de veille opérationnelle et de coordination des exploitants routiers (CVOCER) placée sous l'autorité fonctionnelle du DDTM et associant les moyens de la DDTM, du conseil départemental et de la DIR Sud-ouest gestionnaire ; la CVOCER est parfaitement intégrée depuis 10 ans comme un partenaire incontournable par tous les gestionnaires de réseaux (y compris le concessionnaire d'autoroutes), les autorités compétentes en matière de transports ainsi que l'ensemble des acteurs de la gestion de crise (gendarmerie, police, SDIS).

4.1.2 Les outils internes de la gestion de crise : correspondants sécurité défense, référent inondations, astreintes, mallettes

Les services de l'État sont dotés de divers outils facilitant la gestion des crises de tous ordres. Les missions ont pu vérifier leur disponibilité : une astreinte bien organisée et opérationnelle avec une mallette, des fiches réflexe à jour et des ordinateurs portables paramétrés pour la mise en œuvre des plans d'urgence et des extractions des applications métier permettant de participer de façon tout à fait opérationnelle à la salle opérationnelle de la préfecture.

Cependant, les rapports alertent sur des insuffisances ponctuelles. Dans certaines directions, l'organisation d'astreintes permanentes est depuis peu étendue par roulement à l'ensemble des cadres. Là où le dispositif s'organise sur la base du volontariat, il est constaté qu'il est concentré sur les mêmes services et les mêmes agents (par exemple, le service accès au logement, hébergement, lutte contre les exclusions), ce qui est un élément de fragilité qui ne favorise pas la transversalité des approches. À l'inverse, une DDT recense 25 cadres concernés par les astreintes, qui jouent en même temps le rôle de référent inondation, ce qui peut paraître excessif, tandis que la fonction dans une autre DDT est confiée à seulement deux agents, à un seul dans d'autres DDT(M).

4.2 L'efficacité reconnue des DDI dans la gestion de crise

La réactivité opérationnelle des DDI examinées est soulignée, de même que leur participation active aux exercices zonaux et aux centres opérationnels lorsqu'ils sont mobilisés ou aux retours d'expériences consécutifs aux crises.

Des difficultés d'interopérabilité persistent : un rapport signale une salle de COD ne comprenant pas les dispositifs informatiques nécessaires pour permettre l'accès aux applications métier de la DDCSPP. Dans d'autres, le problème paraît contourné avec des ordinateurs portables comportant les extractions nécessaires.

En matière de système d'information géographique (SIG), les services de l'État sont souvent dépendants de la DDT. Certains rapports mentionnent au titre des bonnes pratiques que tous les cadres qui assurent l'astreinte de la DDT ont bénéficié d'une formation à la cartographie (DDCSPP 15). Dans certains départements, persistent des problèmes de cohérence des outils cartographiques, au moins entre SDIS et DDT.

Recommandation n°11 : Gestion de crise : systématiser la sensibilisation à la gestion de crise et la préparation de plans de continuité d'activité ; élargir le vivier des cadres d'astreintes ; réorganiser la coordination avec les gestionnaires en cas de crise routière ; veiller à ce que la fonction référent départemental inondation repose sur un groupe d'agents bénéficiant tous d'une formation réglementaire et technique suffisamment approfondie ; adopter les solutions techniques permettant l'interopérabilité des logiciels de cartographie.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Lettre de mission



Paris, le 22 décembre 2011

Le Premier Ministre

15 90 / 11 / SG

à

Mesdames et messieurs les ministres

Objet : Création d'un dispositif d'intervention conjointe des inspections et corps de contrôle dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE)

P.J. : 2 annexes

La mise en place des directions départementales interministérielles conduit à préciser le cadre d'intervention des différentes structures ministérielles et interministérielles en charge de l'inspection et de l'audit des services déconcentrés.

Les inspections et conseils généraux concernés sont le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), l'inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS), l'inspection générale des services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (IGSCCRF), et l'inspection générale de l'administration (IGA).

Les deux expériences déjà réalisées ont montré l'intérêt de disposer d'un comité de pilotage permettant la liaison entre les corps d'inspection et la coordination des travaux d'audit ou d'analyse, l'inspection générale de l'administration étant à même d'assurer, pour le compte du secrétaire général du Gouvernement, l'animation et l'organisation du travail collégial.

Je vous demande de bien vouloir contribuer à ce comité dont la composition, le rôle et le programme de travail prévisionnel pour l'année 2012, qui vous sont présentés en annexe 1 et 2 de la présente lettre, ont été préparés avec les secrétaires généraux et les chefs de corps et d'inspections de vos départements ministériels.

Pour le Premier ministre, et par délégation,
le Directeur de cabinet

Jean-Paul FAUGERE

Annexe 1

Dispositif d'intervention conjointe des inspections et corps de contrôle dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RÉATE) et du pilotage des directions départementales interministérielles (DDI)

1 - Composition du comité de pilotage des missions portant sur les DDI

Le comité de pilotage est composé de 10 membres, nommément proposés par leur chef de service ou vice – président au secrétaire général du Gouvernement :

- IGA : 3 membres ;
- CGAAER : 2 membres (1 membre au titre des DDT ; 1 membre au titre des DD (CS PP) ;
- CGEDD : 2 membres ;
- IGAS : 1 membre ;
- IGJS : 1 membre ;
- IGSCCRF : 1 membre.

Les inspections ou contrôles généraux représentés par un seul membre au sein du comité ont la possibilité de proposer la désignation d'un suppléant, de façon à garantir la présence du corps à chaque réunion.

L'inspection générale de l'administration assure la présidence du comité et son secrétariat, en lien avec le directeur, adjoint au secrétaire général du Gouvernement, chargé du pilotage de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat.

Les membres du comité sont chargés d'assurer la liaison avec leur corps d'inspection, s'agissant de toute question ayant trait à l'action de la mission inter-inspections et, en particulier, de la désignation des inspecteurs chargés des travaux effectués pour le compte du Premier ministre dans le cadre du programme annuel d'activité et du partage d'information sur les missions programmées par leur structure.

2 - Rôle du comité de pilotage

Le comité organise les travaux inter - inspections dans le cadre du programme annuel d'activité arrêté par le secrétaire général du Gouvernement.

Les principales formules d'interventions interministérielles sont :

- a) les audits thématiques : ils s'apparentent à une expertise dans un domaine précis, de nature transverse, concernant l'ensemble des DDI ;
- b) les audits planifiés de structures : ils correspondent à un retour sur le fonctionnement des DDI dans le cadre de campagnes annuelles d'évaluation de structures ; ces audits sont de nature à compléter l'information du SGG et des ministères sur les difficultés relatives aux différentes DDI et sur les standards de fonctionnement (diffusion des bonnes pratiques) ;

c) les missions sur incidents ou dysfonctionnements repérés, à caractère ponctuel : elles relèvent d'enquêtes indépendantes sur les structures en difficulté et peuvent se traduire le cas échéant par une mission d'accompagnement ou d'analyse du fonctionnement interne.

Le comité est chargé de mettre en œuvre le programme de travail approuvé par le secrétaire général du Gouvernement, y compris en élaborant par consensus les méthodologies de travail et l'ingénierie de déplacement pour accomplir les différentes missions.

Le comité est avisé des missions ministérielles pouvant concerner les DDI et constitue un lieu d'échange d'informations entre corps d'inspection et de contrôle sur les études de leur service susceptibles d'incidence sur le fonctionnement des DDI.

Il contribue en conséquence à la bonne information du secrétaire général du Gouvernement sur les conclusions des missions ministérielles concernant l'organisation territoriale de l'Etat.

Il supervise l'ensemble des rapports correspondant aux missions relevant du programme d'activité du Premier ministre, établit un rapport annuel d'activité faisant la synthèse des travaux de l'année, contribue à l'élaboration d'une unité de doctrine d'intervention et de propositions, dont il assure la présentation au secrétaire général du Gouvernement.

3 – Information du secrétaire général du Gouvernement sur les missions concernant les DDI

Toutes les missions portant soit sur la mise en œuvre de politiques publiques, soit sur les dysfonctionnements internes, donnent lieu, lorsqu'elles impliquent la sollicitation de DDI, à information du secrétaire général du Gouvernement par les chefs d'inspections ou de conseils généraux, dès signature de la lettre de mission (avec copie au secrétariat du comité de pilotage).

Annexe n° 2 : Liste des rapports coordonnés par le comité de pilotage et retenus pour le rapport de synthèse 2017-2018

AU TITRE DU PROGRAMME 2016

- **DDCSPP DU TARN-ET-GARONNE** : Catherine Bourguignon (IGSCCRF) ; Christophe Gibon et Lionel Parle (CGAAER), Christine Julien (IGJS), adressé le 7 avril 2017 au SGG
- **DDCSPP DU CANTAL** : Catherine Marcq (CGEDD) ; Hélène de Comarmond (IGA-CGAAER), Anne-Lorette Geerts (IGSCCRF), Henri Boerio (IGJS), adressé le 12 juillet 2017 au SGG
- **DDPP DE PARIS** : François Scarbonchi (IGA) ; Martine Weyland (IGSCCRF) ; Bertrand Gaillot (CGAAER), adressé le 4 mai 2017 au SGG
- **DDTM MORBIHAN** : Roland Renoult (CGAAER) ; Thanh-Nuanh Nguyen (CGEDD) ; Christian Dieudonné (ICTPE-CGEDD), adressé le 26 avril 2017 au SGG
- **DDTM DES LANDES** : Thierry Ménager et Didier Bureau (CGEDD) ; Jean-Luc GONZALES (CGAAER), adressé le 12 juillet 2017 au SGG
- **DDT DE L'AVEYRON** : Gilles Pipien (CGEDD) ; François Viel (CGAAER), adressé le 8 août 2017 au SGG
- **DDT DES YVELINES** : Paul-Emmanuel Grimonprez (IGA) ; Mme Corine Etaix et Nicole Gontier (CGEDD) ; Catherine Dupuy (CGAAER), adressé le 19 juin 2017 au SGG

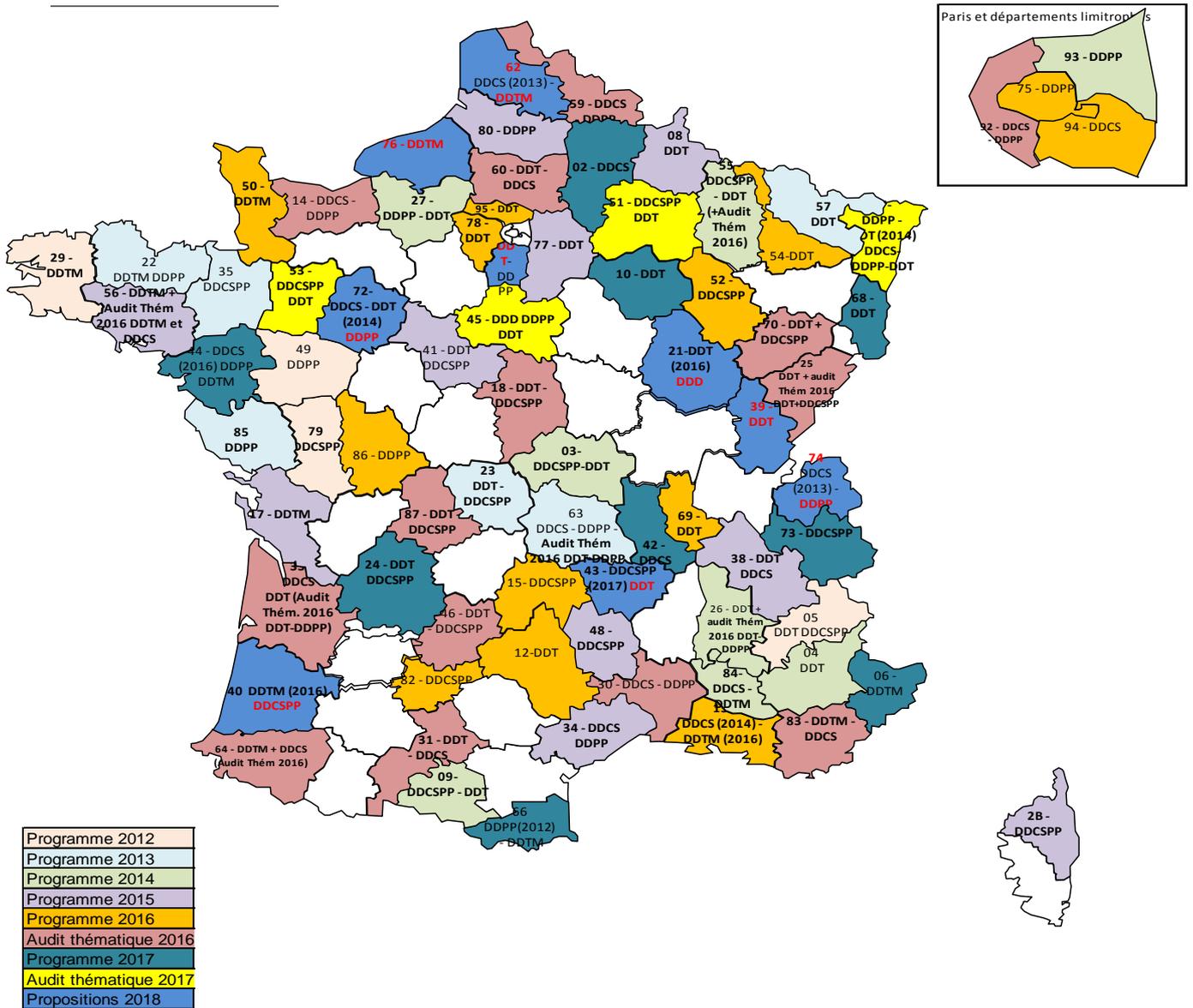
AU TITRE DU PROGRAMME 2017

- **DDTM DE LOIRE ATLANTIQUE** : Gilles Perrin et Sylvie Mathon (CGEDD), Bertrand Gaillot (IGSPV), adressé le 26 septembre 2017 au SGG
- **DDTM DES PYRÉNÉES ORIENTALES** : Jacques Fournier (IGA), Georges Desclaux (CGEDD), Roland Renoult (CGAAER), adressé le 12 décembre 2017 au SGG
- **DDT DE DORDOGNE** : Dominique Lacroix (IGA), Hugues Ayphossorho, Thierry Ménager (CGEDD), Gérard Farsi (CGAAER), adressé au SGG le 16 février 2018
- **DDCS DE L'AINSE** : Marie-Grâce Lux (IGA), Laurent Caillot (IGAS), France Poret-Thumann (IGJS), adressé le 2 février 2018 au SGG
- **DDCS DE LA LOIRE** : Nacéra Haddouche (IGA), Olivier Toche (IGAS), Frédéric Jugnet (IGJS), adressé le 20 février 2018 au SGG
- **DDCSPP DE SAVOIE** : Catherine Dupuy (CGAAER), Olivier Kerauden (IGJS), Martine Weyland (IGSCCRF), adressé le 21 février 2018 au SGG
- **DDPP DE LOIRE-ATLANTIQUE** : Hélène de Coustin (IGA), Christophe Gibon (CGAAER), Jean Fouché (IGSCCRF), adressé le 22 septembre 2017 au SGG
- **DDTM DES ALPES-MARITIMES** : Gilles Pipien et (CGEDD), Marc-Étienne Pinault (IGA), avril 2018
- **DDT DU HAUT RHIN** : Jean-Philippe Moretau (CGEDD), Xavier Toussaint (CGAAER), avril 2018
- **DDCSPP DE HAUTE LOIRE** : Marc-Étienne Pinault (IGA), Christine Deffayet (CGEDD), Lionel Parle (CGAAER), Anne-Lorette Geerts (IGSCCRF) : avril 2018

MISSION TRANSVERSALE

SITUATION ET POSITIONNEMENT DES CADRES INTERMÉDIAIRES DE DDI : Sylvie Escande-Vilbois (IGA) ; Gérard Bessière (IGJS) ; François Kirschen (IGSCCRF) ; Sylvie Mathon et Marie-Pierre Gouby-Vivier (CGEDD) ; Anne-Marie Mitaut (CGAAER) ; Alain Lopez et Anne Bruant-Bisson (IGAS), rapport transmis au SGG le 4 octobre 2017

Annexe n° 3 : Cartographie des DDI examinées depuis 2012



Organisation et du fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI)
Rapport de synthèse des missions inter-inspections, 2017

Département	N°	Structure	Population (source INSEE 01/01/2015)	Effectifs physiques 2016
ALPES-MARITIMES	06	DDTM	1 098 465	256
AVEYRON	12	DDT	287 806	177
DORDOGNE	24	DDT	429 268	185
HAUT RHIN	68	DDT	771 668	219
LANDES	40	DDTM	406 809	170
LOIRE-ATLANTIQUE	44	DDTM	1 349 609	304
MORBIHAN	56	DDTM	756 098	300
PYRÉNÉES-ORIENTALES	66	DDTM	466 712	220
YVELINES	78	DDT	144 0274	238
AISNE	02	DDCS	555 400	44
LOIRE	42	DDCS	771 367	56
CANTAL	15	DDCSPP	153 268	73
HAUTE-LOIRE	43	DDCSPP	233 488	62
SAVOIE	73	DDCSPP	435 353	85
TARN-ET-GARONNE	82	DDCSPP	253 577	65
LOIRE-ATLANTIQUE	44	DDPP	1 349 609	105
PARIS	75	DDPP	2 265 886	115

Source : DSAF

Annexe n° 4 : Rappel des recommandations du rapport 2015-16

n°1 : Généraliser le principe de plans départementaux coordonnés des contrôles qui favorisent la bonne articulation avec le niveau régional, renforcent les capacités d'action départementale et favorisent l'émergence d'une culture professionnelle commune. En complément, dans les champs décentralisés, organiser la coordination des contrôles réalisés par l'État et par les collectivités territoriales.

n°2 : Demander aux DDI qui ne s'en sont pas encore doté, d'élaborer un projet de service, comportant notamment l'identification des compétences métiers et des missions prioritaires. Le cas échéant, le projet de service pourra être l'occasion de clarifier le positionnement des services de l'État et la répartition des rôles dans les domaines ayant fait l'objet de transferts de compétences aux collectivités territoriales.

n°3 : Encourager la formalisation des outils de pilotage conçus par les DDI et organiser leur diffusion à titre de bonne pratique à destination des directeurs de DDI. En interne, encourager la communication aux agents de données de suivi de l'activité d'ensemble de leur DDI.

n°4 : Demander aux services en charge de missions de contrôles d'élaborer, à l'échelle appropriée, des synthèses annuelles à présenter aux représentants des secteurs professionnels contrôlés pour encourager les bonnes pratiques et contribuer à prévenir les irrégularités.

n°5 : Clarifier les relations entre les DDI et le niveau infra-départemental de l'État (sous-préfets, implantations territoriales).

n°6 : Rappeler aux DDI l'importance de leur participation aux instances de coordination et d'information régionale et aux directions régionales leur rôle d'animation à l'égard des DDI, en particulier dans le contexte de la création de nouvelles régions.

n°7 : Définir le socle minimal de fonctionnement d'une DDI en termes d'effectifs et de compétences métiers, notamment s'agissant des départements en deçà d'un certain seuil démographique.

n°8 : Rendre prioritaire la simplification de la gestion de proximité des ressources humaines et s'assurer du maintien des compétences requises pour la gestion des ressources humaines et la gestion budgétaire et comptable des DDI.

n°9 : Encourager les démarches de GPEEC au niveau départemental et les articuler avec des schémas régionaux d'évolution des effectifs, des compétences et des métiers.

n°10 : Mettre en œuvre les moyens de rendre plus attractifs les recrutements dans les départements en difficulté, hyper-ruraux ou urbains, par exemple en bonifiant ce type de postes dans le parcours de carrière (cotation des postes, régime indemnitaire, fléchage de certaines affectations, logement...).

n°11 : Faire un bilan interministériel des pratiques du dialogue de gestion budgétaire et ressources humaines appliqué aux DDI aux niveaux régional et départemental et de la marge de manœuvre réelle existante (notamment de l'utilisation des réserves régionales).

Annexe n° 5 : Glossaire de sigles et acronymes

ACM	Accueil collectif de mineurs
ADS	Application du droit du sol
ARS	Agence régionale de santé
ATESAT :	Assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire
BOP	Budget opérationnel de programme
CAR	Comité de l'administration régionale
CCRF	Concurrence, consommation, répression des fraudes
CEPJ	Conseiller d'éducation populaire et de jeunesse
CGAAER	Conseil général de l'agriculture de l'alimentation et des espaces ruraux
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNDS	Centre national pour le développement du sport
COD	Centre opérationnel départemental
COD	Centre opérationnel départemental
CODAF	Comités opérationnels départementaux anti-fraude
CODER	Comité des directeurs tenu au niveau régional (DREAL et DDT)
CODERST	Conseil départemental de l'environnement, des risques sanitaires et technologiques
CODIR	Comité de direction
COTTRIM	Contrat territorial de réponse aux risques et effets de menaces
CPMM	Contrôle de première mise sur le marché
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
CS	Cohésion sociale
CT	Comité technique
DALO	Droit opposable au logement
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDCSPP	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
DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DDT	Direction départementale des territoires
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DNO	Directive nationale d'orientation
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DSAF	Direction des services administratifs et financiers
ETP	Equivalent temps plein
ETPT	Equivalent temps plein travaillé
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAAF	Ministère de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt
MAPTAM	Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MEEM	Ministère de l'environnement de l'énergie et de la mer
MSA	Mutualité sociale agricole
NOTRE	Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
OIV	Opération interministérielle vacances
ORSEC	Organisation de la réponse de sécurité civile
PAC	Politique agricole commune
PCA	Plan de continuité de l'activité
PP	Protection des populations
PPI	Plan particulier d'intervention
PPRT	Plan de prévention des risques technologiques

REATE	Réforme de l'administration territoriale de l'État
RH	Ressources humaines
RPS	Risques psychosociaux
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SCHAPI	Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SG	Secrétaire général
SIA	Service d'inspection en abattoir
SIC	Système d'information et de communication
SIDPC	Service interministériel de défense et de protection civile
SIDPC	Service interministériel de défense et de la protection civile
SIDSIC	Service interministériel départemental des systèmes d'information et de communication
SIS	Service intégration et solidarité
SJSVA	Service jeunesse, sport et vie associative
SPA	Santé et protection animale
SPAR	Service de planification, d'aménagement et des risques
SPC	Service de prévision des crues
SPV	Service de la politique de la ville
SRAL	Service régional de l'alimentation
SSA	Sécurité sanitaire des aliments
SSPAE	Service santé, protection animale, environnement
UO	Unité opérationnelle
UT	Unité territoriale