



**COMITÉ DE PILOTAGE INTER-INSPECTIONS POUR L'AUDIT DES DDI
(IGA-IGAS-IGJS-IGCCRF-CGEDD-CGAER)**

N° 14-058/14-017/01

**RAPPORT DE SYNTHÈSE
DES AUDITS DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT
DES DIRECTIONS DÉPARTEMENTALES INTERMINISTÉRIELLES
RÉALISÉS AU TITRE DE L'ANNÉE 2013**

- MAI 2014 -



**COMITÉ DE PILOTAGE INTER-INSPECTIONS POUR L'AUDIT DES DDI
(IGA-IGAS-IGJS-IGCCRF-CGEDD-CGAER)**

N° 14-058/14-017/01

**RAPPORT DE SYNTHÈSE
DES AUDITS DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT
DES DIRECTIONS DÉPARTEMENTALES INTERMINISTÉRIELLES
RÉALISÉS AU TITRE DE L'ANNÉE 2013**

**Rapport réalisé sous la coordination de Werner GAGNERON,
inspecteur général de l'administration**

- MAI 2014 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION	7
1 - LES DDI DANS LEUR ENVIRONNEMENT	9
1.1. <i>Les relations entre les services de l'État dans le département</i>	9
1.1.1. Au-delà du constat de perte de repères que le regroupement des précédents services déconcentrés au sein des DDI a pu créer, les relations entre ces services, comme celles avec les autres partenaires départementaux, apparaissent globalement satisfaisantes.....	9
1.1.2. Il existe des domaines dans lesquels la clarté de la répartition des compétences entre DDI et avec l'échelon préfectoral doit être améliorée	9
1.2. <i>Les relations entre les DDI et le niveau régional</i>	12
1.2.1. Le dialogue de gestion.....	12
1.2.2. Le pilotage des DDI par le niveau régional	12
1.2.3. La mutualisation, l'appui technique et l'animation.....	14
1.3. <i>La question de la communication externe dans les DDI</i>	16
2 - L'EXERCICE DE LEURS MISSIONS PAR LES DDI	19
2.1. <i>Les compétences métiers sont-elles encore toutes disponibles au niveau départemental ?</i>	19
2.1.1. Certaines DDI ne signalent pas de difficultés particulières en la matière	19
2.1.2. Des fragilités existent cependant	19
2.2. <i>A-t-il fallu renoncer à certaines missions ?</i>	21
2.3. <i>La question de la priorisation des missions</i>	23
3 - L'AVENIR DES DDI	25
3.1. <i>Les raisons qui peuvent justifier le maintien de l'échelon départemental</i>	25
3.2. <i>Y a-t-il un intérêt à regrouper DDCS et DDPP ? Y a-t-il par ailleurs intérêt à regrouper fonctionnellement les DDCS des départements de chefs lieux de région avec les DRJSCS concernées ?</i>	26
3.3. <i>Faut-il relancer les projets de service ? Le cas échéant, selon quelles modalités au regard des principes de la RéATE ?</i>	28
4 - LE DIALOGUE SOCIAL AU SEIN DES DDI	31
5 - LES MISSIONS TRANSVERSES CONFIEES AU COMITÉ DE PILOTAGE EN 2013	33
5.1. <i>L'état des mutualisations aux plans départemental, interdépartemental et régional</i>	33
5.2. <i>La question de la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers »</i>	34
6 - QU'EN EST-IL DES AUTRES POINTS RELEVÉS DANS LE RAPPORT DE SYNTHÈSE DES AUDITS RÉALISÉS EN 2012 ?	35
CONCLUSION	37
ANNEXES	39
ANNEXE 1 QUELQUES BONNES PRATIQUES RELEVÉES DANS LES AUDITS DE DDI	41
ANNEXE 2 POINTS SUR LESQUELS LE COMITÉ DE PILOTAGE DES DDI A ATTIRÉ L'ATTENTION DES AUDITEURS POUR 2014	45
ANNEXE 3 MEMBRES DU COMITÉ DE PILOTAGE INTER-INSPECTIONS POUR L'AUDIT DES DDI AU 31 DÉCEMBRE 2013	47
ANNEXE 4 LISTE DES SIGLES	49

INTRODUCTION

Le comité de pilotage des inspections et corps de contrôle intervenant dans le champ des directions départementales interministérielles (DDI), institué conformément à l'instruction 1590/11/SG du Premier ministre, a programmé au titre de l'année 2013, en concertation avec les services du secrétariat général du gouvernement (SGG), l'audit de douze DDI, soit respectivement trois de chaque type. Un de ces audits n'a finalement pas eu lieu, en raison des difficultés particulières rencontrées par ce service, qui ne rendaient plus opportune la visite d'une mission d'audit, dont l'approche méthodologique est différente d'une mission de contrôle ou d'enquête administrative. En conséquence, les onze structures suivantes ont été auditées :

- les directions départementales des territoires (DDT) de la Creuse et de la Moselle ; la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) des Côtes-d'Armor ;
- les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) du Puy-de-Dôme, de la Haute-Savoie et du Pas-de-Calais ;
- les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) de la Creuse et de l'Ille-et-Vilaine ;
- les directions départementales de la protection des populations (DDPP) du Puy-de-Dôme, des Côtes-d'Armor et de la Vendée.

Le choix des DDI auditées a répondu au seul souci de représentativité statistique (type et taille de DDI ; répartition territoriale). La liste des DDI auditées a fait l'objet d'une concertation entre les corps d'inspection et a été validée par les services du secrétariat général du Gouvernement.

En outre une mission d'enquête a dû intervenir, à la demande du SGG, auprès de la DDSP de l'Indre, où des difficultés de management sérieuses étaient apparues.

Enfin, deux missions dites "transverses", portant sur des sujets intéressant toutes les DDI, ont été menées en 2013 sous l'égide du comité de pilotage :

- une mission sur la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources métier au sein de l'administration territoriale de l'État, dont le rapport a été remis fin juillet ;
- une mission de bilan des actions de mutualisation de moyens entre services déconcentrés de l'État, dont le rapport a été remis en août.

Le présent rapport de synthèse est organisé autour d'un certain nombre de thèmes récurrents dans les rapports et dont les membres du comité de pilotage ont considéré qu'ils comportaient un intérêt au regard de la situation actuelle des DDI et des contraintes auxquelles l'ensemble des services déconcentrés, au plan régional et à l'échelon départemental, sont confrontés. Il se distingue donc du rapport de synthèse des audits menés en 2012, qui mettait plutôt l'accent sur la structuration et le fonctionnement interne des DDI.

1 - LES DDI DANS LEUR ENVIRONNEMENT

1.1. LES RELATIONS ENTRE LES SERVICES DE L'ÉTAT DANS LE DÉPARTEMENT

1.1.1. **Au-delà du constat de perte de repères que le regroupement des précédents services déconcentrés au sein des DDI a pu créer, les relations entre ces services, comme celles avec les autres partenaires départementaux, apparaissent globalement satisfaisantes.**

C'est par exemple le cas de la DDT de la Creuse, où les auditeurs notent que « *aux dires des personnes rencontrées la qualité des relations est généralement bonne, notamment avec l'agence régionale de santé (ARS), sur l'enjeu relatif à la qualité de l'eau, et l'unité territoriale de la DIRECCTE, sur l'enjeu des relations avec les éleveurs, même si elle est jugée un peu distante avec l'unité territoriale de la DREAL* ». De même, les auditeurs de la DDCCSP de la Creuse observent que « *le dialogue interministériel « horizontal » avec les autres services de l'État, en particulier la direction départementale des territoires, est fluide, facilité par la rencontre systématique du lundi matin. Les sujets d'intérêt commun sont toutefois limités et ponctuels. L'unité territoriale de la DIRECCTE est le partenaire étatique avec lequel les relations sont les plus fréquentes, notamment sur les sujets liés aux politiques de l'emploi, de l'insertion et de l'inspection du travail* ». Même chose pour la DDPP des Côtes-d'Armor, où les auditeurs soulignent que les relations avec les autres DDI et les unités territoriales (UT) « *sont très fluides, on peut même parler de solidarité, peut-être en réponse aux difficultés du contexte breton qui pèsent sur les directeurs et les agents des DDI et UT* ». De manière générale, pour les DDPP, les relations avec les autres DDI ne constituent pas un problème.

Le fonctionnement plus resserré avec le préfet permet souvent cette proximité. Ainsi, en Ille-et-Vilaine, les relations entre DDI semblent passer, pour l'essentiel, par les réunions autour du préfet, les auditeurs ayant noté que, en dehors d'une « *réunion bimestrielle avec le délégué territorial de l'ARS à laquelle participent les cadres concernés, (il n'existe) avec les autres DDI et UT, pas d'autre réunion périodique que la réunion bimensuelle présidée par le préfet* ».

Toutefois, un rapport d'audit (DDPP des Côtes-d'Armor) insiste sur la nécessité de renforcer les liens avec la préfecture sur la question des crises : « *Si la réactivité aux alertes et en cas de crise est bonne en termes métier, il est important de mieux développer les relations avec le SIACEDPC¹, d'avoir des rendez-vous périodiques, comme de prévoir des retours d'expérience et des exercices sur des crises transversales impliquant la DDPP et les autres services de l'État* ».

1.1.2. **Il existe des domaines dans lesquels la clarté de la répartition des compétences entre DDI et avec l'échelon préfectoral doit être améliorée**

Il s'agit souvent de domaines qui sont à la frontière des politiques d'aménagement et des politiques sociales.

¹ Service interministériel des affaires civiles et économiques, de défense et de protection civile (SIACEDPC).

Ainsi les auditeurs de la DDCS du Puy-de-Dôme font observer que « *la répartition des tâches entre DDT et DDCS ne paraît pas très claire en ce qui concerne les gens du voyage* ». Pour la DDTM des Côtes-d'Armor, l'insuffisance des inter-relations avec la DDCS pour la politique de l'habitat est soulignée. De même, pour les auditeurs de la DDCS du Puy-de-Dôme, « *les liens entre logement social et politique sociale du logement se sont distendus (...). La DDT du Puy-de-Dôme souhaiterait travailler plus avec la DDCS sur le fond de leurs thématiques logement communes* », même si d'ores et déjà elle « *associe la DDCS aux réunions de programmation du logement social qu'elle organise deux fois par an avec les cinq bailleurs sociaux du département, ce qui permet à la DDCS de rencontrer leurs directeurs* ».

Le risque de coupure entre les problématiques de l'hébergement et celles de l'accès au logement est souligné dans certains audits, notamment celui de la DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine. Pour cette dernière, les auditeurs relèvent que le partage avec la DDT sur le logement (fonctions sociales du logement) n'est pas satisfaisant, le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) relevant de cette direction, et « *manque de clarté sur certains points* » (notamment pour le secrétariat de l'instance départementale de la Commission de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX) ou l'agrément des associations), au point qu'ils ont proposé dans leur rapport « *un document signé par le préfet ou par les deux directeurs (qui) pourrait préciser la répartition des compétences et prévoir des réunions périodiques de coordination, le cas échéant sous la présidence du secrétaire général de la préfecture* ».

La même difficulté liée au partage d'une politique entre deux DDI se retrouve dans le domaine de la politique de la ville. Si, pour la DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine, les auditeurs notent que la DDT est chargée « *outre ses compétences en matière de rénovation urbaine, de la coordination de la politique de la ville auprès du préfet ainsi que de l'instruction et du versement des subventions de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)* » et que cette organisation « *confère à une seule direction une vision d'ensemble de cette politique, ce qui est rarement le cas dans les autres départements* », ils voient également les limites de cette organisation, en reconnaissant que « *le programme de réussite éducative est mieux à la DDCSPP, qui travaille notamment sur la politique jeunesse et celle des rythmes scolaires* ». Par ailleurs, il convient de souligner que cette spécificité s'écarte des dispositions des articles 4 et 6 du décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles, qui confient de façon exclusive les actions sociales de la politique de la ville aux DDCS et DDCSPP.

Les auditeurs de la DDCS du Pas-de-Calais font des observations du même ordre : « *la DDCS du Pas-de-Calais ne contribuera à l'insertion professionnelle des jeunes, des femmes, des personnes handicapées ou des habitants des quartiers sans une coopération accentuée avec le service public de l'emploi, a minima l'unité territoriale de la DIRECCTE, avec laquelle les liens apparaissent ténus, Pôle Emploi et les missions locales. Le même raisonnement doit être tenu sur les questions de santé* ».

En matière d'articulation du sanitaire et du social, les auditeurs de la DDCS du Puy-de-Dôme notent que « *l'ARS, qui devrait proposer des modalités de travail sur les sujets où une articulation indispensable entre le sanitaire et le social doit être conçue (...) ne prend pas toutes les initiatives vers le champ du social qu'elle pourrait prendre* ». La DDCS « *n'a reçu aucune information du niveau central sur la façon dont DDCS et ARS devaient travailler ensemble ; il y a un véritable déficit de doctrine nationale sur la coopération entre santé et social* ».

Des clarifications semblent aussi localement nécessaires pour la politique de l'eau. Si, pour les auditeurs de la DDT de la Creuse, le partage est clair avec la DDCSPP, sont cependant signalées des difficultés avec les partenaires extérieurs « *particulièrement dans les domaines de l'eau et de l'environnement où les unités chargées des missions de police ne sont pas toujours en phase avec celles qui conseillent les communes* ». De même, pour la DDT de la Moselle, il est signalé « *une difficulté pour ce qui est du partage des données sur la qualité de l'eau* ».

Enfin, un rapport d'audit signale des difficultés pour la politique de sécurité routière. A la DDT de la Moselle, « *les missions liées à la sécurité routière se caractérisent par une certaine dispersion* » entre préfet et DDT ; le chef du bureau de la sécurité routière regrette « *une rupture du continuum éducatif* ». Il juge dommageable la séparation entre l'outil de connaissance et d'analyse de la sécurité routière - l'observatoire, désormais en préfecture - et la politique d'éducation routière et observe qu' « *il n'existe pas de doctrine nationale sur le rattachement administratif de la prévention à l'échelon départemental* ».

En fait, il semble qu'au niveau départemental le dialogue interservices ait décliné. Ce paradoxe peut s'expliquer par le fait que les sujets de travail en commun sont plus limités et ponctuels (il s'agirait alors d'un effet positif de la RéATE, qui permet de traiter et d'arbitrer en interne dans un service des questions qui nécessitaient auparavant des arbitrages interservices), mais aussi par la tendance de chaque service à se recentrer, sous la contrainte de la réduction des effectifs et devant la pression de l'urgence, sur son cœur de métier, en négligeant les liens avec les domaines connexes et en rendant plus difficile la mise en œuvre des politiques interministérielles. On peut ainsi lire dans le rapport d'audit de la DDCS du Puy-de-Dôme : « *En fait la RéATE a entraîné la disparition du dialogue inter-services, les sujets ont été séparés et depuis, chacun a tendance à rester chez soi* ». Il est nécessaire que les préfets, dont relève la responsabilité d'organiser le travail interministériel dans les départements, soient attentifs à ce risque.

Par ailleurs un certain nombre de rapports évoquent l'intérêt d'un resserrement des équipes de direction autour du préfet. Par la réactivité et la simplicité des lignes hiérarchiques qu'elle semble permettre, cette évolution pourrait plaider pour le niveau départemental d'administration de l'État. Cependant ce nouveau mode de fonctionnement est contrebalancé par des lignes hiérarchiques internes aux DDI plus longues qu'antérieurement, et dont certains rapports soulignent le caractère relativement lourd (trois niveaux hiérarchiques possibles entre le directeur du service et le cadre A chargé d'un dossier ou d'une politique).

Il faut enfin noter l'existence, dans le Pas-de-Calais, d'un secrétaire général adjoint qui, par délégation du préfet, « supervise » en quelque sorte la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) et la DDCS sur l'ensemble des sujets cohésion sociale. C'est lui qui à ce titre assure par exemple la coordination du plan pauvreté ou l'élaboration, du côté État, du plan départemental d'accueil, d'hébergement et de logement des personnes défavorisées. Pour la politique de la ville, il s'appuie directement sur la mission politique de la ville de la DDCS. Ce rôle de coordination, dans la logique qui a conduit à créer des directions départementales interministérielles, aurait du être confiée à la DDCS pour tout ce qui a trait à la cohésion sociale. Un choix différent a été fait. Il s'explique par la situation sociale difficile dans ce département, mais sans doute aussi par la faiblesse des moyens de la DDCS.

1.2. LES RELATIONS ENTRE LES DDI ET LE NIVEAU RÉGIONAL

Le rapport de synthèse 2012 des audits de DDI observait que « *sauf exception, l'articulation avec le niveau régional fonctionne bien, malgré des difficultés au stade de la mise en place de la RéATE. Le rôle de définition d'une stratégie et de pilotage du niveau régional est désormais reconnu et apprécié* ». Les audits de 2013 n'infirmes pas ce diagnostic. Pour autant, plusieurs rapports d'audit soulignent des difficultés souvent liées au contexte de réduction des effectifs qui contribuent à dégrader la relation entre les DDI et les directions régionales gestionnaires des programmes concernés, en particulier entre les DRJSCS et les DDCS(PP).

1.2.1. Le dialogue de gestion

Les relations entre le niveau régional et le niveau départemental ne donnent pas lieu à des appréciations très négatives. Les auditeurs de la DDT de la Moselle soulignent que « *le dialogue entre ces deux niveaux fonctionne correctement avec notamment un examen régulier de l'adaptation des moyens aux missions* ». Ils ont noté la bonne pratique consistant en un examen attentif par la DREAL de l'adéquation missions-moyens relative à la DDT, en vue d'en tirer des conséquences en termes de moyens comme en termes de répartition des missions entre les deux niveaux (exemples cités de l'animation NATURA 2000 et des avis sur les documents d'urbanisme). De même, pour la DDPP des Côtes-d'Armor, où il est fait état d'un « *dialogue très suivi avec la DRAAF, de réunions organisées avec l'ensemble des acteurs (directeurs, SG, chefs de service technique), d'un bon dialogue également avec la DREAL* ». Toutefois certaines DDI disent ne participer au dialogue de gestion qu'à la marge (par exemple la DDCSPP de la Creuse), estimant que le temps qui y est passé est disproportionné par rapport aux bénéfices très marginaux qu'elles peuvent en tirer, qui souvent ne va guère au-delà de fractions d'équivalents temps plein (ETP).

Dans quelques cas cependant, les appréciations portées localement sur la qualité du dialogue de gestion sont plus négatives. C'est ainsi le cas de la DDPP de la Vendée, où, « *le préfet déplore que pour le programme 134 l'attribution des moyens soit complètement verrouillée. En ce qui concerne le programme 206, il déplore également le manque de transparence sur les moyens* ». De même, la tension des effectifs sur les DDCS(PP) pèse assez fortement sur les relations avec le niveau régional.

L'implication des préfets dans ce dialogue est variable: on notera ainsi la situation de la DDTM des Côtes-d'Armor où, « *à l'occasion du dialogue de gestion pour 2013, le préfet de région a réuni préfets et directeurs (régionaux et départementaux) pour examiner la situation des différents BOP et des effectifs* », ce qui n'empêche pas cette DDTM de faire part de « *difficultés dans le dialogue de gestion pour l'identification et l'obtention des moyens nécessaires* ».

1.2.2. Le pilotage des DDI par le niveau régional

En matière de conduite des politiques au sens large du terme, la situation est très contrastée, et varie en fonction des types de DDI, des secteurs ministériels concernés et des départements.

Des directeurs ont estimé que certains ministères ou administrations centrales ont conservé un pilotage très directif de leur réseau, qu'il soit régional ou départemental : c'est le cas notamment de la DGCCRF et de son échelon régional (le pôle C des DIRECCTE), dans le suivi de l'exécution de la DNO. Toutefois on constate que la chaîne de commandement est désormais plus distante. Ainsi, il est regretté que « *le lien avec le niveau national ait été perdu avec la montée en puissance de l'échelon régional, d'où, au niveau départemental, une perte de vue des priorités et des enjeux stratégiques* » (DDTM des Côtes-d'Armor).

De manière générale, les relations entre le niveau régional et le niveau départemental sont denses. Pour la DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine, on relève ainsi des réunions mensuelles des CODEAPP (instances qui regroupent DD(CS) PP, DRAAF, DREAL et DIRECCTE) et des CODICS (instances qui regroupent DDCS(PP), DRJSCS et, ponctuellement, DREAL). C'est dans ces deux instances que se préparent les dialogues de gestion. De même, la DREAL Lorraine organise mensuellement un collège des DDT de sa région. La DDT des Côtes-d'Armor est associée à de nombreuses réunions de pilotage ou de coordination à l'initiative des services régionaux de l'État. La DDT de la Creuse signale que « *les éventuelles difficultés sont débattues lors du comité des directeurs en région (CODER), qui se réunit chaque mois* », la DDT de la Moselle que « *le DRAAF organise, avec les chefs de service chargés en DDT de l'économie rurale agricole, des réunions mensuelles, en amont du collège régional des directeurs* ».

La répartition des rôles entre niveau régional et niveau départemental est globalement claire et respectée. « *La répartition des tâches s'est beaucoup clarifiée depuis la RéATE* » observe la DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine ; pour la DDT de la Creuse « *la distinction des compétences entre niveau régional et départemental (DRAAF, DREAL, DDT) est claire et bien définie dans les documents de stratégie régionale produits par la DREAL et par la DRAAF* »² ; de même pour la DDPP du Puy-de-Dôme (« *La répartition des missions entre les différents niveaux est claire : actions de pilotage, d'harmonisation effectuées au niveau régional* ») ou encore la DDT de la Moselle (« *La répartition des missions entre le niveau régional et le niveau départemental est sans redondance ni conflit de frontière* »).

Ponctuellement cette répartition des rôles est adaptée aux circonstances locales ; ainsi pour la DDTM des Côtes-d'Armor, il est observé par les auditeurs qu'« *en première approche, la répartition des missions entre niveau régional (pilotage - animation) et départemental (opérationnel) est à peu près respectée pour ce qui concerne les champs d'intervention DDTM, DRAAF et DREAL, mais avec des exceptions (d'origine locale ou non), liées notamment au maintien post-REATE de missions opérationnelles assurées par les directions régionales pour le compte des préfets de département (ICPE par exemple)* ». De même, pour la DDT de la Creuse, « *le niveau régional (DREAL, DRAAF) prend en charge une partie de ces tâches en tant que prestataire de service des préfets de département (notamment contrôles des transports, des installations classées, des barrages, des espaces naturels et des sites, comptabilité CHORUS, paiement des rémunérations...)* ».

Mais des jugements critiques ont également été formulés quant à la clarté dans la répartition des rôles. Pour la DDTM des Côtes-d'Armor, il est observé que le partage avec la DREAL n'est pas clair sur les questions ressources humaines. Dans un autre domaine, il est noté pour la même DDTM que « *certain domaines sont illisibles : c'est le cas de l'évaluation*

² Dans le même rapport on peut lire que pour la prévention des risques naturels et technologiques « *la répartition est claire : la DREAL gère le budget affecté au BOP, participe à la caractérisation de l'aléa, avec la DDT et autres partenaires, et anime le réseau métier* ».

environnementale très complexe et jugée ambiguë, imbriquant autorités régionales et départementales de décision et d'évaluation ». A la DDCSPP de la Creuse « le partage des missions entre les échelons national, régional et départemental donne lieu à une grande confusion concernant certaines politiques publiques. La mise en œuvre du service civique en est une illustration. Ce dossier est traité en administration centrale par une agence nationale. Le préfet de région est chargé au cas par cas de délivrer un agrément en faveur des institutions candidates à l'encadrement de volontaires. La direction régionale de la jeunesse et des sports et de la cohésion sociale, pour le compte du préfet, sollicite l'avis de la DDCSPP qui établit le contact avec l'association et instruit son dossier. Cependant, la décision est arrêtée au niveau régional sans que l'avis de la DDCSPP ne soit toujours suivi. Or, en cas de rejet d'un dossier, il incombe à cette dernière de notifier le rejet du dossier aux intéressés, sans pour autant être toujours en mesure de justifier le choix effectué ».

Les rapports d'audit de DDI montrent que le rôle de pilotage est bien assuré par le niveau régional. Ainsi, pour la politique risques, les auditeurs de la DDT de la Moselle observent que *« le pilotage par la DREAL au niveau régional apparaît clair (une réunion annuelle pour faire le point sur les dossiers risques de la région et préparer le dialogue de gestion sur les études) »*. Pour la politique logement en Limousin ce pilotage est organisé autour d'une réunion mensuelle du réseau logement, organisée par la DREAL et associant la DRJSCS, les DDT et les DDCSPP. Même chose pour la politique l'hébergement où la direction régionale joue un rôle de coordination et pilotage.

Ce pilotage est parfois très prégnant : la DDCS du Puy-de-Dôme *« reçoit une feuille de route du DRJSCS, laquelle s'intercale donc entre le niveau national (DNO) et le départemental. (...) La note d'orientation régionale sur le fondement de la directive nationale d'orientation élabore un projet de feuille de route qui est soumis pour commentaires au directeur départemental »*.

A l'inverse, il est parfois regretté une absence de pilotage régional dans certains domaines. C'est le cas de la politique d'hébergement (DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine et DDCS du Puy-de-Dôme), même si en Auvergne une évaluation de tous les Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) de la région a été engagée par la DRJSCS.

On semble parfois passer d'un pilotage régional des politiques à un pilotage régional des directions départementales, par exemple dans le Limousin, où la répartition des rôles entre direction régionale et directions départementales figure pour l'essentiel dans un document de stratégie régionale (DSR) de la DREAL Limousin, publié en 2010 et régulièrement tenu à jour. Le pilotage peut en effet se jouer à des niveaux divers : politiques par politiques, mais aussi de manière plus générale, en prenant en compte l'intégralité de la structure départementale.

1.2.3. La mutualisation, l'appui technique et l'animation

Dans d'autres cas, le niveau régional se cantonne plutôt dans un rôle d'appui ou de synthèse, par exemple en Lorraine en matière de plan de prévention des risques naturels (PPRN), où les auditeurs de la DDT de la Moselle notent que *« la détermination des aléas et des enjeux relève du niveau départemental et que la DREAL ne définit pas des priorités régionales mais assemble les éléments stratégiques de niveau départemental »*.

Ce rôle d'appui technique des directions régionales permet de fluidifier l'exercice des missions entre les niveaux régional et départemental, voire interdépartemental. Il est très développé dans le domaine des politiques concurrence, consommation et répression des fraudes. A titre d'exemple, pour la DDPP du Puy-de-Dôme, on note l'existence d'une convention pour les mutualisations entre DDPP et DIRECCTE (Pôle C), avec notamment une cartographie des compétences et l'indication des entraides pérennes/ponctuelles entre services au niveau régional. Une évolution similaire peut être observée à la DDCS du même département, les auditeurs évoquant « *une relation de dépendance de la DDCS aux directions régionales ou aux autres DDI qui mettent du personnel à sa disposition, voire se substituent à son action (numéro unique mis en place par la DDT et non la DDCS)* ». Toujours pour cet audit, il est noté que « *le temps agent de la DRJSCS consacré à l'appui technique des DDCS est énorme, aux environs de 70 % (...) La DRJSCS assure les fonctions support de la DDCS : GRH, budget, SIC, accueil téléphonique, en divergence avec le modèle « RéATE » qui recherche la mutualisation au niveau départemental* ».

D'autres difficultés ou incompréhensions entre niveau régional et niveau départemental demeurent : le faible investissement de la DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine dans le plan jeunesse est observé par les auditeurs et est imputé par eux à la possibilité « *d'un hiatus entre le niveau régional et le niveau départemental, ce dernier voulant préserver son autonomie à l'égard d'une administration parfois considérée comme éloignée du terrain* ».

De même, à la DDCS de la Haute-Savoie, les auditeurs notent des tensions entre direction régionale et direction départementale sur le périmètre des politiques sportives. La première percevrait la seconde comme « *consommatrice de services et non comme co-productrice de réflexions (...)*. *La distension du lien avec les personnes ressources dans les filières métiers pointues est insuffisamment compensée par l'animation d'un niveau régional* ».

Enfin, si de manière générale, les directions régionales ne sont pas considérées comme faisant écran avec le niveau national, c'est moins le cas pour la partie logement, où il existe au sein des DDI un sentiment d'éloignement des directions d'administration centrale par rapport au terrain.

On peut aussi s'interroger sur la qualité de la relation triangulaire entre niveau régional, niveau départemental et préfecture de département dans le cadre de la nouvelle organisation de l'administration territoriale. Le fonctionnement de cette relation, au sein de laquelle se fait le croisement entre les logiques verticales (plus ministérielles) et horizontales (plus attentives aux problématiques territoriales) est a priori sans tensions.

Le préfet est parfois très impliqué dans cette articulation : ainsi de la DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine, où deux réunions annuelles avec la DREAL et la DDTM sont présidées par le préfet ou le secrétaire général de la préfecture en préparation et en suivi du dialogue de gestion, ce format permettant notamment d'aborder les sujets propres au département.

Dans d'autres cas l'implication du préfet est plus lointaine, par exemple pour la DDTM des Côtes-d'Armor, où le préfet n'est pas informé du contenu ni de l'ordre du jour des réunions entre directions régionales et direction départementale.

L'animation des réseaux métier est assurée de manière globalement satisfaisante par le niveau régional. C'est le cas de la DRAAF et la DREAL de Lorraine. Pour la DDT de la Moselle il est fait observer que *« l'animation des réseaux métier est active tant par la DRAAF, son directeur tenant avec les chefs de service chargés de l'économie agricole des réunions mensuelles, que par la DREAL, dont la directrice a inscrit à son agenda l'extension des multiples animations existant déjà »*. On peut relever, par exemple, pour la politique risques, l'animation d'un club régional pour les spécialistes des DDT de la région lorraine.

Les mêmes constats positifs sont formulés par la DDTM des Côtes-d'Armor, où les réunions réseaux fonctionnent bien, ou pour la DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine, où sont soulignés, dans le champ concurrence, consommation et répression des fraudes, *« l'organisation de journées techniques régionales sur différents sujets et l'utilisation d'une grille des enjeux régionaux »*.

Certaines appréciations sur l'appui technique qu'apporte le niveau régional sont cependant plus critiques. A la DDPP de la Vendée, *« s'agissant du pôle C³, les agents regrettent le manque d'apport technique et d'expertise. Le pôle C se bornerait à actualiser les informations contenues dans les tâches programmées »*. Dans la même DDPP, l'apport de la DRAAF est jugé insuffisant. Si en Bretagne la *« DRJSCS coordonne le PRICE (...) le service jeunesse et sports de la DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine estime que cela n'apporte pas de plus-value à la mission départementale mais sert uniquement aux remontées statistiques »*. Il est ajouté qu' *« il n'existe pas de plan départemental, pas de stratégie régionale de contrôle »* et il est fait état des *« interrogations du service départemental sur la plus-value de la dimension régionale »*. De même pour la DDCS du Puy-de-Dôme il est fait observé que *« le travail interdépartemental actuel reste un cran au-dessous de celui qui se faisait avant la RéATE »* avec *« peu d'élaboration collective de stratégies, voire pas du tout »*.

1.3. LA QUESTION DE LA COMMUNICATION EXTERNE DANS LES DDI

La RéATE s'est souvent accompagnée, à l'échelon départemental, d'un resserrement de la communication autour de la préfecture, chargée notamment d'administrer le site Internet unique des services de l'État. Ainsi est-ce le cas de la DDT de la Creuse où les auditeurs observent que *« la communication externe de l'État (...) est entièrement conduite par le préfet. Les services, dont la DDT, y contribuent en apportant les éléments relatifs à leur domaine de compétence mais n'ont pas d'action propre »*.

Dès lors qu'il s'agit de communication par des moyens traditionnels, du type lettre des services de l'État, la place des DDI et des politiques qu'elles mettent en œuvre paraît satisfaisante. Ce sont les sites Internet et autres portails de l'État dans le département qui posent problème.

Dans certains cas, l'action des DDI y trouve son compte, et le public-usager est correctement informé. Les auditeurs observent ainsi pour la DDCS du Puy-de-Dôme que *« le site internet départemental vient de recevoir l'agrément. Il comporte des rubriques couvrant tous les champs d'activité de la DDCS, avec des informations générales mais également pratiques, guidant l'utilisateur dans ses démarches »*.

³ Le pôle concurrence, consommation, répression des fraudes et métrologie des DIRECCTE.

Mais dans plusieurs des DDI auditées, les insuffisances de la communication externe sont soulignées. Ainsi pour la présence de la DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine sur le site Internet de l'État dans le département : « *La DDCSPP et son action ne sont certes pas ignorées : l'existence même de cette direction, ses compétences et son organisation sont cependant insuffisamment mises en valeur. Ce qui figure sur le site pâtit en outre d'un manque de mise à jour. La direction départementale ne dispose pas d'un chargé de communication* ».

De même, les auditeurs observent pour la DDCSPP de la Creuse que le site internet de la préfecture ne rend pas bien compte des politiques mises en œuvres, notamment dans le domaine vétérinaire et de la protection des populations. La même observation est faite pour la DDPP des Côtes-d'Armor, où une plus grande visibilité sur le site portail de l'État est jugée nécessaire, et pour la DDTM du même département, pour laquelle il est fait observé que la communication vers les publics usagers reste nécessaire pour faire connaître le service.

Cette question de la communication est considérée par les auditeurs de la DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine comme un « *enjeu pour reconnaître au sens noble du terme le travail de ses agents et développer chez eux la fierté de lui appartenir* ».

2 - L'EXERCICE DE LEURS MISSIONS PAR LES DDI

2.1. LES COMPÉTENCES MÉTIERS SONT-ELLES ENCORE TOUTES DISPONIBLES AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL ?

2.1.1. Certaines DDI ne signalent pas de difficultés particulières en la matière

Ainsi la DDCSPP de la Creuse et la DDPP des Côtes-d'Armor déclarent ne pas rencontrer de problèmes, grâce à la présence de cadres expérimentés et d'un léger sureffectif, mais aussi au prix d'un effort de reconversion des personnels. De même la DDT de la Creuse « *parvient à pourvoir les postes de catégorie B ou C qui se libèrent dans les domaines prioritaires pour l'État par reconversion de personnels affectés à des missions en défaillance. Mais les compétences sont là* ». Pour sa part, la DDPP du Puy-de-Dôme fait état d'un manque de personnels techniques spécifiques, « *mais globalement les missions sont remplies* ». A noter toutefois que ces reconversions de personnels, si elles traduisent le souci légitime des directeurs d'adapter les équipes aux besoins locaux, n'en sont pas moins souvent contradictoires avec la structuration budgétaire par programmes.

2.1.2. Des fragilités existent cependant

Elles sont liées à la réduction du format des services de l'État. Ainsi, pour la DDT de la Moselle est soulignée « *la fragilité des compétences qui reposent bien souvent chacune sur une seule personne* » et, dans le domaine de l'eau et de la biodiversité en particulier, « *la forte spécialisation de chaque agent sans disposer de capacité de suppléance pour pourvoir à une éventuelle défaillance de l'un d'entre eux* ». Pour la DDTM des Côtes-d'Armor, les auditeurs observent une « *fragilité de secteurs d'excellence, car cela repose sur peu de personnel (et qui partent)* ». Enfin, pour la DDCS de la Haute-Savoie, bien que les compétences restent présentes, « *la situation se tend pour la conduite des politiques sociales* ».

Ces fragilités sont dues parfois aux rigidités dans la mobilité des personnels.

Les auditeurs de la DDT de la Creuse font ainsi observer que, « *mise en œuvre sans imposer de mobilité géographique extra départementale au personnel, la RéATE conduit à un blocage quasi complet des recrutements en catégorie B et C et oblige le personnel restant à des reconversions parfois répétées de son activité. Sa mise en œuvre constitue une préoccupation majeure pour l'équipe de direction qui doit veiller à entretenir la motivation et la qualification du personnel* ».

Au contraire, elles sont dues parfois à la tendance des personnels à retourner à leur secteur ministériel d'origine lorsque la RéATE les a fait changer d'horizon (DDCS du Puy-de-Dôme : « *tous les agents ex-équipement présents à la création de la DDCS, qui avaient une très bonne connaissance du domaine (du) logement et des partenaires, sont maintenant partis* »), voire à une tendance à quitter le ministère (cf la DDT de la Moselle où il est fait état, par les syndicats, « *de savoirs et de compétences qui quittent la DDT pour gagner d'autres horizons (détachement ou secteur privé) ou qui ne sont pas remplacés* »). De même, à la DDCS du Puy-de-Dôme, le service en charge du logement a connu un turn-over complet depuis la création de la DDCS.

Parfois c'est l'offre de formation qui est mise en cause dans la dégradation des compétences métiers. La DDCS du Puy-de-Dôme regrette ainsi que « l'EHESP⁴ propose peu de formations sur le plan social ». Une autre DDI fait le constat « qu'il y a moins de formations qu'avant sur le domaine social ». La DDT de la Moselle fait observer que « des manques en offre de formation sont particulièrement ressenties dans les domaines de l'environnement et sur les risques (formations techniques et socio-professionnelles dans la conduite des PPR⁵ »).

Ces fragilités sont aussi dues à des problèmes très spécifiques, qui ont été mis en lumière avec la RéATE sans être forcément liés à la réforme, ni avec la réduction du nombre d'agents de l'État. C'est le cas dans le secteur jeunesse et sports, où la DDCSPP de la Creuse fait observer qu' « ils existent des difficultés sur le contrôle, car certains cadres A issus de l'éducation populaire [conseiller d'éducation populaire et de jeunesse] considèrent que ce n'est pas de leur compétence. (...) Le service compte ainsi trois conseillers d'éducation populaire et de jeunesse et trois professeurs d'éducation physique. Les premiers, invoquant leur statut de « conseiller », refusent d'accomplir des missions de contrôle et encore plus de rédiger des rapports ».

On notera encore des difficultés ponctuelles. Par exemple pour la DDPP du Puy-de-Dôme, l'absence d'inspecteurs de la santé publique vétérinaire dans le département au moment de la mission, qui entraîne « l'impossibilité de réaliser l'intégralité de la programmation » et des « personnels trop justes dans des secteurs touchant à la sécurité (y compris la sécurité sanitaire – techniciens santé animale) ». Les spécialités rares disparaissent. La même DDPP constate ainsi que « la filière du St-Nectaire qui présente une sensibilité sanitaire majeure ne sera bientôt plus correctement suivie par la DDPP du fait du départ de l'agent spécialisé, non remplacé malgré l'absence de possibilité de mutualisation ».

Ils existent enfin des compétences qui se raréfient tendanciellement, voire qui sont appelées à disparaître ou à évoluer profondément. C'est le cas dans le domaine de la sécurité routière et de la route : le rapport d'audit de la DDT de la Creuse souligne, pour la sécurité routière, que « les compétences des agents sont héritées de la DDE et ont été acquises au travers de la gestion de la route, activité disparue à la DDT. Les formations disponibles apportent les connaissances mais pas l'expérience ». De même dans le rapport d'audit de la DDT de la Moselle on peut lire : « La DDT est le service pilote en cas de crise pour toutes les questions touchant au réseau routier. Cependant, paradoxalement, elle n'exerce quasiment plus de compétence départementale dans ce domaine. Dès lors, son expertise en la matière a tendance à s'appauvrir, voire à disparaître. L'agent de la DDT présent en COD⁶ n'est pas en mesure d'apporter une connaissance précise et actualisée des enjeux routiers de la crise, par exemple en matière de déneigement. Son rôle est désormais celui de plaque tournante ou d'interface entre l'autorité préfectorale et les services qui sont effectivement en charge de ces questions : la direction interdépartementale des routes de l'Est (DIREST), la SANEF (réseau autoroutier), la direction des routes départementales ».

Un phénomène similaire est à l'œuvre pour la politique en faveur des handicapés, comme le montre la lecture du rapport d'audit de la DDCS du Pas-de-Calais : « La DDCS ne dispose pas de moins d'attributions que la DDASS, mais elles sont désormais dissociées du bloc « médico-social » attribué à l'ARS ; simplement la DDCS ne dispose plus de l'effet de levier et de l'expérience dont bénéficiait la DDASS ».

⁴ Ecole des hautes études en santé publique (EHESP)..

⁵ Plan de prévention des risques (PPR).

⁶ Centre opérationnel départemental (COD).

On notera enfin qu'un effectif au-dessus des effectifs-cibles ne garantit pas la présence de toutes les compétences nécessaires. Par exemple à la DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine « *l'effectif réel est au-dessus de l'effectif-cible globalement et par BOP. Ce qui n'empêche pas une discussion DD/RBOP lors d'un départ* ». De même pour la DDTM des Côtes-d'Armor, où un sureffectif peut se conjuguer avec une perte de compétence dans certains domaines.

2.2. A-T-IL FALLU RENONCER À CERTAINES MISSIONS ?

Comme le comité de pilotage des DDI en avait déjà fait le constat à l'occasion du rapport de synthèse pour 2012, la majorité des DDI auditées parviennent globalement à exercer leurs missions. « *Les objectifs chiffrés fixés chaque année, notamment dans les services en charge de la protection des populations, sont atteints et même parfois dépassés* » est-il noté pour la DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine. Pour la DDCSPP de la Creuse, il est observé que « *de manière générale, il n'y a pas de missions dégradées. (...) Pour l'année 2012, la réalisation de la programmation a été réalisée à 104% dans le domaine vétérinaire, 780 contrôles réalisés pour 753 programmés. Pas de FROS⁷* ». De même pour la DDPP de la Vendée où il est noté que « *pour le moment (elle) n'a pas eu à abandonner des missions à l'exception du secteur de la remise directe* ».

Là aussi, la situation est cependant fragile. Si, de manière générale, il n'a pas été signalé de réaction tardive dans le domaine de la sécurité sanitaire dans les DDI auditées, ponctuellement certaines missions ont dû être dégradées et il n'y a plus de marge de manœuvre possible. C'est en particulier le cas pour les DDCS(PP), s'agissant des missions relevant du périmètre « jeunesse et sports », et dans une moindre mesure, pour les missions du champ de la cohésion sociale. « *Le risque d'une rupture de fonctionnement est donc permanent* » font par exemple observer les responsables de la DDCS du Puy-de-Dôme, qui ajoutent, pour les accueils collectifs de mineurs et les activités physiques et sportives, que « *globalement les missions sont effectuées mais ne sont pas à l'abri d'une rupture liée à l'absence d'un agent* »).

D'autres DDI rencontrent des difficultés. Parmi celles-ci, on notera la DDCS du Puy-de-Dôme, qui « *ne parvient pas toujours à exercer la totalité de ses missions. Ainsi, elle n'a pas pu prendre en charge la gestion du numéro unique des demandes de logements locatifs sociaux, assurée par la DDT jusqu'à la reprise de cette gestion par l'association inter-bailleurs régionale en octobre 2012* ». De même, à la DDPP de ce département, « *des missions vétérinaires ont été abandonnées : une partie de la remise directe et de la restauration collective, les contrôles de transport d'animaux, les contrôles élevages poulets de chair ; il n'y a plus d'inspection des tueries de volailles, moins d'inspections en filière lait (en particulier les producteurs de lait cru* ». Quant à la DDPP de la Vendée, « *elle connaît des difficultés en matière vétérinaire dans les secteurs où il y a insuffisance de personnels* », tout particulièrement dans le contrôle des abattoirs de volaille. Dans un autre domaine, le contrôle des installations classées, « *le service est très en dessous des objectifs notamment par rapport à la conditionnalité des aides* ».

⁷ Fiche rectificative d'ordre de service (FROS).

A noter que certaines structures n'assurent leur mission qu'avec l'aide de l'échelon régional. C'est ainsi le cas de la DDCS du Puy-de-Dôme, qui « *ne remplit sa mission que grâce aux renforts de la DRJSCS* » ou de la DDCSPP de la Creuse, pour laquelle, dans le domaine concurrence, consommation et répression des fraudes, « *vu la faiblesse des effectifs, le pôle C réalise des missions en Creuse* », dans le cadre d'une convention de mutualisation, aboutissement d'un processus réfléchi d'organisation des missions. Dans d'autres cas, ce sont les directeurs et leur adjoint qui sont excessivement sollicités, au détriment de leur fonction de management (DDCS du Puy-de-Dôme, où les membres de l'équipe de direction « *sont obligés de prêter main forte à leurs collaborateurs en intervenant directement sur de nombreux dossiers techniques* »).

Certaines politiques semblent plus touchées que d'autres : ainsi du contrôle de la qualité des aliments. A titre d'exemple, les auditeurs notent pour la DDPP des Côtes-d'Armor : « *En ce qui concerne la sécurité sanitaire et la qualité des aliments, il a été fait état d'une forte diminution de la pression d'inspection dans le domaine de la remise directe (les contrôles sont limités à la période de mise en œuvre des opérations vacances) et également en ce qui concerne les contrôles en restauration collective (les établissements pratiquant la restauration collective avec une production sur place ne sont plus contrôlés qu'une fois tous les trois ans)* ». Dans la même DDPP, il a fallu laisser en attente certains secteurs (produits chimiques, boissons, plats cuisinés) pendant une partie de l'année, en raison de l'absence ponctuelle des agents en charge de ces secteurs.

On notera, le cas échéant, différentes formes de dégradation dans cette exécution : abandon de missions considérées comme non prioritaires à la faveur du départ de l'agent qui les exerce (par exemple, dans une DDCS, les actions relatives au cinéma et aux techniques multimédias dans le cadre de la promotion des loisirs éducatifs des jeunes) ; allègement de missions, comme les contrôles sanitaires dans les établissements de remise directe ou les participations aux commissions d'appel d'offres (mais ces évolutions résultent d'orientations nationales) ; non développement de missions pourtant nécessaires, comme la mission d'inspection et de contrôle sur les partenaires de l'administration auxquels est déléguée la mise en œuvre de certaines politiques. « *La mission d'inspection ou de contrôle mériterait d'être largement développée dans le domaine des associations et partenaires dans la politique d'hébergement* », fait ainsi observer la DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine. La DDCS du Puy-de-Dôme formule les mêmes craintes : « *l'étalement des dépenses sur de très nombreux projets sans capacité de contrôle adaptée - même si les associations sont connues -, met l'État en situation de risque alors que sa ressource financière se raréfie* ». Ainsi « *la dizaine d'associations servant d'opérateurs, financées par le service accueil, hébergement, insertion, ne fait l'objet d'aucun contrôle* ».

Cette dégradation dans l'exécution des missions peut prendre aussi la forme d'allongement de délais, comme le signale la DDTM des Côtes-d'Armor : « *Dans tous les domaines, les délais d'intervention deviennent difficiles à tenir sans baisse de qualité, et certains dossiers sont traités hors délais. (...) D'une façon générale, la DDTM n'a pas abandonné certaines de ses interventions, quitte à agir de plus en plus souvent sous la pression de l'urgence, donc avec un risque de baisse de qualité* ». Elle prend enfin la forme de contrôles réduits : à la DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine, faute d'effectifs suffisants, on est loin de l'objectif de 20 % des ACM⁸ à contrôler (de l'ordre de 10%), étant précisé que cet objectif a fait l'objet d'une modulation ; même chose à la DDCS du Puy-de-Dôme, qui « *éprouve des*

⁸ Accueil collectif des mineurs (ACM).

difficultés à respecter l'objectif fixé dans le domaine du contrôle des accueils collectifs de mineurs (ACM) et des établissements d'activité physique et sportive (EAPS), cela étant dû, essentiellement, au manque de temps disponible ».

Enfin, il convient de noter une certaine fragilité en matière de préparation à la gestion de crises, moins visible certes que des missions non assurées, mais à terme tout aussi préoccupante. C'est ainsi qu'on peut lire, concernant la DDPP de la Vendée : *« L'importance du cheptel et des productions alimentaires expose la DDPP à une obligation de surveillance épidémiologique du cheptel et à une préparation particulièrement pointue de la gestion de crises, aussi bien animales qu'alimentaires. C'est sur ces derniers points que l'attention de la préfecture et de la DDPP doit porter respectivement avec l'organisation d'exercices spécifiques et la mise à jour documentaire des plans de lutte contre les épizooties majeures ».* Les auditeurs considèrent que le dispositif de gestion de crises est insuffisant dans un département où se trouve le 5^{ème} cheptel bovin de France et le 1^{er} cheptel de volailles de chair et de canards et où existe un réel risque de crise sanitaire et alimentaire. Les autres missions d'audit semblent s'être moins intéressées à cette question. C'est pourquoi les missions d'audits 2014 mettront l'accent sur ce point (cf. liste des points d'attention en annexe 2).

2.3. LA QUESTION DE LA PRIORISATION DES MISSIONS

Plusieurs DDI auditées regrettent l'insuffisante priorisation des missions, voire l'absence complète de toute priorisation par les administrations centrales, mais aussi par le niveau régional.

Pour la DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine est ainsi mis en évidence un besoin de clarification dans les priorités et donc dans les missions à alléger ou à abandonner. Pour la DDT de la Creuse, les auditeurs notent que les choix prioritaires ne sont pas explicités. Les responsables de la DDT précisent, pour la politique eau et biodiversité, que *« la feuille de route 2014 apparaît comme un véritable inventaire à la Prévert. Les services, qui ne peuvent pas tout faire regrettent l'absence de priorisation par la DREAL ».* Dans le même ordre d'idée, cette DDT fait observer qu' *« à chaque bureau de la direction de l'eau et de la biodiversité correspond la plupart des cas un chargé de mission au niveau régional. Mais chaque bureau considère sa mission prioritaire ; les priorités ne sont donc pas hiérarchisées, pas plus au niveau national que régional ».*

A contrario, les auditeurs de la DDPP des Côtes-d'Armor relèvent que *« les axes prioritaires (et non prioritaires) sont définis par les administrations centrales. La marge de manœuvre de la DDPP se situe d'abord sur le niveau d'engagement du service dans les axes non prioritaires et si nécessaire sur les arbitrages entre missions prioritaires ».*

La conséquence de cette insuffisance dans la priorisation des missions est *« un travail dans une situation de tension permanente »*, qui ne permet pas de prendre le recul nécessaire. *« Sur le terrain, les missions sont remplies, mais dans la difficulté et l'impossibilité matérielle de prendre du recul pour améliorer les échanges et atteindre à cette transversalité que la RéATE recherchait »* regrettent ainsi les auditeurs de la DDCS du Puy-de-Dôme. C'est donc au niveau départemental que se fait souvent cette priorisation. Les auditeurs de la DDT de la Moselle ont noté que *« aujourd'hui les adaptations locales permettent encore de faire face à de nouveaux enjeux jugés prioritaires, grâce à des effectifs internes en nombre encore*

suffisant pour permettre de dégager les moyens nécessaires au détriment d'actions jugées moins prioritaires ». Mais ils ajoutent : « Le document annuel de priorités est priorisé avec le Préfet. (...) La DDT assure le partage de deux objectifs prioritaires forts du Préfet : participer activement aux dossiers économiques, couvrir le territoire de SCOT ». En outre « des plans définissant des priorités d'action ont été définis pour faire face à la baisse des effectifs (comme le traitement différencié des demandes de permis de construire, ou encore le statut des déclarations loi sur l'eau) ». De même, pour la DDPP des Côtes-d'Armor, les auditeurs font observer que « les demandes du préfet sont prioritaires avant les orientations nationales », ajoutant que « cette hiérarchisation est facile à tenir dans la mesure où les demandes du préfet restent marginales. S'il devient nécessaire d'arbitrer les priorités, le choix se fait en échangeant avec le chef de service ; la responsabilité de la décision finale appartient au directeur départemental qui la présente ensuite au préfet ».

3 - L'AVENIR DES DDI

3.1. LES RAISONS QUI PEUVENT JUSTIFIER LE MAINTIEN DE L'ÉCHELON DÉPARTEMENTAL

La lecture des onze audits de DDI réalisés au titre du programme 2013 permet de mettre à l'examen les raisons qu'il y a à préserver ou à faire évoluer l'échelon départemental de l'État, c'est-à-dire un échelon de proximité.

C'est en premier lieu les nécessités de la protection des populations et, partant, des politiques de contrôles afférentes, qui justifient cet échelon d'administration étatique. Ainsi, les auditeurs relèvent, pour une structure importante comme la DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine, « *un bloc de compétences en matière de contrôle, qui suppose la proximité, et qui représente, à la DDCSPP, 84 % des effectifs* », dont une très grande majorité d'agents relevant du contrôle vétérinaire. Ils ajoutent que « *le maillon départemental occupe une place variable dans la stratégie de l'État selon les politiques, mais généralement plus affirmé en matière de protection des populations* ». De même, pour la DDPP de la Vendée, il est observé que « *les critères d'allocation de moyens entre le pilotage, pôle C, et les actions de contrôles continuent à faire débat au moment même où la ressource humaine s'avère rare et pourrait justifier un redéploiement sur les missions, au bénéfice des populations vivant sur les territoires* ».

La deuxième raison fondamentale pouvant justifier le maintien ou la consolidation de l'échelon départemental est la nécessité de conserver, pour certaines politiques, un lien de proximité avec le territoire. S'agissant de la DDCS du Puy-de-Dôme il est ainsi noté que la « *connaissance pratique réelle du tissu local met (le service) en position de trouver les contacts qui vont lui permettre de mettre en œuvre une solution adaptée (...). Ces facilités de contact permettent de résoudre bien des difficultés, quand souvent les solutions doivent être trouvées dans l'urgence* ». Dans le même ordre d'idée, on peut lire dans le rapport d'audit de la DDPP du Puy-de-Dôme que « *pour certains domaines régaliens (en particulier la santé et la protection animale), la diminution du nombre des agents de terrain distend les liens avec la population et les professionnels-cibles à un niveau pouvant perturber la mise en place des politiques de l'État ou nuire à la confiance de la population* ».

Proximité avec les établissements contrôlés ou avec les porteurs de projet : la DDCS de la Haute-Savoie observe ainsi que « *la bonne connaissance des locaux facilite les interventions, qui peuvent se concentrer sur l'encadrement, l'organisation, le projet* », notamment dans le domaine jeunesse et sports. Mais proximité aussi avec les collectivités territoriales et les autres partenaires de l'administration, qui rend plus facile la mise en œuvre des politiques. Par exemple pour la prévention des risques, « *la valeur ajoutée de la DDT est la concertation avec les interlocuteurs locaux* » peut-on lire pour la DDT de la Creuse. De même, pour la DDTM des Côtes-d'Armor est-il fait observé que « *les relations de proximité avec les collectivités permettent de concilier autant que possible missions de conseil et missions régaliennes* ». Quant aux auditeurs de la DDCS du Pas-de-Calais, ils soulignent que « *les services départementaux ne se justifient que par une exigence de proximité et de présence sur le terrain. La DDCS n'échappe pas à la règle : même les attributions régaliennes comme les actions de contrôle sont exercées sur place. Elles doivent autant que faire se peut s'abstraire du contexte local mais ne sauraient l'ignorer. Hors de ce registre régalien, les actions entrant dans le champ de la cohésion sociale sont indissociables de*

contacts réguliers avec tous ceux qui, au quotidien, sont en prise avec les personnes concernées par ces politiques ».

En troisième lieu, l'échelon départemental permet de mieux tenir compte de la diversité des territoires, même si toutes les politiques publiques ne se prêtent sans doute pas à une telle approche, par exemple celles relatives à la régulation des marchés. C'est cette approche qui fonde la proposition faite par les auditeurs pour la DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine, lorsqu'ils recommandent de *« mettre en place dans chaque service de la direction une cartographie de ses populations cibles et des acteurs publics et privés avec lequel il travaille. Projetées sur la même carte de l'Ille-et-Vilaine, ces différentes cartographies permettraient de visualiser les points communs et les spécificités de chacun et de fixer des priorités géographiques qui pourraient d'ailleurs varier en fonction des domaines d'intervention »*. La même proposition a été faite pour la DDCS du Pas-de-Calais.

3.2. Y A-T-IL UN INTÉRÊT À REGROUPER DDCS ET DDPP ? Y-A-T-IL PAR AILLEURS INTÉRÊT À REGROUPER FONCTIONNELLEMENT LES DDCS DES DÉPARTEMENTS DE CHEFS LIEUX DE RÉGION AVEC LES DRJSCS CONCERNÉES ?

L'examen de la plus importante structure DDCSPP - celle de l'Ille-et-Vilaine -, permet de donner un éclairage sur l'intérêt ou non qu'il y aurait à multiplier ce type de structure, à la place des DDPP et DDCS actuelles.

Le premier avantage dans un tel regroupement est le poids qu'il donne à la structure et sa capacité à assurer les missions qui lui sont confiées. *« L'effectif de la DDCSPP et la sensibilité de certains des problèmes traités tant au titre de la cohésion sociale que de la protection des populations confèrent à une direction unique un poids supérieur à celui de deux directions distinctes »* font ainsi observer les auditeurs.

Le second avantage est de pouvoir augmenter, en raison de l'effet de taille, l'efficacité du secrétariat général de la DDI. A la DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine, les auditeurs relèvent que *« les tâches de secrétariat général stricto sensu ne mobilisent que 14,2 ETP, soit 5,8% de l'effectif total. Ceci est remarquable au regard des 31 corps (auxquels s'ajoutent des contractuels aux règles de gestion diverses), avec des règles pour le régime indemnitaire, la mobilité, la carrière, la formation, le dialogue social, différentes selon les secrétariats généraux nationaux. Par ailleurs, les 19 BOP sur lesquels sont inscrits les crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement ont des règles et des usages de gestion souvent différents »*. La DDCS du Puy-de-Dôme confirme a contrario cet intérêt, par l'impossibilité dans laquelle elle s'est trouvée de constituer un secrétariat général (40 agents dans la structure), même si ici la solution a été trouvée dans un adossement au niveau régional.

L'audit des DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine et de la Creuse permettent en revanche de mettre en lumière un certain nombre de risques inhérents à la constitution de DDI trop vastes.

Risque de lourdeur bureaucratique tout d'abord : *« l'organisation administrative de la DDCSPP soulève des interrogations avec un organigramme touffu et un taux d'encadrement de près de 1 sur 4 qui donne une surprenante impression de lourdeur bureaucratique pour une structure administrative dont la dimension réduite devrait se traduire par un fonctionnement souple et moins hiérarchique »* ont observé les auditeurs de la DDCSPP de la Creuse.

Risque de déséquilibres internes à la structure : *« l’empreinte des problématiques de protection des populations est donc très marquée et fortement ressentie, en particulier par les agents de l’ex-DDJS et de l’ex-DDASS, qui expriment un sentiment de relégation dans un ensemble trop vaste à leurs yeux (...), impression également très fortement éprouvée par les fonctionnaires relevant de la DGCCRF »*, écrivent ainsi les auditeurs de la DDCSPP de l’Ille-et-Vilaine. Mêmes craintes pour les cadres qui, *« dans la dimension importante de la structure, voient surtout le risque d’être ignorés ou jugés non prioritaires »*. Il y a donc incontestablement une difficulté de management des structures trop importantes en effectifs ou déséquilibrées, et de dilution de certaines compétences métiers considérées comme moins importantes.

Enfin, ce regroupement n'est pas la garantie que les transversalités souhaitables soient trouvées. Ainsi de la DDCSPP de l’Ille-et-Vilaine, où le rapport d’audit souligne qu’aucune transversalité hébergement-logement n’a été dégagée.

Sur l’opportunité d’un regroupement entre DDCS et DRJSCS dans les départements chef-lieu de région, deux rapports d’audits apportent des éléments de réflexion.

Le rapport d’audit de la DDCSPP de l’Ille-et-Vilaine confirme la fragilisation de l’administration chargée de la jeunesse et des sports qui est résulté, au niveau régional, de la création des DDI : *« Avant la REATE, les échelons régional et départemental de l’administration de la jeunesse et des sports avaient été regroupés, dans le chef-lieu de région, au sein de la direction régionale et départementale de la jeunesse et des sports (DRDJS). Les agents des ex DDJS ont donc transité par la DRDJS et non pas par la DRJSCS avant d’être répartis, sur le mode du volontariat [et dans le cadre des indicateurs clé d’activité fournis par les ministères sociaux] entre DRJSCS et DDCSPP. Cette dernière est ainsi le fruit de différentes greffes. La période où un risque de rejet existait est très probablement dépassée, mais il est clair que toutes les plaies ne sont pas refermées »*.

A ce titre, il convient de rappeler, comme le rapport de synthèse 2012 l’avait indiqué, que la répartition des agents des DRDJS lors de la création des DDCSPP a été effectuée alors même que le regroupement fonctionnel des échelons régional et départemental de l’administration de la jeunesse et des sports avait précédemment donné lieu à des économies significatives en matière d’effectifs, économies réalisées depuis le début des années 2000. La répartition entre deux services des effectifs de la DRDJS, en particulier ceux dédiés aux fonctions support, n’a de ce fait pu que mettre en évidence la faiblesse des ressources en effectifs, tant pour les DDCSPP des chefs-lieux de région que pour la DRJSCS.

C’est ainsi que, s’agissant de l’audit de la DDCS 63, les auditeurs ont mis en évidence le caractère modeste des effectifs de ce service (métiers, support). Leur rapport fait état du projet de regroupement physique entre la DRJSCS et la DDCS, qui est déjà programmé. Ils soulignent à ce titre toute l’importance de mettre en œuvre un regroupement au plan fonctionnel : *« les effectifs de la DDCS sont de 40 agents, y compris le directeur et le directeur adjoint (...). Comparée à d’autres DDCS de départements de taille équivalente, cette direction a des effectifs plutôt moindres (...). Le choix a été fait, dès la création de la DDCS, de ne pas doter cette structure de petite taille d’un secrétariat général, ceci pour dégager le maximum d’ETP pour les missions opérationnelles. Ce choix est logique. Cependant, deux conséquences en découlent : la charge de la GRH de proximité est répartie sur l’ensemble des services, en particulier sur les chefs de service ; la DDCS a mutualisé*

certaines fonctions supports avec la DRJSCS (comptabilité, logistique, RH, informatique), avec l'ARS (elle est implantée dans le même bâtiment où elle partage l'accueil et la maintenance), avec la DREAL qui gère le personnel relevant du MEDDE ».

De facto un adossement de la DDCS à la DRJSCS a donc été mis en œuvre.

S'il se confirme que la situation de dépendance dans laquelle se trouve la DDCS 63 était commune à la grande majorité des DDCS des départements chefs-lieux de région, et compte tenu de la mise en œuvre des réductions d'effectifs qui devront être réalisées dans le cadre du prochain « triennal », la possibilité de regrouper, au plan physique et fonctionnel, tout ou partie des services de la DDCS avec ceux de la DRJSCS devrait sans doute être expertisée.

3.3. FAUT-IL RELANCER LES PROJETS DE SERVICE ? LE CAS ÉCHÉANT, SELON QUELLES MODALITÉS AU REGARD DES PRINCIPES DE LA RÉATE ?

Presque tous les services audités ont élaboré un projet de service lors de la préfiguration de la DDI, au moment de sa création ou dans l'année qui a suivi. Le projet de service le plus récent parmi les onze DDI auditées date de février 2012 (DDCSPP de la Creuse). Une seule DDI (la DDPP des Côtes-d'Armor) est explicitement mentionnée comme ne disposant pas d'un tel document.

Sans que cette proposition émane des mêmes équipes d'auditeurs, cinq des onze rapports d'audit mettent l'accent sur l'intérêt qu'il y aurait à élaborer un nouveau document stratégique pour la DDI.

C'est le cas des auditeurs de la DDTM des Côtes-d'Armor. C'est aussi celui de ceux de la DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine qui s'interrogent « *sur l'opportunité d'élaborer un nouveau projet de service, l'actuel datant pour l'essentiel de 2009, quand la DDCSPP était encore en préfiguration* ». Ceux de la DDCS du Puy-de-Dôme observent : « *Il faudrait maintenant trouver en quelque sorte un second souffle. Il pourrait naître de la définition de deux ou trois grands objectifs stratégiques susceptibles de fédérer autour d'eux plusieurs services et de redonner du sens à l'action collective de la direction* ». Ils estiment que la politique de la ville pourrait fédérer l'action du service. Pour la DDT de la Creuse, dont le projet de service remonte également à 2009, au moment de la préfiguration, il est noté qu'il serait pertinent d'« *introduire une équipe de direction missionnée pour construire et porter un véritable projet d'avenir pour la DDT de la Creuse, présenté aux agents et partagé par le personnel* ». Enfin, sans viser explicitement un projet de service, les auditeurs de la DDT de la Moselle ont constaté l'existence « *de documents stratégiques en fin de cycle dont l'actualisation pâtit de l'incertitude ressentie quant à l'avenir de certaines missions* ». Ils considèrent qu'il est « *de la première importance de veiller à ne pas rompre l'élan donné par les intenses réflexions stratégiques qui ont présidé à la création des nouveaux services qui ont fait sens, et à fixer rapidement un cap clair et motivant à l'action de l'État territorial* ».

Une nouvelle démarche de projet de service serait l'opportunité d'une réflexion partagée par l'ensemble des agents. Elle permettrait de proposer au préfet une déclinaison territoriales des politiques, notamment en fonction des enjeux locaux. Elle redonnerait du sens aux missions de l'échelon départemental. Elle serait enfin l'occasion d'établir la méthodologie

d'un suivi rigoureux de ces objectifs. Cette démarche pourrait, a minima, être encouragée pour les directions se regroupant sur un site unique.

Toutefois un tel exercice ne peut se faire sans tenir compte du rôle de l'échelon régional, notamment en matière de définition d'une stratégie régionale et de pilotage des politiques. Elle suppose à ce titre que l'exercice soit coordonné dans toutes les DDI de même type d'une région, et soit mené selon un schéma sans lourdeur, pour ne pas imposer une contrainte nouvelle à des services qui peinent déjà à faire face à leurs missions.

Sur ces questions de méthode, les auditeurs de la DDCS du Pas-de-Calais précisent que *« l'essentiel est que ce projet de service ne soit ni l'actualisation du projet non abouti de 2010, ni un « copié-collé » d'un document rédigé ailleurs, ni enfin le travail d'un consultant extérieur. Fruit d'un travail collégial de la direction départementale de la cohésion sociale du Pas-de-Calais, ce projet de service devra, avant d'être adopté, être confronté aux attentes d'une part du préfet et des directions régionales et d'autre part des principaux « usagers » de la DDCS (CHRS, mouvement sport, etc.) »*.

Une démarche de projet de service suppose surtout que les choix qui relèvent du niveau central, et qui sont à la date de l'élaboration du présent rapport de synthèse au stade de l'arbitrage, soient actés, notamment sur la question des engagements de service⁹.

Il convient de noter qu'il a été également observé l'absence de bilan social dans certaines DDI, les équipes de directions n'en voyant pas l'utilité. Les auditeurs rappelant qu'un bilan social doit être communiqué au CTP aux niveaux national, régional et départemental avant le 30 septembre chaque année, une position claire du niveau national doit être prise sur ce sujet.

⁹ À la date de rédaction du présent rapport, les engagements de service annoncés en CIMAP du 17 juillet 2013 ne sont pas encore définis.

4 - LE DIALOGUE SOCIAL AU SEIN DES DDI

En matière de dialogue social, il est difficile de tirer une tendance générale à partir des onze audits de 2013. Le dialogue social reste dense (par exemple à la DDT de la Moselle, où « *le secrétaire général réunit les représentants des personnels une fois par mois de manière informelle, un mois sur deux la direction participe - huit réunions se sont tenues* ») et de qualité (DDPP et DDCS du Puy-de-Dôme ; DDSCPP de la Creuse ; DDPP des Côtes-d'Armor). Ainsi, pour cette dernière les auditeurs observent qu'il y a, d'une façon générale, « *opposition ferme des syndicats aux mesures RGPP/MAP de désengagement de l'État et de réduction des effectifs, mais pas de situation de blocage (du moins pour l'instant) quant aux démarches qui s'engagent en vue d'adapter la DDTM aux évolutions annoncées en matière d'ADS et d'ATESAT* ».

Dans d'autres cas, le dialogue social est sérieusement altéré : ainsi de la DDT de la Creuse - « *la stratégie de gestion des sur-effectifs n'a pas, jusqu'ici, été explicitée, et la communication interne est minimale. Le comité technique et le CLHSCT n'ont pas été réunis depuis la création de la DDT en 2010 à la suite du boycott des syndicats* » - mais aussi, dans une moindre mesure de la DDCS de la Haute-Savoie. De même, les auditeurs font état d'une dégradation à la DDT de la Moselle où le dialogue social est intense, mais où « *les représentants des personnels ont récemment manifesté un malaise en refusant de siéger à un CTP qui traitait d'une adaptation supplémentaire de l'organigramme, alors que les adaptations antérieures avaient été comprises* ». Le dialogue peut aussi être tendu dans un seul secteur d'une DDI (cas de la DDPP de la Vendée par exemple).

De manière générale, de nombreuses actions ont été engagées et réalisées sur les risques psycho-sociaux (par exemple au sein de la DDPP de la Vendée, où il est noté que « *l'équipe de direction en lien avec l'assistance de prévention a été très mobilisée sur les risques psychosociaux, surtout en abattoir, depuis la fin 2012* »), bien qu'il n'y ait pas toujours convergence entre la direction et les organisations syndicales sur l'ampleur de ces risques, comme le montre le cas de la DDCS du Puy-de-Dôme, dont « *les organisations syndicales estiment qu'il y a entre 10 et 15 agents en souffrance (alors que) la direction n'a évoqué qu'un seul cas* ».

Pour les DDT(M), les auditeurs mettent l'accent sur la fragilité de certains personnels lorsqu'ils ont dû, en l'espace de trois ans, se reconvertir deux fois, par abandon de leurs nouvelles attributions (ingénierie publique, puis ADS et ATESAT).

Enfin, en 2013, un certain apaisement a pu être noté dans les DDI, à la suite de l'annonce, en CIMAP du 17 juillet, de ne pas remettre en cause, dans l'immédiat, l'organisation de l'administration territoriale de l'État. Si cette décision ne satisfaisait pas l'ensemble des personnels et des syndicats, en particulier ceux relevant du ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, elle a eu le mérite de donner, à moyen terme, un horizon clair aux agents de l'État.

5 - LES MISSIONS TRANSVERSES CONFIEES AU COMITE DE PILOTAGE EN 2013

5.1. L'ÉTAT DES MUTUALISATIONS AUX PLANS DÉPARTEMENTAL, INTER-DÉPARTEMENTAL ET RÉGIONAL

A la demande du directeur de cabinet du Premier ministre, une mission interministérielle a été chargée de réaliser, sous l'égide du comité de pilotage, un bilan des actions de mutualisation des moyens des services déconcentrés de l'État. Le rapport correspondant a été remis fin août 2013.

Les constats de cette mission montrent un bilan décevant par manque d'objectifs et d'ambition, mais qui ne doit néanmoins pas conduire à un arrêt des mutualisations des fonctions support dans les services déconcentrés. Ainsi, au 31 mai 2013, deux ans après le lancement des schémas de mutualisation des fonctions support, le taux de réalisation effectif de ceux-ci (incluant les SIDSIC) n'était que de 57,7 % (53 % sans prise en compte des SIDSIC). Les économies sont rarement au rendez-vous, d'une part parce qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une définition initiale d'objectifs et de méthode de suivi, d'autre part parce que les mutualisations, comme pour les SIDSIC, nécessitent un « coût initial d'entrée » (convergence des outils par exemple), préalable à toute réduction des dépenses. D'un point de vue qualitatif, la qualité du service rendu dans le cadre d'une mutualisation des fonctions support est jugée satisfaisante, ce qui est d'ailleurs la moindre des choses. Le bénéfice est variable selon les services, les bénéficiaires principaux étant les DDCSPP.

La mission interministérielle a par ailleurs fait part de ses craintes quant à la pérennité des structures mutualisées, car il n'y a pas de garantie de remplacement des personnels d'origines ministérielles très diverses qui sont affectés dans ces services. Elle a également recommandé de renforcer le pilotage national de mutualisation des fonctions support, en s'inspirant de ce qui a été fait pour les SIDSIC. Elle a surtout proposé la création d'un BOP territorialisé en titre 2 et hors titre 2 dont le vecteur pourrait être le programme 333, afin de regrouper et d'unifier la gestion des moyens humains et financiers des structures mutualisées et de lever les incompatibilités entre gestion locale et pratiques ministérielles verticales ; a minima, elle a recommandé la création d'un BOP territorial interministériel regroupant toutes les dépenses hors titre 2, assortie d'un moratoire ciblé sur la diminution des effectifs mutualisés, ou, au minimum, d'une mesure de vigilance très soutenue dans le cadre du dialogue de gestion. Cette proposition était toutefois contrebalancée par la mention du risque de cantonner les agents concernés dans des fonctions support.

Les audits de DDI, quant à eux, confirment que les effets attendus de la RÉATE en matière de fonction support ne sont pas toujours probants : c'est ainsi qu'on note, dans une DDT (DDT de la Creuse), un secrétariat général qui regroupe encore 15 % de l'effectif, ce qui est très supérieur à l'objectif interministériel pour les fonctions support en DDI (7 %). A l'inverse, pour la DDPP de la Vendée, il est vrai regoupée sur un seul site, le secrétariat général est apparu aux auditeurs un peu faible en effectifs (sept personnes au total pour un effectif total de la DDPP de 114,6 ETP), certaines fonctions pourtant transverses ayant été confiées au directeur adjoint et à l'adjoint du directeur.

5.2. LA QUESTION DE LA MOBILISATION INTERDÉPARTEMENTALE ET INTERRÉGIONALE DES RESSOURCES « MÉTIERS »

Un bilan et des propositions sur cette question ont été l'objet de la seconde mission transverse réalisée en 2013 par une mission interministérielle sous l'égide du comité de pilotage. Cette mission a conclu, dans son rapport remis en juillet 2013, que, dans un contexte de tension sur les effectifs, la mobilisation de ressources métiers entre départements, ou entre départements et régions reste une démarche limitée mais qui suscite l'intérêt. Les pratiques de recours à l'interdépartementalité ou à l'interrégionalité sont très variées selon les domaines sectoriels et les départements ou régions, et le plus souvent mises en œuvre de façon très pragmatique. La mission a surtout estimé que les outils juridiques actuels de l'interdépartementalité et de l'interrégionalité sont relativement peu utilisés, imparfaitement adaptés aux besoins locaux et à la réactivité nécessaire pour pallier des manques temporaires ou spécifiques de compétences métiers.

En outre, les fonctions d'inspection-contrôle, qui s'exercent au croisement des attributions préfectorales et des pouvoirs dévolus aux agents, posent des questions juridiques complexes qui nécessitent d'être traitées. En effet, leur exercice est fragilisé par des textes législatifs et réglementaires qui restreignent encore souvent le ressort territorial d'intervention de ces agents à celui du service d'affectation de l'agent (donc départemental en DDI).

La mission a fait en conséquence un certain nombre de propositions, dont les plus marquantes sont l'établissement d'une cartographie, quantitative et qualitative, des compétences métiers disponibles à l'échelon régional et dans les départements, et la généralisation de la possibilité que des services déconcentrés apportent leurs concours à l'exercice de leurs missions par d'autres services déconcentrés, en dehors de leur département ou de leur région. La mission a proposé que cette faculté soit désormais rendue possible sur simple décision des préfets et des chefs des services déconcentrés pour la réalisation d'un concours temporaire¹⁰.

Des modifications de dispositions réglementaires, voire législatives propres à chaque secteur ministériel, s'avèrent en outre nécessaires pour lever certains obstacles juridiques s'agissant notamment des agents assurant des fonctions de contrôle et disposant de prérogatives particulières. La mission a recommandé d'étendre leur capacité d'action sur l'ensemble du territoire national.

¹⁰ La principale suite apportée à cette mission a été la diffusion en avril 2014, par les services du SGMAP, d'un guide pratique pour la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources métiers.

6 - QU'EN EST-IL DES AUTRES POINTS RELEVÉS DANS LE RAPPORT DE SYNTHÈSE DES AUDITS RÉALISÉS EN 2012 ?

Le premier rapport de synthèse des audits DDI avait fait un certain nombre de constats sur l'organisation interne des DDI. Sans recommencer pour 2013 une analyse aussi approfondie, le comité de pilotage a toutefois estimé utile de revenir sur ces points, même si l'échantillon assez restreint ne permet pas de dégager une évolution très nette entre 2012 et 2013.

En ce qui concerne l'organisation des services, le rapport de synthèse de 2012 faisait le constat d'une situation très diversifiée, entre simple juxtaposition des anciens services pour certaines DDI et intégration plus avancée dans d'autres. Il n'est pas possible de formuler un constat différent en 2013.

Ainsi, à la DDCS du Puy-de-Dôme, le service hébergement et le service politique sociale du logement restent distincts. Pour la DDCSPP de la Creuse, les auditeurs notent que *« les deux pôles (cohésion sociale et protection des populations) continuent de fonctionner de manière totalement indépendante l'un de l'autre, chacun se focalisant sur son métier. Ils ne partagent aucun objectif commun et ne développent aucune synergie. Toute notion de polyvalence entre eux est exclue »*. Il en est de même pour la DDPP de la Vendée, où *« les services de l'ex-DRCCRF et de l'ex-DDSV ne sont que juxtaposés (...). Les mutualisations au sein de la DDPP sont rares, les deux pôles continuent à fonctionner de manière indépendante l'un de l'autre, à l'exception de quelques collaborations mineures (...). De l'avis même de certains »*, notent les auditeurs, *« la DDPP n'est qu'une juxtaposition de services, fonctionnant moins bien que du temps où il y avait une mission interservices de sécurité alimentaire »*.

A l'inverse, la DDCS du Pas-de-Calais paraît beaucoup plus intégrée, et semble pouvoir être citée comme modèle sur ce point.

De même, la création d'une culture professionnelle commune tarde à émerger. Ainsi, toujours pour la DDPP de la Vendée, les auditeurs font observer que *« trois ans après sa création, la DDPP de Vendée ne s'est pas affirmée en tant qu'entité réunie autour d'une culture de service commune à tous les agents »*.

Sur les modalités de management, les auditeurs de 2012 avaient relevé deux types de management différent - le simple partage des champs de compétences entre le DDI et son adjoint d'une part, une véritable interchangeabilité entre les deux d'autre part. Le même constat peut être fait pour les audits de 2013, même si le cas de figure de l'interchangeabilité semble désormais un peu plus fréquent.

Le rapport 2012 insistait enfin sur la difficile **mobilité au sein des DDI**. A cet égard, force est de constater que les solutions n'ont toujours pas été trouvées pour favoriser les mutations inter-programmes. Les auditeurs de la DDT de la Creuse rappellent que cette situation est dommageable pour la motivation des personnels et probablement l'efficacité du service alors même qu'il n'y a pas d'enjeu budgétaire réel pour l'État : *« l'effet de telles mobilités peut être de déplacer l'imputation budgétaire des surnombres, mais non de*

provoquer des recrutements ». De même, à la DDT de la Moselle, sept agents au total sont sur une « *chaise d'une autre couleur* », sur un total de 262 agents au 31 décembre 2012. Mais parfois l'amalgame des effectifs progresse : à la DDTM des Côtes-d'Armor, dans deux services, 10 % d'agents « verts » sont en fonction sur des postes « bleus » et vice versa.

CONCLUSION

L'expérience de deux années complètes d'audits de DDI réalisés sous l'égide du comité de pilotage, croisée avec les nouvelles évolutions de l'administration territoriale qui se dessinent à travers les réformes annoncées, conduit à formuler quelques conclusions générales :

- les services ont su, globalement, maintenir l'exercice des missions essentielles ; cependant ils s'approchent désormais dangereusement d'un point de rupture, au-delà duquel il ne sera pas possible de réduire encore les moyens, sans remettre à plat l'ensemble des missions dans un exercice de priorisation assorti d'un examen précis de l'adéquation des moyens à ces missions.
- si des redistributions de missions devaient apparaître pertinentes entre les différents niveaux de l'administration territoriale, il conviendrait de garder à l'esprit que, selon les politiques concernées, leur mise en œuvre peut relever d'échelles différentes. Dans certains cas, la mise en œuvre peut être du niveau régional, dans d'autres cas, la proximité doit être plus grande ;
- pour certaines missions, il est indispensable de maintenir un échelon départemental puissant, que ce soit sous la forme de services déconcentrés à proprement parler ou d'unités ou de délégations territoriales de services régionaux ou d'agences. La fusion annoncée des régions, notamment le plus grand éloignement des territoires qu'elle va générer du côté de l'Etat, plaide en outre en faveur de la préservation voire d'un renforcement du niveau départemental de l'administration d'Etat ;
- il est nécessaire de conserver des échelons d'administration départementale en pleine compétence, en étant attentif à ne pas opposer l'opérationnel au stratégique, risque qui peut découler d'un rapport entre le niveau régional et le niveau départemental compris comme associant insuffisamment le second aux approches stratégiques. Pour autant, il faut impérativement parvenir à rétablir l'équilibre des principes de la réforme réalisée en 2010, en confiant à l'échelon régional les fonctions de pilotage, d'appui et d'animation des réseaux métiers, et à l'échelon départemental les fonctions de mise en œuvre, qui ne doivent pas être considérées comme dévalorisées du fait du pilotage régional ;
- pour cela il faut développer le travail en réseau entre le niveau régional et le niveau départemental, pour conserver les compétences, c'est-à-dire pour les avoir à disposition localement, mais aussi pour faire en sorte que les agents isolés puissent maintenir leurs compétences en restant baignés dans un milieu professionnel suffisamment stimulant et innovant. Le paradoxe semble être que plus on resserre les compétences de l'État et ses effectifs, plus il faut des agents aux compétences métiers préservées. Ce serait sans doute une erreur de croire que l'on peut sortir de ce paradoxe par une plus grande polyvalence des agents ;

- il faut également inventer de nouveaux modes de management, avec un nouvel équilibre entre compétences métier à proprement parler et compétences de management, dans le respect des cultures professionnelles diverses, pour éviter que certains agents ne se sentent déracinés. La très grande majorité des directeurs départementaux sont conscients de cet enjeu et se sont adaptés ; les situations de tension, voir de mal-être au travail dans certaines DDI, montrent que des progrès sont cependant nécessaires sur ce point ;
- enfin un certain nombre de membres du comité de pilotage considèrent qu'il n'en demeure pas moins que, dans le contexte de la programmation triennale des finances publiques, il devient urgent de réfléchir aux impacts des réductions d'effectifs au regard du schéma actuel d'organisation des services déconcentrés de l'État, au plan régional d'une part et au plan départemental d'autre part, sans exclure de réexaminer les principes et les modalités de la réforme conduite en 2010, en particulier pour les services qui souffrent d'un déficit évident d'efficience dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'État.

ANNEXES

ANNEXE 1 : BONNES PRATIQUES RELEVÉES DANS LES DDI

ANNEXE 2 : POINTS D'ATTENTION DES AUDITEURS POUR 2014

ANNEXE 3 : MEMBRES DU COMITÉ DE PILOTAGE

ANNEXE 4 : LISTE DES SIGLES

ANNEXE 1
QUELQUES BONNES PRATIQUES RELEVÉES DANS LES AUDITS DE DDI

DDCS du Pas-de-Calais : une unification réelle des fonctions de contrôle

Une mission spécifique se consacre à l'expertise, au contrôle, et à l'évaluation. Elle comporte 8,3 ETP et s'appuie sur le concours de 21 agents en fonction dans la DDCS. Elle assure les contrôles dans tous les domaines de compétences de celle-ci : accueil collectif de mineurs, subventions au titre de la politique de la ville, CHRS, CADA, adultes-relais, etc.

Les contrôles font l'objet d'un protocole bien défini avec des lettres de mission annuelles, un tableau de programmation et une harmonisation de la présentation des rapports. Le responsable de la mission propose un plan de formation spécifique qui s'intègre dans le plan régional.

Ce service donne corps de façon heureuse à une fonction désignée par le triptyque « inspection, contrôle, évaluation », que le ministère des affaires sociales promeut depuis de nombreuses années et qui aurait pu être bouleversé par les différentes réformes de structures depuis dix ans. En regroupant les cellules de la DDASS et de la DDJS cette organisation favorise les échanges sur les différents aspects du métier de contrôle (trop souvent confondu avec le conseil ou l'accompagnement) et accroît les chances de procéder à des contrôles plus efficaces et plus ciblés.

DDT de la Moselle : création d'une mission « observatoire des territoires et prospective ».

Au total, 8 agents (7,5 ETP) assurent ces missions, auxquels il faut ajouter des référents SIG dans les services métiers et les délégations territoriales ; un réseau dense et actif alimente un « portail de données territoriales » accessible à l'ensemble des agents et utilisé au quotidien, et l'enrichit progressivement (ex : vectorisation et numérisation des servitudes d'utilité publique, numérisation de la planification) ».

DDTM des Côtes-d'Armor : création d'une mission « observation des territoires, développement durable et paysage »

Cette mission permet de renforcer la dynamique interne de la DDI (réalisation d'études / animation de réunions / travaux sur des thèmes transversaux / coordination des contributions DDTM, comme par exemple les avis de l'autorité environnementale).

DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine : plan d'accompagnement des collectivités dans le cadre de la réforme des rythmes éducatifs

La DDCSPP a pris l'initiative de s'engager sur ce dossier pourtant très sensible, et ce en relation étroite avec la direction académique des services de l'éducation nationale. En réunissant tous les partenaires concernés (services de l'État, collectivités territoriales, caisse d'allocations familiales), elle est parvenue à élaborer un guide destiné aux maires d'Ille-et-Vilaine.

DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine : création d'un service « solidarités »

L'idée sous-jacente à la création de ce service aux effectifs réduits (6 agents) est de susciter des initiatives en matière d'accompagnement et d'insertion sociale des publics prioritaires. Par exemple, tel a été l'objet du « parcours coordonné », destiné à permettre à des personnes en difficulté sociale d'accéder à une formation qualifiante dans le champ de l'animation (sportive, culturelle et sociale), en s'appuyant sur les emplois d'avenir, le service civique et les dispositifs de formation et en travaillant étroitement avec les missions locales. Les résultats ont été très positifs.

DDPP du Puy-de-Dôme : établissement d'une convention partenariale DRAAF/ARS associant les DDCSPP, qui identifie les interfaces entre les services et leurs modalités de fonctionnement dans des situations concrètes

DDT de la Creuse : mise en place d'une politique de communication interne

Un agent du secrétariat général est chargé des fonctions communication-webmestre. Il produit un plan annuel de communication (prévisions de réunions et de manifestations diverses, besoins de documents à produire), administre le site Intranet et Internet (qui est inclus dans celui de la préfecture).

Un journal interne est diffusé trimestriellement sous forme papier et bientôt sous forme électronique ; les comptes-rendus du CODIR constituent un support important de diffusion de l'information institutionnelle.

DDT de la Moselle : création d'une fonction de coordonnateur des avis

Il est de pratique courante que chaque service réponde indépendamment des autres à un pétitionnaire sur son domaine de compétence propre. C'est pourquoi un « coordonnateur des avis » a été institué à l'organigramme, qui travaille à définir une méthodologie d'intervention.

Quelques exemples d'intégration dans un même service de compétences issues de ministères différents ou d'actions favorisant un rapprochement des cultures professionnelles

DDT de la Creuse : constitution d'un service espace rural, risques et environnement, qui regroupe des agents issus de l'administration de l'agriculture (les « verts ») et des agents issues de celle de l'équipement et de l'écologie (les « bleus »).

DDCS de la Haute-Savoie : regroupement au sein d'un même pôle du traitement des dossiers liés à la politique sociale du logement et de ceux liés à la prise en charge des personnes vulnérables.

DDPP des Côtes-d'Armor : regroupement des ICPE de l'ex DSV et de la préfecture, qui a permis la création d'un guichet unique et la résorption des retards.

« Début 2010, une partie du bureau de l'environnement de la Préfecture, à savoir un cadre A et 6 agents administratifs de catégorie B ou C, a été regroupée avec le service PRE

sur le site de la DDPP des Côtes-d'Armor (...). Les personnels de la préfecture sont parfaitement intégrés au sein de la structure, ils participent aux réunions de service et aux réunions du secteur administratif. Ils sont en relation étroite avec les inspecteurs sur l'instruction des dossiers, comme sur les suites administratives données aux contrôles. Ils ont systématiquement été remplacés au fur et à mesure de leur départ par d'autres agents de la Préfecture. Ce regroupement a permis d'optimiser le traitement des dossiers ICPE, en permettant aux inspecteurs, en charge de l'instruction des dossiers, et aux administratifs, en charge de la bonne mise en œuvre des procédures administratives, de mieux comprendre les contraintes de chacun. De plus, le traitement des dossiers « politiquement sensibles » ou difficiles s'en trouve amélioré par une communication plus rapide et un partage informatisé des informations. De façon plus générale, la fusion est un paramètre important de la réduction des délais de traitement des dossiers ICPE menée depuis trois ans. A noter également, que le rapprochement physique des deux services a permis la création d'un classement unique, particulièrement complet et opérationnel de près de 6 000 dossiers vivants ».

DDPP des Côtes-d'Armor et DDPP de la Vendée : regroupement du contentieux.

DDTM des Côtes-d'Armor : création d'un pôle juridique interministériel (regroupant les attributions en la matière des trois DDI et de la préfecture).

DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine : désignation d'un référent juridique unique qui assure le suivi des procédures contentieuses engagées par les quatre services du pôle Protection des Populations (donc ex DSV et ex CCRF).

DDPP du Puy-de-Dôme : création d'un service unique « concurrence et protection des consommateurs » qui regroupe, en deux pôles, les attributions CCRF (protection des consommateurs et régulation concurrentielle) et vétérinaires (sécurité et santé alimentaires).

DDTM des Côtes-d'Armor : regroupement dans un pôle unique des missions d'évaluation des risques, de gestion des crises, de sécurité et d'éducation routières.

DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine : identification dans l'organigramme d'un coordonnateur dont l'objectif assigné est de faire travailler ensemble les quatre services des ex DDSV et DDCCRF et qui indique la volonté de la direction de dépasser le stade actuel de simple juxtaposition des services.

DDT de la Moselle : l'organigramme a rapproché, au sein du service « aménagement, biodiversité, eau », les missions d'aménagement de celles des problématiques « eau », apportant ainsi une réelle transversalité dans les approches territoriales.

DDPP du Puy-de-Dôme : intégration de la sécurité civile et la sécurité routière dans la DDPP (avec rattachement de l'équipe SIDPC à la DDPP), ce qui permet de renforcer la culture de gestion des situations de crise et l'élaboration des plans d'urgence, sans nuire aux échanges avec les deux autres DDI.

DDCSPP de l'Ille-et-Vilaine : organisation de « petits déjeuners thématiques ».

Organisés par le secrétariat général, ces petits déjeuners réunissent ceux qui souhaitent y participer et traitent de divers sujets, comme la présentation d'un service de la DDI. Il est

apparu à la mission d'audit que ce type de rencontres régulièrement et soigneusement organisées est de nature à la fois à traiter de sujets d'intérêt commun et à présenter à l'ensemble de la direction les métiers de la DDCSPP et ceux qui les exercent.

DDPP des Côtes-d'Armor : organisation de « jeudis de l'information », dont certains ont été consacrés à la présentation de certaines missions de la DGAL et de la DGCCRF par les agents eux-mêmes.

DDT de la Moselle : création des séquences « 57 minutes » qui ont pour vocation de présenter, autour d'un café, un thème spécifique.

ANNEXE 2
POINTS SUR LESQUELS LE COMITÉ DE PILOTAGE DES DDI A ATTIRÉ L'ATTENTION
DES AUDITEURS POUR 2014

Le comité de pilotage pour les DDI et le SGG (DSAF/SDPSD) ont souhaité que pour 2014 un accent particulier soit mis par les auditeurs sur les points suivants :

- Les conditions d'accueil des usagers en DDI.
- La DDI dispose-t-elle encore de toutes les compétences métiers nécessaires pour l'exercice de ses missions ? Sinon, ces compétences sont-elles recherchées par mutualisation ?
- Quelle est l'application dans les DDI de l'accord-cadre sur la prévention des risques psycho-sociaux ?
- La préparation à la gestion de crise.
- Pour les DDT (M) : quel est l'impact sur les ressources humaines et l'implantation infra-territoriale des services du retrait en matière d'ADS et d'ATESAT ? Comment les DDT gèrent-elles cette question ?

ANNEXE 3
MEMBRES DU COMITÉ DE PILOTAGE INTER-INSPECTIONS
POUR L'AUDIT DES DDI AU 31 DÉCEMBRE 2013

POUR L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

Werner GAGNERON, coordinateur du comité de pilotage

Philippe REY

François LANGLOIS

POUR L'INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES

Pascale ROMENTEAU

Philippe COSTE

POUR LE CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Jean-Yves BELOTTE

Lionel RIMOUX

POUR LE CONSEIL GÉNÉRAL DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX

Patrick DEDINGER

Loïc GOUELLO

POUR L'INSPECTION GÉNÉRALE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

Patrick LAVAURE

POUR L'INSPECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES

Bernard LYAUTEY

ANNEXE 4
LISTE DES SIGLES

ACM :	Accueil collectif des mineurs
ACSé :	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ADS :	Application du droit des sols
ARS :	Agence régionale de santé
ATESAT :	Assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire
BOP :	Budget opérationnel de programme
CCAPEX :	Commission de coordination des actions de prévention des expulsions
CHSCT :	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
COD :	Centre opérationnel départemental
Codir :	Comité de direction
CT :	Comité technique
DDASS :	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDCCRF :	Direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DDE :	Direction départementale de l'équipement
DDJS :	Direction départementale de la jeunesse et des sports
DSV :	Direction des services vétérinaires
DDI :	Direction départementale interministérielle
DDCS :	Direction départementale de la cohésion sociale
DDCSPP :	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDPP :	Direction départementale de la protection des populations
DDT :	Direction départementale des territoires
DGAL :	Direction générale de l'alimentation
DIRECCTE :	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DRAF :	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREAL :	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRJSCS :	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
EHESP :	Etude des hautes études de santé publique
ETP :	Équivalent temps plein
FROS :	Fiche rectificative d'ordre de service
GRH :	Gestion des ressources humaines
GPRH :	Gestion prévisionnelle des ressources humaines
IASS :	Inspecteur des affaires sanitaires et sociales
ICPE :	Installations classées pour la protection de l'environnement
IJS :	Inspecteur de la jeunesse et des sports
ICE :	Inspection, contrôle, évaluation

PDALPD : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PPR : Plan de prévention des risques
PPRN : Plan de prévention des risques naturels

SIACEDPC : Service interministériel des affaires civiles et économiques de défense et de protection civile

SIAO : Service intégré d'accueil et d'orientation

SRAL : Service régional de l'alimentation