

**Confidentiel**

INSPECTION GENERALE  
DE L'ADMINISTRATION  
N° 11 - 003 - 01

INSPECTION GENERALE  
DES AFFAIRES SOCIALES  
N° RM2011 - 02

CONSEIL GENERAL DE  
L'ALIMENTATION,  
DE L'AGRICULTURE  
ET DES ESPACES RURAUX  
N° 10 180

CONSEIL GENERAL DE  
L'ENVIRONNEMENT ET DU  
DEVELOPPEMENT DURABLE  
N° 007548-01

INSPECTION GENERALE DE LA  
JEUNESSE ET DES SPORTS  
N° 2011 - I - 01

INSPECTION GENERALE DES SERVICES DE LA CONCURRENCE,  
DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES  
N° IGS / 2011 / 01 /318

**RETOUR D'EXPERIENCE SUR LA MISE EN PLACE  
DES DIRECTIONS DEPARTEMENTALES  
INTERMINISTERIELLES**

**Tome I du rapport**

**- Janvier 2011 -**

**RETOUR D'EXPERIENCE SUR LA MISE EN PLACE  
DES DIRECTIONS DEPARTEMENTALES  
INTERMINISTERIELLES**

**MISSION COORDONNEE PAR L'INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION**

**RAPPORT PRESENTE PAR :**

Inspection générale de l'administration (IGA)  
Marianne BONDAZ, Cyrille BRET et François LANGLOIS

Inspection générale des affaires sociales (IGAS)  
Pierre NAVES

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER)  
Odile BOBENRIETHER et Claire GAUDOT

Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)  
Jean-Yves BELOTTE et Francis OZIOL

Inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS)  
Jean-Pierre BOUCHOUT

Inspection générale des services de la concurrence, de la consommation  
et de la répression des fraudes (IGSCCRF)  
Marc BEAUFILS

*Avec la participation des membres des inspections et conseils généraux suivants :*

*Maryse FOURCADE (IGAS)*

*Jean-Paul LEGROUX et Philippe NOUGAYREDE (CGAAER)*

*Jean-Pierre BESSON, Jean DURAND, Louis RUELLE et Maurice VOUILLON (CGEDD)*

*Nicole ZYLBERMANN (IGSCCRF)*

**- Janvier 2011 -**

# SOMMAIRE

<b>SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>1. FORCES ET FAIBLESSES DU NOUVEAU DISPOSITIF TERRITORIAL.....</b>	<b>3</b>
1.1. LES DDI SONT EN PLACE ET INTEGRENT PROGRESSIVEMENT LE NOUVEAU ROLE DE L'ECHELON REGIONAL .....	3
1.1.1. <i>Les nouvelles structures ont globalement été mises en place et le service a été maintenu.....</i>	3
1.1.2. <i>La réforme est, en général, comprise et acceptée, même si elle ne fait pas l'objet d'une adhésion homogène.....</i>	3
1.1.3. <i>Des équipes resserrées autour des préfets ont été constituées.....</i>	4
1.1.4. <i>Les enceintes régionales de collégialité se mettent en place.....</i>	4
1.2. LA REFORME EST ENCORE FRAGILE ET NECESSITE BEAUCOUP D'ATTENTION .....	5
1.2.1. <i>La succession rapide de plusieurs réformes déstabilise des services fragilisés par les réductions d'effectif en cours .....</i>	5
1.2.2. <i>L'articulation entre préfetures et DDI peut encore être ajustée.....</i>	6
1.2.3. <i>L'équilibre avantages/inconvénients de la réforme reste encore à trouver en DDCS, en DDPP et en DDCSPP.....</i>	7
1.2.4. <i>L'architecture du pilotage des politiques publiques reste à préciser alors que de nombreuses directions régionales sont encore en cours de constitution.....</i>	8
<b>2. UNE ORGANISATION TERRITORIALE A FINALISER SELON LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITE .....</b>	<b>9</b>
2.1. CLARIFIER LES CONTENUS RESPECTIFS DES FONCTIONS DE PILOTAGE DES NIVEAUX NATIONAL ET REGIONAL .....	9
2.1.1. <i>Le niveau national interministériel doit accélérer la convergence, organiser le réseau des DDI et favoriser l'interministérialité.....</i>	9
2.1.2. <i>Le niveau national ministériel doit donner du sens et veiller à l'adéquation missions/moyens, y compris en matière de gestion prévisionnelle des compétences.....</i>	12
2.1.3. <i>Le niveau régional doit piloter, animer et coordonner la mise en œuvre des politiques publiques</i> <i>14</i>	14
2.2. DECONCENTRER POUR FAIRE MONTER EN PUISSANCE LE NIVEAU REGIONAL .....	15
2.2.1. <i>Travailler en réseau pour conserver et optimiser les compétences.....</i>	15
2.2.2. <i>Donner de la souplesse au niveau régional .....</i>	17
2.2.3. <i>Renforcer le rôle pivot du SGAR en confortant ses évolutions.....</i>	17
<b>3. UNE CONDUITE DU CHANGEMENT A RENFORCER.....</b>	<b>19</b>
3.1. DONNER TOUTES SES CHANCES A LA REFORME EN CONSTRUISANT UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE	19
3.1.1. <i>Aboutir rapidement sur l'harmonisation RH (dont action sociale) et les regroupements immobiliers.....</i>	19
3.1.2. <i>Repérer et accompagner ponctuellement ceux qui en ont le plus besoin .....</i>	20
3.1.3. <i>Maintenir un niveau d'effectifs support suffisant au niveau départemental pendant toute la phase de mise en place.....</i>	21
3.2. INVESTIR DANS LES RESSOURCES HUMAINES .....	21
3.2.1. <i>Investir dans la formation interculturelle.....</i>	22
3.2.2. <i>Maintenir une offre cohérente et lisible de formation.....</i>	23
3.2.3. <i>Reconstruire des parcours de carrière attractifs, de manière à préserver les compétences techniques à tous les niveaux.....</i>	23
3.2.4. <i>Prendre des initiatives pour les territoires faiblement attractifs.....</i>	24
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>25</b>



## SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

L'ensemble des constats effectués par la mission conduit, d'une part, à inscrire dans leur contexte les difficultés de mise en œuvre et, d'autre part, à mettre en évidence les efforts qu'il convient de faire pour que cette réforme produise tous les effets attendus.

Buts poursuivis	Résultats atteints	Éléments défavorables	Pistes d'amélioration / Réponses
<p><b>Améliorer la lisibilité des services de l'État dans les départements pour :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les usagers ;</li> <li>- les partenaires de l'État ;</li> <li>- les agents de l'État.</li> </ul>	<p>La réforme portant création des DDI :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- est peu visible et peu compréhensible pour les usagers particuliers ;</li> <li>- rend l'organisation des services de l'État plus compréhensibles pour certains partenaires (grands élus et grandes entreprises) ;</li> <li>- manque de lisibilité pour les agents (changements d'organigramme non intégrés, changements de messagerie perturbants...).</li> </ul>	<p>Délais des regroupements immobiliers en l'absence desquels le regroupement fonctionnel est peu lisible.</p> <p>Concomitance avec la réforme des collectivités territoriales qui a rendu difficile la communication externe début 2010.</p> <p>Décalage dans le temps de la création de certaines DR et des ARS qui a également perturbé la communication.</p> <p>Difficulté de positionnement des UT.</p>	<p>Investir dans les regroupements immobiliers de tous services d'une DDI sur un même site.</p> <p>Mettre en place l'Internet interministériel.</p> <p>Mettre en place une meilleure communication externe.</p>
<p><b>Améliorer le service rendu aux usagers en regroupant les services et les compétences</b></p>	<p>Il est rare que la qualité du service rendu aux usagers ait pu être améliorée.</p> <p>Le regroupement des compétences a produit des effets positifs, par exemple en matière d'urbanisme, de gestion des risques, etc.</p>	<p>Réduction des effectifs.</p> <p>Difficulté à pourvoir les postes vacants essentiels avec un recrutement externe diminué (sorties de concours réduites).</p> <p>Délai nécessaire à l'élaboration de doctrines régionales.</p> <p>Temps important consacré par l'encadrement à la réorganisation interne (regroupement immobilier, concertation, etc.).</p>	<p>Faire communiquer les systèmes d'information ministériels.</p> <p>Accroître le travail en interministérialité à tous les niveaux y compris central.</p> <p>Améliorer l'équilibre moyens/missions : si on ne peut augmenter les moyens, réduire explicitement les missions et l'assumer.</p> <p>Valoriser les postes peu attractifs.</p>
<p><b>Économiser les deniers publics en mutualisant les ressources afin de réaliser des économies d'échelle et des rationalisations dans les dépenses</b></p>	<p>Les mutualisations concrètes restent faibles, la plupart dépendant d'un regroupement physique des services qui est soit programmé, soit trop récent pour porter ses fruits.</p>	<p>Absence d'harmonisation préalable des modes de gestion RH.</p> <p>Surcroît de travail généré par CHORUS.</p> <p>Temps nécessairement consacré aux déménagements.</p>	<p>Harmoniser et déconcentrer la gestion RH.</p> <p>Laisser les effectifs « support » nécessaires pendant la conduite du changement.</p>

Buts poursuivis	Résultats atteints	Éléments défavorables	Pistes d'amélioration / Réponses
		<p>Coût des « désimbrications » DR/DD et DDCS/ARS.</p> <p>Les fonctions supports sont davantage nécessaires pendant la période de changement.</p>	
<p><b>Supprimer les doublons</b></p>	<p>Certains services en charge du logement ont été regroupés.</p> <p>La participation à certaines commissions administratives a pu être réduite en nombre de fonctionnaires, tout en couvrant la totalité du spectre des fonctions.</p> <p>La réforme a créé de nouveaux doublons :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- DDCS/ARS (par exemple handicapés) ;</li> <li>- DDTM/DREAL (par exemple double présence en réunion locale) ;</li> <li>- DDCS/préfet délégué à l'égalité des chances.</li> </ul>	<p>Persistance des doubles contraintes imposées par la spécialisation technique des cadres ou la non harmonisation des régimes d'astreintes (CCRF et SV, mer, jeunesse et sports par exemple).</p>	<p>Ajuster en pratique le rôle des DR.</p> <p>Utiliser l'expertise présente dans la région de façon pragmatique.</p> <p>Harmoniser les régimes d'astreinte, pour faciliter la permanence.</p> <p>S'interroger sur la fonction de préfet délégué à l'égalité des chances.</p>
<p><b>Recentrer les services de l'État sur leurs cœurs de métier et sur leurs missions prioritaires</b></p>	<p>L'absence de définition claire et réaliste des missions prioritaires (compte-tenu notamment de la multiplicité des donneurs d'ordre) rend difficile l'appréciation de cet objectif.</p>	<p>Non prise en compte, par les ministères, de la réduction des effectifs, qui rend nécessaires une redéfinition et une hiérarchisation des missions.</p> <p>Ce sont les agents, sur le terrain, qui « font leur marché » comme ils peuvent.</p> <p>Quand on réduit les effectifs consacrés aux missions, on augmente mécaniquement la part relative des fonctions support et pilotage.</p>	<p>Abandonner explicitement des missions, sans faire reposer le choix sur l'échelon départemental.</p> <p>Développer et généraliser un véritable dialogue de gestion sur des bases objectivées.</p> <p>Préciser les liaisons entre les sous-préfets et les délégations territoriales des DDTM.</p> <p>Déconcentrer et responsabiliser les niveaux régionaux pour optimiser les organisations.</p>

Buts poursuivis	Résultats atteints	Éléments défavorables	Pistes d'amélioration / Réponses
<b>Renforcer l'unité de l'action de l'État dans le département</b>	<p>Résultat positif acquis notamment en ce qui concerne la constitution d'une équipe départementale de l'Etat et l'intégration des compétences dans la transversalité de l'Etat déconcentré.</p> <p>Meilleure visibilité de l'échelon départemental en chef lieu de région.</p>	<p>Difficultés liées aux incertitudes de positionnement de certaines DR, des agences et des UT ainsi qu'au décalage du calendrier de mise en place de ces structures.</p>	<p>Objectif réalisé.</p> <p>Découpler la fonction de préfet de région et de préfet de département dans les chefs-lieux de zone en y créant un préfet de département de plein exercice.</p>
<b>Développer une approche transversale parce que interministérielle des dossiers</b>	<p>Résultat acquis en DDTM sur certains sujets : urbanisme, eau, biodiversité, etc.</p> <p>En devenir en DDCS : politique de la ville, hébergement/accès au logement.</p> <p>En DDPP : rapprochement en matière de politique qualité et de procédures juridiques/administratives, tout en respectant les spécificités de chaque métier.</p>	<p>Approche difficile à mettre en place au niveau central et, dans une moindre mesure, au niveau régional.</p>	<p>Donner du temps à la réforme.</p> <p>Rapprocher au plan central et au plan local les méthodologies.</p> <p>Donner les moyens aux regroupements immobiliers qui n'ont pas encore été validés.</p> <p>Harmoniser la gestion RH et favoriser les mobilités transversales.</p> <p>Acculturer les administrations centrales à ce changement.</p>

Dans le cadre de ses observations, la mission a mis en évidence plusieurs types d'actions qui lui semblent nécessaires pour améliorer la mise en œuvre de la réforme. Ces recommandations peuvent être regroupées autour des thématiques suivantes :

- stabiliser les structures pour donner le temps à la réforme de produire ses effets ;
- donner à la réforme les moyens de son ambition ;
- apporter aux DDI l'accompagnement interministériel qui leur est nécessaire ;
- tirer les conséquences au plan ministériel de la RéATE ;
- faire monter en puissance l'échelon régional et clarifier son rôle ;
- investir dans les ressources humaines et la conduite du changement.

## Recommandations

Recommandations	Services chargés du suivi	Page
<b>A - Stabiliser les structures pour donner le temps à la réforme de produire ses effets</b>		
<b>A1</b> - Marquer une pause dans les réformes structurelles concernant les administrations territoriales de l'État afin de consolider la réforme.	PM	6
<b>A2</b> - Eviter de créer de nouvelles DDCSPP et étudier la possibilité de doter les DDCSPP les plus importantes d'un troisième emploi fonctionnel de direction.	PM	8
<b>B - Donner à la réforme les moyens de son ambition</b>		
<b>B1</b> - Poursuivre les travaux de convergence à un rythme soutenu en matière de gestion des ressources humaines (dont l'action sociale) et en matière de compatibilité des systèmes d'information. Lister les objectifs RH à venir en précisant pour certains d'entre eux un calendrier. Rendre accessibles aux agents tous les Intranet des ministères.	SGG DGAFP DISIC	10 19 8
<b>B2</b> - Valider et mettre en place des solutions innovantes de mobilité des agents inter-BOP. Etudier la possibilité de faire porter par le programme 333 les personnels « support » des DDI, voire une réserve interministérielle d'ETP visant à fluidifier les transferts inter-BOP.	SGG DB	11
<b>B3</b> - Recenser les regroupements immobiliers non encore finalisés et les faire aboutir.	SGG France Domaine	10
<b>B4</b> - Veiller à ce que le programme 333 soit doté de crédits à un niveau compatible avec le fonctionnement des DDI.	SGG DB	10
<b>B5</b> - Dégager des crédits d'accompagnement utilisables localement pour les structures qui rencontrent des difficultés à élaborer leur projet de service ou ont besoin d'un appui en matière de communication interne.	SGG DGME DGAFP	20
<b>B6</b> - Maintenir un minimum d'effectifs support au niveau départemental tant que les harmonisations RH et de systèmes d'information n'auront pas réduit la charge de travail.	SGG - RPROG	21
<b>B7</b> - Valoriser les postes peu attractifs pour répondre aux besoins de la population installée dans les territoires concernés.	SGG RPROG DGAFP	24
<b>C - Apporter aux DDI l'accompagnement interministériel qui leur est nécessaire</b>		
<b>C1</b> - Mettre en place des formules de partage des questions et des bonnes pratiques entre DDI d'un même type (réfèrent de haut niveau au SGG, espace Extranet, etc.).	SGG	11
<b>C2</b> - Poursuivre l'offre d'échanges de pratiques entre directeurs et directeurs adjoints des DDI afin de rompre leur isolement.	SGG SG ministères	20



<b>Recommandations</b>	<b>Services chargés du suivi</b>	<b>Page</b>
<b>C3</b> - Accroître et valoriser la mobilité interministérielle en suivant les réalisations chiffrées des ministères et en identifiant la mobilité interministérielle comme un critère de bonne gestion RH ministérielle, sous le contrôle de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).	SGG DGAFP	24
<b>C4</b> - Donner au SGG un droit de tirage pour la réalisation d'études interministérielles auprès des six inspections et conseils généraux concernés par la réforme, selon les modalités éprouvées par la présente étude et dans le cadre d'un programme de travail à valider au plan interministériel.	SGG	11
<b>D - Tirer les conséquences au plan ministériel de la RéATE</b>		
<b>D1</b> - Rendre lisible la structure opérationnelle nationale chargée du pilotage du réseau DR-DDI et la rendre capable de réguler les missions au regard des moyens.	SG des ministères	13
<b>D2</b> - Faire procéder à une étude sur le dialogue de gestion et sur la qualité de l'outil de contrôle de gestion à mettre en place, afin notamment de déterminer des critères de péréquation des effectifs entre régions et de donner une vision pluriannuelle de l'évolution des effectifs.	RPROG en liaison avec DAC métier	13
<b>D3</b> - Redéfinir les réseaux nationaux métiers nécessaires en privilégiant, lorsque cela est possible, un maillage d'expertise de niveau régional.	SG des ministères DAC métier	14
<b>D4</b> - Faire encore évoluer les réunions nationales des directeurs départementaux dans un sens plus stratégique.	SGG DG métier	14
<b>D5</b> - Maintenir un effort soutenu en matière de formations ministérielles métier, en intégrant dans la construction du contenu des formations la diversité plus grande des agents des DDI.	DRH ministères DAC métier	23
<b>D6</b> - Reconstruire des parcours de carrière valorisant les expériences en DDI, tout en préservant les compétences techniques à tous les niveaux.	SG et DRH ministères	33
<b>D7</b> - Etudier la possibilité de disjoindre la fonction de préfet de région de celle de préfet de département, en particulier quand il s'agit de chefs-lieux de zone. S'interroger sur le maintien des PDEC, notamment dans les départements chefs-lieux de zone.	MIOMCTI	7
<b>D8</b> - Améliorer la fluidité des échanges entre préfecture et DDI en ajustant les outils d'interface entre préfectures et directions départementales interministérielles.	SG du MIOMCTI Préfets	7
<b>D9</b> - Ouvrir d'urgence la question du vivier des futurs directeurs et adjoints de DDI pour les DDCS(PP).	DRH ministères sociaux	23
<b>E - Faire monter en puissance l'échelon régional et clarifier son rôle</b>		
<b>E1</b> - Déléguer aux DR la déclinaison des politiques publiques en région. Leur demander d'assurer de façon opérationnelle leur fonction d'appui métier.	Toutes DAC	15
<b>E2</b> - Acter la modularité des DR pour tenir compte de la taille des régions et des enjeux locaux qui peuvent justifier la mutualisation régionale de certaines fonctions.	SGG SG des ministères	6

Recommandations	Services chargés du suivi	Page
<b>E3</b> - Donner aux DR les marges de manœuvre suffisantes pour mettre en place de véritables dialogues de gestion RBOP/DDI prenant en compte les contraintes de moyens dans la détermination des objectifs.	Tous RPROG	17
<b>E4</b> - Normaliser les instances de coordination DR/DDI, notamment en systématisant la transmission aux préfets par les DR des ordres du jour et des relevés des débats de ces instances.	Préfets de région et DR	5
<b>E5</b> - Faire procéder à une étude interministérielle CGEDD - inspection générale des services des affaires maritimes (IGSAM) - inspection générale des armées / Marine - IGA - CGAAER sur le partage des compétences entre DIRM, DREAL et DDTM compte-tenu notamment du partage des responsabilités entre préfets maritimes et préfets "terrestres".	Ministères concernés	15
<b>F - Investir dans les ressources humaines et la conduite du changement</b>		
<b>F1</b> - Mettre en place, dans chaque ministère ou dans le cadre d'un réseau interministériel, des formules d'accompagnement ponctuel concernant a minima les cadres.	DRH des ministères	20
<b>F2</b> - Reconnaître aux plates-formes RH un rôle d'accompagnement des DDI (notamment celles en difficulté) et orienter davantage leur action en ce sens dès 2011. Faire vérifier par les plates-formes RH que des dispositifs de repérage des risques psycho-sociaux et d'écoute ministériels ont été mis en place et, dans le cas contraire, faire apporter par ces plates-formes une assistance pour leur généralisation à tous les agents, en mutualisant l'existant.	SGG DGAFP Préfets de région	18  20
<b>F3</b> - Acculturer les cadres dirigeants centraux et régionaux au nouveau positionnement des acteurs territoriaux.	SGG DGAFP	22
<b>F4</b> - Poursuivre les formations-action des membres du corps préfectoral leur permettant d'acquérir les nouvelles postures induites par la réforme et de perfectionner leur gestion de la collégialité. Créer une formation prise de poste pour les DDI, DDI adjoints, DR et DR adjoints avec des modules interministériels communs.	SGG SG des ministères	22
<b>F5</b> - Recommander aux responsables départementaux et régionaux d'organiser des journées d'acculturation, de mise en commun des bonnes pratiques entre cadres de cultures et de structures différentes.	Préfets	22
<i>Pour mémoire (Cf. supra)</i> <b>D5</b> - Maintenir un effort soutenu en matière de formation ministérielle métier, en intégrant dans la construction du contenu des formations la diversité plus grande des publics des DDI.	DRH ministères DAC métier	23
<b>D6</b> - Reconstruire des parcours de carrière valorisant les expériences en DDI, tout en préservant les compétences techniques à tous les niveaux.	SG et DRH ministères	33

## INTRODUCTION

Le présent rapport répond aux instructions formulées par le Premier ministre dans le courrier en date du 4 octobre 2010 adressé à l'ensemble des ministres concernés (*cf.* annexe 1). Par cette note, le Premier ministre demande une mission interministérielle pour procéder à un premier retour d'expérience sur la mise en place des directions départementales interministérielles (DDI). Il charge le Secrétariat général du gouvernement (SGG) d'assurer le suivi de cette mission. Les principales instructions du Premier ministre sont les suivantes : dresser un état des lieux partagé sur la création des DDI, procéder à une évaluation concertée du fonctionnement de ces nouvelles structures et préparer l'audit approfondi de ces structures à l'horizon 2011-2012. Par lettre du SGG en date du 5 octobre, l'inspection générale de l'administration (IGA) a été chargée « *d'assurer, pour le compte du SGG, la coordination et l'organisation du travail des équipes interministérielles d'audit* » dans le cadre d'éléments de méthodologie précisés par une annexe (*cf.* annexe 1).

Le présent rapport a été rédigé par une mission interministérielle dont la composition a été déterminée par la lettre du Premier ministre mentionnée plus haut. La mission a rassemblé des membres du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), de l'Inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS), de l'inspection générale des services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (IGSCCRF) et de l'inspection générale de l'administration. Conformément à la méthodologie fixée par le SGG, un comité de pilotage a été constitué. Il est composé de membres de chaque inspection et conseil général chargés, en tant que « référents DDI », d'assurer la liaison avec les chefs des inspections et conseils généraux (*cf.* annexe 2 - composition du comité de pilotage).

Ce comité de pilotage a eu pour fonction, dans un premier temps, de valider la méthodologie ; ensuite, de coordonner les enquêtes de terrain et les comptes-rendus d'étape ; enfin, d'élaborer le présent rapport de synthèse. Il a également désigné des équipes interministérielles pour réaliser l'état des lieux, dans chacun des territoires retenus, afin de garantir le caractère interministériel du retour d'expérience.

Un échantillon de six départements situés dans trois régions différentes a été fixé par le Secrétariat général du gouvernement. Il s'agit des départements du Morbihan et de l'Ille-et-Vilaine (région Bretagne), du Gard et de l'Aude (région Languedoc-Roussillon), du Nord et du Pas-de-Calais (région Nord-Pas-de-Calais). Les équipes interministérielles ont dans ce cadre écouté en entretiens le plus souvent individuels plus de 360 personnes (responsables préfectoraux et des DDI ainsi que représentants des organisations syndicales). La mission a également rencontré les principaux responsables des administrations centrales concernées par la réforme, notamment les secrétaires généraux des ministères et certains directeurs généraux (*cf.* annexe 4 - liste des personnes rencontrées).

Le présent rapport a été réalisé selon une méthodologie détaillée en annexe 3. Ce premier retour d'expérience est centré sur le fonctionnement interne des nouvelles directions départementales interministérielles. En conséquence, le présent rapport n'expose ni les résultats d'une évaluation détaillée, ni l'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques, ni une évaluation des relations entre les nouvelles directions avec les usagers et les partenaires de l'État (associations, élus, etc.).

Ce rapport de synthèse s'appuie sur les observations effectuées par la mission. Pour chaque département, la mission a dressé un constat spécifique sous forme d'un document composé de trois éléments : une note de synthèse factuelle, un questionnaire type rempli par la mission et la liste des personnes rencontrées. Ces documents ne portent pas d'appréciation sur les personnes mais rapportent le « ressenti » des personnes entendues, ce qui donne une certaine confidentialité à ces éléments. Ces documents ont été transmis, pour une procédure contradictoire rapide, aux préfets des départements concernés, dans le but de rectifier les erreurs matérielles. Ces rapports territoriaux ne comprennent pas de propositions qui ont été réservées au présent rapport. La mission a également établi et renseigné un questionnaire régional à la suite de chacun de ses déplacements en régions. Ces éléments ont été transmis au préfet de région, selon les mêmes modalités que les documents départementaux. Tous ces rapports d'étape figurent dans un tome 2 confidentiel.

Le rapport énonce, conformément aux instructions du Premier ministre, une série de constats portant sur l'application de la réforme et non sur le contenu, les principes ou les objectifs de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE). Ces constats sont faits essentiellement à partir des entretiens dans les territoires et sur la base des documents fournis par les services eux-mêmes. Leur synthèse est représentative de l'état d'avancement de la RéATE dans son ensemble, même si les appréciations sur les situations particulières de tel territoire ou de tel service nécessiteraient un approfondissement. En outre, la mission n'exclut pas les biais d'appréciation liés au choix d'un échantillon restreint. Ainsi, la mission ne s'est pas rendue dans des départements non côtiers, à population réduite ou moyenne et faiblement attractifs.

Grâce à son format largement interministériel, le comité de pilotage a veillé à énoncer constats et recommandations en se plaçant d'un point de vue transversal et interministériel.

Le présent rapport synthétise, dans sa première partie, les éléments rassemblés pour apprécier les forces et les faiblesses du nouveau dispositif territorial, quelques mois après sa création, le 1<sup>er</sup> janvier 2010 (1.). Il rappelle ensuite les principes d'organisation liés à la réforme et émet plusieurs propositions pour clarifier le rôle des niveaux national et régional (2.). Enfin, il expose des propositions concrètes pour que la réforme puisse effectivement réussir (3.).

# **1. FORCES ET FAIBLESSES DU NOUVEAU DISPOSITIF TERRITORIAL**

Si les nouvelles directions départementales sont en place (1.1.), la réforme du dispositif territorial présente encore d'importantes fragilités auxquelles il est nécessaire de remédier rapidement afin que le potentiel de la réforme puisse être développé (1.2.).

## **1.1. LES DDI SONT EN PLACE ET INTEGRENT PROGRESSIVEMENT LE NOUVEAU ROLE DE L'ECHELON REGIONAL**

La création des nouvelles directions départementales est aujourd'hui effective sans que le service se soit dégradé (1.1.1.). La mission relève une acceptation assez large de la réforme par les agents (1.1.2.), la constitution d'équipes resserrées autour des préfets (1.1.3.) et l'évolution des structures régionales de coordination (1.1.4.).

### **1.1.1. Les nouvelles structures ont globalement été mises en place et le service a été maintenu**

La création des nouvelles structures a été partout traduite dans les faits. Les directions départementales interministérielles, créées *de jure* au 1<sup>er</sup> janvier 2010, ont pris corps *de facto* au cours de l'année 2010. Néanmoins, le degré d'achèvement des structures nouvellement créées varie selon les types de direction.

Les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) sont plus avancées sur le chemin du rapprochement des services et de l'inter-ministériarité. Elles bénéficient assurément de la constitution, antérieure à la réforme, des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA). Leur intégration plus poussée tient également à des synergies dégagées dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

Les directions départementales de la protection des populations (DDPP), les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) ainsi que les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) sont, quant à elles, moins avancées dans la voie de l'intégration. Ce décalage tient à plusieurs raisons. Les services et les personnels (y compris ceux des préfectures) rassemblés au sein de ces directions n'avaient pas, avant la réforme, des habitudes de travail en commun. Les cultures professionnelles, les compétences ou les procédures de travail étaient et restent encore très éloignées. Enfin, certains acteurs de la réforme ont été désorientés par la redistribution des compétences liée à la création des agences régionales de santé (ARS) et par la « désimbrication » des directions régionales et les directions départementales (DR-DDASS, DR-DDJS et DRCCRF).

La création effective des directions départementales s'est faite à niveau de qualité de service semble-t-il équivalent. Le professionnalisme des agents de tous niveaux hiérarchiques a joué un rôle déterminant pour maintenir la qualité du service rendu aux usagers. En dépit des réductions d'effectifs et des effets souvent déstabilisants d'une réorganisation profonde du travail, les cadres et les représentants du personnel ont exprimé et manifesté le souci de garantir la continuité du service public.

### **1.1.2. La réforme est, en général, comprise et acceptée, même si elle ne fait pas l'objet d'une adhésion homogène**

Les objectifs, les principes et le contenu de la RéATE sont aujourd'hui compris par la plupart des agents et des cadres des services départementaux de l'Etat. La nécessité de renforcer l'unité et la transversalité de l'action de l'Etat est perçue par l'ensemble des acteurs. En particulier, le besoin de

réorganiser les services déconcentrés de l'Etat est apparu clairement en raison de plusieurs évolutions : transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales, émiettement des anciennes directions départementales, baisse des effectifs dans les services départementaux de l'Etat. La création des directions départementales interministérielles est considérée comme un fait acquis et comme une situation irréversible.

Si la compréhension et l'acceptation de la réforme sont largement répandues, l'adhésion à cette réforme est, elle, plus hétérogène. Certains acteurs de la réforme voient des avantages avérés dans la création des directions départementales interministérielles. En revanche, de nombreux agents et représentants des personnels n'adhèrent pas à la réforme : selon eux, la création des directions départementales interministérielles est, au mieux, un dispositif destiné à organiser la pénurie croissante de moyens, et, au pire, un moyen pour « habiller » l'objectif principal de réduction des effectifs sans égard pour la technicité nécessaire à la réalisation des missions.

La mise en place des nouvelles directions est désormais acquise, mais non sans difficultés. L'implication personnelle des directeurs et de leurs adjoints a contribué, dans tous les territoires, à mettre sur pied rapidement les structures, les équipes, les programmes de travail, les méthodes, etc. L'information régulière des personnels dans la phase de préfiguration a également été déterminante, d'où la difficulté spécifique des personnels des directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF) et des directions départementales des affaires maritimes (DDAM) qui ont été rattachés plus tardivement au processus d'intégration.

### **1.1.3. Des équipes resserrées autour des préfets ont été constituées**

La réforme avait pour objectif, entre autres, de renforcer le pilotage des politiques publiques dans les départements en rassemblant, autour des préfets, des équipes plus opérationnelles car plus réduites. Ce résultat a été largement atteint et s'est traduit de plusieurs façons.

D'une part, les nouveaux directeurs départementaux et leurs adjoints ont trouvé rapidement leurs nouveaux positionnements respectifs auprès du préfet. La coordination entre membres du corps préfectoral et directeurs départementaux s'est sensiblement accrue sous la conduite des préfets.

D'autre part, les qualités d'animation et d'organisation des préfets et des directeurs se sont révélées déterminantes pour instaurer un climat de confiance, des relations de travail fluides et des transmissions efficaces au sein des nouvelles équipes.

Enfin, le renforcement du pilotage du préfet de département se fait sentir à travers l'ensemble des nouvelles directions. Une partie des directeurs départementaux se dit satisfaite par cette évolution car elle simplifie les lignes hiérarchiques et accentue la réactivité ainsi que la coordination des services de l'Etat.

En revanche, cette évolution peut nettement accentuer la pression sur les cadres des nouvelles directions, car ceux-ci ne disposent plus toujours du recours à l'expertise de leur hiérarchie directe. Elle présente aussi le risque de faire prévaloir la réactivité sur les travaux de fond.

### **1.1.4. Les enceintes régionales de collégialité se mettent en place**

Le volet départemental de la RéATE peut s'appuyer sur le déploiement, souvent plus tardif, de son volet régional. En particulier, les instances de coordination régionale (comité de l'administration régionale, Pré-CAR et réunions entre directions régionales et DDI) s'affirment graduellement.

Les comités de l'administration régionale (CAR) évoluent nettement. Dans les trois régions examinées, ils sont plus réguliers, mieux préparés et plus opérationnels aux yeux de leurs membres. Toutefois, les modalités de renforcement des CAR varient nettement d'une région à l'autre : certains CAR se renforcent grâce à une structuration thématique des pré-CAR, d'autres, grâce à une

modification des formats de réunion, d'autres, enfin, grâce à un renforcement du caractère décisionnel des CAR.

Les secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), prennent en compte la création des DDI. Ils deviennent graduellement des opérateurs de gestion des moyens des DDI, des pôles de mutualisation transversale et des animateurs forts des pré-CAR. En revanche, leur rôle de « porteur de projets structurants » diminue avec la montée en puissance des directions régionales. Celles-ci ont en effet des ressources et une transversalité renforcées.

Les instances de coordination entre les nouvelles directions départementales et les nouvelles directions régionales montent graduellement en puissance. Il semble qu'un équilibre ait pu être trouvé avec les préfets qui ne souhaitaient pas voir resurgir des « pré-CAR bis sans préfet ». La mission recommande que, à l'image de ce qui se fait en Bretagne, les préfets et le SGAR soient systématiquement destinataires des ordres du jour en amont de ces réunions et de leurs comptes-rendus. Ceci n'est pas encore le cas partout.

**Normaliser les instances de coordination DR/DDI, notamment en systématisant la transmission aux préfets par les DR des ordres du jour et des relevés des débats de ces instances.**

Par ailleurs, il appartient aux directions régionales de se concerter entre elles pour minimiser les déplacements et coordonner leurs réunions par type de DDI. Cette coordination inter-DR existe dans les trois régions choisies par la mission lors des réunions organisées pour chaque type de DDI. En revanche, des réunions techniques sur les politiques d'hébergement-logement avec les DDCS(PP) et les DDT(M) n'étaient pas encore mises en place par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS).

## **1.2. LA REFORME EST ENCORE FRAGILE ET NECESSITE BEAUCOUP D'ATTENTION**

Plusieurs éléments de fragilité sont aujourd'hui manifestes : les structures et les individus sont déstabilisés (1.2.1.), l'articulation entre préfetures et directions départementales interministérielles pourrait être plus efficace (1.2.2.), le bilan avantages/inconvénients apparaît encore défavorable dans le cas des DDCSPP, des DDCS et des DDPP (1.2.3.) et le pilotage des politiques publiques par les échelons régionaux et nationaux est encore en voie de définition (1.2.4.).

### **1.2.1. La succession rapide de plusieurs réformes déstabilise des services fragilisés par les réductions d'effectif en cours**

Le rythme rapide auquel les réformes ont été décidées et menées génère des difficultés ainsi que des risques pour le fonctionnement des organisations et la santé des personnes. La création des DDI succède à d'autres réformes territoriales récentes, nombreuses et profondes qui s'ajoutent aux conséquences des non remplacements d'un départ à la retraite sur deux. La conjonction de ces changements produit des déstabilisations dont la mission a pu apercevoir les effets.

Les DDTM ont été créées peu de temps après la mise en place des directions inter-régionales des routes (DIR), des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) et après la réduction du nombre de subdivisions de l'équipement. Les DDPP, les DDCS et les DDCSPP ont été créées sans que puissent être préservées les optimisations déjà réalisées au cours des dernières années entre directions régionales et directions départementales du chef-lieu dans les domaines de la jeunesse et des sports, des affaires sanitaires et sociales ainsi que de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. De plus, la création des DDI intervient alors que des réformes structurant la gestion des moyens ont été lancées : mise en place de CHORUS, réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), etc.

Les risques psychosociaux sont réels chez les directeurs, les cadres et, probablement aussi, les agents. La création des DDI s'est réalisée au prix d'une implication, souvent au-delà du raisonnable, de l'encadrement supérieur et du corps préfectoral. La mission a constaté, dans tous les sites visités, des phénomènes de souffrance au travail caractérisés et parfois très aigus. Certains cadres écoutés par la mission étaient au bord des larmes ou ont simplement exprimé leur soulagement d'avoir pu parler de leurs difficultés. La plupart se plaignent d'être obligés de travailler en mode dégradé et de ne pas voir la fin d'une réduction des effectifs qui semble devoir se perpétuer sans limite. Les cadres de tous niveaux, directeurs y compris, sont particulièrement touchés. Leur charge de travail supplémentaire liée à la conduite du changement est un facteur de risque supplémentaire, notamment lorsque l'équipe de direction n'est pas au complet.

Les efforts demandés aux directeurs et à leurs adjoints ont été particulièrement élevés lorsque les services rassemblés dans une direction n'ont pas été regroupés au sein de locaux communs. Les regroupements immobiliers sont en effet une condition *sine qua non* de la réussite de la réforme. La charge de travail logistique, particulièrement lourde dans des contextes de fusion de services, a été aggravée par les contraintes budgétaires, les difficultés informatiques liées à la multiplicité des systèmes d'information et les exigences des déménagements.

La mission a en outre constaté que le déploiement de la réforme était souvent entravé par des dysfonctionnements persistants des systèmes d'information et par la multiplicité des systèmes d'information qui alourdit considérablement les fonctions support.

Les mutualisations étaient un des axes centraux de la RéATE afin d'économiser les deniers publics en période de fortes contraintes budgétaires. Force est de constater que peu de mutualisations et, *a fortiori*, peu de synergies ont été dégagées. Les mutualisations entre DDI sont rares, notamment du fait de retards dans l'harmonisation des modes de gestion ministériels et dans les regroupements immobiliers.

La création de nouveaux services à partir de structures distinctes nécessite une certaine durée avant de déboucher sur un fonctionnement optimisé et sur des améliorations tangibles. Si besoin en était, la création des DDEA avait déjà souligné d'une part, que les fusions de services prennent du temps, et, d'autre part, qu'elles demandent également une forte implication des administrations centrales et des services régionaux.

<b>Marquer une pause dans les réformes structurelles concernant les administrations territoriales de l'État afin de consolider la réforme.</b>
--

### **1.2.2. L'articulation entre préfetures et DDI peut encore être ajustée**

Si le positionnement nouveau des directeurs départementaux auprès du préfet a été trouvé (*cf. supra*), la cohésion des nouvelles équipes est à nuancer. L'intégration au sein de l'équipe préfectorale est inégale. Les sous-préfets d'arrondissement ne sont pas présents à toutes les réunions de DDI, ce qui est parfois dommageable pour la cohérence de l'action départementale. Les modalités de travail communes entre les sous-préfets d'arrondissement et les directeurs départementaux interministériels ne sont pas toujours précisément formalisées. Le positionnement du secrétaire général de la préfecture n'est pas toujours clair ou fermement établi.

Se pose tout particulièrement la question du rôle spécifique du secrétaire général de la préfecture chef-lieu de région. Ce rôle varie d'une région à l'autre, mais le secrétaire général de préfecture ne peut pas tenir lieu de préfet de département notamment sur les questions de stratégies de long terme. La réforme pose derechef la question de la création d'un préfet du département dans les chefs-lieux de régions



Par ailleurs, l'articulation entre DDCS et préfets délégués à l'égalité des chances (PDEC) ou les secrétaires généraux adjoints à la politique de la ville n'est pas encore stabilisée. Le positionnement des directeurs départementaux de la cohésion sociale est en effet brouillé quand l'équipe préfectorale compte un préfet délégué à l'égalité des chances.

**Etudier la possibilité de disjoindre la fonction de préfet de région de celle de préfet de département, en particulier quand il s'agit de chefs-lieux de zone.**

**S'interroger sur le maintien des PDEC, notamment dans les départements chefs-lieux de zone.**

Dans certains territoires, le positionnement systématique sur le même plan des directeurs départementaux interministériels et des directeurs de préfecture peut nuire à la création d'un véritable état-major restreint. Si l'intégration des directeurs de préfecture au collège des chefs de service est pertinente<sup>1</sup>, elle ne s'oppose pas à la tenue de réunions resserrées rassemblant membres du corps préfectoral et directeurs des DDI.

D'autre part, la coordination entre préfectures et DDI est parfois source de pesanteurs et de lenteurs. Pour illustrer ce constat, deux cas de figure ont été observés : soit il n'y a plus d'interface de bon niveau pour gérer le suivi des parapheurs, soit la structure chargée de faire cette interface est lourde ou bien mal positionnée par rapport au corps préfectoral ou au service de la communication, ce qui entraîne des demandes redondantes. La mission considère que la cellule de synthèse interministérielle de la préfecture d'Ille-et-Vilaine constitue un bon exemple : elle assure le suivi et les corrections des courriers mis à la signature du préfet, la centralisation des données économiques et la rédaction de fiches destinées au préfet.

**Améliorer la fluidité des échanges entre préfectures et DDI en ajustant les outils d'interface entre préfectures et directions départementales interministérielles.**

### **1.2.3. L'équilibre avantages/inconvénients de la réforme reste encore à trouver en DDCS, en DDPP et en DDCSPP**

Les doutes sur les apports bénéfiques de la réforme concernent tout particulièrement les DDCS, les DDPP et *a fortiori* les DDCSPP. A ce jour, la création de ces DDI n'a pas produit les effets positifs visés en termes de :

- simplification de l'action administrative ;
- lisibilité et compréhension des structures administratives ;
- transversalité du traitement des dossiers et renforcement de l'inter-ministériarité ;
- mélange des cultures professionnelles et opportunités de carrière ;
- mutualisation des ressources et des fonctions supports.

La cohérence des périmètres de compétence respectifs de ces nouvelles directions est fortement mise en doute par plusieurs acteurs de la réforme : agents, cadres et même administrations centrales. Les compétences regroupées dans ces différentes DDI semblent hétérogènes et peu susceptibles d'une véritable gestion interministérielle. Pour autant, en raison des effets de l'instabilité organisationnelle des services départementaux de l'État, la mission, en cohérence avec son diagnostic sur la nécessité de stabiliser les environnements institutionnels, n'émet pas de recommandation sur la redéfinition des périmètres des DDI. La stabilité des structures est aujourd'hui la première des priorités.

La situation des DDCSPP est particulièrement préoccupante. L'hétérogénéité de leurs compétences est accentuée par rapport aux DDCS et aux DDPP qui, elles-mêmes, peinent à affirmer l'unité ou la cohérence leurs actions. De plus, les DDCSPP font face à de multiples donneurs d'ordre (*cf.* annexe 5 - liste des « donneurs d'ordre » par DDI). Enfin, les DDCSPP les plus importantes ne sont dotées que de deux postes fonctionnels de direction (un directeur et un adjoint au directeur),

<sup>1</sup> *cf.* circulaire du Premier ministre n°5506/SG du 13 décembre 2010.

comme les DDPP et les DDCS, alors que les missions de pilotage et de direction y sont plus lourdes. La constitution de pôles ne résout pas la question, les chefs de pôle ayant des difficultés à s'affirmer face aux chefs de service.

**Eviter de créer de nouvelles DDCSPP et étudier la possibilité de doter les DDCSPP les plus importantes d'un troisième emploi fonctionnel de direction.**

#### **1.2.4.L'architecture du pilotage des politiques publiques reste à préciser alors que de nombreuses directions régionales sont encore en cours de constitution**

Le bon déploiement de la nouvelle organisation départementale des services de l'État est compromis par la situation d'isolement dans laquelle estiment se trouver certains cadres des DDI à l'égard des pilotages nationaux et régionaux.

Le sens de la réforme est de renforcer largement le pilotage local par le préfet et de réduire le pilotage ministériel dit « en tuyaux d'orgue ». Néanmoins, la réforme ne vise pas à supprimer tout lien entre départements ministériels et directions départementales : en effet, ces liens sont particulièrement nécessaires quand il s'agit d'animation des réseaux métiers. Or, plusieurs cadres s'estiment coupés de leurs administrations centrales de façon dommageable à la mobilisation des expertises techniques, en particulier en raison des difficultés d'accès aux réseaux d'information ministériels.

**Rendre accessibles aux agents tous les Intranet des ministères.**

La coupure avec les directions d'administration centrale (DAC) est particulièrement nette quand les directions régionales n'ont pas encore stabilisé leurs positionnements. Comme les directions régionales sont destinées à servir de relais métier entre les DAC et les DDI, les lacunes du pilotage régional renforcent l'isolement au niveau départemental. La faiblesse de l'articulation avec l'échelon central revêt deux formes. Pour les DRJSCS, le lien métier est coupé entre DDI et les DAC parce que la constitution de ces directions régionales n'est pas encore achevée. Dans le cas des Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE) et des DREAL, la coupure est attribuable au fait que ces directions régionales affrontent elles-mêmes des difficultés importantes de rapprochement de cultures professionnelles en leur sein.

Par contraste avec la situation actuelle, l'articulation entre niveau départemental et niveau régional est indispensable à l'équilibre de la réforme. Le décalage entre la mise en place des directions départementales et la construction encore en cours de plusieurs directions régionales crée des interférences et des tensions aussi nombreuses qu'inutiles.

La première cause de tensions concerne la gestion des ressources humaines et des compétences. Le niveau régional attire les jeunes cadres pour plusieurs raisons (régimes de primes plus avantageux, perspectives de carrière plus rapides, proximité de grands centres urbains, valorisation du niveau de conception et de pilotage au détriment du niveau de mise en œuvre). Les DDI peinent ainsi à renouveler leurs compétences en cas de départ à la retraite. Le directeur régional, par ailleurs responsable de budget opérationnel de programme (R-BOP), est souvent considéré comme « juge et partie » dans le dialogue de gestion.

La deuxième source de tensions concerne la quantité de travail de *reporting* demandée aux DDI. Elle paraît excessive dans bien des cas. Elle ne tient en tout cas pas compte de la baisse des effectifs, notamment dans les fonctions supports chargées de collecter, de formater et de synthétiser les données. Les directions départementales estiment que les DR ne leur fournissent pas, en contrepartie, l'aide dont elles ont besoin (appui RH, formation, etc.)

L'ensemble de ces constats conduit à souligner la nécessité d'une bonne articulation des différents niveaux d'administration et à insister sur l'importance d'un échelon régional solide et centré sur ses missions prioritaires de pilotage et d'appui, par délégation du niveau central.

## 2. UNE ORGANISATION TERRITORIALE A FINALISER SELON LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITE

La création de directions interministérielles a conduit à mettre l'accent sur l'évolution du lien entre ministères et structures départementales. Certains cadres de ces ministères ont pu en déduire hâtivement que l'échelon départemental était « perdu » pour leurs politiques publiques et qu'il fallait centrer leurs moyens sur l'échelon régional. Cette vision ne correspond ni aux fondements de la RéATE, ni au bon sens qui donne toute sa valeur à l'échelon départemental de mise en œuvre des politiques publiques, comme le rappelait le Premier ministre le 16 novembre 2009 :

*« Cet échelon de la mise en œuvre concrète n'est pas moins noble que celui de la conception stratégique. Je pense que c'est un travers typiquement français de penser cela ! Si le niveau de la mise en œuvre ne fonctionne pas, alors les politiques publiques n'ont aucun sens. Et s'il ne permet pas la remontée des attentes des populations, alors la conception des politiques publiques ne peut être qu'inadaptée. »*

Il n'y a pas de hiérarchie entre les fonctions de pilotage et de mise en œuvre mais une complémentarité à construire. Cette dernière obéit à des principes d'organisation qui doivent être clairs pour tous (2.1.). Elle implique une montée en puissance de l'échelon régional qui ne doit pas se faire au détriment de l'échelon départemental mais se développer en application du principe de subsidiarité et de son corollaire, le principe de suppléance<sup>2</sup> (2.2.).

### 2.1. CLARIFIER LES CONTENUS RESPECTIFS DES FONCTIONS DE PILOTAGE DES NIVEAUX NATIONAL ET REGIONAL

La plupart des cadres des DDI considèrent que les échelons supérieurs n'ont pas toujours pris la mesure des adaptations nécessaires. Le flou, réel ou supposé, des positionnements nuit à la réussite de la réforme. Il alimente méfiance et sentiment d'abandon chez des cadres départementaux. Rappeler l'articulation des instances nationales et régionales par rapport à l'échelon départemental de mise en œuvre des politiques publiques est donc une première réponse à ces inquiétudes :

- le niveau national interministériel accélère la convergence, organise le réseau des DDI et favorise l'interministérialité (2.1.1.) ;
- le niveau national ministériel détermine la stratégie, donne du sens et veille à l'adéquation missions/moyens, y compris en matière de gestion prévisionnelle des compétences (2.1.2.) ;
- le niveau régional pilote, anime et coordonne la mise en œuvre des politiques publiques (2.1.3.).

#### 2.1.1. Le niveau national interministériel doit accélérer la convergence, organiser le réseau des DDI et favoriser l'interministérialité

**La structure « SGG adjoint » est maintenant bien ancrée dans le paysage administratif** comme la structure d'arbitrage neutre, chargée de faire avancer l'interministérialité nécessaire au bon fonctionnement de l'État. Reconnue par les secrétaires généraux des ministères et par les préfets, cette structure se voit seulement reprocher le rythme insuffisant dans l'aboutissement des convergences nécessaires. Certains appellent de leurs vœux des réunions du « comité des 40 »<sup>3</sup> plus fréquentes, afin

<sup>2</sup> Selon le **principe de subsidiarité**, la responsabilité d'une action publique doit être attribuée à la plus petite entité capable de l'assumer. Selon le **principe de suppléance**, l'échelon supérieur a le devoir de soutenir les entités qui ont à faire face à des problèmes qui dépassent leur capacité.

<sup>3</sup> Le « comité des 40 » regroupe, sous l'autorité du cabinet du Premier ministre et du SGG, les 22 préfets de région, les secrétaires généraux des ministères, le directeur du budget, le directeur général de la modernisation de l'Etat (DGME) et le directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

que les préfets de région puissent « aiguillonner » l'interministérialité ; d'autres préfèrent instaurer un dialogue bilatéral continu plus apaisé, dans le cadre des réunions périodiques des préfets de région.

Avec la création du programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées »<sup>4</sup>, le rôle du SGG monte en puissance à la satisfaction des services départementaux, même si la rapidité de mise en place de ce nouveau dispositif ainsi que les pré notifications de début novembre ont suscité des inquiétudes.

La mission ne peut donc que souligner **l'urgence de l'aboutissement des travaux de convergence**, en particulier en matière de gestion des ressources humaines et de systèmes d'information.

**Poursuivre les travaux de convergence à un rythme soutenu tant en matière de gestion des ressources humaines (dont l'action sociale) que de compatibilité des systèmes d'information.**

Par ailleurs, il est nécessaire de **ne pas enfermer la réforme dans un étai financier** et d'obtenir pour les DDI des moyens de travail compatibles avec leurs charges, tout spécialement que les moyens de fonctionnement du programme 333 soient décentés. Il serait incompréhensible que la RéATE soit jugée *in fine* au regard de la dégradation des conditions de travail et que la création d'un programme de mutualisation se traduise par une réduction de l'activité opérationnelle des DDI, faute de crédits de fonctionnement courant, alors que les sommes en jeu sont faibles par rapport aux rémunérations du titre 2 des fonctionnaires concernés.

Ceci suppose aussi d'aboutir rapidement en matière de regroupement immobilier ; les constats de la mission démontrent, si cela était encore nécessaire, qu'en absence de regroupement immobilier les effets bénéfiques de la réforme n'apparaissent pas et les mutualisations ne peuvent aboutir.

**Veiller à ce que le programme 333 soit doté de crédits à un niveau compatible avec le fonctionnement des DDI.**

**Recenser les regroupements immobiliers non encore finalisés et les faire aboutir.**

La mise à disposition de moyens adéquats suppose aussi **de réelles avancées en matière de mobilités des agents inter-BOP**. Le blocage de ces mobilités est considéré comme une promesse non tenue tant par les cadres que par les organisations syndicales (« *la parole de l'État ne vaut plus grand chose* »). Quelques avancées ont eu lieu : circulaire conjointe des ministères chargés de l'agriculture et du développement durable et de la mer en date du 1er octobre 2010, travaux de convergence en matière d'inscription des postes vacants non pourvus à la bourse interministérielle des emplois publics (BIEP). Ces souplesses doivent être réellement appliquées, élargies à tous les ministères et systématisées pour tous les postes. Elles sont en effet nécessaires pour faire face aux tensions en matière d'effectifs, en raison notamment de l'inertie de la répartition des compétences sur le territoire avec le non renouvellement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

La création annoncée d'une chambre de compensation nationale va dans le bon sens, même si elle risque d'être lourde et si elle ne répondra vraisemblablement pas à la situation particulièrement difficile des territoires faiblement attractifs (*cf.* 3.). La mission serait d'avis d'autoriser largement les compensations au niveau régional afin de faciliter les mobilités fonctionnelles. Cette faculté de compensation au niveau régional est particulièrement nécessaire pour faciliter les mutualisations.

De telles compensations au niveau régional seraient bien évidemment facilitées par une déconcentration des décisions RH au niveau régional (notamment CAP de mutation au sein d'une même zone de gouvernance BOP).

<sup>4</sup> Ce programme rassemble les dotations de fonctionnement des DDI ainsi que les crédits immobiliers d'une partie des services déconcentrés de l'Etat, soit, pour 2011, 438,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP)- dont 87,2 millions d'euros concernant le fonctionnement courant des DDI. *cf.* projet de loi de finances au 21/12/2010.

Enfin, la possibilité de créer une réserve interministérielle d'ETP mériterait d'être étudiée. Cela permettrait de fluidifier les mouvements inter-BOP et d'anticiper les affectations dans les territoires en sous-effectif chronique.

Par ailleurs, la question de la répartition de la charge des effectifs « support » n'est toujours pas réglée, les ministères ayant le plus contribué lors de la mise en place des DDI risquant d'être injustement pénalisés à terme. Il convient de veiller à ce que ces effectifs ne s'évaporent pas, certains proposant pour ce faire de les intégrer au programme 333, ce qui faciliterait les mutualisations au plan départemental et régional.

**Valider et mettre en place des solutions innovantes de mobilité des agents inter-BOP.**

**Etudier la possibilité de faire porter par le programme 333 les personnels « support » des DDI, voire une réserve interministérielle d'ETP visant à fluidifier les transferts inter-BOP.**

Au-delà des nécessaires travaux de convergence, il apparaît que **les directeurs de DDI sont isolés et auraient besoin d'être mis en réseau**. La mission a en effet relevé l'importance du travail accompli sur le terrain et le fait que les expériences intéressantes ne bénéficiaient plus d'un relai adéquat au niveau national. La mission suggère que le SGG puisse faciliter les échanges entre directeurs par la mise en place et la supervision des outils nécessaires aux échanges de problématiques et de bonnes pratiques :

- création d'espaces extranet réservés par type de DDI (DDTM, DDCS et DDPP, les DDCSPP ayant accès aux deux espaces DDCS et DDPP) ;
- aménagement de plages de temps pour des échanges d'expériences entre DDI lors des regroupements en administration centrale (AC) avec des ordres du jour fixés à partir des demandes des directeurs départementaux, centralisées par le SGG...

Plus généralement, la mission suggère que l'ensemble des directions départementales interministérielles puisse être visité par le SGG (par exemple par un chargé de mission spécialisé pour chaque type de DDI), afin que les directeurs des DDI aient un correspondant identifié et individualisé au SGG. Cette formule permettrait, pendant cette période difficile de construction, de favoriser la circulation de l'information et serait le signe de l'attention des services du Premier ministre.

**Mettre en place des formules de partage des questions et des bonnes pratiques entre DDI d'un même type (réfèrent de haut niveau au SGG, espace Extranet, etc.).**

Enfin, la complexité et la difficulté d'évaluer l'impact de la réforme de façon objective et interministérielle militent pour la **poursuite d'études interministérielles**. La méthodologie mise en place pour le présent rapport a montré qu'il était possible de mener de telles études dans le cadre d'un comité de pilotage à six inspections et conseils généraux et d'un mandat de coordination donné à l'IGA. Le SGG doit pouvoir bénéficier du concours des inspections et conseils généraux concernés par la réforme, ce concours permettant aussi à ces instances de s'acculturer au nouveau fonctionnement de l'État déconcentré.

**Donner au SGG un droit de tirage auprès des six inspections et conseils généraux concernés par la réforme pour la réalisation d'études interministérielles, selon les modalités de pilotage éprouvées par la présente étude et dans le cadre d'un programme de travail à valider au niveau interministériel.**

Compte tenu des observations effectuées dans les six départements test, la mission considère qu'il n'est pas possible de procéder dès 2011 à une réelle évaluation des nouvelles structures. C'est pourquoi elle propose au SGG d'inscrire dans son programme d'étude interministériel les travaux suivants pour l'année 2011 :

- suivi de la mise en œuvre des recommandations de la mission retenues par le SGG dès l'instant qu'un plan d'action avec échéancier est défini ;

- état des lieux des systèmes de remontée des indicateurs de performance ou d'activité ainsi que des outils et critères de répartition des effectifs concernant les DDI ;
- élaboration d'une méthodologie d'évaluation des DDI en travaux préparatoires d'un programme d'audit interministériel des structures DDI pour 2012/2013.

Des précisions relatives à l'objectif de ces études sont données en annexe 6.

La mission propose de pérenniser la structure du comité de pilotage mise en place pour la mission « retour d'expérience des DDI », afin, d'une part, d'assurer les missions interministérielles qui seraient décidées par le Premier ministre dans le cadre d'un plan d'action et, d'autre part, d'apporter une expertise au SGG sur toutes les questions relatives aux inspections concernant les DDI (notamment saisine du SGG concernant des dysfonctionnements de DDI portant sur des aspects transversaux, interministériels).

Dans ce cadre, les rapports d'inspection ministériels comportant des recommandations relatives aux DDI transmis au SGG seraient communiqués au comité de pilotage qui pourrait ainsi capitaliser l'information relative à la mise en place des DDI<sup>5</sup>. Ceci permettrait notamment de nourrir la réflexion interministérielle des résultats des audits ministériels portant sur la mise en œuvre des politiques publiques et évitera des doublons en matière d'inspection ainsi qu'une concentration des missions des corps d'inspection et de contrôle dans les mêmes départements.

### **2.1.2. Le niveau national ministériel doit donner du sens et veiller à l'adéquation missions/moyens, y compris en matière de gestion prévisionnelle des compétences**

Comme le rappelait le Premier ministre, le 16 novembre 2009 : « *les administrations centrales ne doivent pas chercher à tout faire. Elles doivent se concentrer sur trois fonctions précises : donner des directives, évaluer et gérer les cas exceptionnels. Pour le reste, elles doivent s'appuyer sur les administrations déconcentrées.* »

Donner des directives, c'est tout d'abord et fondamentalement **donner du sens à l'action des services** et notamment **fixer des priorités cohérentes avec les moyens alloués**. C'est aussi ne pas rentrer dans le détail de l'exécution pour laisser aux niveaux régionaux et départementaux la marge d'adaptation nécessaire à l'efficacité de leur action, puis évaluer les résultats obtenus et analyser les écarts pour contribuer à leur résorption. C'est enfin prévoir en fournissant aux services déconcentrés les outils nécessaires à leurs missions et en anticipant l'évolution de ces dernières et des compétences nécessaires.

En ne priorisant pas suffisamment les missions pour les mettre au niveau d'effectifs en diminution, les AC passent à côté de leur rôle d'orientation puisque, fatalement, les directeurs, voire parfois les agents, sont amenés à opérer cette sélection.

Ce manque de vision stratégique se manifeste notamment dans la **pauvreté du dialogue de gestion** qui se résume encore souvent à la communication de réductions d'effectifs, alors qu'il devrait surtout porter sur les objectifs et les résultats attendus au regard des moyens disponibles. Les longues circulaires de gestion qui arrivent en fin d'année, alors que le dialogue de gestion devrait être permanent, ne peuvent en aucun cas se substituer à un véritable échange missions/moyens. L'affichage de sureffectifs non-résorbables à court terme (cas des deux départements de Bretagne visités) ou de sous-effectifs chroniques auxquels il n'est pas remédié (cas du Nord) achève de donner à cet exercice un sentiment de décalage par rapport à la réalité des services.

---

<sup>5</sup> L'information du SGG en la matière a été définie lors d'une réunion de travail au SGG le 26 août 2010 mettant en place la présente mission interministérielle : les missions d'évaluation de mise en œuvre des politiques publiques donnent lieu "à échange d'informations par l'intermédiaire du SGG." et un compte rendu de missions effectuées dans le cadre de dysfonctionnement de DDI portant sur la mise en œuvre d'une politique publique est également fait au SGG.

La **multiplicité de donneurs d'ordre**, dont certains n'ont pas de regard sur les moyens, contribue largement à ce phénomène, notamment pour les DDCCS et *a fortiori* pour les DDCCSPP (Cf. annexe 5 – liste des donneurs d'ordre par DDI). Les DDPP ont parfois le sentiment que les directives de la direction générale de l'alimentation (DGA1) et de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ne prennent pas en compte les transversalités à construire, lorsque celles-ci se justifient. Un phénomène de « *déluge de circulaire* » a également pu être rapporté à la mission, en DDTM et en DRJSCS<sup>6</sup>.

Dans ce cadre, il apparaît nécessaire que le secrétariat général de chaque ministère ait un regard sur l'ensemble des directions pourvoyeuses de missions et que les cabinets ministériels se trouvent dans une situation similaire. Le secrétariat général doit en effet être en mesure de mener un véritable dialogue anticipant les missions nouvelles et négociant en contrepartie les charges à supprimer ou à suspendre, afin de faire correspondre moyens et missions. A cet égard, le comité exécutif "jeunesse, sports et cohésion sociale" mis en place par le secrétariat général des ministères sociaux (COMEX)<sup>7</sup> est une enceinte nécessaire. La structure de coordination mise en place pour les DIRECCTE constitue également un exemple d'adaptation à l'interministérialité<sup>8</sup>.

**Rendre lisible la structure opérationnelle nationale chargée du pilotage du réseau DR-DDI et la rendre capable de réguler les missions au regard des moyens.**

Les faiblesses du système de **contrôle de gestion** de la plupart des ministères contribuent à la difficulté de priorisation des missions. Il est en effet souvent impossible de mesurer de façon objective la charge des services et *a fortiori* de donner une vision pluriannuelle des évolutions.

A certaines exceptions près (DGCCRF, notamment), il est apparu à la mission que la répartition des effectifs entre régions n'était pas toujours transparente, faute d'un système d'indicateurs permettant de relier objectifs et moyens nécessaires et faute de critères de répartition objectifs des effectifs existants. Un exercice de péréquation pluriannuel prenant en compte tout à la fois la performance et la faible mobilité des effectifs dans certaines régions en sureffectif théorique, apparaît pourtant nécessaire (cf. également 3.2.3.).

**Faire procéder à une étude sur le dialogue de gestion et sur la qualité de l'outil de contrôle de gestion à mettre en place, afin notamment de déterminer des critères de péréquation des effectifs entre régions et de donner une vision pluriannuelle de l'évolution des effectifs.**

Il est également reproché aux administrations centrales de rester encore trop détaillées dans leurs instructions, alors que les services déconcentrés sont d'abord en quête d'orientations et d'un **appui métier**. L'appui métier ne repose pas sur une conception centralisée des procédures mais sur l'organisation de réseaux métiers.

Cette organisation doit bénéficier prioritairement aux référents de niveau régional, à charge pour eux d'organiser, au sein de leur région, un partage des pratiques « métier ». Elle peut également concerner des experts qu'il convient de réunir à une échelle plus grande : par exemple réseau des responsables du logement des grands départements urbains hors Ile-de-France. Elle doit enfin être

<sup>6</sup> Il est à noter que certaines directions régionales sont également interministérielles (DRJSCS, DIRECCTE, DIRM).

<sup>7</sup> Ce COMEX est "l'instance collégiale de pilotage opérationnel du réseau des DRJSCS". Il comprend : la secrétaire générale des ministères chargés des affaires sociales (SGAS), le directeur général de la cohésion sociale (DGCS), le directeur des sports (DS), le directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA), la directrice des ressources humaines (DRH), le directeur des affaires financières, juridiques et des services (DAFJS), le directeur général de l'ACSé, le secrétaire général du comité interministériel des villes (SGCIV), le chef du service de l'IGAS, le chef du service de l'IGJS, les 2 chargés de mission du SGAS chargés de l'animation des réseaux territoriaux. Par ailleurs, des experts peuvent être associés en tant que de besoin à certaines réunions, par exemple le directeur général du centre national pour le développement du sport (CNDS).

<sup>8</sup> Cf. création le 12 novembre 2010 d'une délégation générale au pilotage des DIRECCTE placée auprès des secrétaires généraux des ministères chargés des affaires sociales et des ministères économiques et financiers.

économique en temps/agents et en déplacements. Les réunions nationales des directeurs des DDI n'ont pas vocation à se substituer à ces réseaux, les directeurs ne pouvant développer une expertise métier suffisante sur tous les sujets du vaste champ de compétence de leur direction interministérielle. Centrées sur les orientations stratégiques ministérielles, ces réunions doivent permettre des échanges entre et avec les DDI.

**Redéfinir les réseaux métiers nécessaires en privilégiant, lorsque cela est possible, un maillage d'expertises de niveau régional.**

**Faire encore évoluer les réunions nationales des directeurs départementaux dans un sens plus stratégique.**

La rénovation des outils de suivi et d'appui métier doit bien évidemment se situer dans un **objectif de convergence des systèmes d'information concernant une même DDI**, en liaison avec le SGG et avec le futur directeur interministériel des systèmes d'information. Elle doit plus largement s'inscrire dans une interministérialité renforcée : rapprochement DGAI/DGCCRF en matière de politique qualité ; rapprochement de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et du délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement en matière de fonctions sociales du logement ainsi que clarification des domaines de compétence entre structures centrales en matière de politique de la ville, etc.

La RÉATE agit en effet « *comme un révélateur, en mettant davantage en relief le caractère étanche des verticalités ministérielles, et la difficulté – tant structurelle que culturelle – des administrations centrales à travailler dans un cadre interministériel.* »<sup>9</sup>. La nécessité de lever ces blocages est inséparable de la RÉATE, à tel point qu'elle peut même être considérée à terme comme l'effet attendu le plus positif de la réforme.

### **2.1.3. Le niveau régional doit piloter, animer et coordonner la mise en œuvre des politiques publiques**

Le rôle des directions régionales n'est pas toujours clair en pratique. Pourtant ce rôle est abondamment décrit dans les circulaires ministérielles et la **nature du pilotage régional** est également précisée dans le guide SGG des relations « niveau régional - niveau départemental » du 26 mars 2010<sup>10</sup>.

Ce pilotage porte ainsi sur :

- « *la fixation des priorités annuelles de l'action de l'État dans la région et des moyens associés, dans le respect des instructions ministérielles ;*
- *l'animation et la coordination de l'action de l'État dans la mise en œuvre des politiques publiques et des programmes d'enquêtes ;*
- *la mise en cohérence de l'action de l'État dans la région en partenariat avec les organismes publics et notamment les nouveaux acteurs régionaux (ARS, Pôle emploi, etc.) ;*
- *l'animation des réseaux de compétence et des échanges de pratiques ;*
- *l'organisation du pilotage des projets de dimension supra-départementale ;*
- *l'organisation du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques, dans un souci d'amélioration continue et d'harmonisation des pratiques. »*

**Animer ou coordonner** n'est pas faire ou commander. Si certains domaines peuvent relever d'une mise en œuvre au niveau régional comme, par exemple, le sport de haut niveau pour les DRJSCS ou la fonction d'autorité environnementale ainsi que la maîtrise d'ouvrage des infrastructures

<sup>9</sup> Rapport d'information déposé le 7 juillet 2010 à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur l'articulation entre la LOLF et les réformes de l'organisation de l'État (MILOLF) par Michel BOUVARD, Jean-Pierre BRARD, Thierry CARCENAC et Charles de COURSON.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000404/index.shtml>

<sup>10</sup> Figurant sur l'extranet SGG : [http://www.mirate.gouv.fr/IMG/pdf/2010-03-26\\_Guide\\_relations\\_DR-DD\\_cle788e1f.pdf](http://www.mirate.gouv.fr/IMG/pdf/2010-03-26_Guide_relations_DR-DD_cle788e1f.pdf).



pour les DREAL, il s'agit d'exceptions. La faculté d'évocation du préfet de région se justifie également par un objectif d'intérêt régional, dans le respect des principes de subsidiarité et de suppléance<sup>11</sup>.

Dans un cas toutefois, il est apparu à la mission que les compétences régionales nécessitent une clarification. Il s'agit des compétences liées à la mer et au littoral, où la complexité de la nouvelle répartition entre les structures créées récemment (DREAL, DIRM et DDTM) justifie une étude approfondie.

**Faire procéder à une étude interministérielle CGEDD - inspection générale des services des affaires maritimes (IGSAM) - inspection générale des armées / Marine - IGA - CGAAER sur le partage des compétences entre DIRM, DREAL et DDTM compte-tenu notamment du partage des responsabilités entre préfets maritimes et préfets "terrestres".**

A cette exception près, la montée en puissance de l'échelon régional est donc plus une question de mise en pratique que de formalisation des rôles de chacun. L'administration centrale doit aussi déconcentrer davantage aux DR la déclinaison de ses politiques, afin de faciliter leur adaptation aux spécificités régionales. Les directeurs régionaux doivent travailler en réseau pour optimiser l'utilisation des compétences, en se gardant de constituer un échelon hiérarchique supplémentaire.

**Déléguer aux directions régionales la déclinaison des politiques publiques en région.  
Leur demander d'assurer de façon opérationnelle leur fonction d'appui métier.**

## **2.2. DECONCENTRER POUR FAIRE MONTER EN PUISSANCE LE NIVEAU REGIONAL**

Sortir des schémas hiérarchiques traditionnels pour travailler en réseau (2.2.1.), donner de la souplesse de gestion aux directions régionales (2.2.2.) et achever la mutation des secrétariats généraux pour les affaires régionales (2.2.3.), telles sont les voies d'une bonne articulation des DDI avec un échelon de pilotage régional renforcé.

### **2.2.1. Travailler en réseau pour conserver et optimiser les compétences**

Le travail en réseau est **d'abord une question d'état d'esprit et de méthode**. Il suppose en effet la reconnaissance du rôle du niveau départemental dans la construction de doctrines régionales et nationales ainsi que la prise en compte de sa spécificité, nécessaire à l'adaptation de la mise en œuvre des politiques publiques aux réalités des territoires et à l'unité de l'action départementale de l'État.

Le travail en réseau permet de **conserver et d'optimiser les compétences** existantes dans la région en les utilisant au bénéfice de tous, sans avoir à les localiser obligatoirement au chef-lieu de région. Il convient en effet de ne pas confondre coordination régionale et concentration des expertises au chef-lieu. La mutualisation de fonctions n'exige pas nécessairement la création d'une structure dans l'organigramme de la DR. Elle peut aussi se traduire par l'utilisation d'expertises présentes en DD, moyennant une convention de prestation de service assurant à l'agent (comme à la structure départementale d'emploi) une transparence sur le temps de travail consacré à l'échelon régional et sur la mise à disposition des moyens de déplacement correspondants.

---

<sup>11</sup> Cf. extrait de l'article 2 du décret du 26 avril 2004 modifié : « (...) Le préfet de région peut également évoquer, par arrêté, et pour une durée limitée, tout ou partie d'une compétence à des fins de coordination régionale. Dans ce cas, il prend les décisions correspondantes en lieu et place des préfets de département. (...) » et extrait de la circulaire du 20 juillet 2010 : « L'exercice du droit d'évocation se justifie lorsque les nécessités de la coordination régionale l'imposent « à des fins de coordination régionale » : il doit être justifié par un objectif d'intérêt régional et s'appliquer sur au moins deux départements de la région. ».

Cette méthode apparaît encore plus nécessaire dans les régions qui, comme en Bretagne, sont en surnombre dans les départements, ce qui empêche de disposer en DR de toutes les expertises souhaitables. Elle s'avère adaptée dans les régions ayant peu de départements, en alternative à la création d'une structure régionale trop consommatrice en effectif au regard des enjeux de coordination. Elle permet enfin de disposer de professionnels ayant une bonne connaissance des contraintes et des enjeux techniques ainsi que de désamorcer les conflits latents entre un échelon régional trop éloigné de la vraie vie et qui peut être tenté de se positionner en « *deuxième administration centrale* ».

En outre, ce mode d'organisation produit trois avantages : la démonstration de l'intérêt du niveau départemental, le maintien en DDI d'un nombre d'agents permettant une efficacité de gestion, enfin des économies budgétaires en raison des différentiels de coûts fonciers existant entre métropole chef-lieu de région et ville chef-lieu de département. Ainsi en Midi-Pyrénées, le DREAL organise la réflexion régionale par domaines (eau et biodiversité, énergie-climat...). Chaque domaine, défini en comité des directeurs, est attribué à un chef de service en DREAL en binôme avec un DDT référent. Ces binômes contribuent à la définition des stratégies et des moyens qui y sont attachés (en termes d'effectif, de compétences et de besoin de formation...). Ces binômes concourent ainsi à l'enrichissement du dialogue de gestion.

Plus globalement, il apparaît à la mission que la **règle de la modularité appliquée à l'échelon départemental fait également sens au niveau régional**<sup>12</sup>. Si les DR doivent assurer des fonctions incontournables de pilotage et d'animation métier, il ne peut y avoir un modèle unique pour les compétences opérationnelles facultatives dont la mutualisation doit obéir au principe de subsidiarité.

Des mutualisations volontaires actées en CAR ou l'exercice du pouvoir d'évocation par le préfet de région peuvent s'avérer plus adaptés qu'un processus de régionalisation initié au plan national et pas toujours bien anticipé, comme cela a été le cas pour la tarification des services exerçant les mesures de protection des majeurs. Ce processus déconcentré permet en outre d'adapter le dispositif local à l'échelonnement des suppressions de postes et à la taille des départements composant la région.

Dans le cadre de son rôle de pilotage et d'animation des réseaux métier, la DR peut être également amenée à suggérer des coopérations interdépartementales, à susciter des réunions interrégionales lorsque le sujet le justifie, à piloter des réunions de DDI ou encore à organiser des formations métier adaptées aux besoins locaux.

**Acter la modularité des DR pour tenir compte de la taille des régions et des enjeux locaux qui peuvent justifier la mutualisation régionale de certaines fonctions.**

La mission a pu constater, de façon incidente, que le rôle des unités territoriales (UT) des DIRECCTE, des DREAL et celui des délégations territoriales de l'ARS restaient encore flous. Les UT DIRECCTE rencontrées sont en attente d'évolution et peinent à trouver leur place dans une double loyauté préfet/DR. La dénomination « UT DREAL » pourrait être, à terme, une source de confusion si ces UT traitent des dossiers en concurrence avec les DDTM, au-delà de leur rôle historique « ex DRIRE ». Quant aux délégations territoriales des ARS, leur constitution récente et les priorités des ARS ont conduit à l'apparition de dossiers orphelins, dont la charge pèse sur les DDCS(PP) sans l'attribution des moyens correspondants (fonctions liées aux personnes handicapées notamment). Cette situation intermédiaire n'est pas acceptable au-delà de quelques mois et pèse particulièrement sur la direction de ces DDI.

---

<sup>12</sup> « La modularité est un principe essentiel de la réforme. Nous avons refusé le systématique dans l'organisation au niveau local. Cela va se traduire par des organigrammes internes qui seront adaptés aux besoins locaux, sous le pilotage des préfets. C'est un principe révolutionnaire, puisque dorénavant il n'y aura plus une organisation unique sur l'ensemble du territoire. » Discours du Premier ministre du 16 novembre 2009.

### 2.2.2. Donner de la souplesse au niveau régional

Les **marges de manœuvre conférées aux préfets de région et aux DR** contribueront à asseoir l'autorité de ces dernières et à faciliter la construction d'un lien de confiance entre DR et DDI, parce qu'elles leur permettront de trouver ensemble des solutions, notamment pour s'adapter à la réduction des moyens. Ainsi, les DDPP ont salué la prise en charge par les services régionaux de l'alimentation des DRAAF (SRAL) de la cohérence des plans de lutte contre les épizooties et les DDCS ont apprécié le concours volontaire des DRJSCS en matière d'accueil collectif des mineurs, durant l'été.

D'une manière générale, la montée en puissance de l'échelon régional ne pourra porter ses fruits que dans le cadre d'une délégation large, portant tant sur la gestion des ressources humaines que sur la répartition des moyens disponibles pour la région.

Sans méconnaître les contraintes budgétaires, la mission considère que la révision générale des politiques publiques (RGPP) a accentué un processus de recentralisation attribué par les administrations centrales à la loi organique relative aux lois de finance (LOLF), mais contraire à l'esprit de responsabilisation voulu par le législateur.

Ce phénomène a été constaté notamment en DDTM où les anciens directeurs de DDEA ont remarqué que leur liberté d'affectation des cadres au sein de leur direction avait été restreinte avec la création des DDTM. Certaines DDI ont indiqué n'avoir jamais eu connaissance de leur dotation de fonctionnement effectives jusqu'à la toute fin d'année 2010.

Le dernier rapport de la Mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF)<sup>13</sup> note ainsi que « *des pratiques anciennes inadaptées ont ressurgi comme les notifications tardives de crédits, alors que d'autres perdurent comme le fléchage des crédits depuis les administrations centrales.* » La fongibilité asymétrique a été perdue de vue de même que la possibilité de recrutement d'un contractuel sous plafond d'emploi (cf. témoignages recueillis dans le Nord).

**Donner aux DR les marges de manœuvre suffisantes pour mettre en place de véritables dialogues de gestion RBOP/DDI prenant en compte les contraintes de moyens dans la détermination des objectifs.**

Cette déconcentration sera d'autant plus aisée que les administrations centrales mettront à disposition des outils de contrôle de gestion opérationnels, pas trop lourds à renseigner et utiles au management local. La légèreté du dispositif est d'autant plus nécessaire que les DDI font actuellement face à un foisonnement d'outils qui leur sont souvent de peu d'utilité pour mettre en place leurs propres tableaux de bord de pilotage (hors outil CCRF).

Cette déconcentration devrait aussi permettre une coordination inter-DR sur les dotations des DDI qui relèvent de plusieurs DR. En outre, une telle coordination est facilitée par l'intervention d'un SGAR devenant le pivot d'une transversalité des moyens au niveau régional.

### 2.2.3. Renforcer le rôle pivot du SGAR en confortant ses évolutions

La mission a pu constater la restructuration des SGAR et l'évolution de leurs composantes avec la montée en puissance des fonctions de soutien mutualisées : plate-forme ressources humaines (RH), service des achats, gestion du BOP 333 et des nombreux BOP transversaux créés récemment<sup>14</sup>, fonctions immobilières en liaison avec le secrétaire général de la préfecture chef-lieu, mutualisation interministérielle des fonctions de communication.

<sup>13</sup> Cf. rapport d'information du 7 juillet 2010 de la MILOF, précité.

<sup>14</sup> BOP 309 relatif à l'immobilier propriétaire (et État exemplaire dans le plan de relance), BOP 722 "contribution aux dépenses immobilières" ; BOP 303 (CADA) ; BOP 104 "insertion des populations immigrées" (relevant de la DRJSCS en 2010 et de nouveau du SGAR semble-t-il en 2011), BOP 148 fonction publique (formation et SRIAS).

Le mouvement n'est pas totalement achevé dans les structures et les esprits. Les plates-formes RH restent encore trop peu impliquées dans la vie des services alors qu'elles pourraient être d'une grande aide pour les structures départementales. Le séminaire sur les risques psycho-sociaux organisé par la plate-forme RH du Nord est un bon exemple de ce qui peut être fait de façon concrète, de même que la mutualisation des formations en Bretagne et en Languedoc-Roussillon.

Il importe que ces plates-formes puissent davantage accompagner les DDI, celles-ci n'ayant pas toujours les compétences RH nécessaires en leur sein (diagnostic individualisé, aide à la définition des priorités et des enjeux de gestion prévisionnelle des RH, identification des bons interlocuteurs). La plupart des DDCS et des DDPP (*a fortiori* des DDCSPP) ne disposent pas en leur sein des compétences nécessaires à une gestion RH de proximité, particulièrement complexe en l'absence d'harmonisation des règles ministérielles.

**Reconnaître aux plates-formes RH un rôle d'accompagnement des DDI (notamment celles en difficulté) et orienter davantage leur action en ce sens dès 2011.**

Par ailleurs, la mission s'est interrogée sur le maintien du nombre actuel de chargés de mission sectoriels en SGAR, notamment dans le Nord-Pas-de-Calais où la synthèse entre deux départements paraît assez aisée. Avec la montée en puissance de DR plus larges et plus solides, il convient de s'interroger sur la plus-value des chargés de mission sectoriels et d'envisager, notamment dans les régions rassemblant peu de départements, la réduction de leur nombre au bénéfice d'une structure plus légère de type cabinet. Une telle structure, de haut niveau, serait plus impliquée dans la préparation de réunions présidées par le préfet de région ou le SGAR et dans des tâches de communication que dans le suivi de dossiers spécifiques. Ce point est évidemment à moduler pour des régions comme Rhône-Alpes ou Provence-Alpes-Côte-d'Azur où la tâche de synthèse est plus lourde et où les fonctions d'aménagement du territoire au bénéfice des départements excentrés est plus nécessaire.

De même convient-il de s'interroger sur l'évolution du profil souhaitable des SGAR et SGAR adjoints, le centre de gravité des fonctions du SGAR ayant été orienté vers la gestion.

### **3. UNE CONDUITE DU CHANGEMENT A RENFORCER**

Une fois les structures régionales bien positionnées, il n'en demeure pas moins que les bouleversements sont de taille et qu'il convient de maintenir un dispositif d'accompagnement fort. La conduite opérationnelle du changement relève, certes, du management local et il est donc essentiel que directeurs départementaux et préfets continuent à donner des impulsions en matière d'échanges de pratiques et à maintenir une communication interne vivante.

Mais l'accompagnement vers le changement est aussi de la responsabilité du niveau supérieur. Il convient en premier lieu de construire un environnement favorable à la réforme (3.1.). Il faut ensuite investir dans les ressources humaines (3.2.).

#### **3.1. DONNER TOUTES SES CHANCES A LA REFORME EN CONSTRUISANT UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE**

Donner toutes ses chances à la réforme, c'est lui permettre de développer ses potentialités grâce à l'instauration d'un contexte favorable en matière de RH et d'immobilier (3.1.1), c'est aussi aider, dans cette période difficile, les cadres qui portent la réforme et en supportent les contradictions, inévitables en cette phase transitoire (3.1.2.)

##### **3.1.1. Aboutir rapidement sur l'harmonisation RH (dont action sociale) et les regroupements immobiliers**

Lors de son discours du 16 novembre 2009, le Premier ministre avait insisté sur le caractère insupportable des divergences de gestion RH et sur le rythme nécessaire à la réforme<sup>15</sup>. Il s'agit maintenant de construire « les fondations » d'un dispositif territorial qui ne peut plus tenir longtemps sur un socle interministériel aussi fragile. Si les agents peuvent comprendre que toutes les difficultés ne puissent pas être aplanies en quelques mois, ils admettent difficilement que des questions aussi concrètes et immédiates que les rémunérations d'astreinte ou le prix du ticket restaurant n'aient pas encore reçu de solution.

Au-delà de mesures concrètes et effectives, les cadres ont besoin d'informations sur l'avancement des travaux. Les directeurs ont, quant à eux, besoin d'informations privilégiées sur les points de blocage et leurs marges de manœuvre pour faire vivre le dialogue social local. La fiche transmise aux directeurs par le SGG (cf. annexe 7) correspond à ces attentes, avec toutefois quelques semaines de retard compte-tenu de l'élection des représentants du personnel aux CTP des DDI à la mi-octobre qui a conduit à réunir ces premiers CTP fin novembre/début décembre.

Cependant, beaucoup reste à faire en matière de mobilité (publication à la BIEP notamment) ou d'action sociale et aucun calendrier n'est fixé en matière de rémunération.

#### **Lister les objectifs RH à venir en précisant, pour certains d'entre eux, un calendrier.**

Pour ce qui concerne les regroupements immobiliers restants, la mission souligne à nouveau leur caractère nodal, l'échec des regroupements ayant un coût humain et un coût en fonction support qui est à intégrer dans les choix effectués sous l'égide de France Domaine (cf. 2.1.1.). Si certains regroupements s'avéraient impossibles à brève échéance, les directions concernées devraient bénéficier d'une attention particulière.

<sup>15</sup> « Il faut que les administrations centrales accélèrent la convergence de leurs façons de travailler, en matière de fonctions support, en matière de ressources humaines, en matière de systèmes d'information. Là encore, la question essentielle est celle du rythme. La réforme de l'administration territoriale de l'Etat rend inéluctables de nombreuses évolutions, toujours retardées ; elle rend insupportables certaines contradictions jusqu'ici tellement difficiles à résoudre. »

### 3.1.2. Repérer et accompagner ponctuellement ceux qui en ont le plus besoin

La mission a constaté, dans tous les sites visités, des phénomènes caractérisés de souffrance au travail<sup>16</sup>. La mission appelle fermement l'attention sur cette réalité qui nécessite, de son point de vue, d'une part, des **actions d'urgence** et, d'autre part, de réelles mesures d'accompagnement.

Certaines initiatives ont été prises localement ou de façon ministérielle mais la mesure des signaux d'alerte est difficile et se rajoute aux plannings déjà trop chargés de secrétaires généraux des DDI. La mission préconise toutefois de ne pas attendre pour :

- mettre en place un recueil des données pertinentes d'alerte, en veillant à ne pas trop alourdir la tâche des SG de DDI (par exemple demandes de mutations externes, taux de vacance par rapport à l'effectif cible de l'année « n », arrêts de maladie de plus de 15 jours, évolution des arrêts maladie de moins de 15 jours, non-respect des horaires minima et maxima) ;
- s'assurer qu'un dispositif d'écoute indépendant est à la disposition de tous les agents.

**Faire vérifier par les plates-formes RH que des dispositifs de repérage des risques psychosociaux et d'écoute ministériels ont été mis en place et, dans le cas contraire, faire apporter par ces plates-formes une assistance pour leur généralisation à tous les agents, en mutualisant l'existant.**

Les sessions d'échanges de pratiques coordonnées par le ministère de l'agriculture illustrent bien le type de dispositif à construire en réponse à la forte attente de partage d'expérience des directeurs et directeurs adjoints qui, en évitant de transmettre à leurs collaborateurs leurs inquiétudes sur la mise en œuvre de la RéATE, se retrouvent isolés (*cf.* éléments en annexe 8).

**Poursuivre l'offre d'échanges de pratiques entre directeurs et directeurs adjoints des DDI afin de rompre leur isolement.**

Ces mesures ne constituent qu'un palliatif et ne peuvent remplacer ni une meilleure adéquation des objectifs aux moyens, ni une reconnaissance des efforts accomplis, ni une mise en perspective des réformes en cours et à venir. La mission a ainsi noté que les cadres des directions qui avaient pu participer à une démarche de projet de service étaient moins inquiets. Les démarches « qualité » peuvent aussi être des vecteurs intéressants de dialogue (par exemple au sein de la DDPP).

Ces démarches doivent toutefois être reliées aux moyens, viser à faciliter l'adaptation des exigences du service aux moyens disponibles (exemple de la démarche qualité en Ille-et-Vilaine en matière d'application du droit des sols - ADS) et non à rajouter des contraintes à l'exécution des missions. Ces démarches permettent de « donner du sens » à des agents qui ont le sentiment de ne plus tout à fait appartenir à leur ancienne culture et doivent construire un nouveau sentiment d'appartenance.

Ces démarches doivent être pilotées de façon dynamique pour éviter de donner un sentiment de piétinement. Une aide externe peut être nécessaire en DDCS ou en DDPP pour les piloter car ces travaux sont très chronophages. La mission a en effet noté que l'attention portée aux actions concrètes pour bâtir une culture commune avait pu fléchir en cours d'année 2010, à cause de la charge de travail des DDI et des DDI adjoints.

En matière d'**accompagnement des cadres**, il est apparu à la mission que le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT) avait mis en place un dispositif particulièrement intéressant, dispositif qui allie une offre d'entretiens et de suivi de carrière personnalisés et la possibilité de recourir à du coaching individuel ou collectif (*Cf.* annexe 9). Les cadres appartenant aux mêmes DDI, mais pas au même ministère, n'ont pas manqué de noter l'inégalité de traitement en la matière.

<sup>16</sup> « Les risques psychosociaux au travail : les indicateurs disponibles » in *Dares Analyses*, n°081, décembre 2010.

Il pourrait être utile d'envisager la mise en cohérence, à terme, des dispositifs ministériels d'accompagnement des cadres, notamment pour l'appui aux structures interministérielles ainsi que pour le conseil à apporter aux préfets en matière de choix des directeurs et des directeurs adjoints des DDI.

**Dégager des crédits d'accompagnement utilisables localement pour les structures qui rencontrent des difficultés à élaborer leurs projets de service ou ont besoin d'un appui en matière de communication interne.**

**Mettre en place, dans chaque ministère ou dans le cadre d'un réseau interministériel, des formules d'accompagnement ponctuel concernant *a minima* les cadres.**

### **3.1.3. Maintenir un niveau d'effectifs support suffisant au niveau départemental pendant toute la phase de mise en place**

La mission souhaite enfin appeler à nouveau l'attention sur les charges de soutien liées à la mise en place des DDI dans un contexte de diversité : des systèmes d'information, des règles de gestion RH et de BOP à gérer, dont seulement certains sont raccordés à CHORUS. En outre, les directions régionales n'ont pas toujours été en mesure d'assumer, dès 2010, leurs fonctions d'appui RH dans un contexte interministériel.

Les déménagements, la prise en charge de multiples systèmes de gestion RH impliquent, de façon transitoire, un travail considérable de la part des secrétariats généraux des DDI. Faute d'effectifs suffisants ou adaptés, ce sont souvent les directeurs ou leurs adjoints qui doivent s'impliquer dans ces tâches matérielles. Les prélèvements d'effectifs pour CHORUS sont, dans ce cadre, extrêmement mal vécus, d'autant que la charge de travail restant en DDI n'est pas négligeable et reste encore mal estimée.

Au-delà des effectifs, la mission a noté la fragilité de certaines équipes "support" notamment en DDCS, DDPP ou DDCSPP, certains agents voire certains secrétaires généraux n'ayant pas d'expérience préalable à l'exercice de leurs fonctions.

Incidemment, la mission souhaite appeler l'attention sur le fait que la réduction des effectifs consacrés aux missions finit par augmenter mécaniquement le ratio des effectifs consacrés au support, la logique des centres de service partagés (CSP) ou autres pôles support intégrés ne pouvant gommer totalement la nécessité de fonctions support de proximité. Par ailleurs, les mutualisations ne peuvent se faire là où il n'existe plus d'effectifs dédiés à ces fonctions.

Réduire les effectifs dédiés à ces fonctions en dessous d'un seuil minimum conduit l'encadrement à consacrer une partie importante de son temps à des tâches logistiques, ce qui n'est résolument pas l'objectif poursuivi. Cela accroît la charge de travail qui pèse sur eux et les empêche de mener les actions de dynamisation nécessaires à la réussite de la réforme et au service du public.

**Maintenir un minimum d'effectifs support au niveau départemental tant que les harmonisations RH et de systèmes d'information n'auront pas réduit la charge de travail.**

## **3.2. INVESTIR DANS LES RESSOURCES HUMAINES**

La valorisation de l'interministérialité doit tout d'abord conduire à des actions d'acculturation et de formation (3.2.1.) en complément des plans de formation ministériels et interministériels classiques (3.2.2.). Elle doit aussi porter les ministères à reconstruire des parcours de carrière valorisant tant l'expertise que les capacités de management acquises en DDI (3.2.3.) et à prendre des initiatives pour les territoires faiblement attractifs (3.2.4.).

### 3.2.1. Investir dans la formation interculturelle

La culture des cadres doit évoluer rapidement pour leur donner une vision plus large et interministérielle de l'administration.

Cette « nouvelle donne » doit d'abord être bien intégrée par les cadres d'administration centrale avec la systématisation de stages d'immersion d'au moins deux semaines en DDI et/ou en préfecture :

- en formation initiale pour tous les cadres de la fonction publique d'État ;
- et/ou en formation prise de poste pour les cadres sans expérience récente en service déconcentré accédant à des postes de responsabilité d'administration centrale ou régionale ou à des fonctions de contrôle ou d'inspection.

**Acculturer les cadres dirigeants centraux et régionaux au nouveau positionnement des acteurs territoriaux.**

Pour ce qui concerne les membres du corps préfectoral, le caractère perfectible des relations avec les préfets a été souligné lors des journées interministérielles d'échanges de pratiques entre directeurs et directeurs adjoints. Deux enjeux spécifiques ont été identifiés :

- la nécessité de ne pas cantonner les DDI dans la réaction (gestion des urgences, confusion de l'urgent et de l'important) pour que leurs responsables puissent dégager du temps pour construire une stratégie locale à plus long terme ;
- la difficulté de positionnement des préfets par rapport à l'échelon régional.

Ces difficultés concernent aussi les secrétaires généraux des préfectures qui doivent trouver un nouveau rôle dans le dispositif (cf. point 1.2.2). Les membres du corps préfectoral et notamment les nombreux entrants ou ceux qui n'ont pas été en poste au moment de la réforme doivent en effet bien situer le nouveau positionnement de la préfecture, du préfet de région et intégrer dans leur pratique managériale la notion d'état-major resserré autour du préfet.

Parallèlement, une formation « prise de poste » des nouveaux directeurs et directeurs adjoints doit être mise en place, qu'il s'agisse de directeurs départementaux ou de directeurs régionaux. La mission recommande que cette formation prise de poste comprenne un module commun de management interculturel piloté par le SGG et permettant à ces directeurs de mieux se connaître et se situer les uns par rapport aux autres. Le rattachement de sous-préfets d'arrondissement à ces modules communs est à envisager.

**Poursuivre les formations-action des membres du corps préfectoral leur permettant d'acquérir les nouvelles postures induites par la réforme et de perfectionner leur gestion de la collégialité.**

**Créer une formation prise de poste pour les DDI, DDI adjoints, DR et DR adjoints avec des modules interministériels communs.**

Localement, il convient de poursuivre les actions d'acculturation engagées pendant les préfigurations au sein des DDI et de les étendre aux cadres des directions régionales. Séminaires, réunions d'information, courtes rencontres périodiques, outils de communication interne, visites guidées, tous les moyens doivent être utilisés pour bâtir un esprit DDI et réduire la méfiance entre préfectures, DDI et DR.

**Recommander aux responsables départementaux et régionaux d'organiser des journées d'acculturation, de mise en commun des bonnes pratiques entre cadres de cultures et de structures différentes.**



### **3.2.2. Maintenir une offre cohérente et lisible de formation**

Au-delà de ces actions volontaristes visant à faire évoluer les mentalités et les postures l'offre de formation offerte aux agents des DDI doit être confortée par, d'une part, une offre élargie de formations interministérielles et, d'autre part, des offres de formation métier adaptées aux évolutions des missions et aux nouveaux publics des DDI. Il ne faut en effet pas confondre interministérialité et polyvalence. Si les formations à la conduite de réunion et à la bureautique doivent à l'évidence être totalement interministérielles, les formations métiers doivent maintenir un haut niveau d'expertise, tout en prenant en compte, dans la construction de leur contenu, la nouvelle richesse interculturelle des personnels des DDI.

Les ministères doivent ainsi maintenir un réseau structuré en matière de formation métier et une offre de formation adaptée dont la maîtrise d'ouvrage est nationale ou régionale. La montée en puissance de l'échelon régional devrait normalement se traduire par la création de stages déconcentrés lorsque les effectifs à former le justifient.

**Maintenir un effort soutenu en matière de formations ministérielles métier, en les adaptant à la plus grande diversité des agents des DDI.**

### **3.2.3. Reconstruire des parcours de carrière attractifs, de manière à préserver les compétences techniques à tous les niveaux**

En matière de compétence, rien ne remplace un parcours de carrière formateur qui permet de disposer de cadres de direction ayant un profil adapté. A cet égard, la scission de l'ex réseau DRASS/DDASS (direction régionale/départementale des affaires sociales) avec la création des ARS ainsi que l'arrêt pendant plusieurs années du recrutement d'inspecteurs de la jeunesse et des sports posent avec acuité le problème spécifique du vivier de cadres dirigeants compétents en matière de cohésion sociale.

**Ouvrir d'urgence la question du vivier des futurs directeurs et adjoints de DDI pour les DDCCS(PP).**

Plus largement, chaque ministère doit reconstruire des parcours de carrière favorisant l'alternance de postes entre administration centrale, direction régionale et direction départementale, en donnant toute sa valeur à l'expérience en DDI. Ces nouveaux parcours de carrière doivent être lisibles pour les agents, notamment dans le cadre des cotations de prime de fonction et de résultat (PFR). Si la compétence technique doit être cultivée, l'ouverture d'esprit donnée par l'interministérialité doit être considérée comme un enrichissement qui donne accès aux postes de direction.

Ces parcours de carrière seront d'autant plus clairs pour les agents qu'ils pourront recevoir un conseil d'orientation personnalisé, comme au MAAPRAT ou au MEEDDTL (cf. annexe 9 - dispositifs mis en place par le MAAPRAT et le MEEDDTL en matière d'accompagnement)

**Reconstruire des parcours de carrière valorisant les expériences en DDI, tout en préservant les compétences techniques à tous les niveaux.**

Ces parcours de carrière seront d'autant plus attractifs qu'ils pourront être variés et permettre notamment des mobilités fonctionnelles sans mobilité géographique. En cette période de grand changement et de réduction drastique des effectifs, une porosité des parcours inter-BOP est non seulement possible mais nécessaire, dans le cadre d'un objectif de mobilité hors ministère d'origine et en application de la loi n°2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

**Accroître et valoriser la mobilité interministérielle en suivant les réalisations chiffrées des ministères et en identifiant la mobilité interministérielle comme un critère de bonne gestion RH ministérielle, sous le contrôle de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).**

#### **3.2.4. Prendre des initiatives pour les territoires faiblement attractifs**

Il est enfin indispensable de trouver les moyens d'affecter partout les effectifs nécessaires au maintien des missions essentielles. Il est nécessaire d'éviter que les DDI les moins attractives contribuent davantage aux réductions d'effectif. La situation particulièrement difficile constatée en Pas-de-Calais et dans le Nord montre que les dispositifs actuels d'affectation des personnels ne permettent pas de répartir justement les effectifs.

Compte-tenu de l'acuité de ce problème la mission suggère qu'un dispositif spécifique soit mis en œuvre par les responsables de programme (R-PROG) et les directeurs des ressources humaines (DRH) ministériels afin de combler les déficits les plus criants. Toutes les formules et tous les moyens possibles ont vocation à être combinés :

- primes spécifiques et *boni* de carrière en cas de passage sur certains postes ;
- missions de renfort ponctuelles (contrats à durée déterminée spécifiques...);
- assouplissement accru des transferts inter BOP ;
- missions d'accompagnement pour l'optimisation des procédures ;
- déconcentration du recrutement avec règles spécifiques de maintien dans le 1<sup>er</sup> poste, etc.

**Valoriser les postes peu attractifs pour répondre aux besoins de la population installée dans les territoires concernés.**

## CONCLUSION

Malgré des délais contraints, cette mission a permis aux membres des inspections et conseils généraux d'apprécier la réalité de la nouvelle organisation territoriale de l'Etat. Au regard des objectifs de la RéATE, un goût d'inachevé prédomine.

Les directions départementales interministérielles sont dans une situation très inconfortable "au milieu du gué". Leurs cadres ont le sentiment que les administrations centrales n'ont pas encore pris la mesure des efforts qui leur sont demandés et du changement de mentalité que cette réforme implique à tous les niveaux. Ils restent désemparés face à des directions régionales qui n'ont pas encore tous les moyens de leurs objectifs et qui peinent bien souvent à se positionner.

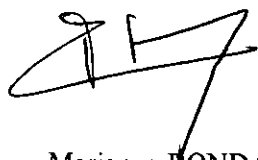
S'il convenait de retenir seulement trois orientations, les signataires du présent rapport proposent :

- la nécessité d'avancer vraiment sur la voie des harmonisations en matière de gestion des ressources humaines et d'action sociale, en respectant les engagements de délai et les promesses en termes de mobilité interministérielle ;
- l'exigence de déconcentration des responsabilités, tant au niveau régional que départemental, selon les principes de subsidiarité et de suppléance posés par la RéATE avec, à la clé, un juste positionnement des directions régionales ;
- la nécessité de mettre en adéquation les missions avec les moyens alloués.

La mission tient à saluer le travail accompli par les acteurs de la réforme, en administration centrale comme en services territoriaux et tout particulièrement par les préfets ainsi que les équipes de direction des DDI qui sont en "première ligne". Leur foi en leur mission de service public reste intacte. Paradoxalement, c'est sans doute ce qui les fragilise le plus face aux obstacles qui continuent à s'élever sur leur route, alors qu'ils ont à cœur de représenter dignement l'Etat et l'intérêt général sur l'ensemble du territoire de la République.

Il faut maintenant leur donner le temps de consolider les directions mises en place, en garantissant stabilité des structures et perspectives viables en termes d'articulation missions/moyens.

**INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION**



Marianne BONDZ



Cyrille BRET



François LANGLOIS

**INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES**




Pierre NAVES

**CONSEIL GENERAL DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX**

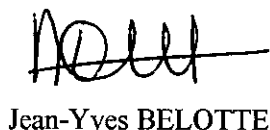


Odile BOBENRIETHER

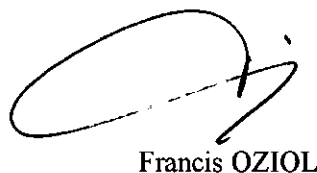


Claire GAUDOT

**CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

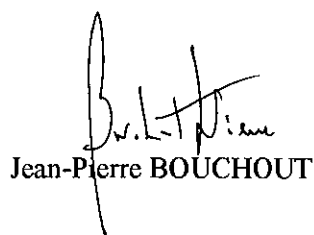


Jean-Yves BELOTTE



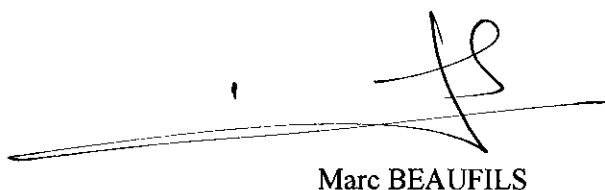
Francis OZIOL

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



Jean-Pierre BOUCHOUT

**INSPECTION GENERALE DES SERVICES DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION  
ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES**



Marc BEAUFILS



## **ANNEXES**

## ANNEXES

ANNEXE 1 - LETTRE DE MISSION .....	2
ANNEXE 2 - COMPOSITION DU COMITE DE PILOTAGE.....	9
ANNEXE 3 - METHODOLOGIE DE LA MISSION .....	10
- Grille d'analyse départementale	
- Grille d'analyse régionale	
- Questionnaire administration centrale	
ANNEXE 4 - LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	27
ANNEXE 5 - LISTE DES DONNEURS D'ORDRE PAR DDI.....	29
ANNEXE 6 - PRECISIONS METHODOLOGIQUES SUR LES ETUDES PROPOSEES .....	32
ANNEXE 7 - CONVERGENCE RH - DOCUMENT SGG TRANSMIS AUX DDI LE 10 DECEMBRE 2010.....	34
ANNEXE 8 - SESSIONS D'ECHANGES ENTRE DIRECTEURS ET DIRECTEURS ADJOINTS ORGANISEES EN 2010.....	37
ANNEXE 9 - DISPOSITIFS MIS EN PLACE PAR LE MAAPRAT ET LE MEEDDTL EN MATIERE D'ACCOMPAGNEMENT .....	41
ANNEXE 10 - LISTE DES SIGLES .....	45

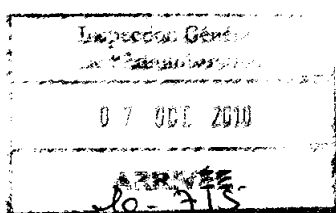
Les fiches territoriales figurent dans un tome 2 du rapport, classé confidentiel.

## ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



*Le Premier Ministre*  
13 19 / 10 / SG

Paris, le 4 OCT. 2010



à

Monsieur Jean-Louis BORLOO, Ministre  
d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du  
développement durable et de la mer, en charge des  
technologies vertes et des négociations sur le climat  
Monsieur Eric WOERTH, Ministre du travail, de la  
solidarité et de la fonction publique  
Madame Christine LAGARDE, Ministre de  
l'économie, de l'industrie et de l'emploi  
Monsieur Brice HORTEFEUX, Ministre de  
l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités  
territoriales  
Madame Roselyne BACHELOT-NARQUIN, Ministre  
de la santé et des sports  
Monsieur François BAROIN, Ministre du budget,  
des comptes publics et de la réforme de l'Etat  
Monsieur Bruno LE MAIRE, Ministre de  
l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche  
Monsieur Marc-Philippe DAUBRESSE, Ministre de  
la jeunesse et des solidarités actives

Objet : *Audit des directions départementales interministérielles*

*La création et la mise en place depuis le début de l'année des nouvelles directions départementales interministérielles (DDI), dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, impose de redéfinir le cadre des interventions des différentes structures ministérielles et interministérielles en charge de l'inspection et de l'audit des services déconcentrés (conseils généraux, inspections, inspections générales et autres services placés sous votre autorité).*

*Un groupe de travail associant l'ensemble de ces organismes sous l'égide du secrétariat général du gouvernement a défini les principes et les modalités de coordination des missions d'audit, d'évaluation et d'inspection concernant les directions départementales interministérielles.*

*Les orientations qui ont été définies dans ce cadre permettent de constituer un réseau coordonné d'audit. Le secrétaire général du gouvernement définira d'ici la fin de l'année, avec les conseils généraux et corps d'inspection concernés, le programme de travail de l'année 2011.*



*Sans attendre cette échéance, il est nécessaire de procéder, dès l'automne 2010, à une première évaluation coordonnée du fonctionnement des DDI destinée à établir un premier retour d'expérience.*

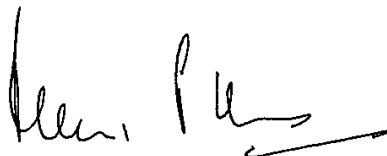
*L'établissement de ce premier bilan exige une approche interministérielle à laquelle je souhaite que contribue chacun des conseils généraux et inspections générales concernés, selon les modalités de coopération définies au sein du groupe de travail qui les a réunis.*

*Six départements, choisis dans trois régions différentes, feront l'objet de cette première mission conjointe qui devra se dérouler en octobre et novembre et rendre son rapport de synthèse à la fin de l'année.*

*Pour l'établissement de ce retour d'expérience comme pour les futures évaluations de ces structures, je souhaite que ce travail soit effectué par des équipes d'audit constituées de membres du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), de l'inspection générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (IGCCRF), du conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER), de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) et de l'inspection générale de l'administration (IGA).*

*Je demande par ailleurs à l'inspection générale de l'administration de coordonner, en étroite liaison avec les conseils généraux et inspections générales concernées, l'organisation de ces missions conjointes et l'élaboration du rapport de synthèse.*

*Je vous remercie des instructions que vous donnerez pour faciliter le déroulement de ce processus et je vous demande de solliciter dès à présent les conseils généraux ou inspections générales qui y participeront.*



François FILLON

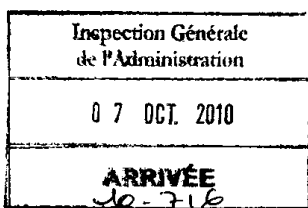


*Le Premier Ministre*  
13 27 / 10 / SG

Paris, le 5 OCT. 2010

*A. M. ...*  
*+ copie*  
*...*

à



Monsieur le Chef de l'inspection générale de  
l'administration

**Objet : Mission relative à la coordination des missions conjointes de retour d'expérience des directions départementales interministérielles**

**P.J. : 2** Lettre du 4 octobre 2010 adressée aux ministres concernés  
Note de méthodologie

Dans le prolongement de la mission générale d'appui que l'inspection générale de l'administration a assurée auprès de la mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (MIRATE), je souhaite que l'inspection générale de l'administration assure pour le compte du secrétariat général du gouvernement la coordination et l'organisation du travail des équipes interministérielles d'audit chargées d'établir un premier retour d'expérience concernant la mise en place des directions départementales interministérielles.

Cette mission dont les principaux éléments de méthodologie figurent dans la note jointe devra être menée en étroite liaison avec les conseils généraux et inspections générales concernés, selon un calendrier permettant la remise d'un rapport de synthèse à la fin de l'année.

Je vous demande de bien vouloir désigner les membres de l'IGA qui seront en charge de cette mission.

Il appartiendra à cette équipe d'assurer la liaison avec le secrétariat général du gouvernement tout au long du déroulement de la mission.

Pour le Premier ministre  
et par délégation  
Le Secrétaire général du Gouvernement

*Serge LASVIGNES*  
Serge LASVIGNES

# MISSION INTERMINISTERIELLE DE RETOUR D'EXPERIENCE DES DDI

## METHODOLOGIE

Une évaluation des structures DDI apparaissant prématurée à ce stade, la mission interministérielle a pour objectif de :

- faire un premier retour d'expérience partagé sur la mise en place de la réforme de l'Etat dans les départements, notamment dans ses interactions entre structures au plan départemental et entre niveau départemental et régional, ainsi qu'en matière d'optimisation des ressources humaines et des moyens, en fonction de la répartition des missions<sup>1</sup> ;
- dégager les bonnes pratiques et préciser les difficultés rencontrées, y compris vis-à-vis du niveau central ;
- préfigurer la méthodologie des futures évaluations interministérielles des directions départementales interministérielles<sup>2</sup>.

Pour ce premier retour d'expérience, il est proposé une méthodologie souple afin de favoriser une remontée d'information ouverte dans des délais rapides et un dispositif de travail inter-inspection.

### 1 - Eléments de cadrage

#### 1.1 - Calendrier et définition du programme de déplacement

Les déplacements ont lieu en octobre/novembre 2010 pour permettre une synthèse en décembre 2010/janvier 2011.

Compte tenu des délais, il est proposé un déplacement dans 6 départements situés dans 3 régions différentes. Ces départements seront désignés par le SGG, après information des SG des ministères, sur la base de propositions répondant aux critères suivants :

- répartition entre départements à 2 et à 3 directions ;
- privilégier les départements littoraux, compte tenu de la spécificité des DDTM, ou au moins les DDT n'ayant pas été DDEA auparavant ;
- choisir trois régions différentes en termes de nombre de départements ;
- éviter la région Pays-de-la-Loire déjà très sollicitée pour la mission « budget DDI » ;
- éviter à ce stade les départements où il y aurait des problèmes de personnes particuliers (et donc non représentatifs) ;
- choisir les départements de façon à avoir une pluralité d'origine de recrutement dans le panel des directeurs départementaux rencontrés.

Ces déplacements ne devront pas occasionner de travail préparatoire aux services, hormis la fourniture préalable de documents existants (organigramme, CR de CTP...), ni comporter d'entretien d'interlocuteurs extérieurs aux services de l'Etat, cette première mission exploratoire étant exclusivement à vocation interne.

#### 1.2 - Résultat attendu

Les documents attendus à l'issue des travaux seraient de deux ordres :

<sup>1</sup> Cf. travaux pilotés par le SGG en matière de réexamen des champs de compétence des différentes structures, dans le cadre de la communication du Premier ministre au conseil des ministres du 23 juin 2010.

<sup>2</sup> A distinguer des évaluations de politiques publiques ministérielles qui restent de compétence ministérielle et peuvent concerner les DDI, chargées de leur mise en œuvre.

- une courte note de constat par département visité selon une grille d'analyse pré-établie commune ;
- un rapport de synthèse plus prospectif sur la base des constats faits dans les six départements visités et d'éventuels contacts téléphoniques avec d'autres responsables départementaux pour approfondir certains points sur un plus large échantillon.

Par ailleurs, cette première mission doit contribuer à l'élaboration d'une méthodologie d'évaluation des DDI à terme (2011/2012), au bénéfice du SGG. Elle vise également à éprouver le dispositif de coordination nécessaire à la conduite de telles missions.

## **2 – Modalités de coordination interministérielle des travaux**

### **2.1 - Un comité de pilotage inter-inspection**

Chaque inspection est invitée à désigner un référent « DDI ». Eventuellement, le CGAAER pourrait en désigner deux, pour tenir compte de sa double culture métier : agriculture / alimentation-santé animale.

Ces référents assureront la liaison avec le chef de leur inspection. Ils coordonneront la contribution de leur inspection aux travaux, s'assurent de l'affectation par leur inspection des inspecteurs nécessaires aux déplacements en fonction du planning qui sera nécessairement exigeant (cf. point 2.2 ci-dessous). Ils contribueront en tant que de besoin aux approfondissements techniques qui s'avèreraient nécessaires. Il est souhaitable qu'ils puissent participer personnellement à certains déplacements, sans être contraints d'assurer tous ceux qui incombent à leur inspection.

Ces référents constitueront collectivement le comité de pilotage inter-inspection chargé de valoriser les contributions de chaque inspection, de valider la méthodologie et le rapport de synthèse.

Le secrétariat de ce comité de pilotage sera assuré par l'IGA. Ce comité se réunira en tant que de besoin et notamment pour : valider la méthodologie, faire un point des premiers déplacements (novembre), valider les orientations du rapport de synthèse.

### **2.2 - Coordination de l'organisation des déplacements**

La coordination du planning des déplacements et des travaux sera assurée par l'IGA dans le cadre de la méthodologie arrêtée par le comité de pilotage et selon les principes suivants.

Les déplacements s'effectueront en format interministériel selon une équipe à établir pour chaque département et comportant 3 ou 4 inspecteurs :

- un représentant IGA pour assurer une bonne liaison avec les préfets et une uniformité de la méthode ;
- un représentant CGAAER ou CGEDD (DDT) ;
- un représentant IGAS/IGJS et/ou IGCCRF/CGAAER, en tenant notamment compte de la provenance des directeurs départementaux.

Le lancement des déplacements en département sera assuré par l'IGA qui s'assurera de l'accord du préfet (de département) sur la semaine de déplacement de la mission, et lui envoie, à charge pour lui de le diffuser aux DDI, les éléments de cadrage du déplacement :

- la lettre de mission Premier ministre précisant le cadrage de la mission interministérielle ;
- la grille de questionnement commune (Cf. projet de grille de questionnement proposée en annexe) ;
- la liste des membres de la mission ;
- la liste des documents existants (sans travail spécifique à effectuer pour le service) à communiquer directement par courriel aux membres de la mission (avec copie préfet) :
  - o organigramme ;
  - o projet de service (s'il existe) ;
  - o lettre de mission du préfet au DDI ;
  - o instruction d'organisation (s'il en existe) ;
  - o documents de mise en place de nouvelles procédures (s'il y en a) ;

- o CR des CTP ayant eu à se prononcer sur les DDI et CR des CTP de la nouvelle DDI ;
- le schéma prévisionnel de déroulement de la mission.

Pour les déplacements en région, l'IGA assurera également l'information du préfet de région et du SGAR en lui communiquant des éléments concernant les deux départements de la région, à charge pour lui de les diffuser aux DR, avec en outre :

- la grille de questionnement qui sera utilisée au niveau régional ;
- la liste des documents existants à communiquer directement par courriel aux membres de la mission (avec copie SGAR) :
  - o organigrammes du SGAR et des DR ;
  - o instruction d'organisation des relations niveau régional/départemental ou du dialogue de gestion (s'il en existe) ;
  - o CR des trois derniers CAR traitant de sujets concernant les DDI ;
- le schéma prévisionnel de déroulement de la mission au niveau régional.

### **2.3 - Processus interministériel de rédaction**

La note par département sera établie par les inspecteurs qui se rendront sur le terrain. Ces derniers s'organiseront pour la rédiger dans la semaine de leur retour et l'enrichir éventuellement des constats faits en région, selon un modèle commun qui comporte :

- une grille d'analyse commune (à établir en fonction des points d'attention retenus - Cf. ébauche annexe) ;
- une courte fiche de synthèse : points forts, points faibles, points de blocage ;
- éventuellement, des fiches décrivant des bonnes pratiques.

Ces fiches ne comporteront aucun élément d'évaluation des personnes. Elles peuvent donc faire l'objet d'un contradictoire rapide (pour vérification d'éventuelle erreur matérielle uniquement).

Le rapport de synthèse sera établi sur la base des travaux départementaux ci-dessus, des réflexions du comité de pilotage, d'approfondissements éventuels sur certains points techniques suggérés par les inspections, d'entretiens auprès des secrétariats généraux des ministères et des services du Premier ministre.

La liste des entretiens à mener en administration centrale sera décidée en comité de pilotage et leur programmation sera coordonnée par l'IGA en liaison avec les référents ministériels.

La rédaction pratique du rapport de synthèse sera coordonnée par l'IGA. Le rapport en lui-même est rédigé par 2 ou 3 inspecteurs d'inspections différentes ayant particulièrement contribué aux déplacements. Ce rapport sera, si nécessaire, complété par des annexes plus techniques rédigées par d'autres inspecteurs.

L'architecture du rapport et le sens des propositions seront validés par le comité de pilotage. Une information préalable du SGG est assurée à cette étape.

### **2.4 - Processus de diffusion des travaux**

La note par département sera transmise directement par chaque mission, après un éventuel contradictoire rapide :

- au Premier ministre (SGG) et aux ministres concernés (SG) par les politiques mises en œuvre par les DDI ;
- aux préfets (de département et de région) concernés par la mission en leur demandant de diffuser aux DDI et aux DR concernés.

Après examen en comité de pilotage, le rapport de synthèse sera transmis par l'IGA au Premier ministre (cabinet et SGG) et aux ministres concernés par les politiques mises en œuvre par les DDI (cabinet et SG). Il appartiendra ensuite au SGG de transmettre ce rapport aux préfets et aux DDI, à charge pour les préfets de région de la diffuser aux DR.

### **Annexe : ébauche de grille de questionnement**

Cette première liste indicative et non limitative de questions servira de base à une grille d'analyse commune, utilisée par toutes les missions. Seront recherchés les éléments de constat, d'interrogation, de difficultés et de bonnes pratiques autour des thématiques suivantes :

#### **Evolution du pilotage opérationnel et stratégique et des processus d'action administrative**

- évolution du pilotage opérationnel : qu'est-ce qui a changé concernant le pilotage du préfet ? En quoi le pilotage du directeur départemental interministériel diffère de celui d'un directeur départemental ministériel ? Avantages / inconvénients / difficultés / opportunités en appuyant les jugements d'exemples concrets.
- évolution du pilotage stratégique : par le préfet de région ? Evolution des directives ministérielles ? Modes de partage d'expériences sur des politiques publiques ministérielles ? Evolution du rôle des DR ? Modalités du dialogue de gestion ? Evolution de la hiérarchisation et la répartition des missions des nouveaux services déconcentrés. Utilisation du guide des relations entre l'administration régionale et l'administration départementale ;
- lisibilité de la nouvelle organisation : communication sur les nouvelles structures, bonne compréhension et assimilation par les agents, les usagers et les partenaires de l'Etat.
- évolution des processus : processus de décision ou de gestion ayant changé ? Avantages/inconvénients. Les délais ont-ils été modifiés pour certains processus ?

#### **Optimisation des compétences et des moyens**

- motivation des agents : effet de la réforme sur la motivation des agents, difficultés soulevées.
- nouvelle organisation des tâches : difficultés éventuelles, compétences manquantes, moyens pour y remédier, disponibilité des systèmes d'information ministériels, éventuelle organisation interdépartementale ou régionale pour l'optimisation des compétences rares, résorption de doublons. Evolution du partage de compétence entre niveau régional et départemental.
- ressources humaines et gestion des compétences : exemples de mobilité inter-programme ? Délais et modalités de remplacement des compétences métier indispensables ? Mobilité interministérielle pour les fonctions support ? Organisation des formations métier, des formations interministérielles ? Besoins exprimés ?
- fonctions support : effectifs consacrés aux fonctions support, provenance de ces agents, mutualisations mises en œuvre, difficultés rencontrées, attentes par rapport au nouveau programme 333.
- immobilier : état du regroupement physique des services, évolution du nombre de m<sup>2</sup> par agent, évolution du coût immobilier, difficultés éventuelles...
- coûts de fonctionnement : recueil de données sur le coût de fonctionnement par agent (hors charges immobilières), éventuelles évolutions par rapport aux coûts ministériels des DD en 2009, impasses éventuelles.

#### **Bonnes pratiques, facteurs de risques et attentes**

Il s'agit de documenter et de mettre sous fiche diffusable :

- les bonnes pratiques qui pourraient être diffusées aux autres DDI ;
- les facteurs de risques généralisables qui méritent une attention particulière ;
- les attentes des services territoriaux par rapport aux administrations centrales et notamment les points d'harmonisation qui leur semblent prioritaires.

## ANNEXE 2 : COMPOSITION DU COMITE DE PILOTAGE

NOM - PRENOMS	Structure d'appartenance	Ministère
Marianne BONDAZ	IGA	Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration
Cyrille BRET		
François LANGLOIS		
Maryse FOURCADE remplacée par Pierre NAVES le 8 décembre	IGAS	Ministères sociaux
Jean-Yves BELOTTE	CGEDD	Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
Francis OZIOL		
Odile BOBENRIETHER	CGAAER	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire
Claire GAUDOT		
Jean-Pierre BOUCHOUT	IGJS	Ministères en charge des sports et de la jeunesse
Marc BEAUFILS	IGSDGCCRF	Ministère des finances, de l'économie, de l'industrie

## ANNEXE 3 : METHODOLOGIE DE LA MISSION

La présente annexe détaille les principes méthodologiques selon lesquels la mission a accompli son travail. Elle rappelle ou précise quels ont été :

- le commanditaire et les principaux objectifs de la mission ;
- le calendrier de travail de la mission ;
- le périmètre et le champ d'analyse de la mission ;
- la composition et le fonctionnement de la mission ;
- les sources d'information et les outils d'enquête ;
- les documents produits par la mission, leur méthode de rédaction et leurs voies de diffusion.

### Commanditaire et principaux objectifs de la mission

#### ➤ *Le commanditaire de la mission*

Le Premier ministre a diligenté la mission par courrier en date du 4 octobre 2010, adressé à l'ensemble des ministres concernés par la création des DDI. Par ce même courrier, le Premier ministre a chargé le SGG d'assurer le suivi de la mission et la liaison avec ses services. Par lettre du SGG en date du 5 octobre 2010, l'IGA a été chargée « *d'assurer, pour le compte du SGG, la coordination et l'organisation du travail des équipes interministérielles d'audit* » dans le cadre d'éléments de méthodologie précis.

#### ➤ *Les objectifs prioritaires assignés à la mission*

La lettre de mission insiste sur les objectifs suivants :

- fournir au Premier ministre un premier retour d'expérience partagé sur la mise en place de la RéATE dans les départements et notamment sur les interactions entre les structures des échelons départementaux, régionaux et nationaux ;
- procéder à une première mesure des optimisations et des mutualisations assignées comme objectifs à la RéATE ;
- identifier les bonnes pratiques et les difficultés rencontrées par les DDI, y compris dans leurs relations avec les administrations centrales ;
- poser les jalons de la méthodologie de la future évaluation interministérielle des DDI, à l'horizon 2011-2012.

#### ➤ *Précaution et limites de l'enquête*

Pour atteindre ces objectifs, la mission a entrepris de bien identifier les effets de la création des DDI et de les distinguer, autant que possible, d'une part, des conséquences de la réduction des effectifs de la fonction publique d'Etat, d'autre part, de l'impact des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales ainsi que des effets de la mise en place de CHORUS.

Pour ce faire, la mission a centré son activité sur le fonctionnement interne des DDI et sur leurs relations avec les autres administrations d'Etat. Elle n'a pas entrepris d'examiner les effets de la réforme sur la conduite et sur la mise en œuvre des politiques publiques, ce qu'elle n'aurait d'ailleurs pas pu faire dans le délai imparti.

L'objectif assigné à la mission n'a pas été de déterminer si les politiques publiques étaient précisément connues au sein des nouvelles directions et si elles étaient correctement mises en œuvre par les nouvelles structures. Ces questions, dont l'importance est soulignée par la lettre de mission du Premier ministre, seront à traiter lors de la mission d'évaluation proprement dite, à l'horizon 2011-2012.



## Calendrier de travail de la mission

### ➤ *Un calendrier serré pour répondre à l'impératif de rapidité*

Pour répondre aux instructions du commanditaire, la mission a inscrit ses travaux dans un cadre temporel serré. Si les retours d'expérience nécessitent, par construction, une grande réactivité, une évaluation approfondie, telle qu'elle est définie par le courrier du Premier ministre, exigera une analyse plus détaillée, un échantillon plus large et une durée plus longue.

### ➤ *Les phases du travail*

La mission a organisé son travail selon les phases suivantes :

- définition de la méthode, du 1<sup>er</sup> au 6 octobre 2010 ;
- déplacements du 17 octobre au 30 novembre 2010 ;
- transmission des rapports territoriaux d'étapes au fur et à mesure des déplacements ;
- entretiens en administration centrale du 6 au 22 décembre 2010 ;
- rédaction du rapport de synthèse du 2 décembre 2010 au 7 janvier 2011.

Par ailleurs, l'IGA a tenu régulièrement informé le SGG de l'avancement des travaux. Le rapport lui a été présenté en phase de finalisation par le comité de pilotage, le 4 janvier 2011.

## Périmètre et champ d'analyse de la mission

### ➤ *Territoires examinés : 6 départements dans 3 régions*

La mission a réalisé ses analyses dans 6 départements (Aude, Gard, Ille-et-Vilaine, Morbihan, Nord et Pas-de-Calais,) situés dans 3 régions différentes (Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon et Bretagne). Cet échantillon a été fixé par le SGG après information des SG des ministères, sur la base de propositions répondant aux critères suivants :

- départements à 2 directions et départements à 3 directions ;
- départements littoraux, compte-tenu de la spécificité des DDTM ;
- trois régions différentes en termes de nombre de départements par région ;
- DDTM n'ayant pas toutes été DDEA auparavant ;
- pluralité d'origine de recrutement dans le panel des directeurs départementaux rencontrés ;
- éviter la région Pays-de-la-Loire, déjà très sollicitée pour la mission « budget DDI » ;
- éviter les départements où il y aurait des problèmes aigus de personnes (et donc non représentatifs) ;
- éviter les territoires où le préfet ou le SGAR a été très récemment nommé.

### ➤ *Services examinés*

Dans les territoires sélectionnés, la mission a fait porter son examen sur :

- les préfetures de département et de région, y compris les SGAR ;
- toutes les directions départementales interministérielles (DDTM, DDCSPP, DDPP, DDCS) ;
- les directions régionales de chacune des régions concernées par les DDI (DREAL, DIRECCTE, DRAAF et DRJSCS) ; elle ne s'est pas rendue en direction interrégionale de la mer (DIRM).

En revanche, conformément à la lettre de mission, la mission n'a pas examiné les unités territoriales (UT) des directions régionales, même si certains chefs d'UT ont pu être rencontrés sur la suggestion des préfets, ainsi que les agences régionales de santé (ARS) et leurs représentations territoriales.

## **Composition et fonctionnement de la mission**

### **➤ Composition de la mission**

Conformément à son champ d'investigation et à ses objectifs interministériels, la mission était composée de membres des conseils et inspections généraux ayant pour champ de compétence les ministères concernés par les directions départementales interministérielles, soit :

- le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), dans ses deux composantes : agriculture et alimentation/santé animale ;
- 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 concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (IGSCCRF) ;
- l'inspection générale de l'administration (IGA).

### **➤ Comité de pilotage**

Chaque inspection et conseil général a désigné un référent « DDI ». Le CGAAER et le CGEDD ont pu désigner deux personnes, le CGAAER désignant deux personnes correspondant aux deux réseaux de DDI concernant le MAAPRAT (DDTM et DDPP). Ces référents ont constitué collectivement le comité de pilotage inter-inspection. Ils ont également assuré la liaison avec le chef de leur inspection, ont coordonné la contribution de leur inspection ou conseil général aux travaux, se sont assurés de l'affectation par leur inspection des inspecteurs nécessaires aux déplacements et ont contribué en tant que de besoin aux approfondissements techniques nécessaires.

La direction opérationnelle de la mission a été réalisée par ce comité de pilotage qui s'est réuni 7 fois pour des séances d'une demi-journée. Comprenant 11 membres (*cf.* annexe 2), ce comité de pilotage a eu pour charge de :

- dégager une compréhension commune des instructions de la lettre de mission ;
- déterminer la méthodologie détaillée à suivre ;
- valider le programme des déplacements, la liste des entretiens à mener et les grilles d'analyse ;
- valider le dispositif de bilan d'étape ;
- élaborer le plan et valider le texte du rapport de synthèse ;
- présenter le rapport de synthèse au commanditaire.

### **➤ Coordination de la mission**

La coordination de ce comité de pilotage a été assurée par l'IGA, conformément aux instructions du Premier ministre.

Dans le cadre de ce rôle de coordination l'IGA a eu pour charge de :

- proposer le cadre méthodologique de la mission ;
- assurer le secrétariat du comité de pilotage ;
- proposer le calendrier des déplacements et des travaux et une répartition du travail entre conseils et inspections généraux ;
- assurer la liaison avec les membres du corps préfectoral pour préparer les déplacements et organiser la procédure contradictoire ;
- diffuser les informations et documents divers aux équipes par site ainsi qu'au comité de pilotage ;
- proposer les documents initiaux servant de base de travail aux réunions de rédaction du comité de pilotage.

### **➤ Composition des équipes pour les déplacements**

Les déplacements se sont effectués en format interministériel, par équipes comprenant en principe 3 inspecteurs selon la répartition suivante :

- un représentant IGA pour assurer une bonne liaison avec les préfets et une uniformité de méthode ;
- un représentant CGAAER ou CGEDD (DDT) ;

- un représentant IGAS/IGJS et/ou IGSCCRF/CGAAER, en tenant notamment compte de la provenance des directeurs départementaux.

A la demande du CGAAER et du CGEDD, un membre de ces conseils s'est ajouté systématiquement aux entretiens en DDTM lorsque ce conseil général ne faisait pas partie du « trio » d'inspecteurs. Cela a également été également le cas une fois pour une DDPP et une fois pour un SGAR.

#### ➤ *Organisation des déplacements en département et en région*

Le lancement des déplacements en département a été assuré par l'IGA en recueillant l'accord du préfet sur la semaine de déplacement de la mission et en lui envoyant les éléments de cadrage de la mission interministérielle.

Pour les déplacements en région, l'IGA a également assuré l'information du préfet de région et du SGAR en leur communiquant les modalités de travail de la mission. Les conseils et inspections concernés ont ensuite pris contact avec les directeurs régionaux de leur ministère pour convenir d'une demi-journée de travail en DR et obtenir la transmission d'éléments intéressant la mission.

Les déplacements se sont effectués en format interministériel, avec un trio interministériel de base comportant un membre de l'IGA, auquel s'adjoignait pour les visites en DR les membres du ou des conseils ou inspections relevant du ou des ministères concernés.

### **Sources d'information et outils d'enquête**

#### ➤ *Les questionnaires*

Pour mener ses examens, le comité de pilotage a décidé d'élaborer des grilles de questionnement communes :

- pour les membres du corps préfectoral de département et pour les directeurs départementaux ;
- pour les membres du corps préfectoral à l'échelon régional et pour les directeurs régionaux ;
- pour les responsables des administrations centrales rencontrés : secrétaires généraux, directeurs généraux, etc.

Ces grilles ont été légèrement modifiées en cours de mission. Les grilles qui ont finalement servi de cadre d'enquête pour les départements et les régions figurent en fin de la présente annexe.

#### ➤ *Les entretiens*

La mission a réalisé des entretiens le plus souvent individuels avec :

- les préfets des régions et des départements concernés ;
- les équipes des préfets des territoires concernés : SG de préfecture, SGAR, directeurs de cabinet du préfet et services de préfecture plus spécialement chargés des moyens ou de l'interface avec les DDI ;
- les directeurs départementaux interministériels concernés et leurs adjoints ;
- la plupart des chefs de services des nouvelles directions départementales ;
- les représentants des personnels dans les DDI et les préfectures ;
- les directeurs régionaux des directions concernées, un ou plusieurs adjoints et éventuellement un ou plusieurs chefs de service (notamment faisant fonction de secrétaire général) ;
- les secrétaires généraux et les directeurs généraux des ministères les plus concernés par la création des directions départementales interministérielles.

Conformément à la demande de réaliser un retour d'expérience centré sur le fonctionnement interne des DDI, la mission a choisi, en lien avec le SGG, de ne pas mener d'entretiens avec :

- les directeurs des Agences régionales de santé (ARS) ;
- les responsables territoriaux de l'Education nationale, des finances, des juridictions administratives et judiciaires ;
- les opérateurs de l'Etat ;
- les grands partenaires de l'Etat : élus locaux, services des collectivités territoriales, associations, etc. ;
- les usagers de l'Etat : particuliers, entreprises, professionnels, etc.

### ➤ **La documentation**

Si les textes fondateurs de la RéATE et les comptes-rendus d'entretiens ont constitué la base principale des rapports de la mission, celle-ci a également collecté, au fil des entretiens, des documents permettant d'appuyer les déclarations des interlocuteurs rencontrés.

La mission a, par exemple, recueilli :

- les tableaux de bord de pilotage ;
- les documents de contrôle de gestion ;
- les comptes-rendus des CTP et des CAP ;
- les projets de service ;
- les chartes de management ;
- les comptes-rendus des CAR et des comités de direction ;
- tous les documents existants jugés utiles par nos interlocuteurs.

Conformément aux lignes méthodologiques des inspections et conseils généraux, la mission a précisé que les déplacements ne devaient occasionner ni travail préparatoire, ni production de documents spécifiques.

Ces éléments documentaires ont pu être mis à la disposition de l'ensemble des participants aux déplacements sur un espace réservé de l'extranet MIRATE, grâce à l'aide des services placés auprès du SGG.

## **Documents produits, méthode de rédaction et diffusion**

### ➤ **Les notes territoriales**

La mission a dressé des fiches de comptes-rendus factuelles pour chacun des départements examinés. Ces comptes-rendus figurent en tome II du présent rapport et contiennent systématiquement :

- une note de quelques pages récapitulant les principales observations sur chaque territoire ;
- la grille d'analyse remplie par l'équipe de mission ;
- la liste des personnes rencontrées.

Elle a également rempli des grilles d'analyse régionales également annexées au présent rapport.

Ces fiches de compte-rendu ont été transmises pour un rapide examen contradictoire aux préfets concernés afin de corriger les erreurs matérielles. Ces fiches de compte-rendu ne contiennent pas de propositions, qui ont été réservées au présent rapport de synthèse. Elles ne comportent aucun élément d'évaluation des personnes mais rapportent fidèlement le « ressenti » des cadres entendus, ce qui donne une certaine confidentialité à ces éléments, dont certains n'ont pas été recoupés.

C'est pourquoi ces fiches restent confidentielles afin d'en éviter une large diffusion au-delà du commanditaire du rapport et des secrétaires généraux des ministères.

### ➤ **Processus de rédaction interministériel du rapport de synthèse**

Le rapport de synthèse a été établi sur la base des travaux départementaux, des réflexions du comité de pilotage, d'approfondissements éventuels sur certains points techniques suggérés par les inspections, d'entretiens auprès des secrétariats généraux des ministères et des services du Premier ministre.

La rédaction pratique du rapport de synthèse a été coordonnée par l'IGA. L'architecture du rapport et le sens des propositions ont été entérinés par le comité de pilotage. Le rapport a ensuite été validé dans sa rédaction précise après plusieurs allers et retour avec les membres du comité de pilotage et deux séances de relecture page à page.

➤ *Diffusion des documents produits*

Les notes par département et les grilles régionales ont été transmises au fur et à mesure de leur validation définitive par :

- l'IGA pour le SGG et le SG du MIOMCTI ;
- les inspections et conseils généraux concernés à leurs secrétaires généraux de leur ministère.

Il aurait en effet été trop lourd de faire signer par tous les inspecteurs les transmissions correspondantes, certains inspecteurs ne résidant pas à Paris. Par ailleurs, il a été jugé préférable de ne pas transmettre les fiches départementales de façon isolée et de le faire sous forme papier compte-tenu de leur caractère confidentiel. Il y a donc eu deux envois : un début décembre et un fin décembre.

Après examen en comité de pilotage, le rapport de synthèse a été transmis par le chef de l'IGA au Premier ministre (cabinet et SGG) et aux ministres concernés par les politiques mises en œuvre par les DDI (cabinet et SG). Il appartient ensuite au SGG de transmettre ce rapport aux préfets et aux DDI, à charge pour les préfets de région de le diffuser aux DR.

# Grille d'analyse départementale

## **1 - PILOTAGE DEPARTEMENTAL**

1.1 - PILOTAGE DU PREFET

1.2 - PILOTAGE DU DDI

## **2 - MISE EN ŒUVRE CONCRETE DE LA REFORME**

2.1 - NOUVELLE ORGANISATION DU TRAVAIL

2.2 - GESTION DE CRISE

2.3 - LISIBILITE DE LA REFORME

2.4 - IMMOBILIER

2.5 - FONCTIONS SUPPORT

## **3 - RESSOURCES HUMAINES ET COMPETENCES**

3.1 - EFFECTIF ET COMPETENCES DISPONIBLES DANS LE DEPARTEMENT

3.2 - INCIDENCE DE LA NOUVELLE ORGANISATION SUR L'UTILISATION DES COMPETENCES

3.3 - FORMATION

3.4 - MOTIVATION DES AGENTS

3.5 - HARMONISATION DES REGLES DE GESTION RH

3.6 - PRINCIPAUX MESSAGES PORTES PAR LES REPRESENTANTS DU PERSONNEL RENCONTRES

## 1 - PILOTAGE DEPARTEMENTAL

*Repérer les évolutions en termes de pilotage des services par le préfet et les directeurs départementaux ainsi que les outils existants pour le pilotage (tableau de bord, contrôle de gestion).*

Question	Eléments factuels
<b>1.1 - PILOTAGE DU PREFET</b>	
<p><b>Les DDI ont-ils une lettre de mission du préfet avec des objectifs annuels ?</b>  <b>Y a-t-il des objectifs régionaux ou nationaux ?</b>            De façon plus générale, y a t il une réflexion stratégique (ou projet de service) sur les priorités ou axes stratégiques de la DDI ?</p>	
<p><b>Qu'est-ce qui a changé dans le dispositif départemental de direction du préfet :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- périodicité réunions préfet/DDI ?</li> <li>- coopération préfet/DDI en matière <b>d'organisation du dialogue de gestion</b> avec les DR-RBOP ?</li> </ul>	
<p><b>Y a-t-il des tableaux de bord départementaux suivis par le préfet, le SG ou le DC ?</b> Si oui, s'agit-il d'un contrôle de gestion global ou réservé à certaines activités sous tension ?</p>	
<p><b>Quelles sont les modalités de travail avec les DR-RBBOP</b> (engagement de service, réunion périodique, ...) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- au titre des missions ;</li> <li>- au titre de l'allocation de moyens aux DDI.</li> </ul>	
<p><b>Y a t-il un contrôleur de gestion à plein temps à la préfecture ?</b>  <b>Y a-t-il un réseau départemental de contrôle de gestion ?</b></p>	
<p><b>Une politique de formation interministérielle est-elle mise en œuvre ou en projet ?</b></p>	
<b>1.2 - PILOTAGE DU DDI</b>	
<p><b>Le pilotage du DDI diffère-t-il de celui d'un DD ministériel ?</b>            Si oui, en quoi ? Modalités ?            Avantages inconvénients, opportunités illustrés par des exemples concrets.</p>	
<p><b>Le DDI utilise-t-il des tableaux de bord ?</b></p>	
<p><b>Y a-t-il des tableaux de bord de pilotage ?</b></p>	
<p><b>Y a-t-il un contrôleur de gestion au sein de la DDI ?</b></p>	
<p><b>Comment sont gérées les priorités concurrentes ?</b></p>	
<p><b>Le DDI a-t-il mis en place un contrôle interne ?</b></p>	
<p><b>Comment est organisé le dialogue social ?</b></p>	
<p><b>Comment est organisée la communication interne ?</b></p>	

## 2 - MISE EN ŒUVRE CONCRETE DE LA REFORME

*Repérer les évolutions en termes de processus administratifs, d'organisation du travail et notamment des fonctions support.*

Question	Eléments factuels
<b>2.1 - NOUVELLE ORGANISATION DU TRAVAIL</b>	
<b>Les processus de décision ont-ils été modifiés ?</b> Si oui comment ? Les délais de décision ont-ils évolué ? Si oui, donner des exemples précis.	
<b>Certaines procédures administratives ont-elles évolué ?</b> Si oui, préciser : - les procédures concernées (métier ou support) ; - pourquoi ? comment ? - l'incidence sur les délais.	
<b>Y a-t-il un ou des systèmes d'assurance qualité ?</b> Si oui incidence de la réforme.	
<b>La répartition des missions entre niveau départemental et régional a-t-elle changé depuis le 1/01/10 ?</b> Si oui dans quels domaines ? Suggestions en la matière ?	
<b>La nouvelle organisation présente-t-elle des difficultés pour accomplir certaines missions ?</b>	
<b>Ya-t-il des missions qui pourraient être allégées ?</b> Suggestions : transfert aux collectivités locales externalisation, ...	
<b>Quelles sont les relations des DDI avec les DAC ?</b> La fluidité des informations a-t-elle été préservée avec la réforme ?	
<b>La gestion des alertes produit a-t-elle été perturbée par la réforme ?</b>	
<b>Quelles sont les relations des DDI avec les DR ?</b> Réunions DDI/DR, animation, réseau métier, instructions particulières.	
<b>Quelles sont les relations avec l'ARS ?</b>	
Les <b>systèmes d'information</b> ministériels nécessaires sont-ils disponibles ? Si non, décrire les principales difficultés rencontrées dans l'activité quotidienne.	
<b>2.2 - GESTION DE CRISE</b>	
<b>Les processus d'alerte et de gestion de crise ont-ils évolué ?</b> Y a-t-il eu des difficultés particulières ?	
<b>Des dispositifs interministériels ont-ils été mis en place au sein de la DDI pour l'organisation de la permanence en cas de crise ?</b> Y a-t-il eu des difficultés particulières pour le maintien d'une permanence compétente le WE ?	
<b>L'association de l'ARS est-elle satisfaisante en matière de gestion de crise ?</b> <b>Des liens spécifiques entre DDCS(PP) et ARS ont-ils été mis en place dans ce cadre ?</b>	



Question	Eléments factuels
<b>2.3 - LISIBILITE DE LA REFORME</b>	
<p><b>La réforme est-elle bien assimilée par les agents ?</b> Si non, préciser les points d'incompréhension.</p>	
<p><b>La réforme est-elle connue et comprise des partenaires de l'Etat ? Des usagers ?</b> Si non, préciser les points de difficulté.</p>	
<b>2.4 - IMMOBILIER</b>	
<p><b>Les services de la DDI sont-ils regroupés ?</b> Si non, préciser le nombre d'implantations ou les perspectives de regroupement. Autres regroupements réalisés ou prévus ?</p>	
<p>Autres éléments synthétiques intéressants en matière immobilière : évolution du nombre de m<sup>2</sup> par agent, du coût, difficultés éventuelles...</p>	
<b>2.5 - FONCTIONS SUPPORT</b>	
<p><b>Organisation des fonctions support suivantes au sein de la DDI</b> - secrétariat direction et fonctions support - ressources humaines - affaires budgétaires - informatique - logistique et immobilier (dont entretien immobilier -gardiennage, nettoyage..., parc auto, courrier, accueil et standard polyvalent, reprographie, archives) Préciser effectifs de la DDI consacrés par type d'activité et provenance - en ETP au 1er octobre 2010.</p>	
<p><b>Mutualisations mises en œuvre :</b> - au sein de la DDI ; - entre DDI ; - entre DDI et préfecture ; - entre DDI et DR.</p>	
<p><b>Difficultés rencontrées pour le fonctionnement courant.</b> Les décrire à l'aide d'exemples. Si disponible, demander la <b>dotation en fonctionnement par agent</b> (hors coûts immobiliers). <b>Essayer d'évaluer le surcroît de travail lié à la diversité des processus de gestion à gérer.</b></p>	
<p><b>Attentes par rapport au programme 333 :</b> - en matière de fonctionnement courant ; - en matière de dépenses immobilières. <b>Des mutualisations supplémentaires sont-elles envisagées dans ce cadre ?</b></p>	

### 3 - RESSOURCES HUMAINES ET COMPETENCES

*Repérer les évolutions en termes de compétences présentes dans le département, de répartition des compétences et des charges entre les différents niveaux d'administration, en objectivant le constat par des exemples concrets.*

Question	Eléments factuels
<b>3.1 - EFFECTIF ET COMPETENCES DISPONIBLES DANS LE DEPARTEMENT</b>	
<p><b>Les effectifs disponibles sont-ils adaptés en nombre et en compétences ?</b> Si non, y a-t-il une réflexion sur la priorisation des missions et l'adaptation aux effectifs et compétences disponibles ?</p>	
<p><b>Y a t-il une visibilité sur les évolutions pluriannuelles d'effectifs en nombre et en compétence ?</b></p>	
<p><b>Les remplacements des compétences se font-ils dans les mêmes délais qu'avant la réforme ?</b></p>	
<p><b>Certaines compétences sont-elles absentes dans le département ?</b> <b>Est-il possible de recourir à des compétences hors département ?</b> Si oui, pour quelles compétences et selon quelles modalités ?</p>	
<b>3.2 - INCIDENCE DE LA NOUVELLE ORGANISATION SUR L'UTILISATION DES COMPETENCES</b>	
<p><b>Quelles actions concrètes originales ont été engagées pour bâtir une culture commune ?</b></p>	
<p><b>Le caractère interministériel de la direction facilite-t-il le partage des compétences ?</b> Si oui, exemples précis.</p>	
<p><b>La nouvelle organisation introduit-elle des souplesses ou des rigidités en termes de bonne utilisation des compétences disponibles ?</b> Exemples précis.</p>	
<p><b>Y a-t-il encore des doublons qui restent à résorber au sein de la DDI ?</b></p>	
<p><b>Des compétences d'agents portés budgétairement par un programme pourraient-elles être utilisées avec profit pour les missions d'autres programmes ?</b> Si oui, exemples précis.</p>	
<b>3.3 - FORMATION</b>	
<p><b>Y a t-il eu en DDI un recueil des besoins de formation</b> - par les DR ? - sur initiative du DDI ? - sur initiative du préfet ?</p>	
<p><b>Y a-t-il un plan de formation élaboré ou en cours d'élaboration au sein de la DDI ?</b> Si oui, en préciser le contenu.</p>	
<p><b>Y a-t-il un budget formation propre à la DDI ?</b> Si oui, en préciser le montant, les programmes LOLF concernés et les modalités d'emploi (budget délégué, enveloppe au niveau DR...).</p>	
<p><b>Y a-t-il eu diffusion d'offres de formations métier ministérielles au sein de la DDI ?</b> <b>Les agents ont-ils toujours accès aux mêmes formations métier qu'avant la réforme ?</b></p>	
<p><b>A-t-on pu répondre à tous les besoins de formation exprimés ?</b> Si non, lesquelles et pourquoi ?</p>	

Question	Eléments factuels
<b>Des formations interministérielles ont-elles été mises en œuvre ?</b> Si oui, sous quelle maîtrise d'ouvrage et pour quelles thématiques ?	
<b>3.4 - MOTIVATION DES AGENTS</b>	
<b>Les agents sont-ils inquiets par rapport à leur capacité à remplir leurs missions ?</b> Si oui, préciser. Les agents sont-ils inquiets par rapport à l'avenir ? Si oui, thématiques sur lesquelles se focalisent leur inquiétude.	
<b>Certains agents ou cadres sont-ils démotivés ?</b> Si oui, préciser les manifestations factuelles de cette démotivation : départ prématuré à la retraite, départ en collectivité, refus d'effectuer des tâches supplémentaires, congés maladie...	
<b>Les cadres revendiquent-ils certaines garanties en matière de GRH, possibilité de mobilité... ?</b> Si oui, préciser.	
<b>Y a-t-il encore dans la DDI, d'anciens DD qui ne sont ni DDI, ni DDI adjoint ?</b> Si oui, quelle est leur situation (poste, perspectives...).	
<b>3.5 - HARMONISATION DES REGLES DE GESTION RH</b>	
<b>Le régime de temps de travail a-t-il été étudié localement ? harmonisé ? modifié pour certains agents qui l'ont accepté ?</b> Si non, cela pose-t-il un problème ? Pour quel type d'agents et de mission ?	
<b>Un régime d'astreinte a-t-il été mis en place de façon interministérielle ? Problèmes rencontrés ?</b>	
<b>Des problèmes ont-ils été rencontrés au regard de différences de prestations d'action sociale ?</b> Si oui, indiquer les prestations concernées. S'il y a un restaurant administratif, y a-t-il des problèmes de différenciation de tarif ?	
<b>Les questions de différenciation de primes posent elles des problèmes particuliers ?</b> Si oui préciser les cas de blocage.	
<b>3.6 - PRINCIPAUX MESSAGES PORTES PAR LES REPRESENTANTS DU PERSONNEL RENCONTRES</b>	
<b>Préfecture</b>	
<b>DDCS</b>	
<b>DDTM</b>	
<b>DDPP</b>	

# Grille d'analyse régionale

## 1 - PILOTAGE STRATEGIQUE REGIONAL

- 1.1 - PILOTAGE STRATEGIQUE DU PREFET DE REGION.....
- 1.2 - PILOTAGE TECHNIQUE DU DR ET ANIMATION DU RESEAU METIER .....
- 1.3 - DEMARCHE DE PERFORMANCE .....
- 1.4 - DIALOGUE DE GESTION .....

## 2 - COMPLEMENTARITE REGION / DEPARTEMENT

- 2.1 - INTERVENTION DE LA DR DANS CERTAINS PROCESSUS .....
- 2.2 - FORMATION.....
- 2.3 - MUTUALISATION INTERMINISTERIELLE REGIONALE .....

## 1 - PILOTAGE STRATEGIQUE REGIONAL

Question	Eléments factuels
<b>1.1 - PILOTAGE STRATEGIQUE DU PREFET DE REGION</b>	
<b>Plan d'action stratégique de l'Etat en région et priorités de l'Etat en région.</b>	
<b>Les DR ont-ils une lettre de mission du préfet de région avec des objectifs annuels ?</b> Si oui, intérêt de cette démarche ?	
<b>Qu'est-ce qui a changé dans le dispositif de pilotage stratégique du préfet de région :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- périodicité des CAR ? Efficience de ce dispositif ?</li> <li>- ordre du jour des CAR ?</li> <li>- organisation du dialogue de gestion avec les DR-RBOP ?</li> <li>- autres éléments ?</li> </ul>	
<b>Y a-t-il des tableaux de bord régionaux suivis par le préfet de région ou le SGAR ?</b> Si oui, s'agit-il d'un contrôle de gestion global ou réservé à certaines activités sous tension ?	
<b>Quelles sont les modalités de travail avec les DR-RBBOP (engagement de service, réunion périodique, pré-CAR ...) :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- au titre des missions ;</li> <li>- au titre de l'allocation de moyens.</li> </ul>	
<b>Y a-t-il une coordination par le préfet de région des réunions de DDI en région ?</b>	
<b>Implication des sous-préfets dans la politique régionale.</b>	
<b>Y a t-il un contrôleur de gestion à plein temps au SGAR ?</b> Si oui, rattachement ?	
<b>1.2 - PILOTAGE TECHNIQUE DU DR ET ANIMATION DU RESEAU METIER</b>	
<b>Quels apports des DR aux DDI ?</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- actions d'orientation et d'impulsion ;</li> <li>- action d'harmonisation de doctrine ;</li> <li>- prestations d'étude ou d'ingénierie ;</li> <li>- autre ?</li> </ul> Préciser les matières concernées et les modalités d'appui.	
<b>Quelles sont les actions menées par la DR en termes d'animation du réseau métier ?</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- organisation de réunions en réseau ?</li> <li>- diffusion de bonnes pratiques ?</li> <li>- organisation de formations interdépartementales ?</li> <li>- autre ? (pour la formation voir thématique suivante).</li> </ul>	
<b>Quelles sont les difficultés rencontrées dans l'animation du réseau métier ?</b> Suggestions ?	
<b>La réforme est-elle une contrainte ou une opportunité par rapport à l'exercice de certaines compétences ministérielles ?</b>	

Question	Eléments factuels
<b>1.3 - DEMARCHE DE PERFORMANCE</b>	
<p><b>La DR est-elle chargée de réaliser des enquêtes auprès des DDI visant à renseigner des indicateurs régionaux ou nationaux ?</b></p> <p>Indiquer les cas où les indicateurs nationaux sont extraits directement des systèmes d'information.</p>	
<p><b>Le DR utilise-t-il des tableaux de bord de pilotage ?</b></p> <p>Si oui, s'agit-il d'un contrôle de gestion global ou réservé à certaines activités sous tension ?</p> <p>Ces tableaux de bord permettent-ils d'apprécier les performances relatives des différentes DDI ?</p>	
<p><b>Y a-t-il un contrôleur de gestion au sein de la DR ?</b></p> <p>Si oui, profil et quotité du temps de travail consacrée à cette activité.</p> <p><b>Ce CDG travaille-t-il en réseau avec les autres DR ou les DDI ?</b></p>	
<p><b>Ces indicateurs sont-ils utilisés pour l'allocation des moyens (dialogue de gestion) ?</b></p> <p>Si non, d'autres indicateurs d'activité ou de résultat sont-ils utilisés ?</p>	
<b>1.4 - DIALOGUE DE GESTION</b>	
<p><b>Un dialogue de gestion a-t-il pu être mené pour les effectifs et le budget des DDI en 2010 ?</b></p> <p>En préciser les modalités et les difficultés.</p>	
<p><b>Dialogue de gestion concernant les BOP de moyens gérés par le SGAR</b></p>	
<p><b>Un dialogue de gestion a-t-il déjà été entamé dans la perspective de l'allocation des effectifs et des moyens en 2011 ?</b></p> <p>En préciser les modalités et le stade.</p>	
<p><b>Quelles sont les difficultés rencontrées pour tenir un véritable dialogue de gestion :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- calendrier national ?</li> <li>- manque de visibilité sur 2011? pluriannuelle ?</li> <li>- difficulté de mener un dialogue avec plusieurs DDI et le préfet de département ?</li> <li>- inconnues en termes immobilier ?</li> <li>- réduction importante des effectifs ?</li> <li>- autre... ? Suggestions ?</li> </ul>	
<p><b>Attentes par rapport au programme 333 pour la gestion des dépenses immobilières ?</b></p> <p><b>Des discussions avec le SGAR ont-elles déjà eu lieu à ce sujet ?</b></p> <p>Suggestions en matière de modalités de gestion de ce nouveau programme ?</p>	
<p><b>Y a-t'il une visibilité sur l'évolution pluriannuelle des effectifs en nombre et en compétence ?</b></p>	
<p><b>Comment gérez-vous les priorités concurrentes ?</b></p> <p><b>Y a-t'il une réflexion sur la priorisation des missions et l'adaptation aux effectifs et compétences disponibles ?</b></p>	

## 2 - COMPLEMENTARITE REGION / DEPARTEMENT

Question	Éléments factuels
<b>2.1 - INTERVENTION DE LA DR DANS CERTAINS PROCESSUS</b>	
<b>Y a-t-il des processus impliquant niveau départemental et régional, impactés par la réforme ?</b> Si oui, s'agit-il de nouveaux processus ou de processus anciens ? Incidence de la réforme ?	
<b>La répartition des missions entre niveau départemental et régional a-t-elle changé ?</b> Si oui dans quels domaines ? Suggestions en la matière ?	
<b>Etat des engagements de service / préfets.</b>	
<b>Certaines fonctions métier ou support ont-elles été intégrées au niveau régional ?</b> Si oui, lesquelles ?	
<b>La nouvelle organisation introduit-elle des souplesses ou des rigidités en termes de bonne utilisation des compétences disponibles ?</b> Exemples précis.	
<b>Les systèmes d'information ministériels nécessaires sont-ils disponibles au bon échelon ?</b> Si non, décrire les principales difficultés rencontrées dans l'activité quotidienne.	
<b>2.2 - FORMATION</b>	
<b>Y a-t-il un plan de formation élaboré ou en cours d'élaboration au bénéfice des DDI ?</b> Si oui, en préciser le contenu.	
<b>Y a-t-il des réservations de crédits pour la formation des agents des DDI ?</b> Si oui, en préciser le montant et les modalités d'emploi (budget délégué, enveloppe au niveau DR...).	
<b>Y a-t-il eu diffusion par la DR d'offres de formations métier ministérielles au sein de la DDI ?</b> Si oui, modalités et types de formations proposées	
<b>Les agents des DDI ont-ils toujours accès aux mêmes formations métier qu'avant la réforme ?</b> Cet accès est-il aussi aisé ?	
<b>2.3 - MUTUALISATION INTERMINISTERIELLE REGIONALE</b>	
<b>Mutualisations</b>	
<b>Plate-forme interministérielle RH</b>	

## Grille de questionnement en administration centrale

### 1 - Votre regard sur la création du nouveau dispositif territorial

Quels impacts positifs de la réforme après 11 mois de mise en œuvre, quelles difficultés rencontrées, quelle(s) critiques formuler ? Quelles remontées avez-vous depuis la création des DDI ?

Avez-vous observé des changements positifs ou négatifs dans l'exécution des politiques publiques menées par votre direction ?

Quelles initiatives pour préciser la division du travail entre échelon régional et échelon départemental ? Quel est le contenu de la fonction pilotage ? Comment la rendre lisible aux préfets, aux différentes structures administratives et aux agents ?

### 2 - L'adéquation missions/moyens

*Les DDI et DR croulent sur les commandes et les circulaires qui portent sur de nouvelles missions, les questionnaires dont ils ne voient pas les retours, alors que les effectifs diminuent. La charge de travail est apparue très élevée au regard des moyens :*

Comment l'expliquez-vous ?

Les missions se sont-elles accrues depuis la mise en place des DDI ?

Quelle est votre action pour veiller à une juste adéquation entre les missions supplémentaires demandées par les DAC et les moyens que vous répartissez sur les services ?

Comment fixer de vraies priorités tenant compte des moyens disponibles ?

### 3 - La prise en compte de ce nouveau mode de fonctionnement en administration centrale

Comment à votre niveau pouvez-vous favoriser la mise en place d'une réelle transversalité prenant en compte le nouveau dispositif déconcentré ?

Le fonctionnement des administrations centrales s'est-il adapté à ce nouveau paysage institutionnel ? Des actions ont-elles été menées en ce sens ? *Que pensez-vous des effets produits par les réunions semestrielles de 2 jours à Paris des DDI ?*

Que faire pour que les relations administrations centrales/préfets et la mise en œuvre des politiques publiques soient effectives et lisibles par tous ?

Quelles sont vos modalités de travail et d'information avec les DR et les DDI (réunions directeurs, réunions métiers, instructions..) ?

L'articulation avec le SGG est-elle satisfaisante ? Comment percevez-vous l'articulation SGG-DGAFP ?

### 4 - Les freins à la réforme : harmonisation RH, articulation LOLF et RéATE

*La réelle implication des cadres, l'adhésion des personnels à la réforme sont contrariées par les difficultés de mobilité entre BOP, les règles différentes pour les GRH, pour l'action sociale (restauration, arbre de Noël...) :*

Quelles actions prévoyez-vous en 2011 pour avancer sur ces sujets ?

Quels sont les problèmes à régler en priorité pour consolider la réforme ?

Quels sont pour vous les points de blocage en termes d'harmonisation RH ?

Quelles pistes pour favoriser la mobilité des agents entre les BOP ? Y a-t-il une réflexion pour sortir de l'étanchéité actuelle entre les BOP ?

Quelle doctrine en matière de fonctions support ? En matière de mutualisation ?



## ANNEXE 4 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

### 1 - Personnes rencontrées en administration centrale

NOM	FONCTIONS	MINISTERE
Jean-Marie AURAND	Secrétaire général	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire
Pascale BRIAND	Directrice générale de l'alimentation	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire
Henri-Michel COMET	Secrétaire général	Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration
Nathalie HOMOBONO	Directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	Ministère des finances, de l'économie et de l'industrie
Dominique LAMIOT	Secrétaire général	Ministère des finances, de l'économie et de l'industrie
Olivier MARY	Secrétariat général du gouvernement	Premier ministre
Jean-Marc MICHEL	Directeur général de l'aménagement du logement et de la nature	Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
François-Daniel MIGEON	Directeur général de la Modernisation de l'Etat	Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat
Jean-François MONTEILS	Secrétaire général	Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
Jean-François VERDIER	Directeur général de l'administration et de la fonction publique	Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État
Emmanuelle WARGON	Secrétaire générale	Ministère sociaux

## 2 - Personnes rencontrées en services déconcentrés et en préfecture

La mission a par ailleurs rencontré plus de 360 cadres ou représentants du personnel dans les six départements et les trois régions test, conformément à la méthodologie détaillée en annexe 3.

La mission a réalisé des séries d'entretiens individuels avec :

- les préfets des régions et des départements concernés ;
- les équipes des préfets des territoires concernés : SG de préfecture, SGAR, directeurs de cabinet du préfet et services de préfecture plus spécialement chargés des moyens ou de l'interface avec les DDI ;
- les directeurs départementaux interministériels concernés et leurs adjoints ; la plupart des chefs de services des nouvelles directions départementales ;
- les directeurs régionaux des directions concernées, un ou plusieurs adjoints et éventuellement un ou plusieurs chefs de service (notamment faisant fonction de secrétariat général).

Les représentants du personnel ont quant à eux été rencontrés collectivement par structure (préfecture et chacune des DDI).

DEPARTEMENT	PERIODE DE DEPLACEMENT	NOMBRE DE PERSONNES RENCONTREES		
		Cadres	OS	Total
Morbihan	18-22 octobre	34	17	<b>51</b>
Ille-et-Vilaine	2-4 novembre	36	5	<b>41</b>
Région Bretagne	5, 9, 10 novembre	36		<b>36</b>
<b>Total Bretagne</b>		<b>106</b>	<b>22</b>	<b>128</b>
Gard	18-22 octobre	23	13	<b>46</b>
Aude	8-10 novembre	26	NC	<b>26</b>
Région Languedoc-Roussillon et directeurs de DDI de l'Hérault	16-19 novembre	29		<b>29</b>
<b>Total Languedoc-Roussillon</b>		<b>78</b>	<b>13</b>	<b>91</b>
Pas-de-Calais	15-19 novembre	27	24	<b>51</b>
Nord	22-25 novembre	42	20	<b>62</b>
Région Nord-Pas-de-Calais	26, 29, 30 novembre	30		<b>30</b>
<b>Total Nord-Pas-de-Calais</b>		<b>99</b>	<b>44</b>	<b>143</b>

OS = organisations syndicales

## ANNEXE 5 : LISTE DES DONNEURS D'ORDRE PAR DDI

Cette annexe recense les sources « d'ordres » (ordre ou demande d'agir, recommandation, information, affectation de crédits, demande d'information ou de statistiques,...) qui constituent le cadre pratique d'action des DDI.

Ne sont pas citées, dans les pages qui suivent, de semblables sources « d'ordres » émanant d'autres institutions, telles que :

- les **lois et décrets qui, avec les règlements européens** sont les sources les plus éminentes du droit que les DDI doivent mettre en œuvre<sup>17</sup> ;
- les demandes formulées (ou informations transmises) par **d'autres services de l'Etat hors du périmètre de la RéATE** (Education nationale, Université et Recherche, Finances, Justice, ...);
- les demandes formulées (ou informations transmises) par des responsables de **collectivités territoriales**, spécialement quand la loi leur a reconnu (ou transféré) une compétence et d'autant plus quand cette collectivité est le « chef de file » ou joue un rôle pivot dans une politique publique à laquelle une DDI participe.

### Listes des donneurs d'ordre aux DDCS

#### ➤ *Instances gouvernementales (12) :*

- Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL), et secrétaire d'Etat chargé du logement (au titre du logement et de l'hébergement) ;
- Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration (MIOMCTI), au titre de l'accueil et de l'intégration des populations immigrées ;
- Ministre du travail, de l'emploi et de la santé, et secrétaire d'Etat chargée de la santé ;
- Ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, et secrétaire d'Etat chargée de la jeunesse et de la vie associative ;
- Ministre des solidarités et de la cohésion sociale et secrétaire d'Etat des solidarités et de la cohésion sociale ;
- Ministre de la ville ;
- Ministre des sports ;
- Ministre de l'apprentissage et de la formation professionnelle.

#### ➤ *SG, DAC, mission interministérielle (12) :*

- SGAF : secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales et DRH ;
- SGCIV : secrétariat général du comité interministériel à la ville (assure la tutelle de l'ACSé et de l'ANRU) ;
- HFDS : haut fonctionnaire de défense et de sécurité (des ministères chargés des affaires sociales) ;
- DAIC : direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté ;
- DAFJS : direction des affaires financières, juridiques et des services ;
- DJEPVA : direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative ;
- DGOS : direction générale de l'offre de soins ;
- DGCS : direction générale de la cohésion sociale (son directeur est aussi délégué interministériel à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale ainsi que délégué interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les hommes et les femmes) ;
- DREES : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques ;

<sup>17</sup> Notamment le Sénat et le Conseil d'Etat ont fait remarquer que, au cours des années récentes, un très grand nombre de lois avait été votées, auxquelles s'ajoutent, pour certaines d'entre-elles, plusieurs dizaines de décrets d'application.

- DS : direction des sports ;
- MILDT : mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie ;
- SGCIH : secrétariat général du comité interministériel du handicap.

➤ **Agences, instituts (7) :**

- ACSé : agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances ;
- AFLD : *agence national de lutte contre le dopage (seulement au niveau régional) ;*
- ASC : agence du service civique ;
- CNSA : caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ;
- CNDS : centre national pour le développement du sport ;
- INJEP : institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (notamment pour le programme européen « jeunesse en action ») ;
- INSEP : institut national du sport, de l'expertise et de la performance (notamment pour le réseau du sport de haut niveau).

➤ **Directions régionales**

- DRJSCS
- DREAL

<b>Listes des structures principaux « donneurs d'ordres » aux DDPP</b>
--

➤ **Instances gouvernementales (5):**

- Ministre de l'alimentation, de l'agriculture, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT) ;
- Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- Ministre auprès de la ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, chargé de l'Industrie, de l'énergie et de l'Économie numérique ;
- Secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services, des professions libérales et de la consommation ;
- Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, et secrétaire d'État chargé du logement, au titre du logement et de l'hébergement (pour les installations classées pour la protection de l'environnement ou ICPE).

➤ **SG, DAC, mission interministérielle (7) :**

- Secrétariat général du MAAPRAT et DRH ;
- Secrétariat général des ministères économiques et financiers et DRH ;
- Direction générale de l'alimentation (DGAI) ;
- Direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ;
- Direction générale des politiques agricoles et de l'aménagement du territoire (DGPAAT) ;
- Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature (DGALN) ;
- Direction générale de la prévention des risques (DGPR).

➤ **Directions régionales**

- DRAAF
- DIRECCTE
- DREAL (ICPE)

## Listes des structures principaux « donneurs d'ordres » aux DDTM

### ➤ *Instances gouvernementales (6) :*

- Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, secrétaire d'État chargé du logement et secrétaire d'État chargé des transports ;
- Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration (au titre de la sécurité routière) ;
- Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie (au titre de l'énergie et des risques) ;
- Ministre de l'alimentation, de l'agriculture, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire ;
- Ministre de la ville.

### ➤ *SG, DAC, mission interministérielle (15) :*

#### *MEDDTL*

- SG : secrétariat général et DRH ;
- DGPR : direction générale de la prévention des risques ;
- DGAC : direction générale de l'aviation civile ;
- DGEC : direction générale de l'énergie et du climat ;
- DGALN : direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature ;
- DGITM : direction générale des infrastructures, des transports et de la mer ;
- CGDD : commissariat général au développement durable ;

#### *MEDDDTL et MIOMCTI*

- DSCR : direction de la sécurité et de la circulation routière ;

#### *MINEFI*

- DGEC : direction générale de l'énergie et du climat ;
- *DGPR : direction générale de la prévention des risques* (en matière de sûreté nucléaire et radioprotection) ;
- *pour mémoire, direction générale de l'énergie et du climat DGEC*

#### *MAAPRAT*

- Secrétariat général et DRH ;
- DGPAAT : direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires ;
- DPMA : direction des pêches maritimes et de l'aquaculture ;
- DGER : direction générale de l'enseignement et de la recherche ;
- DGAI : direction générale de l'alimentation ;

#### *Ministère de la ville*

SGCIV : secrétariat général du comité interministériel à la ville (tutelle de l'ANRU).

### ➤ *Agences, instituts*

- ANRU : agence nationale de rénovation urbaine ;
- ANAH : agence nationale de l'habitat ;
- ASP : agence de services et de paiement ;
- France AgriMer.

### ➤ *Directions régionales*

- DREAL
- DRAAF

## **ANNEXE 6 : PRECISIONS METHODOLOGIQUES SUR LES ETUDES PROPOSEES EN 2011**

### **A. Suivi de la mise en œuvre des recommandations retenues par le SGG (plan d'action)**

La mission interministérielle « retour d'expérience sur la mise en place des DDI » a permis, au cours de ses observations réalisées en octobre, novembre et décembre 2010, d'identifier les faiblesses du dispositif territorial actuel. A cet égard, un certain nombre de recommandations que les inspections et conseils généraux ont jugées essentielles pour atteindre les objectifs de la réforme, ont été émises. Il appartiendra aux services du Premier ministre de retenir les propositions qui lui semblent pertinentes dans le cadre d'un plan d'action concerté avec les acteurs concernés (SG des ministères et directions générales concernées ainsi qu'inspections et conseils généraux compétents).

La mission suggère que ce plan d'action puisse faire l'objet d'un suivi. Ce plan d'action doit être assorti, si possible, d'un échéancier précis pour la mise en œuvre de chaque recommandation qui aura été jugée pertinente.

Sur la base de ce plan d'action, une équipe interministérielle (composée des mêmes inspections et conseils généraux que celle de la mission « retour d'expérience des DDI » de 2010) pourrait vérifier l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan d'action et faire le point sur d'éventuels points de blocages persistants.

Ce suivi de mise en œuvre conduirait les inspections à effectuer des missions dans un échantillon de départements et régions équivalent à celui du retour d'expérience 2010, au cours d'une période fonction de l'échéancier prévu par le plan d'action. Les inspections rencontreraient les responsables et les services des administrations centrales chargés de la mise en œuvre de ce plan d'action.

### **B. Etat des lieux des systèmes de remontée des indicateurs de performance ou d'activité et des outils et critères de répartition des effectifs concernant les DDI**

L'effectif attribué à une DDI par l'intermédiaire des RBOP est porté par plusieurs ministères. La définition du nombre d'emplois est au cœur du dialogue de gestion de chaque programme. La mission « retour d'expérience des DDI » a constaté les tensions liées à la diminution des moyens, notamment humains et l'abondance de documents de *reporting* (performance). Dans ce cadre, il paraît important que la gouvernance nationale des DDI ait une vision globale et précise des différentes méthodes d'allocation de ces moyens et des exigences de compte-rendu. Cet état des lieux permettrait ensuite de rechercher les simplifications et articulations possibles entre les gestions des programmes.

L'objectif premier de cette étude serait donc de réaliser un état des lieux des pratiques effectives des différents ministères concernés à partir de la documentation existante (circulaires de dialogue de gestion, chartes de gestion, relevé exhaustif des tableaux demandés aux DDI pour tous les programmes...), d'entretiens en administration centrale et d'entretiens à faire en DR et en DDI, selon un échantillon à choisir, pour confronter ces pratiques et directives avec les réalités de terrain.

De façon complémentaire, il s'agirait d'évaluer :

- le volume de travail que représente pour les DDI la production de tableaux de *reporting* aux RBOP (et RPROG) ;
- l'existence ou non de coordination et d'articulation entre les RPROG (et RBOP) pour l'élaboration des indicateurs et des tableaux de *reporting* ;

- l'utilisation qui est faite par les administrations centrales et les DR de ces tableaux de *reporting* ;
- le degré de marge de manœuvre laissé aux RBOP ;
- les pratiques intéressantes.

Les acquis de cette mission faciliteraient en outre les futurs audits de structures (de DDI) en donnant aux équipes interministérielles une vision complète des indicateurs de performance et de moyens existant dans chaque DDI.

### **C. Audit de structure des DDI**

Les audits de structures visent à vérifier l'efficacité (atteinte des objectifs fixés par les préfets et les DR), et l'efficience des services (rapport entre les résultats obtenus et les moyens disponibles). En l'espèce, il s'agit de donner un point de vue, sur la base de comparaisons par type de DDI, portant sur le management, la stratégie retenue localement, le choix des priorités et la qualité de l'analyse des risques qui y a conduit, la gestion des compétences, le dialogue social, la mise en place d'un contrôle interne... Ce point de vue serait bien évidemment relié à la qualité du pilotage préfectoral.

Il s'agit d'audits lourds à mettre en œuvre, nécessitant des moyens importants des corps d'inspection et mobilisant très fortement les DDI (déplacements de longue durée dans les structures). Compte tenu des constats faits dans les DDI lors de la mission « retour d'expérience des DDI », la mission considère qu'un audit des structures DDI par les inspections et conseils généraux n'est ni opportun ni pertinent avant la fin de l'année 2011.

De tels audits nécessitent, en outre, la mise au point préalable de référentiels et d'une méthodologie complexe, vraisemblablement par type de DDI, et donc du temps pour une réflexion interministérielle approfondie.

Il est proposé que cette méthodologie puisse être mise au point durant l'année 2011 dans le cadre du comité de pilotage pour la mission « retour d'expérience des DDI ». Elle pourrait donner lieu à un ou deux audits test en fin d'année 2011.

## **ANNEXE 7 : CONVERGENCE RH - DOCUMENT SGG TRANSMIS AUX DDI LE 10 DECEMBRE 2010**

### **Organisation du temps de travail dans les DDI**

Les dispositions présentées dans le projet d'arrêté relatif à l'organisation du temps de travail dans les directions départementales interministérielles ne sont applicables ni aux agents mentionnés à l'article 1er du décret n°2002-260 du 22 février 2002 relatif aux horaires d'équivalence applicables aux emplois de certains personnels du ministère de l'équipement, des transports et du logement (phares et balises) ni aux agents mentionnés à l'article 1er de l'arrêté du 18 octobre 2001 portant application du décret n°2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat au ministère de l'agriculture et de la pêche (abattoirs).

#### Cycles de travail hebdomadaires

- 36 heures et 6 jours annuels au titre de la réduction du temps de travail ;
- 37h30 et 15 jours de RTT ;
- 38h30 et 20 jours de RTT.

Un arrêté du DDI portant règlement intérieur fixe, après consultation du CTP de la DDI, les conditions de mise en œuvre du ou des cycles de travail hebdomadaires choisis et les horaires de travail en résultant.

Un cycle annuel peut être prévu pour certains agents des DDTM (personnels embarqués).

#### Agents au forfait (article 10 du décret n°2000-815 du 25 août 2000) bénéficiant de 20 jours de RTT

- directeurs départementaux et directeurs adjoints,
- chefs de service,
- personnels des corps des ministères chargés de la jeunesse et des sports exerçant des missions éducatives, techniques et pédagogiques,
- personnels bénéficiant d'une large autonomie dans l'organisation de leur travail, sur la base du volontariat et après accord du directeur départemental.

#### Heures supplémentaires

Les heures supplémentaires effectuées par les agents des DDI relevant d'un régime de décompte horaire font l'objet d'une compensation en temps, dans un délai de trois mois maximum pour les agents travaillant en cycle hebdomadaire. Lorsque ces heures supplémentaires ne peuvent faire l'objet d'une compensation horaire, elles sont indemnisées. Les heures supplémentaires effectuées par les agents des DDI sont compensées nombre pour nombre pour celles accomplies dans la journée et nombre pour nombre avec application d'un coefficient de majoration de 1,25 pour celles accomplies les samedis, 1,50 la nuit (entre 22h00 et 7h00) et 2 pour celles accomplies les dimanches et jours fériés.

#### Récupération des heures dans le cadre d'horaires variables

Le temps de travail peut être organisé dans le cadre d'un horaire variable, après consultation du comité technique paritaire de chaque DDI. L'organisation des horaires variable comprend des plages horaires de présence obligatoire des agents ne pouvant être inférieures à deux heures avant et deux heures après la pause méridienne. Un dispositif de débit-crédit permet le report d'heures de travail d'une période de référence sur l'autre dans la limite de 6 heures pour une période de référence de 15 jours et de 12 heures pour une période de référence d'un mois.



## Déplacements professionnels effectués en dehors du cycle de travail

Les déplacements professionnels effectués en dehors du cycle de travail des agents soumis à un décompte horaire de leur durée de travail prévus à l'article 9 du décret n°2000-815 du 25 août 2000 sont régis par les règles suivantes :

- le temps de déplacement entre le domicile de l'agent et un lieu de travail qui n'est pas le lieu de travail habituel, est comptabilisé pour le temps de déplacement excédant 30 minutes de trajet. En deçà, le temps de déplacement n'est pas comptabilisé (à l'exception des temps de déplacement des inspecteurs et délégués du permis de conduire et de la sécurité routière appelés à se déplacer, dans le cadre de leur activité principale, sur des lieux d'examen différents de leur résidence administrative).
- Le temps de déplacement comptabilisé entre 21 heures et 7 heures, un dimanche ou un jour férié est majoré en appliquant un coefficient de 1,50.
- Le temps de déplacement comptabilisé un samedi est majoré en appliquant un coefficient de 1,25.

## **Astreintes**

Le système envisagé permet de concilier l'ensemble des pratiques actuelles. Trois catégories d'astreinte sont mises en place :

- L'astreinte de direction : elle a pour objet la coordination des interventions intervenant hors des cycles de travail et est assurée par les cadres de direction.
- L'astreinte d'exploitation : elle recouvre l'ensemble des interventions sur infrastructures réalisées par les agents du MEDDTL.
- L'astreinte de sécurité : elle regroupe tous les autres cas d'intervention tels que la maintenance.

## **Evaluation des agents**

Les fonctionnaires affectés dans les directions départementales interministérielles sont évalués dans les conditions prévues par les dispositions statutaires applicables au corps auquel ils appartiennent. Ils bénéficient chaque année d'un entretien d'évaluation ou d'un entretien professionnel conduit par leur supérieur hiérarchique direct et donnant lieu à compte rendu.

La date de l'entretien d'évaluation ou professionnel est fixée par le supérieur hiérarchique direct et communiquée au fonctionnaire au moins huit jours à l'avance. A cette occasion, le supérieur hiérarchique direct transmet au fonctionnaire le support de l'entretien servant de base au compte rendu ainsi que sa fiche de poste. Le support de l'entretien figurera en annexe de l'arrêté. Il sera donc commun pour l'ensemble des agents évalués.

L'entretien d'évaluation ou professionnel est réalisé, pour chaque année de référence, durant la période comprise entre le mois de janvier et le mois de mars de l'année suivante. La période d'évaluation est donc commune pour l'ensemble des agents de DDI.

Il est prévu que ces dispositions s'appliquent à compter de la publication du texte pour la période de référence 2010 (évaluation au premier trimestre 2011).

Les dispositions relatives à l'évaluation s'appliquent aux agents non titulaires de l'Etat affectés dans les directions départementales interministérielles, dans les conditions prévues par le décret n°86-83 du 17 janvier 1986.

## **Autres chantiers de la charte de gestion RH**

### **Action sociale**

La mutualisation des réseaux d'IHS (circulaire SGG du 9 juin 2010) et d'assistants de service sociaux (circulaire SGG du 25 octobre 2010) a été réalisée. Chaque préfet et DDI ont été informés du réseau

ministériel compétent pour assurer ce suivi. La nouvelle organisation des réseaux d'assistants sociaux est en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2010.

En matière de restauration, les organisations déconcentrées de certains ministères ne permettent pas de bénéficier d'une vision précise du surcoût d'une harmonisation par le haut des prestations ministérielles complémentaires à la prestation interministérielle de restauration. Ce surcoût a cependant fait l'objet d'estimations, sur la base de plusieurs hypothèses différentes. Les informations relatives à ce chantier ont été communiquées au Cabinet du Premier ministre.

S'agissant des autres prestations interministérielles à réglementation commune (subventions séjours d'enfants), les coûts induits par une harmonisation par le haut ont été identifiés avec plus de précision. La mise en place un barème harmonisé est envisagée.

### **Fluidification des mobilités des agents des directions départementales interministérielles**

Le bon fonctionnement des DDI requiert une mobilité accrue des agents qui y sont affectés.

Sans attendre l'évolution des règles statutaires qui résultera de la mise en œuvre des orientations fixées par la charte de gestion des ressources humaines des DDI de janvier 2010, l'ensemble des ministères concernés par les politiques publiques mises en œuvre dans les DDI ont adhéré à un schéma de fluidification des mobilités, reposant sur le principe d'une compensation, au niveau régional, et au niveau national, entre les entrées et les sorties croisées d'agents des différents programmes budgétaires concernés.

Ce schéma de compensation sera progressivement mis en œuvre au-delà du périmètre des administrations déconcentrées relevant du champ de la RéATE, sous le contrôle des responsables de programme.

### **Convergence des campagnes de mobilité**

A titre expérimental, une période de campagne de mobilité commune aux ministères concernés par les politiques publiques mises en œuvre dans les DDI, permettra, selon les modalités propres à chacun d'eux, d'organiser des CAP de mouvement pour tous les corps, entre avril et juin pour une prise de poste au 1<sup>er</sup> septembre de la même année. Cette disposition sera applicable dès 2011.

### **Doctrines de publication interministérielle des postes**

La publication des postes sur la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) répondra aux exigences suivantes.

- définition par les ministères d'une période d'exclusivité interne pour leurs agents (entre 15 jours et 2 mois). Une fois cette période atteinte, les postes sans candidature, ou pour lesquels les candidatures reçues ne sont pas satisfaisantes, sont publiés sur les BIEP/BRIEP (bourse régionale de l'emploi public) à l'initiative du ministère concerné et par ses soins ;
- les postes non ouverts à la mobilité interministérielle doivent être accessibles aux seuls agents des ministères recruteurs et en aucun cas être visibles par les candidats extérieurs (agents relevant d'autres ministères, candidats externes) ;
- les ministères ont la possibilité de publier directement, et sans exclusivité, leurs annonces sur les BIEP/BRIEP (politique ministérielle d'ouverture interministérielle ou recherche de profils particuliers ou de contractuels) ;
- publications obligatoires pour l'encadrement supérieur sur la BIEP et éventuellement sur les BRIEP correspondantes.

## **ANNEXE 8 : SESSIONS D'ECHANGES ENTRE DIRECTEURS ET DIRECTEURS ADJOINTS ORGANISEES EN 2010**

Pendant l'année 2010, des sessions d'échanges entre DDI et DDI adjoints ont été organisées, animées par le cabinet de consultants OBIFIVE et financées par les administrations centrales des cinq ministères participant à la réforme de l'administration départementale de l'Etat.

### **L'objectif**

Il s'agit de favoriser l'émergence d'une communauté de cadres dirigeants interministériels en organisant des échanges par petits groupes de pairs.

Cette démarche vise à :

- accompagner les directeurs et les adjoints, en tant que managers, porteurs d'une dynamique de changement dans un environnement très contraint ;
- faciliter la mise en réseau et la résolution collective de problèmes.

### **Les bénéfices attendus :**

- le partage de savoir et d'expériences avec des pairs qui rencontrent des situations semblables. Pour le cadre dirigeant, ces ateliers constituent un espace-temps privilégié pour travailler sur les situations et les difficultés qui le préoccupent et sur les projets qu'il souhaite mettre en œuvre au sein de son service ;
- la mise en réseau qui permet de rompre la « solitude » des dirigeants et de développer une dynamique de changement individuelle et collective ;
- la construction progressive d'une identité interministérielle commune.

### **L'organisation de ces sessions**

Deux journées non consécutives d'échanges et de partage de pratiques ont eu lieu, la première sur la période mars/avril 2010 et la seconde sur la période septembre/octobre 2010.

Ces journées sont organisées par type de DDI : DDT, DDTM, DDPP, DDCS, DDCSPP.

Les échanges ont lieu par petit groupe de 8 à 12 personnes maximum. Une moyenne de cinq groupes d'échanges se tient par journée.

Chacun des groupes d'échange est animé par un consultant senior (*coach* de dirigeants confirmé ayant l'expérience de fusions).

Les sujets abordés sont choisis par les participants et le consultant dans le cadre d'une préparation en amont de la journée.

Le bilan établi, pour la seconde session par le cabinet OBIFIVE est joint en fin de la présente annexe.

Pour la clôture de ce cycle, une journée d'échanges animée par M. SENERS, réunira le 18 janvier 2011, une centaine de DDI. Cette réunion sera organisée autour de 3 tables rondes sur les thèmes suivants :

- la gouvernance de la nouvelle organisation départementale ;
- l'animation et la déclinaison des politiques publiques au niveau local ;
- la négociation et la gestion des ressources dans les arbitrages des moyens des DDI.

Les participants à ces tables rondes sont des préfets (région et département), des secrétaires généraux de ministère, des directeurs d'administration centrale et des directeurs régionaux.

## Points clés relevés à l'issue de l'ensemble des journées

Les constats relevés à l'issue de la session 1 restent entièrement valables, avec une cristallisation des problématiques identifiées.

### 1. Tonalité générale

Globalement, des participants résignés, à la fois abattus et engagés ; avec une prédominance de ce sentiment de résignation dans les groupes où la proportion de directeurs adjoints a été importante.

Les participants d'origine « CS » et plus encore « JS » ont de multiples interrogations sur leur identité et se sentent un peu abandonnés.

La journée a constitué pour eux un bol d'air, une aide à la prise de recul : « ca nous aide de vous avoir » ; ils ont apprécié les apports et les travaux effectués. Ils ont été participatifs et contributifs.

Très peu de marge de manœuvre perçue, entre les préfets (qui exercent la gouvernance locale) et les DR (qui maîtrisent les moyens).

Un sentiment d'inéquité touchant plusieurs domaines : la pesée de leurs postes/la rémunération, les efforts demandés en termes d'effectifs.

Bon taux de satisfaction, les échanges avec JM Moulinet sont toujours très appréciés.

### 2. Les points clés de la journée

#### *Séquence sur la visibilité externe*

- Pour les DDT/M : la prise en main de la communication institutionnelle et symbolique par les préfets (en majorité), avec adresse et numéro unique dans certains cas ; le travail sur le réseau se fait en stratégie complémentaire avec le préfet ; le temps et l'énergie passés dans la régulation de la « triangulaire » préfet/DR sont très importants, au détriment de la construction d'autres relations. Le lien avec les AC est très distendu
- Pour les autres DDI : difficultés des parties prenantes à situer leurs champs d'action ; la terminologie « PP » ou « CS » n'étant pas un appui, mais plutôt une source de malentendus.
- Dans tous les cas : les professionnels se sont très vite adaptés aux changements dans les organisations, mais l'entrée dans les mœurs plus large de la nouvelle organisation va prendre du temps ; et les actions de visibilité prises à l'initiative des DDI sont liées à des opportunités ou des projets ou dispositifs particuliers.

#### *Séquence sur le management*

- Le cas abordé l'après-midi a constitué un reflet fidèle des situations vécues, (pour certains un effet miroir intense) et a mis en relief les difficultés à trouver de la marge d'action, dû en particulier à « l'orthogonalité » de l'interministérialité et de la LOLF.
- Le cas a mis en évidence pour eux la nécessité de la cohérence et l'articulation des actions entre les différents niveaux de management.
- Une demande d'aide a été exprimée publiquement lors de la séquence d'échange avec le représentant du SGG en matière de gestion d'une situation difficile dans une DDI (risques psychosociaux).

### *Dialogue avec le représentant du SGG*

- Le dialogue avec le représentant s'est à chaque journée prolongé : ce temps s'est de nouveau révélé indispensable et a été très apprécié.
- Les participants ont manifesté une analyse claire sur le fonctionnement triangulaire avec le préfet.
- Une grande demande de sens et d'orientations à terme qui pour certains les bloquent dans leur capacité à définir des orientations et des pistes pratiques de développement
- Les questions au représentant du SGG ont tourné autour des thématiques suivantes :
  - o L'avenir des DDI et la RGPP2, le chantier en cours sur les missions (« que peut-on en espérer ? »)
  - o Les chantiers de convergence, d'harmonisation, et de coordination, notamment au niveau des centrales (ex DGAL/DGCCRF)
  - o Une interrogation/préoccupation importante au sujet des effectifs, et de la perception d'un effort porté majoritairement par les DDI (vs DR et AC)
  - o La GRH : mobilité (MEEDDM/MAAP), simplification des modalités de gestion (régime indemnitaire.)
  - o Leur rémunération : coefficients, PFR, à la fois en termes de processus et de règles du jeu, mais aussi d'équité perçue.
  - o L'attente vis à vis du rôle du SGG, en termes de régulation du système, est de nouveau exprimée
- Dans certains groupes, les questions au représentant du SGG ont tourné quasi exclusivement autour de leur poste, leur rémunération, des budgets et du mode de management du préfet

### **3. Les besoins complémentaires, les alertes**

Beaucoup de questions, d'interrogations voire d'interpellations font état d'un vif sentiment d'inéquité : effort sur les effectifs inégalement réparti, rémunérations... accompagné pour certains par un sentiment de quasi déclassement, face à la montée en puissance du niveau régional et du rôle exercé par les préfets (« *on est devenus des soutiers* »), qui se vit dans une certaine résignation.

Des tensions semblent émerger avec le niveau régional, en particulier DDT vs DREAL : l'aspiration des ressources et la perte de missions nobles est mal vécue.

Les échanges dans les sous groupes mettent en relief une exposition potentielle (et avérée dans certains cas) aux risques psychosociaux, et la nécessité d'en organiser le signalement et de les gérer.

## Résultats de l'évaluation de la session 2

306 DD et DA ont participé à la session 2, soit 61,5 % du total (497).  
Pour mémoire, 388 avaient participé à la session 1.

Ce niveau de participation est conforme aux hypothèses émises après la session 1.

Les contraintes d'emploi du temps des DD et DA, les mouvements sociaux dans les transports, des crises locales et des budgets de fonctionnement en baisse ont eu un impact négatif sur la participation.

Nombre de participants par fonction

Directeur	Directeur Adjoint	DML
132	165	9

Nombre de participants par type de DDI

DDCS	57
DDCSPP	60
DDPP	66
DDT	85
DDTM	29
DML	9
<b>total</b>	<b>306</b>

264 réponses au questionnaire d'évaluation ont été traitées (86% des participants)

	Très peu satisfaisant	Peu satisfaisant	Satisfaisant	Très satisfaisant	NSPP
La valeur ajoutée	2	20	198	43	1
Qualité des échanges dans le groupe	1	3	140	120	
Accueil et organisation		1	143	120	
Salle	4	27	148	84	1
Facilitation du groupe		5	148	108	3
Maîtrise des sujets traités		5	161	97	1
Apports complémentaires	2	19	173	60	10

## **ANNEXE 9 : DISPOSITIFS MIS EN PLACE PAR LE MAAPRAT ET LE MEEDDTL EN MATIERE D'ACCOMPAGNEMENT**

*L'ensemble du dispositif du MAAPRAT est décrit avec d'autres mesures dans la circulaire SG/SRH/SDDPRS/C2009-1006 du 20 avril 2009 relative à l'accompagnement des agents dans le contexte de réorganisation des services du ministère dont le sommaire est le suivant :*

### *I Accompagnement personnalisé des agents*

*Missions d'appui aux personnels et au management des structures (MAPS)*

*Service social*

*Coaching*

*Périodes de professionnalisation*

### *II Outils de diagnostic et de reconnaissance des compétences*

*Bilan de compétences*

*Validation des acquis de l'expérience (VAE)*

### *III Outils de formation*

*Plans de formation*

*Congés de formation*

*Congés de formation professionnelle*

*Congé de mobilité*

### *IV Outils financiers*

*Indemnité de départ volontaire*

*Prime de restructuration*

*Secours*

*Prêts*

## **Présentation du réseau d'appui aux personnes et aux structures du MAAPRAT**

### **1. Composition**

Le réseau est composé d'ingénieurs et d'inspecteurs qui ont eu dans leur carrière des responsabilités de direction, en général en services déconcentrés. Il est organisé en 10 ensembles géographiques comprenant chacun deux ou trois régions, plus l'administration centrale. On compte à ce jour 35 ingénieurs ou inspecteurs généraux d'appui aux personnes et aux structures (IGAPS) dont un président du collège des IGAPS, assistés par un secrétaire national, 22 assistantes et 2 chargés de missions.

Leur rôle est d'assurer un appui personnalisé à l'ensemble des agents relevant du MAAPRAT, d'apprécier l'organisation des services déconcentrés pour une mise en œuvre optimale des missions du MAAPRAT, de faire un retour à l'administration centrale pour infléchir, le cas échéant, ses politiques en matière de ressources humaines et d'organisation des services.

Le réseau est constitué :

- d'un secrétariat national ;
- des missions d'appui aux personnes et aux structures interrégionales ;
- des missions d'appui aux personnes et aux structures en administration centrale et à l'international.

## 2. Missions

### ➤ *Appui aux agents*

Les membres du réseau sont à la disposition des agents du MAAPRAT. Ils les rencontrent notamment deux fois par an, à l'occasion des déplacements dans chaque structure (DR, DDI, EPL et établissements d'enseignement supérieur). Les visites dans ces structures permettent de s'entretenir avec :

- le directeur et les chefs de services ;
- les nouveaux arrivants dans la structure ;
- tous les agents qui le souhaitent.

Les entretiens permettent aux agents de présenter les missions qui leur sont confiées et les différents postes qu'ils ont occupés. En fonction du parcours professionnel souhaité, sont évoquées les perspectives d'orientation de carrière, de mobilité, de promotion et éventuellement les difficultés ou attentes particulières.

Par ailleurs, des agents prennent ponctuellement rendez-vous pour évoquer des situations particulières concernant leur déroulement de carrière. Ces contacts ponctuels ont souvent lieu à l'occasion de demandes de mobilité.

Les membres du réseau assurent également le suivi des agents MAAPRAT en position normale d'activité (PNA) dans d'autres administrations, en poste dans les établissements publics, mis à disposition ou détachés.

### ➤ *Appui aux structures*

L'entretien avec le directeur permet d'échanger sur l'organisation du service, sur l'adéquation entre l'organigramme et les missions du champ de compétence du MAAPRAT, sur les difficultés pour recruter des agents et pourvoir les postes vacants, ou pour entrer dans le cadre contraint des dotations en personnel.

L'entretien avec les organisations syndicales permet d'évaluer la qualité du dialogue qui prévaut dans la structure, mais également la perception que ces dernières ont des politiques nationales mises en œuvre, et le cas échéant de les expliquer à nouveau.

L'entretien avec le préfet permet d'apprécier la capacité de la structure à répondre aux demandes et aux attentes de ce dernier, mais également d'avoir un avis plus extérieur sur la manière dont la mise en œuvre des différentes politiques conduites par le MAAPRAT est perçue et s'adapte au contexte local.

### ➤ *Appui au secrétariat général et aux responsables de programmes (R-PROG)*

Les entretiens dans les structures permettent un retour vers l'administration centrale, et en particulier avec les R-PROG, afin notamment :

- de détecter les politiques publiques qui pourraient soulever des difficultés d'application en raison de différents problèmes liés aux ressources humaines et proposer alors des solutions qui peuvent passer par la mise en place de formations appropriées, d'explications mieux ciblées ou d'un renforcement temporaire ou pérenne dans tel ou tel domaine ;
- de mesurer la qualité du dialogue social ;
- de détecter des difficultés conjoncturelles ou structurelles en matière de politique de ressources humaines ou d'organisation des services ;
- d'identifier les hauts potentiels.

Par ailleurs, le réseau participe activement à la préparation des CAP ministérielles et des tableaux d'avancement. Il garantit, par un fonctionnement collégial, l'équité de traitement des agents, quelle que soit leur affectation.



## Présentation du *coaching* au MAAPRAT

### ➤ *Objectif*

C'est un accompagnement de personnes ou d'équipes pour développer leurs potentiels et leurs savoir-faire afin d'atteindre des objectifs professionnels. Un *coaching* peut être individuel ou collectif.

Un *coaching* individuel permet à un dirigeant de prendre le recul nécessaire à l'expression d'attentes et de besoins personnels, tout autant que collectifs. C'est un lieu de co-création de représentations, d'attitudes nouvelles adaptées à un contexte de réforme et de changements rapides.

Un *coaching* collectif (d'équipe ou de groupe) développe une culture apprenante de bonnes pratiques de management. Une approche de *coaching* centrée sur le projet stratégique permet de co-construire un sens partagé et une culture commune nouvelle.

### ➤ *Public cible*

Ce sont notamment des publics de dirigeants et d'équipes vivant des réformes de structures et de cultures majeures.

Un *coaching* individuel peut par exemple répondre à une attente de développement de potentiel, d'adaptation à un nouveau poste, de gestion de crise, de problématiques stratégiques, organisationnelles, relationnelles, etc.

Un *coaching* collectif peut par exemple répondre à une attente de recherche de confiance entre acteurs, de développement de pratiques et de processus de travail nouveaux, de coopération inter-service, de dynamique du changement, etc

### ➤ *Étapes de la mise en œuvre*

#### **Étapes préalables pour une demande de prestation ou de financement de *coaching***

Une demande d'accompagnement collectif d'une structure relève généralement d'un projet global. Elle est à adresser au secrétariat général, bureau du pilotage des projets de modernisation.

Une demande d'accompagnement individuel est à adresser au Secrétariat général. Un entretien téléphonique avec le demandeur permettra de confirmer la pertinence d'une approche *coaching*.

#### **Étapes de mise en œuvre**

Les *coachings* individuels de directeurs et de futurs directeurs sont conduits en interne au MAAPRAT. Le pôle à vocation à développer une capacité d'expertise durable pour le MAAPRAT s'affranchissant du *turnover* de ses membres en accompagnant un nombre d'agents limité à 3 *coachings* par an et par *coach*. Le pôle élargit aussi le *coaching* individuel à des chefs de services placés dans un contexte de changement déstabilisant.

Les *coachings* individuels, accompagnés par un consultant interne font l'objet d'un contrat fixant les objectifs, définissant le nombre de séances, la fréquence (par exemple 4 à 6 séances de 2 à 3 heures pour un *coaching* court, 8 à 10 séances toutes les 3 semaines pour un *coaching* long de développement). Ils s'inscrivent dans une charte de déontologie soulignant en particulier la règle de la confidentialité.

### ➤ *Interlocuteurs*

Les demandes d'accompagnements individuels et collectifs sont instruites par le secrétariat général. Différents interlocuteurs peuvent relayer l'information :

- responsable local de formation (RLF) et délégué régional à la formation continue (DR FORMCO) ;
- membre des missions d'appui personnalisé (IGAPS) : lors de leurs entretiens, ils ont vocation à identifier des besoins d'accompagnement et à les orienter sur le secrétariat général et notamment le responsable du pôle de *coaches* internes pour des accompagnements individuels ;

- interlocuteurs nationaux : bureau du pilotage des projets de modernisation au sein du service de la modernisation et bureau de la formation continue et du développement des compétences au sein du service des ressources humaines ;
- délégué à la mobilité et aux carrières qui, à la demande du secrétaire général, peut proposer un *coaching* à un dirigeant ou à un postulant au vivier de directeur.

➤ ***Conditions de mise en œuvre***

Le nombre de demandes de *coachings* satisfaites chaque année est fonction du volume de crédits d'accompagnement et de la capacité du pôle de *coaches* internes à répondre à des demandes de *coaching* individuel (environ 25 par an)

## **Les centres de valorisation des ressources humaines du MEDDTL (CVRH).**

Dix centres de valorisation des ressources humaines répartis sur l'ensemble du territoire ont été mis en place par le MEDDTL. A l'origine centre inter régional de formation professionnelle (CIFP), leurs missions qui étaient uniquement liées à la formation ont été étendues aux ressources humaines.

Les CVRH sont des services de proximité, à la disposition des services de leur inter-région.

Ils assurent le relais local de l'administration centrale pour l'application de la politique de ressources humaines nationale. Ils assistent les services dans le développement des compétences et les agents dans l'évolution de leur carrière.

➤ ***Conseiller les services***

Les CVRH interviennent à la demande des services :

- dans l'élaboration des volets RH des documents stratégiques :
  - \* plans de gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) ;
  - \* plans de développement des compétences, plans de formation ;
- dans l'accompagnement des démarches de reconversion et de délocalisation ;
- dans la mise en place des nouvelles organisations.

➤ ***Conseiller les agents***

Le conseil mobilité-carrière des CVRH se traduit notamment par :

- des entretiens et des bilans de carrière ;
- des entretiens de reconversion ;
- une aide à la valorisation des parcours professionnels (rédaction de CV, reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle...) ;
- un avis d'opportunité sur les bilans de compétences.

Ces prestations individuelles peuvent être réalisées à la demande des services ou des agents, dans le cadre des politiques et démarches RH régionales.

## ANNEXE 10 : LISTE DES SIGLES

AC	Administration centrale
ACSé	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ADEME	Agence des économies et de la maîtrise d'énergie
ADS	Application du droit des sols
AFLD	Agence nationale de lutte contre le dopage
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AOT	Autorisation d'occupation temporaire
ARS	Agence régionale de santé
ASC	Agence service civique
ATESAT	Assistance technique fournie par l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire
BIEP	Bourse interministérielle de l'emploi public
BRIEP	Bourse régionale interministérielle de l'emploi public
BOP	Budget opérationnel de programme
CAP	Comité administratif paritaire
CAR	Comité de l'administration régionale
CCRF	Concurrence, consommation et répression des fraudes
CDAPH	Commission des Droits et de l'Autonomie des Personnes Handicapées
CDAS	Commission départementale d'action sociale
CDJSVA	Conseil départemental de la jeunesse, des sports et de la vie associative
CETE	Centre d'Études Techniques de l'Équipement
CGAAER	Conseil général de l'agriculture, de l'Alimentation et des espaces ruraux
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CNDS	Centre national pour le développement du sport
CHORUS	Nouveau système d'information financière de l'Etat
CODERST	Conseil départemental de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques
COFRAC	Comité français d'accréditation
COMEX	Comité exécutif
CPER	Contrat de plan Etat / Région
CPCM	Centre de Prestations Comptables Mutualisées
CREPS	Centre d'éducation populaire et de sport
CSP	Centre de services partagés
CTP	Comité technique paritaire
CTS	Conseiller technique sportif
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
CVRH	Centre de valorisation des ressources humaines
DAC	Direction d'administration centrale
DAOL	Développer et améliorer l'offre de logements (programme LOLF 135)
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDAM	Direction départementale des affaires maritimes
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDCCRF	Direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDEA	Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture

DDI	Direction départementale interministérielle
DDJS	Direction départementale de la jeunesse et des sports
DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DDSV	Direction départementale des services vétérinaires
DDTEFP	Direction départementale de l'emploi et de la formation professionnelle
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGME	Direction générale de la modernisation de l'Etat
DIR	Direction interdépartementale des routes
DIRECCTE	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
DIRM	Direction interrégionale de la mer
DISIC	Direction interministérielle des systèmes d'information et des communications
DML	Délégation à la mer et au littoral
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DRASS	Direction régionale des affaires sociales
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DR FORMCO	Délégué régional à la formation continue
DRH	Direction des ressources humaines
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DSR	Document de stratégie régional (DREAL)
DT	Délégation territoriale (services infra départementaux des DDTM)
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPL	Etablissement public local
ETP(T)	Equivalent temps plein (travaillé)
FPH	Fonction publique hospitalière
FPT	Fonction publique territoriale
ICE	Inspection contrôle évaluation
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGAPS	Inspecteur /ingénieur d'appui aux personnes et aux structures
IGJS	Inspection générale de la jeunesse et des sports
IGSAM	Inspection générale des services des affaires maritimes
IGSCCRF	Inspection générale des services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
IPC	Ingénierie publique concurrentielle
GPEEC	Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
GPRH	Gestion prévisionnelle des ressources humaines
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAAP	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche (nouvellement MAAPRAT)
MAAPRAT	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire (anciennement MAAP)
MACE	Mission d'appui sur le contrôle et l'évaluation
MEEDDM	Ministère de l'écologie, de l'énergie du développement durable et de la mer (nouvellement MEEDTL)
MEEDDTL	Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (anciennement MEEDM)
MDPH	Maison Départementale du Handicap

MIGT	Mission d'inspection générale territoriale (CGEDD)
MILDT	Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie
MIOMCTI	Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration
MIRATE	Mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'État
MISSA	Mission Inter-Service de Sécurité des Aliments
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OS	Organisations syndicales
PACA	Provence-Alpes-Côte-d'Azur
PASE	Plan d'action stratégique de l'Etat (PASER = en région)
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PDAHI	Plan Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion
PDEC	Préfet délégué à l'égalité des chances
PFR	Prime de fonctions et de résultats
PM	Premier ministre
PNA	Position normale d'activité
PPR	Plan de prévention des risques
PRIPI	Programme Régional d'Insertion Pour les Populations Immigrées
RéATE	Réforme de l'administration territoriale de l'État
REACH	Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemical substances.
RES	Recensement des équipements sportifs
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RI	Règlement intérieur
RH	Ressources humaines
RTT	Réduction du temps de travail
SeT	Service territoriaux (infra départementaux des DDTM)
SI	Système d'information
SIAO	Système intégré d'accueil et d'orientation (personnes sans domicile)
SIDPC	Service interministériel de défense et de sécurité civile
SIG	Système d'information géographique
SG	Secrétaire général
SGA	Secrétaire général adjoint
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SGG	Secrétariat général du gouvernement
SPA	Sous-préfet d'arrondissement
SPSI	Schéma pluriannuel de stratégie immobilière
SRAL	Service régional de l'alimentation (DRAAF)
TIAC	Toxi-infections alimentaires collectives
UO	Unité opérationnelle
UT	Unité territoriale
VAE	Validation des acquis de l'expérience