Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Nouvelle organisation du réseau jeunesse, sport et cohésion sociale : état des lieux de quatre services régionaux

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

INSPECTION GENERALE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

- Mai 2017 -

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES	INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION	INSPECTION GENERALE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS
N° 2016-099R	N° 16075-R1	N° 2017-I-04

Nouvelle organisation du réseau jeunesse, sport et cohésion sociale : état des lieux de quatre services régionaux

Etabli par

Patrice BOREL Inspecteur général des affaires sociales	Hélène de COUSTIN Inspectrice générale de l'administration	Martine GUSTIN-FALL Inspectrice générale de la jeunesse et des sports

- Mai 2017 -

SYNTHESE

Le Premier ministre a demandé le 1er avril 2016 une mission d'évaluation des modalités de mise en place et de fonctionnement de la nouvelle organisation des services déconcentrés du réseau jeunesse, sport et cohésion sociale. Un état des lieux évaluatif a été effectué par la mission dans quatre régions (Auvergne Rhône-Alpes, Hauts-de-France, Nouvelle Aquitaine et Pays de la Loire) dans les directions régionales (et départementales) de la jeunesse et des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS) et dans au moins une direction départementale de la cohésion sociale (et de la protection des populations dans chaque région. Dans chaque site, la mission a rencontré les représentants du personnel.

Au-delà, le comité de pilotage de la réforme du réseau jeunesse, sport et cohésion sociale[1] a demandé à la mission de faire le point sur les avancées apportées par les préconisations de la mission interministérielle de 2015 sur six politiques publiques précises[2]. Pour mener à bien cette analyse, la mission a rencontré les responsables nationaux de ces politiques.

Pour apporter des réponses concrètes aux demandes du COPIL, la mission s'est appuyée sur les quatre priorités de la réforme présentées dans l'instruction « annexe 1 document de référence » du 11 septembre 2015 que sont :

- le renforcement des effectifs du niveau départemental ;
- la création des DRDJSCS par fusion des niveaux régional et départemental ;
- la nécessité de créer les conditions d'une collaboration interdépartementale ;
- l'amélioration des modalités de travail et l'articulation entre les deux niveaux institutionnels.

Ces demandes ont été appliquées de manière volontaire par les DR qui ont suivi les schémas du COPIL. Les changements induits par cette réforme ont été documentés, sinon mis en œuvre. La poursuite de l'exercice de l'ensemble des missions des directions est problématique du fait de la réduction programmée des effectifs du programme 124.

La réorganisation territoriale lancée par la circulaire du 18 février 2015 et la création des DRDJSCS ont imposé aux directeurs régionaux la mise en œuvre de plusieurs réformes concomitantes dans un temps limité. Cette précipitation a empêché le déroulement d'un dialogue social de qualité, même si les directeurs régionaux ont mis en place toutes les instances et conduit un dialogue soutenu : les représentants du personnel se plaignent de décisions prises en amont sans dialogue social informel et sans qu'une marge de manœuvre leur ait été laissée.

Les renforts en matière d'effectifs pour le niveau départemental sont indéniables, mais ils ne sont pas à la hauteur des engagements pris par les directions régionales (DR) en 2015. On constate des transferts d'agents vers les directions départementales déléguées (DDD) et les directions départementales interministérielles (DDI) des anciens sièges régionaux. En 2016, les directions régionales ont pris en charge entre 40% et 73% de la baisse des effectifs régionaux. Pour les renforts départementaux du fait de la mise en place de l'interdépartementalisation, il est trop tôt pour les évaluer : les résultats atteints ne sont pas à

[1] Constitué de représentants de la mission de la mission de coordination de la réforme des services déconcentrés de l'État (MICORE), de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF) et du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMCAS).

[2] La tarification dans le domaine social, la politique de la ville, la politique sportive (conseil national pour le développement du sport (CNDS) et conseillers techniques sportifs (CTS), la politique de jeunesse par le biais des BAFA (brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur) et BAFD (brevet d'aptitude aux fonctions de directeur), l'inspection/contrôle/évaluation et les formations/certifications.

la hauteur des engagements pris par les DR. La mission recommande notamment, pour évaluer ce renfort, que les coopérations entre départements soient aussi chiffrées.

La mise en place des directions départementales déléguées n'est pas aisée : la place des directeurs délégués est difficile à définir, ils sont à la fois directeurs d'une DDI, en lien direct avec les préfets de région et adjoints d'un directeur régional souvent peu au fait des missions prioritaires de la DDD. Le partage des missions et des compétences entre DR et DDD est jusqu'ici insatisfaisant, les projets de service ne se recouvrent pas, et les agents des DDD se sentent souvent peu reconnus par le niveau régional. Les directeurs départementaux revendiquent pour leurs directions un rôle plus important, notamment dans l'animation des politiques publiques qu'elles partagent avec les autres DDI ou comme chefs de file d'une thématique interdépartementale.

La construction des secrétariats généraux communs (SGC), entre DDD et DR, pourrait évoluer positivement, malgré le sort parfois peu enviable des « doublons », obligés de faire le choix de nouveaux métiers sans que les plans d'accompagnement « ressources humaines » aient pu être mis en place faute de temps. Des inquiétudes demeurent pour les directeurs délégués ont le positionnement par rapport aux SGC est parfois inconfortable et pour lesquels la perte de l'animation du dialogue social constitue un affaiblissement dans le management de leurs équipes. La perte de qualité du service est source d'anxiété pour les agents, notamment hors du champ JSCS. La mission propose que des conventions soient établies qui prévoient l'accès le plus ouvert possible des DDD aux SGC.

Le rapprochement entre les services support des antennes des directions régionales dans les anciennes régions et des DDSC(PP) est expérimenté en Nouvelle Aquitaine. La pérennité des antennes dépend en partie de sa réussite. Si le SGC de Poitiers semble pouvoir fonctionner de façon satisfaisante à court terme, à Limoges, la constitution du SGC avec la DDCSPP reste problématique, sur le plan immobilier comme pour la constitution de l'équipe. En Auvergne Rhône-Alpes (AuRA), l'antenne de Clermont-Ferrand est en déshérence : les agents se sentent isolés, déclassés, ne bénéficient plus d'un service support minimal qui permettrait au site de fonctionner correctement. La mission recommande d'étendre à l'ensemble des régions la constitution de SGC entre les DDSC(PP) et les antennes. Elle insiste aussi sur la nécessité d'affecter un chef de service en capacité de prendre les décisions relatives au fonctionnement dans toutes les antennes.

Le nombre d'agents dans les antennes a baissé très rapidement en 2015.Les services des antennes ne disposent pas toujours du nombre d'agents promis lors de la préfiguration. En AuRA, les tâches de certains agents sont disproportionnées par rapport à leur capacité de travail. Les antennes ne pourront fonctionner qu'à condition que les effectifs nécessaires et compétents pour les spécialisations choisies y soient affectés.

La nouvelle gouvernance n'a pas encore fait les preuves de son efficacité et de l'amélioration des modalités de fonctionnement entre DR et DDD, DR et DDI. Tant le nombre et le positionnement des directeurs régionaux adjoints, le fonctionnement du collège des directeurs départementaux et du comité de direction élargi ne sont pas satisfaisants. La gouvernance dans son ensemble doit être revue une fois les projets de services mis en œuvre.

La mise en œuvre de l'interdépartementalisation et de l'animation des réseaux est hétérogène : documentée mais embryonnaire, parfois minimaliste, ou ouverte et reposant sur des analyses de compétences partagées. Les applications concrètes de la notion de renfort interdépartemental sont floues. Les directeurs régionaux s'interrogent sur la possibilité de la mettre en pratique au-delà des thématiques identifiées par le COPIL de la réforme. Les réticences du côté des DDI tiennent en partie au fait que les coopérations interdépartementales existantes n'ont pas été reprises dans les desseins régionaux qui sont construits sur le modèle d'un appui donné par les régions aux départements. Les DDI craignent que l'interdépartementalisation soit un prétexte pour leur affecter moins d'ETP que ce qu'elles réclament d'une part, et qu'elles perdent ainsi des pans entiers de compétences d'autre part.

La définition de l'appui aux DDI, adossé aux réseaux métiers et porté par les chefs de pôle est imprécise : leurs attentes portent sur des demandes d'expertise, de veille, d'observation et de compétences juridiques alors que les offres sont tournées vers les métiers, dans une acception moins large. Certains champs des politiques publiques des DDI (plan migrants et logement social) restent en dehors des compétences des directions régionales. Les cadres intermédiaires sont mal à l'aise entre la nécessité de construire leurs services, de rebâtir la transversalité entre les pôles régionaux mise à mal par la fusion, d'inventer les relations avec les pôles des DDD, de remettre en place l'animation des réseaux dans des régions qui comportent jusqu'à 12 départements avec des niveaux de compétence et des besoins très hétérogènes.

La mission propose de repenser l'interdépartementalité sur de nouvelles bases, fondées sur les besoins des DDI afin de définir des processus clairs de l'appui et de recenser les compétences réellement disponibles. Une fois évaluée cette première étape, l'identification de nouvelles pistes et des compétences rares ou spécialisées pourra être déclenchée, à partir d'un état des lieux partagé des ressources humaines et de leur évolution.

Enfin, la séparation entre le rôle stratégique des DR et opérationnel des DDI est inopérant sur le territoire tant leurs attributions et leurs méthodes de travail sont différentes. Les deux échelons sont à la fois stratèges, pilotes et acteurs de terrain.

Il est nécessaire de repenser les bases d'un fonctionnement harmonieux entre directions régionales et départementales, en se donnant le temps de rebâtir à la fois le fondement stratégique et opérationnel des deux niveaux territoriaux. Les documents stratégiques doivent être articulés et s'enrichir réciproquement. Les cartographies des missions et leur combinaison entre les deux niveaux doivent être documentées pour chaque pôle, à la fois avec les DDD et les DDI, en incluant les antennes. Sur ce fondement, le cadre stratégique régional pourra être reconstruit en incluant les processus d'animation des réseaux métiers avec les DDI et un programme annuel des actions prioritaires pour la mise en œuvre des politiques publique par l'ensemble des services déconcentrés de la région sera partagé.

Pour que la réforme puisse prendre forme, trois conditions doivent être remplies : l'hémorragie des effectifs du BOP 124 doit prendre fin, une plus grande marge de manœuvre doit être laissée aux responsables régionaux et il faut donner du temps aux directions, DR et DDD pour se reconstruire, maintenant que les gains d'ETP ont été pour la plupart déjà réalisés.

Les recommandations relatives aux politiques publiques, notamment dans le champ du sport et de la politique de la ville ont été confrontées à leur application sur le terrain : elles font l'objet d'une analyse précise et d'annexes détaillées.

TABLE DES RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

PRIORITES	DESTINATAIRES	RECOMMANDATIONS
1	DR/DDD/DDI	Construire, en 2017, une chaîne cohérente entre DR/DRA/pôles métiers/antennes et DDI en s'appuyant sur une cartographie des missions et des activités distinguant les rôles des niveaux départementaux et régionaux et les champs de coopération/coordination par politiques publiques. Sur ce fondement, bâtir le cadre stratégique régional avec les DDI pour qu'elles y incluent leurs missions et les enjeux qu'elles portent ; définir des processus pour l'animation des réseaux métiers entre les responsables de pôles régionaux et départementaux ; mettre en place un programme annuel de travail contribuant à cadrer les actions prioritaires partagées entre directions régionales et départementales. (recommandation n° 8)
	DR/DDI	Définir entre DR et DD les processus internes en termes d'appui régional aux départements pour permettre le recueil des besoins, qualifier les réponses régionales et réduire les incertitudes quant au déclenchement concret des actions de soutien. Identifier les agents mobilisables pour l'appui, définir leurs fiches de poste en détaillant la part du poste mobilisable et valoriser l'apport des agents à cette démarche. Réaliser une évaluation annuelle, partagée entre le niveau régional et le réseau départemental, de ce que représente l'appui aux départements par champ d'action ou politiques publiques. (recommandation n°6)
	DR	Mettre en œuvre, poursuivre ou finaliser l'identification des pistes du développement de l'interdépartementalité avec les DDI en termes de thématiques, des principes qui les fondent et des compétences concernées. Identifier les compétences rares ou spécialisées réellement disponibles nécessaires sur ces thèmes à partir de l'état des lieux des ressources humaines actualisé annuellement. Valoriser, suivre et mesurer les mutualisations interdépartementales entre DDI. (recommandation n° 7)
2	SGMCAS, DR et DD	Définir clairement entre DR et les DDI la notion de renfort du niveau départemental par le niveau régional (domaines d'applications concernés, règles du jeu et processus de déclenchement de l'appui et quantification). (recommandation n°9)
	DR et DDI	En AuRA, mutualiser les fonctions support entre l'antenne et la DDCS du département du Puy-de-Dôme. Effectuer cette mutualisation pour toutes les antennes hors chef-lieu de région sur le territoire. (recommandation n° 1)
	DR	Doter les antennes en effectifs et en compétences, sur la base d'un diagnostic formation et de données

		réelles et stabilisées sur les perspectives d'emploi à trois ans. Définir les missions des antennes dans le cadre du projet de service régional sur un territoire en fonction de l'analyse des besoins, des forces et faiblesses dans le champ JSCS en liaison avec les collectivités concernées et le SGAR. (recommandation n°3)
3	DR et DDI	Réfléchir, au-delà de fonctions support, à un rapprochement physique entre DDCS et antennes pour garantir aux agents un cadre de travail normalisé. Etudier la possibilité de travailler en complémentarité entre DDCS et antennes en fonction de leurs spécialisations. (recommandation n°5)

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

Recommandation n°1 : En Auvergne Rhône-Alpes, mutualiser les fonctions support entre l'antenne et la DDCS du département du Puy-de-Dôme. Effectuer cette mutualisation pour toutes les antennes hors chef-lieu de région sur le territoire..... 29

Recommandation n°2 : Garantir le maintien d'une RH de proximité de qualité pour les agents des DDD. Établir des conventions entre les DDD et les DR sur l'utilisation des SG communs, définissant des modalités de saisine très larges des SG par les DDD..... 31

Recommandation n°3 : Doter les antennes en effectifs et en compétences, sur la base d'un diagnostic formation et de données réelles et stabilisées sur les perspectives d'emploi à trois ans. Définir les missions des antennes dans le cadre du projet de service régional sur un territoire en fonction de l'analyse des besoins, des forces et faiblesses dans le champ JSCS en liaison avec les collectivités concernées et le SGAR. 34

Recommandation n°4 : Nommer un directeur adjoint référent et un agent chargé des affaires générales de proximité pouvant prendre directement toutes les décisions concrètes ou liées aux fonctions support..... 34

Recommandation n°5 : Réfléchir, au-delà de fonctions support, à un rapprochement physique entre DDCS et antennes pour garantir aux agents un cadre de travail normalisé. Etudier la possibilité de travailler en complémentarité entre DDCS et antennes en fonction de leurs spécialisations..... 34

Recommandation n°6 : Définir entre DR et DD les processus internes en termes d'appui régional aux départements pour permettre le recueil des besoins, qualifier les réponses régionales et réduire les incertitudes quant au déclenchement concret des actions de soutien. Identifier les agents mobilisables pour l'appui, définir leurs fiches de poste en détaillant la part du poste mobilisable et valoriser l'apport des agents à cette démarche. Réaliser une évaluation annuelle, partagée entre le niveau régional et le réseau départemental, de ce que représente l'appui aux départements par champ d'action ou politiques publiques. 45

Recommandation n°7 : Mettre en œuvre, poursuivre ou finaliser l'identification des pistes du développement de l'interdépartementalité avec les DDI en termes de thématiques, des principes qui les fondent et des compétences concernées. Identifier les compétences rares ou spécialisées réellement disponibles nécessaires sur ces thèmes à partir de l'état des lieux des ressources humaines actualisé annuellement. Valoriser, suivre et mesurer les mutualisations interdépartementales entre DDI. 46

Recommandation n°8 : Construire, en 2017, une chaîne cohérente entre DR/DRA/pôles métiers/antennes et DDI en s'appuyant sur une cartographie des missions et des activités distinguant les rôles des niveaux départementaux et régionaux et les champs de coopération/coordination par politiques publiques. Sur ce fondement, bâtir le cadre stratégique régional avec les DDI pour qu'elles y incluent leurs missions et les enjeux qu'elles portent ; définir des processus pour l'animation des réseaux métiers entre les responsables de pôles régionaux et départementaux ; mettre en place un programme annuel de travail contribuant à cadrer les actions prioritaires partagées entre directions régionales et départementales. 50

Recommandation n°9 : Définir clairement entre DR et les DDI la notion de renfort du niveau départemental par le niveau régional (domaines d'applications concernés, règles du jeu et processus de déclenchement de l'appui et quantification). 60

SOMMAIRE

Synthèse **5**

Table des recommandations prioritaires **9**

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport **11**

Introduction **15**

Préambule : les fondements d'une réforme décevante **17**

Une réforme précipitée 17
Une triple exigence simultanée *18*
Des préfigurateurs pressés par des directions de projet comptables du temps *18*
Un dialogue interne et une communication soutenus mais notablement insuffisants *20*

1 la construction des DRDJSCS : un exercice ardu **23**

1.1 Le partage des missions DR-DDD : une tâche inachevée 23
1.1.1 Les ambigüités demeurent sur la place des DDD au sein des DRD *23*
1.1.2 Le manque d'articulations de compétences rend difficile la transversalité *24*
1.1.3 Des projets de service qui ne se recouvrent pas *25*
1.1.4 Un acteur majeur qui ne se sent pas reconnu dans ses potentialités *25*

1.2 La mise en place problématique des secrétariats généraux communs 25
1.2.1 Les SGC se sont construits à marche forcée selon des modèles divers *26*
1.2.2 Des écueils à surmonter rapidement *30*

1.3 Des antennes dont la pérennité est mise en cause 31
1.3.1 De réelles difficultés de fonctionnement qui génèrent un réel sentiment d'abandon *31*
1.3.2 Une spécialisation qui masque mal la perte de compétences au niveau local *33*
1.3.3 Un réel questionnement sur la pérennité des antennes *34*

1.4 La nouvelle gouvernance n'a pas encore démontré son efficacité 34
1.4.1 Des objectifs multiples et variables pour la nouvelle gouvernance *35*
1.4.2 La gouvernance souffre, dans les faits, de nombreuses imperfections *35*

2 Pour créer les conditions d'une collaboration interdépartementale **39**

2.1 Une approche encore confuse des notions relatives au « renforcement » du niveau départemental et à l'interdépartementalité 39
2.1.1 L'interdépartementalité s'applique sur un périmètre de métiers déjà mutualisés *39*
2.1.2 Des directions départementales souvent réticentes *41*
2.1.3 Des traditions de mutualisation entre DD n'ont pas fait l'objet d'une reprise par les DR *41*
2.1.4 Des approches très différenciées et encore embryonnaires de l'interdépartementalité *42*
2.1.5 Les conditions de la réussite de l'interdépartementalité et de l'appui aux départements ne sont pas réunies *44*

2.2 Avec la nouvelle étape de la réforme, les DD souffrent d'une difficulté à fonctionner en tant que réseau autour des domaines « JSCS » dans le nouveau cadre régional 46
2.2.1 La clarification des rôles et missions des niveaux régional et départemental est indispensable 46
2.2.2 Les grands concepts utilisés dans la communication du niveau central doivent être revus.. 48

3 Un renforcement effectif mais peu lisible du niveau départemental 51

3.1 Des références explicites 51
3.1.1 Des textes clairs dans leurs ambitions 51
3.1.2 Un objectif chiffré en 2015..... 51

3.2 Les directions régionales ont absorbé une part légèrement inférieure à ce qui était attendu de la baisse des effectifs 53
3.2.1 Auvergne-Rhône-Alpes : une baisse des effectifs de la DR portée par les fusions des SG 53
3.2.2 En Nouvelle Aquitaine, les baisses d'effectifs ont principalement touché les antennes..... 53
3.2.3 Des échanges de postes budgétaires entre siège et antenne dans les Hauts-de-France 54
3.2.4 L'évolution des effectifs en Pays de la Loire : une décroissance plus forte pour la DR 55

3.3 Les renforts départementaux : une situation parfois ambigüe 55
3.3.1 La direction régionale de Nouvelle Aquitaine a rempli l'engagement pris en 2015 56
3.3.2 Hauts-de-France : des renforts inférieurs à ce qui était attendu 56
3.3.3 En Auvergne-Rhône-Alpes : les renforts départementaux ont conduit à la création d'un SG à la DDCS du Puy-de-Dôme 56
3.3.4 Pays de la Loire : un renfort moindre que prévu pour la DDD 57

3.4 Les renforts dus à l'interdépartementalité ne sont pas chiffrables..... 58
3.4.1 En Nouvelle Aquitaine, une ambition forte qui se heurte à la réalité..... 58
3.4.2 Une interdépartementalité à construire dans les Hauts-de-France..... 58
3.4.3 AuRA : un pari presque tenu en termes de renfort en ETP, mais des pratiques interdépartementales non comptabilisées 59
3.4.4 Pays de la Loire : une interdépartementalité en construction sur des bases solides en lien avec les effets leviers du rapprochement DR/DDD 59

4 La réalité de mise en œuvre de six politiques publiques 61

4.1 La tarification dans le domaine social (annexe 5) 61

4.2 La politique de la ville (annexe 6)..... 62

4.3 La politique sportive (annexe 7)..... 63

4.4 La politique de jeunesse (les BAFA/BAFD - annexe 8) 65

4.5 Des missions qui n'ont pas amélioré la légitimité de chacun des niveaux, excepté le domaine des formations et des certifications 66

4.6 L'inspection et le contrôle : une mission placée au cœur de la stratégie régionale d'appui au niveau départemental..... 68

Conclusion 71

INTRODUCTION

Le Premier ministre a confié par lettre du 1er avril 2016[3] à l'inspection générale des affaires sociales, l'inspection générale de l'administration et à l'inspection générale de la jeunesse et des sports une mission d'évaluation des modalités de mise en place et de fonctionnement de la nouvelle organisation des services déconcentrés du réseau jeunesse, sport et cohésion sociale au regard de :

- l'instruction « annexe 1 document de référence » adressée le 11 septembre 2015 aux préfets de régions et directeurs régionaux des DRJSCS signée par le comité de pilotage de la réforme (COPIL) constitué de membres de la mission de coordination de la réforme des services déconcentrés de l'État (MICORE), de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF) et du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMCAS). Ce document précise le cadre méthodologique de la préfiguration des nouveaux services adaptés aux grandes régions créées par la loi du 16 janvier 2015.
- la feuille de route nationale de la réforme, rédigée sur le fondement du rapport interministériel relatif aux missions et à l'organisation des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et des directions départementales de la cohésion sociale (et de la protection des populations) (DDSC(PP)) dans le cadre de la création des directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale[4] (DRDJSCS).

La mission est constituée de Martine Gustin-Fall, inspectrice générale de la jeunesse et des sports, Patrice Borel, inspecteur général des affaires sociales, et Hélène de Coustin, inspectrice générale de l'administration, qui la coordonne.

La réunion de cadrage avec le COPIL de la réforme du réseau jeunesse sport et cohésion sociale (JSCS) a permis de clarifier les attendus de la mission qui consistent à produire, pour les quatre régions désignées par les commanditaires (Auvergne Rhône-Alpes (AuRA) , Hauts-de-France, Nouvelle Aquitaine, Pays de la Loire), un état des lieux de l'organisation des nouvelles structures au regard des principes de la réforme et de ses attendus ; de donner un avis sur la modularités de ces organisations ; d'objectiver, au 31 décembre 2016, les renforts des effectifs départementaux, tout en ne remettant pas en cause le bien fondé de la réforme.

Le rapport ne reviendra pas sur les attendus divergents des instances constitutives du COPIL quant à la réforme, entre des services départementaux renforcés[5] et la nécessité, pour les ministères chargés des affaires sociales, de maintenir un échelon régional dédié au pilotage des politiques de cohésion sociale[6]. Il est néanmoins certain que le pilotage national en a pâti, ce qui sera illustré plus avant par la difficulté de la constitution des « antennes[7] ».

Pour compléter sa vision de la réalité, le COPIL a aussi demandé à la mission d'analyser la mise en place des politiques publiques qui avaient fait l'objet, lors de la mission interministérielle citée ci-dessus, de recommandations et particulièrement sur cinq de ces préconisations :

1. la façon dont est traitée le principe du pilotage régional de la tarification et la tenue d'un dialogue de gestion au niveau départemental (recommandation n°5) ;

[3] Cf. lettre de mission, pièce jointe n° 1.
[4] Rapport IGAS, IGA, IGJS sur les « Missions et organisation des DRJSCS et des DDCS(PP) dans le cadre de la création des DRDJSCS », décembre 2015.
[5] Communication conjointe du Premier ministre, le ministre de l'intérieur et le secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification relative à la réforme de l'administration territoriale de l'État. Conseil des ministres du 22 avril 2015.
[6] Cf. note pour les ministres de la direction générale de la cohésion sociale : « réforme territoriale : contribution de la DGCS sur le maintien d'un réseau régional en charge de la cohésion sociale ». 9 juin 2015.
[7] Antennes : services résiduels des ex-directions régionales dans les anciens chefs-lieux de région. Le mot résiduel, qui n'est pas péjoratif, est utilisé volontairement.

2. la politique de la ville et le rôle de la direction régionale (DR) dans cette politique publique (recommandation n° 6) ;
3. l'inscription, dans les lettres de mission des CTS (conseillers techniques sportifs), d'une quote-part d'activités dédiée au soutien aux politiques territoriales (recommandation n°12) ;
4. la prise en charge des activités de gestion liées au BAFA (brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur) et au BAFD (brevet d'aptitude aux fonctions de directeur) (recommandation n°11) ;
5. la cartographie des missions et de la répartition des activités relevant de chaque niveau territorial, notamment dans le champ de la formation et des certifications (recommandation n° 7).

Enfin, le COPIL a demandé à la mission de faire un point sur les distorsions qui peuvent exister entre certaines attentes des « donneurs d'ordre » du niveau central (notamment le ministère de l'intérieur) et leur mise en œuvre au niveau territorial dans la mesure où les moyens humains et financiers ne sont pas toujours délégués à la hauteur des missions attendues. C'est le cas, par exemple, de l'hébergement d'urgence ou des migrants, qui sont des politiques interministérielles placées sous la responsabilité des préfets, qui les délèguent aux directions départementales interministérielles (DDI).

Pour mener à bien cette tâche, la mission a rencontré les administrations centrales prescriptrices des politiques publiques à mettre en place et elle s'est rendue dans les quatre régions en insistant sur les déplacements dans les antennes et, autant que possible, dans les DDI de la région pour comprendre le rôle stratégique de la direction régionale à leur égard[8].

En termes de méthode, la mission s'est, en premier lieu, attachée à analyser comment les quatre priorités fixées par le cadre de référence de l'instruction du 11 septembre 2015[9] ont été traitées et mises en application par les DR(D)JSCS des 4 régions visitées :

- le renforcement des effectifs du niveau départemental ;
- la création des DRDJSCS par fusion des niveaux régional et départemental ;
- la nécessité de créer les conditions d'une collaboration interdépartementale ;
- l'amélioration des modalités de travail et l'articulation entre les deux niveaux institutionnels.

Dans un contexte de réforme non aboutie, la mission a mesuré, dans la mesure du possible, la faisabilité d'application des principes majeurs de la réforme énoncés par les donneurs d'ordre nationaux dans ce même cadre de référence :

- conforter l'État départemental ;
- instituer, dans la région, des services de l'État stratège pour travailler avec les nouvelles collectivités régionales ;
- clarifier les missions et les compétences entre les niveaux national, régional et départemental.

La mission s'est appuyée sur une analyse croisée des entretiens qu'elle a menés sur les territoires, en mettant en avant la parole des agents et de la documentation mise à sa disposition sur chacun des sites.

La création des DR(D)JSCS est une cible qui paraît aujourd'hui presque inatteignable tant la conception des secrétariats généraux commun et des antennes est encore difficile et paraît peu efficace au regard des objectifs, avec une articulation entre les niveaux départemental et régional qui reste à construire et une gouvernance qui doit être revue pour être efficace (1ème partie). En matière d'interdépartementalité, tout reste à construire et les conditions pour parvenir à définir des modalités de fonctionnement satisfaisantes sont loin d'être réunies (2ème partie).Le renfort des effectifs départementaux est réel mais reste peu lisible et humainement coûteux (3ere partie) ;

Les conclusions sur l'évolution des métiers sont diverses : elles reposent sur l'analyse de leur exercice au niveau local, tant régional que départemental et font l'objet de constats métier par métier.

[8] Cf. : liste des personnes rencontrées, annexe 1.
[9] Cf. annexe 1 de l'instruction SGG/MICORE/DSAF/SGMCAS du 11 septembre 2015 en pièce jointe n°2.

PREAMBULE : LES FONDEMENTS D'UNE REFORME DECEVANTE

La réforme a été initiée alors que les effets de la RéATE (réforme territoriale de l'Etat) se font encore sentir dans le réseau jeunesse, sport et cohésion sociale (JSCS). Depuis 2010, une pression croissante s'est exercée sur l'Etat territorial pour la mise en œuvre de politiques publiques croisées, couvrant des périmètres ministériels divers (affaires sociales, jeunesse, sports, politique de la ville pour les DRJSCS) n'ayant pas d'objectifs partagés qui s'est ajoutée à celle de la réduction des effectifs (les DDI ont perdu près de 16 % de leurs effectifs de 2011 à 2015) et des crédits de fonctionnement et d'intervention qui ne s'est pas interrompue depuis.

La construction des DRJSCS à partir des services de cohésion sociale dont n'ont pas voulu les agences régionales de santé, créées dans le même temps et des DRJS, bien implantées sur le territoire en lien avec les politiques des régions, n'a pas permis la constitution de services cohérents et solides. Leurs liens avec les services départementaux ont été compliqués par la double autorité des préfets et des services de Premier ministre sur les DDSC(PP) et des ministres pour les DR.

La mission interministérielle IGA, IGAS, IGJS sur les missions et l'organisation des DRJSCS et des DDCS(PP) dans le cadre de la création des DRDJSCS avait souligné les faiblesses de ce réseau: l'existence de missions nombreuses, parfois intriquées avec celles qui sont confiées à d'autres institutions, dont les collectivités territoriales, couvrant des secteurs de l'action publique très hétérogènes ; une faible lisibilité du dispositif aux yeux des citoyens et des partenaires ;une difficulté à exister en tant que réseau, la RéATE ayant eu pour effet de distendre les liens entre directions départementales et directions régionales ; une chaîne de commandement ministérielle devenue incertaine, voire rompue, s'agissant notamment des liens avec les services départementaux et de l'articulation entre pilotages nationaux et territoriaux ; des administrations centrales qui ne s'attachent pas suffisamment à connaître et à mesurer, y compris dans une dimension d'échange interministériel, la réalité des contraintes et des données locales dans lesquelles les services déconcentrés doivent remplir leurs missions, tout en leur transmettant en permanence des circulaires prescriptives et des instructions pour fixer leurs modalités d'intervention. .

Dans la perspective de la création des DRDJSCS, entité imaginée pour adapter l'organisation du réseau JSCS à la nouvelle carte des régions issue de la loi du 16 janvier 2015, la mission de décembre 2015 a émis des propositions dont la plupart ont servi, à la demande du COPIL, de fil d'Ariane au présent rapport.

Une réforme précipitée

Cette réforme a été menée avec deux objectifs principaux : réduire les effectifs des directions régionales dont le nombre de missions n'a pas été diminué et prouver que les DR avaient vocation à piloter les services départementaux et à définir la stratégie des missions tant régionales que départementales. C'était sans prendre en compte l'existence, non remise en cause, de deux chaînes hiérarchiques distinctes : le réseau des ministères sociaux pour les DR et celui des services du Premier ministre pour les DD.

Cet exercice a consisté à privilégier les enjeux d'organisation au dépend de la réflexion sur le sens de l'action : ainsi, les organigrammes cibles et les réorganisations concrètes ont-elles été menées au détriment d'une revue des missions par niveau territorial et ont précédé les projets de service engagés dans le cadre d' « Ambition JSCS 2018 ».

Et ce alors que, inéluctablement, la baisse continue des effectifs sur le programme 124[10] conduit inéluctablement à l'abandon progressif de missions prioritaires de l'Etat.

Le 18 février 2015, l'envoi de la circulaire sur la réorganisation des services de l'État aux préfets de région et la demande de la réalisation d'un diagnostic territorial marquent le début de la réforme. Les

[10] Programme 124 : conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative.

préfigurateurs ont été accompagnés sur le territoire, comme l'ensemble des autres directeurs régionaux[11] par des directeurs de projets positionnés par la MICORE au printemps 2015 auprès des secrétaires régionaux pour les affaires régionales (SGAR) dont certains continuent encore à suivre le projet de réforme territoriale.

Une triple exigence simultanée

Contrairement aux autres directeurs régionaux, les DRJSCS des régions fusionnées où les DRD ont été mises en place, ont eu à conduire deux réformes concomitamment : réforme territoriale (fusion des DR sièges et des anciennes DR avec la constitution des secrétariats généraux (SG) communs dans les nouveaux sièges, transformation des anciennes DR en « antennes »), mise en place des DRD (juxtaposition/intégration des DR et des directions départementales déléguées (DDD), mutualisation des SG des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) avec les SG des régions fusionnées). Dans le même temps, il leur a fallu formaliser l'interdépartementalité (définition du périmètre à mutualiser et de la méthode retenue, identification des agents…).

Cela a forcé les équipes de direction à travailler dans le cadre de la préfiguration à trois projets dont l'importance et l'urgence n'ont pas été échelonnées dans le temps, puisqu'ils ont été tous considérés comme prioritaires. Dans ce contexte, il a peut-être semblé qu'il serait plus facile de tout mettre en place d'un seul mouvement, cela étant moins traumatique pour les équipes et lisible plus rapidement. Cette simultanéité a été vécue comme une triple peine par les DR qui ont dû la mettre en œuvre.

Des préfigurateurs pressés par des directions de projet comptables du temps

- Un accompagnement méthodologique très directif

La réforme a été accompagnée par des cabinets de consultants qui ont œuvré pour que l'ensemble des directions régionales avancent au même rythme avec des modalités méthodologiques identiques. Les directeurs de projets étaient dotés d'une petite équipe d'attachés. Les enjeux des nouvelles régions ont été définis par les préfets de région sur la base de diagnostics territoriaux. La direction de projet devait suivre les DR dans l'élaboration des documents structurants établis pour appliquer les objectifs retenus et assurer le suivi et le reporting de la progression de chaque service.

Les directions de projet ont été comptables de la tenue des délais lors de la préfiguration des directions régionales. Les directeurs régionaux rencontrés ont insisté sur le fait qu'ils n'ont pas disposé du recul suffisant pour réfléchir au fond (adéquation effectifs/missions, cartographie des missions entre niveau régional et niveau départemental, stratégie de la direction au sein de la nouvelle région), tant l'accompagnement par l'équipe de projet interministérielle d'un côté et les consultants de l'autre a été pressant, reflétant ainsi les attentes de l'administration centrale afin que la réforme prenne forme.

Les travaux préparatoires à la constitution des DRD ont été menés par les directeurs régionaux avec le soutien du cabinet Bearing Point qui a travaillé en particulier avec les secrétariats généraux pour, d'une part, étudier les missions par site en 2015 et les projeter en cible en 2018, d'autre part décompter les doublons ou triplons sur des missions identiques afin d'identifier le nombre de postes à supprimer ou à transférer potentiellement (études d'impact). Le travail effectué a été porté à la connaissance des organisations syndicales et plus généralement des agents lors d'assemblées générales ou dans des lettres internes créées pour accompagner la réforme fin 2015 ou tout début 2016.

Même en dehors de la réforme territoriale, le volet DRD de la réforme s'est aussi construit très rapidement comme l'illustre l'exemple des Pays de la Loire : la première réunion d'une équipe mixte DR/DD a eu lieu le 17 septembre 2015. Le 5 novembre 2015, les micros-organigrammes jusqu'à fin 2018 étaient prêts pour être présentés au comité technique et validés par le préfet de région.

[11] Directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), directeur régional de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (DRAAF), directeur régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

- 2018, une fausse date cible pour les DR

Les textes émis par le COPIL de la réforme ont insisté sur le fait que son aboutissement était attendu fin 2018, à l'exception des Pays de la Loire pour lesquels l'échéance était à fin 2017. Les méthodes utilisées n'ont pas permis aux DR d'utiliser le temps théoriquement mis à leur disposition.

L'identification rapide des postes en doublon dans les secrétariats généraux communs (SGC) et dans les antennes a poussé les DR d'AuRA et de Nouvelle Aquitaine à agir sans délai pour construire leurs services conformément aux organigrammes-cibles. Les agents visés par l'obligation d'un changement de poste ont été prévenus très tôt. Les organisations syndicales ont alors demandé que le processus d'affectation des agents puisse avoir lieu le plus rapidement possible afin qu'ils ne « restent pas en suspension ». Cette pression a été entendue par les DR qui ont mis en place le processus de pré-positionnement en plusieurs phases : identification de nouveaux emplois à pouvoir, rédaction puis publication des fiches de postes, choix des postes par les agents (trois choix avec priorisation), réception des candidats par les responsables hiérarchiques, affectation des agents.

Cette organisation a permis aux agents concernés directement par la réforme de pouvoir se positionner promptement sur de nouveaux postes. Malgré les efforts des directions et des responsables RH, certains agents sont encore en difficulté[12], parfois du fait d'un changement important dans leur positionnement par rapport à la hiérarchie. Ils doivent parfois mener deux métiers de front (poste dans un secrétariat général et poste « métier » dans une DDD, par exemple), le temps que leurs tâches soient reprises par un collègue et qu'ils soient formés dans leurs nouvelles attributions.

En Nouvelle Aquitaine et en AuRA, l'organigramme cible était donc presque atteint fin 2016, sauf transferts d'ETP à venir en 2017 et déjà prévus, qui portent sur un nombre d'agents restreint. Dans les Hauts-de-France et en Pays de la Loire, des réorganisations importantes auront encore lieu en 2017.

Le choix d'Amiens a obligé à retravailler la constitution de la DRJSCS Hauts-de-France

Les directeurs régionaux du Nord-Pas-de-Calais et de Picardie ont été nommés conjointement le 22 avril 2015 comme préfigurateurs et ont travaillé plusieurs mois sur des scénarii privilégiant une DR sur un seul site (Lille ou Amiens), ou un pôle principal à Lille avec un pôle secondaire à Amiens. La solution du siège de la DR à Amiens et d'une antenne à Lille, qui a été retenue par le préfet de région, est la seule qui n'ait pas été envisagée. Il a donc été nécessaire de fonctionner plus longuement que souhaité en « miroir[13] », pour préserver la continuité de l'action de la DR en matière de notification et de consommation des enveloppes budgétaires. La mise en place d'une direction de projet interne en avril 2016 avec l'arrivée d'un DRA missionné à cet effet a permis aux pôles de compléter leurs feuilles de route et quatre étapes sont prévues pour leur mise en place, de janvier 2017à septembre 2018.Pour le projet de service, la phase de diagnostic devait être terminée fin décembre 2016 et les axes stratégiques définis en mars/avril 2017. Or, les équipes des pôles ne sont pas encore réellement constituées, malgré une campagne de pré-positionnement terminée fin septembre 2016[14] pour les 34 agents concernés. À l'exception du secrétariat général très structuré, au passage de la mission, la direction régionale était encore en chantier.

Dans les Pays de la Loire, non fusionnés, une construction mieux cadencée,

Malgré un calendrier très resserré la conduite du projet s'est appuyée sur une étude des effets leviers que constituait le rapprochement de DR/DD, qui a mené à réfléchir sur les missions et les réseaux métier dans un premier temps et sur l'organisation dans un second. Cela explique l'utilisation du temps long pour la constitution de la DRD. Cette méthode semble favorable à la constitution d'une DRD plus lisible et tournée vers les usagers. La poursuite du projet prévoit la mise en place de l'organisation cible à la DDD au premier janvier 2017 (création de deux pôles) et de l'atteinte de l'organisation cible de la DRD au 1er septembre 2017 avec un pôle cohésion sociale rebâti. La mise en place du SG commun a été plus rapide qu'initialement prévu, avec les premières mutualisations au 1er avril 2016 et la fusion totale au 14 novembre 2016. Le fait que la région n'ait pas été fusionnée a donné au directeur régional, par ailleurs fortement soutenu par le préfet de région, des marges de manœuvre dont n'ont pas bénéficié ses confrères.

[12] Notamment les agents affectés sur des postes informatiques qui auraient vocation à rejoindre les services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC).

[13] L'organisation cible est définie, connue et partagée mais le fonctionnement continue « comme avant », avec un coordonateur nommé par le directeur régional pour chaque pôle.

[14] Cf. pièce jointe n° 3 : calendrier prévisionnel du pré positionnement dans les Hauts-de-France.

Les mesures d'accompagnement formalisées tant au niveau central[15] que dans les DR[16], comme la réception des agents par des conseillers mobilité carrière et par des cellules d'écoute, la mise en place de formations, ont partout été jugées par les agents comme insuffisantes ou inutiles. Les cellules d'écoute ont été peu sollicitées[17] dans les très grandes régions, car leurs membres ne pouvaient pas donner d'informations précises sur l'évolution des postes ou les nouveaux postes ouverts en pré-positionnement. Les conseillers mobilité carrière (CMC) n'étaient pas en capacité d'apporter de réelles solutions ou étaient absents[18] à l'exception des Hauts-de-France où deux CMC ont été mobilisés[19]. Les formations[20] ont été considérées indigentes jusqu'ici, à l'exception notable des séances de coaching[21] des équipes de direction et des cadres, tant dans les Hauts-de-France qu'en Pays de la Loire où elles ont été unanimement appréciées.

Un dialogue interne et une communication soutenus mais notablement insuffisants

Les DR ont, dans ce contexte très contraint, mené la préfiguration dans les temps et ont fourni l'ensemble des « livrables » attendus. Ils ont su, pour la plupart, maintenir, malgré les tensions créées par la réforme, le lien avec l'ensemble des agents dans une démarche d'explication et de transparence.

Les calendriers des séminaires de cadres, assemblées générales, réunions de pôle, les journaux internes, les procès-verbaux des comités techniques (CT) et des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) sont autant de preuves que les DR et les SG se sont mobilisés pour expliquer le sens de la réforme, partager la réorganisation, informer les organisations syndicales sur ses conséquences[22], présenter les plans d'accompagnement. Trouver un sens à la réforme et en définir les impacts réels sur les métiers et les relations avec les partenaires sont aujourd'hui des enjeux de la réflexion « Ambitions JCSC 2018 ». Pour ce faire, les réunions stratégiques se multiplient à nouveau.

Cependant, les chefs de service et les agents rencontrés déplorent le manque de lisibilité sur le « qui fait quoi où », sur les effectifs réels derrière les chiffres des organigrammes cible, sur le manque de moyens à disposition pour exercer réellement son métier (voitures, téléphones, messageries, standards). Ils déplorent ces changements qui n'ont « *pas été fait ni avec, ni pour les gens* ».

S'il est faux de dire que les agents ont été oubliés dans cette réforme, la précipitation dans laquelle elle a été menée est la preuve d'un manque de préparation manifeste des services centraux. L'administration centrale a, en effet, pensé qu'écrire les plans d'accompagnement RH était suffisant pour qu'ils soient mis en œuvre et que concevoir des organigrammes suffisait à concrétiser la réforme, avec l'adhésion des agents.

- Des organisations syndicales déçues par la préfiguration et attentives à la qualité du dialogue social

Les organisations syndicales disent avoir été peu associées aux travaux sur la préfiguration dans la mesure où seuls quelques groupes de travail en 2015 leur ont permis de participer à la réflexion sur les schémas proposés ou d'évoquer des modèles alternatifs. La plupart des DR n'auraient jamais pratiqué l'ouverture nécessaire pour travailler en CT, en amont des décisions, sur la réorganisation, notamment en faisant des difficultés pour livrer des données chiffrées qui auraient permis de mesurer les enjeux, de jouer un rôle de

[15] Plan d'accompagnement RH de la réforme territoriale des DJJSCS et DRDJSCS 2016-2018, février 2016, SG-MCAS-DRH.
[16] Plan régional d'accompagnement RH de la DRDJSCS Aquitaine Limousin Poitou-Charentes (ALPC) 206-2018, 9 mars 2016, Préfet de la région ALPC.
[17] À Limoges, le responsable administratif et financier et sa collègue ont reçu 4 personnes à la « cellule accueil information », 13 dans les Hauts-de-France, 16 en Pays de la Loire et aucune en AuRA.
[18] En AuRA, la CMC était en congés maternité durant la période de pré positionnement et n'a pas pu être remplacée.
[19] 32 personnes ont été reçues par un CMC dans les Hauts-de-France, pour 34 agents dont le poste a évolué à plus de 30% , 9 en pays de la Loire, pour 11 agents dont le poste a changé à plus de 50%, 3 en AuRA.
[20] Pourtant, un nombre très important d'agents a suivi des formations en 2016 : par exemple, sur le catalogue régional, 158 formations en AuRA, 193 dans les Hauts-de-France et 78 dans les Pays de la Loire.
[21] 16 cadres ont été coachés en Pays de la Loire et 7 dans les Hauts-de-France.
[22] Cf. pièce jointe n° 4 : planning des réunions dialogue social 2016 – DRJSCS Nord-Pas-de-Calais-Picardie.

questionnement, et de présenter leurs analyses : les décisions de réorganisation déjà largement actées émanaient d'en haut. Le dialogue social informel, souvent pratiqué auparavant, n'existe quasiment plus.

Elles ont souvent découvert en marchant l'étendue des problèmes et des questions, avec peu de temps pour réagir, y compris en termes d'échanges entre organisations syndicales, compte tenu de la complexité des sujets, de leur propre charge de travail et de l'éloignement des sites entre eux. Elles craignent que la même logique descendante se reproduise aujourd'hui s'agissant de l'élaboration des projets de service.

La recomposition des instances sur la base des anciens CT et CHSCT fusionnés conduit à des structures lourdes à animer et à faire vivre et à une moindre qualité du dialogue. Les représentants du personnel ont soulevé le problème de la représentation en leur sein des agents du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM) et du ministère de l'intérieur (MI), dont les voix étaient auparavant portées dans les CT et CHSCT des DDI. Aujourd'hui le nombre de sujets communs aux agents qui dépendent du programme 124, bien supérieurs en nombre, rend plus difficile, leur expression.

Les représentants du personnel ont noté de nombreux signes de détérioration de la qualité du dialogue social avec un refus de déterminer ex-ante les critères d'évaluation qui auraient permis de mesurer l'impact d'une telle réforme sur les agents. À la différence de ce qui se passait dans les anciennes DR, elles notent une absence du dialogue social informel avec la hiérarchie et de temps de rencontre conviviaux ; des éléments remontés au médecin de prévention (souffrance, fatigue, dépression de certains agents) qui ne sont que rarement évoqués ensuite en CHSCT ; un bilan social qui ne contient souvent que des chiffres et pas d'analyses qui permettraient de débattre des enjeux, d'ouvrir des chantiers de réflexion par thèmes et de corriger des évolutions négatives. Les organisations syndicales regrettent de ne plus avoir la possibilité de mener un dialogue social informel sur leur propre site. Les représentants des personnels des DDD déplorent le fait de devoir recommencer les importants travaux finalisés antérieurement dans certaines régions sur le diagnostic et la prévention des risques psychosociaux et des risques professionnels.

1 LA CONSTRUCTION DES DRDJSCS : UN EXERCICE ARDU

La mission a analysé la création des DRDJSCS par fusion avec les anciennes DR, devenues des antennes, et par addition des DR et des DD du chef-lieu du site des nouvelles DR. Il a fallu à la fois faire un partage des missions entre DR et DDD, créer des SGC en incluant la gestion d'agents gérés sur d'autres programmes que le BOP 124, définir et faire vivre des antennes en privilégiant localement la spécialisation des missions et enfin créer une gouvernance qui puisse faire fonctionner ces nouvelles organisations. Cette construction à multiples paramètres a, de surcroit, été conduite dans l'urgence : elle est à ce jour décevante quant à son fonctionnement et extrêmement couteuse humainement.[23]

1.1 Le partage des missions DR-DDD : une tâche inachevée

La création des DRDJSCS par fusion des niveaux régional et départemental, avec l'identification dans la nouvelle organisation d'une direction départementale déléguée (DDD) n'est pas un processus simple. Beaucoup reste à faire pour que cet ensemble ait une cohérence au-delà du seul gain d'ETP qu'elle a pu permettre. Parmi les facteurs bloquants majeurs, l'impossibilité de disposer d'une DR et d'une DDD dans le même immeuble est primordiale[24] . L'amélioration des modalités de travail et de l'articulation entre les deux niveaux, demandée par l'instruction du 11 septembre 2015 n'a pas pu être constatée par la mission.

1.1.1 Les ambigüités demeurent sur la place des DDD au sein des DRD

Il existe à ce jour une forte ambiguïté à la fois sur le positionnement des directeurs départementaux délégués par rapport aux directeurs régionaux et de la DDD au sein de la DR, qui n'a pas encore été levée.

Le directeur régional et le directeur délégué, qui l'assiste pour l'exercice de ses missions départementales, ne relèvent pas de la même autorité de nomination[25]. Dès lors, le lien hiérarchique entre les deux est inexistant fonctionnellement et l'organisation de l'autorité au sein de cette nouvelle structure crée des incertitudes et des crispations. Le DDD est souvent dans une position inconfortable au comité de direction (CODIR) où il a le niveau d'un directeur régional adjoint (DRA).

Les directeurs départementaux, devenus « délégués », vivent cette situation, qui leur paraît contradictoire avec le discours relatif au renforcement du niveau départemental, comme un déclassement professionnel et statutaire. Ils en font part aux préfets de département, en rappelant que leur ligne hiérarchique directe provient des services du Premier ministre et des préfets, et non des ministères sociaux. L'absence de lettre de mission signée du préfet de région-préfet de département, fixant les responsabilités et les objectifs qui sont assignés au DDD, et révisée chaque année ne renforce pas la position des DDD dans les DRD.

Le statut de la DDD par rapport à la DR n'est pas clair, puisqu'il s'agit, d'un « rapprochement » ou d'une « juxtaposition », qui n'est pas une fusion. Cette approximation sur les termes et le sens qui leur est donné est générateur d'inquiétudes, voire de tensions, sur le respect des deux entités recomposées en une seule structure. Les directeurs délégués, bien que placés sous l'autorité du directeur régional[26], souhaitent pouvoir conserver un domaine de responsabilité plein et entier sur les compétences départementales.

[23] Pour illustrer la construction des DR(D)JSCS, les organigrammes des services des quatre régions sont en pièces jointes n°6 à 9.
[24] C'est le cas en Nouvelle Aquitaine et en AuRA.
[25] Cf. décret n° 2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'Etat et notamment les articles 10 pour les directeurs régionaux (nommé par le ministre dont il dépend) et 12 pour les directeurs départementaux (nommé par arrêté du Premier ministre, après avis du préfet du département intéressé). Leurs compétences respectives sont stipulées dans le décret n°2015-1867 du 30 décembre 2015 relatif à l'organisation et aux compétences des services déconcentrés régionaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.
[26] Décret 2015-1867 du 30 décembre 2015 relatif aux compétences des services déconcentrés régionaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociales. Son article 6 précise que « le directeur régional et départemental est assisté par un adjoint, directeur départemental délégué ».

1.1.2 Le manque d'articulations de compétences rend difficile la transversalité

Les DDD et DDDA sont placés sous l'autorité du préfet pour les compétences sociales (hébergement/logement) et de solidarité (migrants). Seules les DDD disposent d'agents issus des corps des ministères de l'écologie, du logement, de l'intérieur, donneurs d'ordre de ces champs. Leur relation avec le préfet est quotidienne quant à ces enjeux, sur lesquels DDD et préfets considèrent d'ailleurs que les directions régionales n'ont qu'un rôle subsidiaire et que la plus value « stratège » de la DRJSCS reste à démontrer. D'autant que les SGAR assurent souvent le travail de reporting et d'analyse demandé par les administrations centrales. En général, le préfet de région n'a pas fait du DRD un interlocuteur privilégié y compris pour les enjeux départementaux, à l'exception du DRD des Pays de la Loire.

Si, en interne, les CODIR R ont bien été élargis aux DDD, le pilotage régulier des actions départementales reste la plupart du temps réalisé dans le cadre d'un CODIR D sous la responsabilité du DDD.

Les DDD restent principalement positionnées sur leurs missions, publics, et partenariats antérieurs. Un chef de pôle au niveau régional le traduit ainsi : « *Avec la DDD, on ne fait rien de particulier, c'est à ce jour une DD comme une autre. On a commencé à identifier des pistes pour mieux travailler ensemble et bâtir des actions communes. Mais c'est très difficile à construire avec eux, on a du mal à trouver des thèmes et des valeurs ajoutées croisées. L'intérêt d'avoir réuni DR et DDD n'est toujours pas évident* ». Les DDD font rarement appel à l'appui régional[27]. Dans le même temps, la directrice départementale déléguée du Rhône exprime des réticences quant à la fusion des missions entre DDD et DR.

Les réunions des équipes « projets » ont toutefois permis progressivement aux agents de se connaître, de dégager des axes communs pour apprendre à réfléchir et travailler ensemble. Cependant, les tentatives de « rapprochement »et la recherche de « transversalité » entre les niveaux régional et départemental sont, à ce stade, des échecs, et sont causes de conflits entre les deux niveaux.

Pour certaines missions, l'organisation peut être « à cheval » entre les deux niveaux. À la DDD du Rhône, une cheffe de service du pôle Jeunesse Sport et Vie Associative (JSVA) assure le suivi des formations BAFA et BAFD[28]. Elle travaille également à la DRD sur le même sujet, sur la base d'une convention de mise à disposition pour 30% de son temps. Chef de service dans le cadre de la DDD, elle n'a en revanche pas de position hiérarchique à la DR.

Les DDD considèrent comme une complexité le fait que les pôles métiers entre DDD et DRD ne coïncident pas : alors que ceux de la DDD correspondent aux enjeux départementaux et aux acteurs concernés, il conviendrait de travailler sur les liens et les relations avec les pôles régionaux de la DRD comme en DR des Pays de la Loire avec le chantier des effets leviers, qui a abouti à une décision de réorganisation des pôles en DR et en DDD afin qu'ils portent les mêmes noms et soient complémentaires. Symboliquement, c'est le seul site où la mission a rencontré en même temps, à leur initiative, un agent de la DDD et un agent de la DR sur un même sujet. Ils ont pu présenter leurs missions en complémentarité.

Au-delà des compétences, on constate également des comparaisons des équipes entre elles. Ainsi, dans le champ cohésion sociale, la temporalité et le rythme des missions et des activités de la DDD ne sont pas les mêmes que ceux du niveau régional. Elles sont souvent caractérisées par une pression plus forte sur des dossiers sensibles ou « de crise » (ouverture de centre d'accueil et d'orientation (CAL), gestion de l'accueil et de l'hébergement des migrants), avec des risques de rupture et de tensions fortes pour les personnels qui doivent travailler dans l'urgence. La situation des personnels situés au niveau régional est jugée moins

[27] Par exemple, s'agissant de la mission régionale inspection contrôle évaluation (MRICE) à Lyon : la DDD n'a pas à ce stade cru nécessaire de mobiliser un renfort en termes de contrôle, estimant qu'elle faisait très bien face seule à ces enjeux par rapport à ses objectifs, avec ses propres moyens et compétences. Toutefois, elle considère une évolution possible car elle ne fait jusque-là aucun contrôle sur BAFA et BAFD eu égard à la lourdeur de la charge de travail relatives aux autres contrôles.

[28] Cette mision relève du niveau régional. C'est un héritage de l'organisation régionale antérieure à la réforme où les services travaillaient déjà ainsi, avec un double volet régional et départemental. Elle a conservé ce partage sur ce poste dans la nouvelle organisation et a demandé au DR un renfort de deux ETP pour son service départemental, dans le cadre d'une nouvelle convention. Elle coordonne ces enjeux pour l'ensemble de la région (accueil des mineurs (ACM) et BAFA pour le niveau départemental et BAFD et Formations pour le niveau régional).

stressante, même si cela peut être à tort, s'agissant d'agents qui peuvent être également soumis à de fortes tensions pour leur propre charge de travail et dans un contexte d'effectifs défavorable.

La DRD a créé des complexités supplémentaires sans que soit encore construite et lisible la valeur ajoutée que pourrait apporter la DDD au nouvel ensemble DRD, et de même entre DRD et DDD.

1.1.3 Des projets de service qui ne se recouvrent pas

S'agissant de la démarche « Ambitions 2018 », Les DDD ne comprennent pas pourquoi on leur impose d'y participer alors que les DDI ont à construire leur propre projet de service, ce qui a pu créer un blocage de la part des équipes. En Nouvelle Aquitaine, les agents hors cohésion sociale se demandent pourquoi ils doivent participer à cette démarche, alors qu'ils souhaiteraient voir abordées et traitées en priorité les difficultés les concernant.

Le DDD des Pays de la Loire rappelle qu'il a ses propres démarches en mode projet, notamment autour d'une réorganisation des pôles jeunesse et sport pour le début 2017 et cohésion sociale pour la fin 2017 ; que chacun de ses chefs de service a son propre comité de projet (DDD, chef de pôle et secrétariat général), les avancées étant évoquées en CODIR départemental, et devant déboucher sur des plans d'action ; qu'il construit sa feuille de route départementale ; que les mutualisations opérationnelles sont difficiles à construire entre la DDD et la DR ; et qu'il vit pour l'instant le niveau DR plutôt comme une « superstructure » qui vient se rajouter à ses contraintes.

1.1.4 Un acteur majeur qui ne se sent pas reconnu dans ses potentialités

La DDD peut être parfois perçue comme « complémentaire » à la DR et les agents ont pu avoir le sentiment qu'ils sont des « bouches trous » alors que la DR garde pour elle les enjeux les plus porteurs.

Les DDD considèrent qu'elles pourraient jouer un rôle moteur dans l'animation de l'interdépartementalité au sein des nouvelles régions, et que les DR ne réfléchissent pas en ce sens : s'agissant de la mise en œuvre des actions relatives au service civique, la DDD du Rhône, qui représente 50 % de l'enjeu de la région, estime qu'elle pourrait être un acteur efficace de l'interdépartementalité. Pour la tarification, la DDD disposant d'un agent très expert assure qu'elle pourrait assumer une plus forte prise en charge collective d'un appui interdépartemental. Elle n'a pas le sentiment à ce jour que la DR aille clairement dans ce sens.

Ainsi, des points de force existent dans les DDD qui peuvent être mis au service de tous puisque ce sont les DDI de départements importants en taille et en enjeux qui ont construit des expertises et des compétences fortes. Les pôles de compétence ne devraient pas être nécessairement tous placés au niveau régional. Néanmoins, le rôle que pourraient jouer, de par leur position, les DDD dans l'animation de l'interdépartementalité au sein des nouvelles régions, n'est jamais évoqué, au moins comme axe de réflexion pour l'avenir par les DR rencontrés.

Les blocages relevés ci-dessus ont souvent pour origine le manque de temps dont ont disposé les directeurs régionaux pour analyser au fond les missions et actions des services régionaux, d'un côté, et départementaux, de l'autre. La réorganisation des DRD, l'amélioration de leur fonctionnement, la construction d'une réelle transversalité née d'une vision stratégique commune restent encore à inventer.

1.2 La mise en place problématique des secrétariats généraux communs

Le montage très volontariste visant à mutualiser les fonctions supports des DR et des DDD des chefs lieux ainsi que des antennes quand elles existent, pour obtenir un gain en effectif, a, malgré sa difficulté, été conduit rapidement par les équipes de direction des DRDJSCS.

1.2.1 Les SGC se sont construits à marche forcée selon des modèles divers

Il existe quatre types de SGC qui correspondent soit à la mutualisation des fonctions supports au niveau régional, issue du document de référence de la réforme du réseau JSCS ; soit au rapprochement dans les départements des ex-sièges des DR des fonctions support entre les antennes et les DDI. Ce modèle ressort de l'application de la proposition 23 du rapport de la mission interministérielle de décembre 2015, déjà mentionnée, dont seule la partie relative aux fonctions support mutualisées a été retenue par le COPIL de la réforme[29]. Le préfet de Nouvelle Aquitaine a été missionné par lettre du 5 juillet 2015 pour mettre en œuvre cette proposition, *« placer sous l'autorité du DDCSPP la responsabilité des fonctions support mutualisées entre la DD et l'antenne de la DRDJSCS ».*

En janvier 2017, la cartographie des SG communs est la suivante : le SG commun entre directions régionales et directions départementales déléguées est en place dans les trois régions dans lesquelles un tel rapprochement a été possible, la situation juridique des Hauts-de-France n'ayant pas permis la constitution d'une direction régionale et départementale[30].

Tableau 1 : Les différents types de SG communs

	SGDRD	SG commun DRD et antenne	SG commun DR/ DD du siège à la DR	SG commun antennes /DDI
Nouvelle Aquitaine	X			+
Pays de la Loire	X			
Hauts-de-France		X	+	
Auvergne Rhône Alpes	X			

Source : Mission

Légende :
X : SG constitué et fonctionnel au passage de la mission.
+ projet en cours

- Hauts-de-France : un SGC sans direction régionale et départementale

Le SGC regroupe à Amiens les SG de la DR et de la DDCS 80. Le DRA chef de projet de la réforme a travaillé en ce sens avec le DDCS de la Somme.

Les travaux ont été conduits dans des délais très resserrés entre la feuille de route du 12 août 2016, l'arrêté commun des préfets de région et de la Somme le 30 septembre, la signature par le DR et le DDCS 80 d'une convention relative à l'organisation du secrétariat général commun le 12 octobre et la réunion de coordination du SGC le 15 novembre donnant lieu à un relevé de décisions comprenant des objectifs avec leurs délais de réalisation. Des rencontres entre le SGA, basé à Amiens et référent de la DD et les responsables de la DD de la Somme sont prévues tous les 15 jours pour balayer les dossiers.

Les bases théoriques étaient alors en place pour commencer à faire fonctionner ce nouveau service, dans un environnement matériel et humain complexe. Un travail important a été effectué entre les SG des deux directions (transfert de dossiers RH, gestion budgétaire, processus du dialogue de gestion), avec la mise en

[29] La proposition comportait deux parties. La première, trop difficile à mettre en œuvre, a été écartée par décision du COPIL de la réforme le 6 octobre 2016, durant une visioconférence avec l'ensemble des acteurs locaux

[30] Contrairement à ce qui avait été prévu durant la préfiguration, début 2015, il n'a pas été possible de créer une DRDJSCS dans les Hauts-de-France. Le Conseil d'État, consulté sur le projet de décret de création de la DRD en décembre 2015, a considéré que la fusion ne pouvait s'opérer que dans les régions où le siège de la nouvelle région et la DR étaient situés dans la même ville. En effet, le DDCS est placé sous l'autorité du préfet de département et qu'il ne peut en même temps relever de l'autorité du préfet de région s'il devient DDD au sein d'une DRDJSCS. Il a donc été décidé de mettre en place un SGC entre la DDCS de la Somme et la DRJSCS à Amiens.

place de procédures pour garantir un niveau de service par le SG commun « supérieur aux prestations de l'ancien SG ». Au moment du passage de la mission, le SG commun ne fonctionnait pas encore.

Plusieurs problèmes ont déjà été soulevés : le secrétaire général de la di rection régionale se trouve 3 jours par semaine à Lille. Cela peut s'expliquer dans la mesure où 2/3 des agents de la direction régionale exercent à Lille sur les deux sites de l'ex direction régionale. La question de sa présence et de sa disponibilité pour la DD est donc posée, notamment pour l'exercice du dialogue social, spécialement informel. Et ce même si le SG dispose de 35 collaborateurs pour les différents dossiers et décisions relevant de sa responsabilité.

Les agents et les OS rencontrés ont fait part de leur inquiétude, l'éloignement ainsi que la non finalisation d'organigrammes avec des référents identifiés génèrent chez eux le sentiment d'une perte d'efficacité et de proximité.

- Nouvelle Aquitaine : trois secrétariats communs dans des configurations différentes

La démarche s'est déroulée dans un contexte particulièrement complexe, puisqu'il convenait, de façon parallèle et croisée de fusionner les secrétariats généraux entre les niveaux « R » et « D », de parvenir à une mutualisation des secrétariats généraux des trois ex régions au niveau de la DRD siège et de maintenir des fonctions support de proximité dans les antennes de Limoges et Poitiers en mutualisation avec les DD 87 et 86. Ce projet s'est déroulé concomitamment sur les différents sites, en suivant la feuille de route des SGC pour 2016 et 2017.

- *Le SG commun a été rapidement mis en place au siège*

Avant de travailler sur le SG commun, un organigramme fonctionnel sur la base d'un « qui fait quoi » a été constitué pour pouvoir programmer des binômes sur chaque fonction afin d'assurer une réelle continuité sur les fonctions support. La feuille de route du SG commun contenait un engagement de la DR de produire pour la DDD des prestations de meilleure qualité qu'auparavant.

Le processus de rapprochement a obéi à un calendrier rigoureux décrivant les actions à mener pour l'ensemble des processus support. Le regroupement des SG DD et DR était effectif au 4 juillet 2016, les fonctions logistiques, communes avec l'agence régionale de santé (ARS), sont encore effectuées sur le site de la DDD. Alors que 3 agents de la DDD ont suivi leurs dossiers, une permanence du SG à la DDD fonctionne deux demi-journées par semaine[31]. Un annuaire des fonctions support du type « qui fait quoi » a été communiqué à l'ensemble des agents. Le dialogue social centralisé n'est pas aisé, notamment avec les organisations syndicales de la DDD. Pour faire avancer les dossiers, deux groupes de travail ont été créés, l'un sur l'action sociale pour harmoniser les prestations non obligatoires, l'autre sur les risques notamment routiers dans le cadre de la mise en commun du document unique d'évaluation des risques professionnels.

Dans le même temps, le rapprochement des fonctions support de proximité dans les antennes et des secrétariats généraux des DD était décrit. Le plan d'action du 25 octobre 2016 répartit les attributions[32] entre les antennes et le siège. Il a été nécessaire de rapprocher les pratiques des trois régions notamment en matière de traitement des processus des ressources humaines.

- *La création du SGC de Poitiers a bénéficié d'éléments facilitateurs*

La création d'un SGC y a été facilitée par trois facteurs : il n'y avait pas de secrétaire général à la DDI, le périmètre ministériel de la DDI est proche de celui de la direction régionale et l'antenne et la DDCS partagent des locaux communs. Comme ailleurs, le SGC a vu le jour entre octobre et décembre 2016[33]. La

[31] Les agents reçoivent 15 personnes par demi-journée.

[32] Pour concrétiser cette répartition, la DR a décrit 51 processus[32] et les a classés entre la gestion centralisée au siège, la gestion partagée entre siège et antennes, et la gestion de proximité à l'antenne. Ont été décrits 28 processus RH (13 au siège, 5 réparties, 10 de proximité), 15 processus budget (7 au sièges, 7 de proximité, une répartie) et 8 processus logistique (4 de proximité, 2 réparties, 2 au sièges).

[33] Les agents des deux SG ont été réunis le 18 octobre pour un séminaire sur les valeurs communes et la définition d'un socle de travail commun. Fin octobre, le plan d'action du SG et la montée en charge du service étaient rédigés. La constitution de groupes

secrétaire générale de l'ancienne direction régionale exerce des fonctions de responsable administratif et financier (RAF) pour 30 % de son temps à l'antenne de la DR, et les fonctions de secrétaire générale de la DDCS. Le transfert effectif des agents de l'ex DR à la DD est encore à l'étude en février 2017.

Une convention entre DD 86 et DR, signée entre les deux chefs de service le 20 octobre 2016 jusqu'au 31 mars 2017 prévoit la mise à disposition de la SG de la DD au bénéfice des agents de l'antenne de Poitiers, pour assurer des missions dans les domaines des ressources humaines, de la gestion budgétaire et de la logistique. Cet agent, qui exerce une responsabilité hiérarchique sur les personnes affectées sur les fonctions supports de la DRDJSCS est placé sous l'autorité fonctionnelle du secrétaire général du siège, qui est aussi directeur régional adjoint, auquel il doit rendre compte. Le fonctionnement de cette convention doit être réévalué.

- *La mise en place du SGC de Limoges dépend de la levée de plusieurs incertitudes*

Alors que la répartition des fonctions est bien identifiée, plusieurs problèmes doivent être résolus sur le site de Limoges avant que le SGC puisse être mis en place. L'antenne de la DR doit déménager dans l'enceinte préfectorale, ce qui est prévu en avril 2017. Dans le même temps, la DDCSPP ne peut accueillir dans ses locaux qu'un seul agent sur les quatre qui devraient rejoindre le SGC. Rien ne pourra prendre corps avant que les questions immobilières ne soient résolues.

Comme la DDSCPP dispose d'un secrétaire général, le RAF de l'antenne de Limoges doit trouver d'autres attributions pour travailler à plein temps. Cette situation est très difficile à supporter pour cet agent qui cherche un autre poste et qui reste affecté à l'antenne pour gérer les affaires juridiques et financières.

Le DDSCPP 87 a fait part de ses inquiétudes quant à la gestion de deux budgets de fonctionnement distincts, pour l'antenne et la DDI, sur le BOP 333 et sur la possibilité de créer des binômes sur chaque processus. Le SG actuel traite en majorité des dossiers d'agents issus de ministères (y compris l'agriculture et les finances), qui ne sont pas pris en charge sur le BOP 124. Il soulève aussi les difficultés de la cohabitation dans les locaux de la préfecture, avec la nécessité d'une convention tripartite pour la gestion du courrier et de l'accueil.

- AuRA : une situation très contrastée entre Lyon et Clermont-Ferrand

Le cadrage formel a permis de conduire la fusion des secrétariats généraux du siège de la DRDJS, de son antenne de Clermont-Ferrand[34] et de la DDD du Rhône en seulement trois mois. Le parti pris du DRDJSCS consistait à prioriser ce travail de fusion des services supports en les renforçant en compétences pour ensuite travailler sur l'organisation des politiques dans les pôles-métiers. Il s'agissait de passer de 68 postes à 34[35].

Durant la période de transition, le service RH a été en grande difficulté avec plusieurs départs sur des postes clés (quatre agents ont demandé et obtenu une mutation). Parallèlement, cinq agents de la DDCS du Rhône ont rejoint le SG commun. La cible de 35 ETP affichée pour un le SG fusionné en 2018 a été difficilement compatible avec la charge de travail durant la période de construction, les besoins des agents sur les différents sites et la conduite d'un dialogue social satisfaisant. La situation est néanmoins en train de se stabiliser avec la construction de bureaux métiers (RH, budget) compétents et solides.

La perception de la fusion des secrétariats généraux de la DR et de la DDD est assez positive. Les cadres de la DD considèrent que, malgré la perte d'un service de proximité en matière de ressources humaines, la fermeture du secrétariat propre à la DD s'est effectuée de façon assez satisfaisante, du fait de l'attention portée aux agents par la secrétaire générale de la DRD. Le recrutement pour le SGC, via la PFRH, de compétences en finances et ressources humaines auprès de la préfecture et de la DIRECCTE ont permis des avancées visibles.

---

de travail qui ont rendu leurs conclusions en novembre a permis la finalisation de l'organigramme du futur SGC et la validation des fiches de postes afférentes en décembre 2016.

[34] L'antenne de Clermont-Ferrand n'avait pas été prévue au début de la préfiguration.
[35] La cible pour fin 2018 est de 35 ETP, tous à Lyon.

- *L'antenne de Clermont-Ferrand a été délaissée, sans fonctions support à la hauteur des besoins*

La situation des fonctions support à l'antenne de Clermont est très tendue : le principe était le maintien d'un « point contact de proximité en RH, logistique et systèmes d'information. Six agents du secrétariat général ont quitté l'ex-direction régionale pour la DDCS du Puy de Dôme, l'agent restant, responsable des affaires générales, est très fréquemment absent pour motifs médicaux. Toutes les tâches reposent sur une seule personne. Une extrême précarité en terme de suivi (payes, congés, gestion des véhicules, ordres de mission, conflits locaux…) reflète la grande solitude des agents dans des locaux administratifs éloignés de la préfecture et privés de chefs de service.

La rapidité des changements, la perte d'interlocuteurs sur un site où les DR et DRA se déplacent trop rarement, l'inquiétude quant aux modifications des fiches de postes, l'absence de la conseillère mobilité carrière lors de la période de transition sont autant d'éléments qui ont créé un véritable sentiment de perte de sens au travail chez les agents

Cette situation est reconnue par la secrétaire générale qui souligne que la gestion humaine de la réforme, notamment à Clermont-Ferrand, n'a pas été une réussite. Malgré une mobilisation des équipes de Lyon pour reprendre à leur charge des fonctions de proximité, un soutien en présentiel tous les 15 jours et en vidéo conférence, la situation reste difficile. Un travail important reste à faire pour établir un annuaire complet des fonctions et des agents et mettre à plat l'ensemble des processus. La gestion logistique de l'antenne reste particulièrement problématique, car elle ne peut être effectuée de Lyon.

Dans ce contexte, il semble urgent d'étendre à cette région la mise en œuvre de la mutualisation des fonctions de support entre l'antenne et la DDCS.

Recommandation n°1 :	**En AuRA, mutualiser les fonctions support entre l'antenne et la DDCS du département du Puy-de-Dôme. Effectuer cette mutualisation pour toutes les antennes hors chef-lieu de région sur le territoire**

- Pays de la Loire : une démarche participative qui n'empêche pas les difficultés

Après la définition en urgence des tableaux d'effectifs pour parvenir à une organisation cible[36], les deux secrétaires générales (SG) DR et DD ont été missionnées pour conduire le projet de SGC en janvier 2016. Un comité de pilotage a été réuni de février à juin 2016 avec des représentants des deux SG, des représentants syndicaux, le CMC: tous les agents ont été reçus à plusieurs reprises. Les premières mutualisations étaient mises en place le 1er avril alors que les deux SG se répartissaient les missions (RH pour l'une, budget pour l'autre). Des réunions ont été organisées pour identifier les doublons sur chaque processus. Des groupes de travail où tous les agents ont pu donner leur avis ont abouti à la proposition de quatre organigrammes cible, qui ont présentés en CODIR. L'organigramme commun a été présenté en comité technique avant l'été 2016. 5 fiches de poste ont été publiées au second semestre. L'accompagnement RH des agents repositionnés a été mise en œuvre. Malgré cette démarche concertée, certains responsables ont préféré quitter la structure commune. La démarche et l'organisation finale ont été présentées en comité technique du 14 octobre 2016. Le 14 novembre 2016, le SG commun était une réalité.

De 26 agents, le SG commun est aujourd'hui passé à 18 personnes (transferts sur des postes métiers à la DDD, départs en retraite, mutations…). La SG de l'ex DR a été choisie pour diriger le service, l'ex secrétaire générale de la DD étant son adjointe. Cette situation cause une crispation dans l'ensemble du secrétariat général. L'ambition de construire un SG vraiment commun se heurte aussi à des questions immobilières, les agents étant encore répartis sur deux étages. Le fonctionnement du SG aujourd'hui est considéré comme correct. On notera que la démarche a pris presque un an contre deux mois dans deux autres régions.

En conclusion, fin 2016, l'ensemble des services supports étaient fusionnés ou communs ou en bonne voie de l'être. Paradoxalement, alors que les objectifs des différents DR étaient assez divers à l'origine

[36] La SG actuelle a souligné que ce travail avait été particulièrement difficile et qu'il avait fallu y revenir plusieurs fois pour limiter les ETP par mission. La présence de Bearing Point au Codir restreint a rendu l'exercice plus ardu.

(sauvegarder les antennes, réduire les ETP au SG commun pour les repositionner sur les métiers ou sauvegarder un dialogue social de qualité), les résultats sont à ce jour assez similaires. La situation est vraiment difficile pour les agents des antennes n'ont presque pas de SG de proximité (Clermont-Ferrand), ou un SG qui va prendre du temps à être constitué (Limoges).

1.2.2 Des écueils à surmonter rapidement

- Des dysfonctionnements concernant les personnels ont été relevés sur l'ensemble des sites.

Les agents des SG en doublons ont parfois été transférés rapidement, avec un nombre d'entretiens insuffisant, peu de formations d'adaptation à l'emploi et d'accompagnement[37]. Les transferts paraissent avoir plutôt favorisé les cadres A que les B et les C. La mise en concurrence sur certains postes, l'émergence d'une polyvalence qui entame l'identité métier ont été source de grands désarrois, même si certaines transitions ont réussi.

Les agents des services informatiques sont les seuls à ne pas avoir trouvé leur place dans l'attente de leur affectation potentielle dans les SIDSIC. Cette période d'incertitude est difficile à supporter pour eux.

Les agents des DDD issus des ministères de l'écologie et de l'intérieur expriment un sentiment d'exclusion lorsque les SGC auxquels ils s'adressent ont des difficultés pour répondre à leurs questions relatives à la mobilité ou à la progression de leur carrière, alors que leurs collègues gérés sur le BOP 124 obtiennent des réponses à ces mêmes questions.

- Les DDD se sentent dépossédées des fonctions support et du dialogue social

Tous les directeurs déplorent le fait de ne plus pouvoir conduire le dialogue social, puisqu'il n'y a plus pour eux de possibilité de donner des réponses aux organisations syndicales lors de rencontres informelles, alors que leurs habitudes en la matière étaient souvent très différentes de celles des DR,. Ils sont inquiets de la façon dont va pouvoir se dérouler le dialogue de gestion avec un DR qui sera juge et partie, notamment sur la répartition des ETP, alors qu'ils ne pourront plus s'appuyer sur le SG pour les conseiller.

Ils partagent aussi le constat d'être totalement dépossédés de la gestion budgétaire et les difficultés de la gestion logistique en site distant.

Certains se plaignent d'être empêchés de faire leur travail correctement, sans accès direct au secrétariat général, et de ne plus pouvoir répondre à des demandes en interne. Pour eux, le SGC est le premier pas vers une absorption de la DD par la DR.

D'autres soulignent que, malgré les efforts effectués, les réponses sont souvent lentes à obtenir, notamment lorsque les compétences RH pour les agents du MI ou du MEEM ont été perdues. Les interlocuteurs habituels de la DDD sur ces questions ne comprennent pas la nouvelle organisation, pour eux totalement illisible.

Ils considèrent que l'efficience de la direction est moindre, avec une perte de qualité de service en interne : le SG commun est comme un prestataire, sans contact direct. Il est nécessaire d'avoir des procédures claires qui n'existent pas aujourd'hui (un référent unique, un engagement de déplacement sur le site à des moments précis).

- Des difficultés techniques irrésolues, constamment irritantes

Les systèmes d'information, les messageries, les logiciels, les plateformes d'échange de données sont souvent incompatibles entre niveau régional et niveau départemental. La secrétaire générale de la DDSC de

[37] Selon les organisations syndicales, les agents doivent souvent trouver seuls des formations, hors catalogue, quand ils doivent faire face à une forte évolution du contenu de leurs postes, avec des réponses trop lointaines et peu réactives de leur hiérarchie.

la Vienne a montré à la mission les quatre ordinateurs nécessaires pour gérer les ressources humaines de l'antenne et de la DD. La SG des Pays de la Loire constate qu'il est nécessaire d'utiliser les boites mail pour diffuser une masse importante d'informations aux agents : un intranet commun devra être « bricolé » avant de disposer d'une architecture unique.

Recommandation n°2 : Garantir le maintien d'une RH de proximité de qualité pour les agents des DDD. Établir des conventions entre les DDD et les DR sur l'utilisation des SG communs, définissant des modalités de saisine très larges des SG par les DDD.

1.3 Des antennes dont la pérennité est mise en cause

Des « antennes » ont été substituées aux sièges des anciennes directions régionales, puisque les nouvelles DR fonctionnent en multi-sites, conservant des effectifs dans tous les chefs-lieux, actuels et anciens. La répartition des missions entre siège et antennes a tenté de répondre à une logique de spécialisation, en tenant compte des contraintes d'économie en ressources humaines et tout en respectant le vœu des agents de ne pas subir de mobilité géographique forcée. La réforme aurait dû permettre, en conservant les effectifs dans les antennes, de maintenir un certain équilibre entre les territoires. Dans la pratique, il parait peu réaliste de vouloir articuler les logiques de spécialisation et de maintien de la présence des agents sur le territoire.

Les directeurs régionaux ont confié à des antennes des dossiers en propre. Si les différents responsables rencontrés dans les antennes, issus des anciens sièges régionaux, ont été associés à la préparation des chantiers de préfiguration et participé à tous les groupes de travail relatif à leurs domaines « métiers », beaucoup rappellent que les tensions étaient fortes, avec la crainte de l'absorption, et notamment de l'appréhension de la fusion des secrétariats généraux, correspondant à la perte d'un service de proximité (cf. chapitre précédent). La construction des SGC est un des motifs de la perte de nombreux agents pour les antennes depuis le début de la réforme.

Tableau 2: Comparaison des effectifs avant et après réformes sur les sites les plus impactés

Sites	Effectifs avant réforme	Effectifs 2016
DR AuRA Clermont-Ferrand	80*	35
DR HdF Amiens	79	65
DR HdF Lille	150	116
DR NA Limoges	68	46
DR NA Poitiers	84	57

**Y compris les CTS* *Source : DRJSCS*

1.3.1 De réelles difficultés de fonctionnement qui génèrent un réel sentiment d'abandon

- Des problèmes matériels constants qui réduisent l'efficacité du travail effectué

S'agissant de la mise à disposition de moyens informatiques adaptés, le bilan est insatisfaisant, avec un déploiement encore timide et surtout sous-estimé en matière de communication et d'échanges numériques. Le fonctionnement multi-sites des nouvelles directions régionales supposerait la mise en place d'outils numériques performants et fiables permettant aux agents de continuer à collaborer à distance. Ces outils devraient aussi prendre en compte la situation des agents devant se déplacer sur plusieurs sites. L'attente reste donc forte pour un développement des systèmes de visioconférence, la gestion électronique des documents, en particulier du courrier, pour permettre aux agents d'accéder à leurs données

(messagerie, agenda, fichiers) depuis plusieurs sites avec l'assurance de la réalité et de la réactivité d'un service de maintenance performant.

Ce sujet a été partout évoqué, souvent avec une forte irritation : l'impréparation au niveau central ne pourra être totalement compensée par l'utilisation des web conférences. Il est urgent de régler l'ensemble de ces problèmes au plus vite pour donner aux agents des conditions de travail normales.

- Des problèmes d'éloignement physique qui rendent le travail harassant

La démesure des distances dans les nouvelles régions, outre les fatigues entrainées pour l'encadrement et les agents, rend aussi complexe un bon fonctionnement des collectifs de travail et d'échange que l'action des organisations syndicales. La forte hausse du nombre de déplacements et l'allongement du temps de ces derniers ont rapidement augmenté leurs coûts matériels (carburant et entretien des véhicules), les risques d'accidents, et la fatigue qu'ils entraînent pour les agents.

- Des antennes sans responsable de site

Les agents ont un sentiment d'abandon sans secrétariat général et sans responsable de site : le fait de maintenir des antennes sans une articulation entre des services métiers et des services support, qui ont presque totalement disparu, entraine un réel mal être de la part des agents des antennes. Ils ne savent pas vers qui se tourner en cas de problème concret ou de questions sur leur cas personnel. Le fait qu'il n'y ait pas un chef de site en capacité de prendre les décisions nécessaires sans délai constitue une source d'énervement et d'incompréhension : le RAF de l'antenne de Limoges confie son désarroi quant à son incapacité soit de répondre aux questions des agents, soit de prendre des décisions sans en avoir à référer au site de Bordeaux ce qui alourdit les procédures et allonge les délais..

La présence des chefs de service sur le site, même hebdomadaire, même disponibles pour écouter les agents (Nouvelle Aquitaine) n'est pas suffisante pour pallier ce problème. Il est indispensable de nommer un responsable avec les délégations de signature nécessaires pour prendre les décisions relatives au fonctionnement du site.

- Des nouvelles méthodes imposées sans considération pour les anciennes pratiques

Tant les représentants du personnel que les agents rencontrés dans les antennes ont témoigné du peu de respect ou d'intérêt porté à ce qui avait été construit dans les anciennes régions par les cadres des DRD. Les méthodes adaptées à des régions moins étendues n'ont pas été reprises, jugées obsolètes ou inadéquates. Des habitudes de travail collaboratif n'ont fait l'objet d'aucune étude et ont été oubliées dans les nouvelles constructions Les commentaires sur les façons de travailler des anciennes régions ont souvent un ton condescendant. L'ampleur de ces pratiques est que les organisations syndicales ont même parlé de « mépris ».

- Des positionnements hiérarchiques qui ne correspondent pas à une réalité concrète

Dans les antennes, les adjoints aux chefs de pôle sont souvent de jeunes agents de catégorie A[38] qui se retrouvent face à des équipes dont les tâches sont multiples et dépassent parfois leurs compétences. Les chefs de pôle, affectés aux sièges, ne viennent que rarement pour les soutenir et pour exercer leur rôle de management sur les agents qui sont placés sous leur autorité hiérarchique.

Pour certains agents ou services, la réorganisation a même pu signifier des pertes de dossiers et de responsabilités, des remaniements de fiches de poste sans concertation, et ceci tout en assurant la continuité des missions dans ces phases de transition. C'est le cas notamment pour les agents des antennes dont la plupart ont vu leurs fiches de postes modifiées, sans qu'ils fassent partie des agents considérés comme touchés par la réforme. Ils n'ont donc bénéficié, alors, ni de l'accompagnement prévu (5 jours de

[38] Inspecteur de l'action sanitaire et sociale, inspecteur jeunesse et sport, professeurs de sport, conseiller technique et pédagogique supérieur ou conseiller d'éducation populaire et de jeunesse.

formation, réception par le CMC), ni de la prime[39] d'accompagnement de la réorganisation régionale de l'État (PARRE)[40].

En AuRA, les adjoints des chefs de pôle sont tous situés à Clermont-Ferrand, leur positionnement hiérarchique ne correspond pas à leur rôle réel : ils ne peuvent pas faire l'intérim des chefs de pôle, ne sont pas en lien direct avec l'ensemble des chefs de service. La façon dont les métiers ont été redécoupés ne correspond pas à leur positionnement. Ils peinent à faire reconnaître leur autorité hiérarchique, ou fonctionnelle, sur les agents affectés à l'antenne, et ce sujet semble sans perspective de résolution dans l'immédiat.

1.3.2 Une spécialisation qui masque mal la perte de compétences au niveau local

La stratégie adoptée dans toutes les régions, a été de placer la totalité d'un pôle spécialisé à vocation régionale dans l'antenne afin d'apporter un soutien régional aux pôles ressources nationaux[41]. Ces missions n'ont pas, à ce jour, donné lieu à des collaborations de travail identifiées et organisées entre ces structures et les directions régionales alors même que ces pôles ressources travaillent déjà avec des référents dans les directions départementales. On peut s'interroger sur la capacité des antennes à développer de tels partenariats. Ce choix de spécialisation a été souvent mal accepté par les agents sur place, confrontés à des changements de contenu de postes et de positionnements mal appréhendés, à des tensions et des conflits qui ne sont pas encore apaisés aujourd'hui. Les agents des antennes ont pour la plupart vu leurs fiches de poste modifiées sans qu'ils fassent partie des agents considérés comme touchés par la réforme. Ils n'ont pas bénéficié, alors, de l'accompagnement prévu[42].

Cependant, dans certains cas, privilégier la proximité géographique d'un agent plutôt que ses compétences, qui peuvent être très spécifiques, est un problème. En effet, les agents qui sont restés dans les antennes ont souvent des compétences qui ne sont pas celles des spécialités choisies. Bien que leurs fiches de poste aient évolué, ils ne sont pas encore formés pour effectuer les nouvelles tâches qui leur sont demandées. Les agents compétents sur le sujet peuvent être dans une autre antenne ou au siège de la DR. Du côté des directions régionales comme de leurs partenaires, cet éloignement des compétences techniques est source d'inquiétude, car il signifie un recul de la connaissance approfondie des politiques ou dispositifs, des contextes, et des relations de confiance qui en découlent. Les tentatives de spécialisation de ces antennes sur des thématiques ayant vocation à être transversales sur l'ensemble du périmètre régional (6 départements en Hauts-de-France, 12 en Nouvelle Aquitaine ainsi qu'en AuRA) contribuent, dans certains cas, à affaiblir les approches régionales ayant vocation à apporter un soutien stratégique ou technique auprès des directions départementales.

Ainsi, la chef du pôle « jeunesse » de Lyon et la CEPJ de Clermont-Ferrand ont pu expliquer que le développement de mesures coordonnées avec les collectivités en faveur des associations, comme le suivi de 500 postes fonds jeunesse et éducation populaire (Fonjep), constitue, depuis l'antenne, une gageure réelle, alors même que les principales têtes de réseaux associatifs ont leur siège à Lyon et que le conseil régional est au chef-lieu de région.

[39] A la date de passage de la mission, 22 agents avaient bénéficié de la PARRE en Aura, 40 dans les Hauts-de-France, aucun en pays de la Loire.

[40] PARRE : Cette prime, créée par le décret n° 2015-1120 du 4 septembre 2015 comprend une part relative à la mobilité géographique, une autre indemnise la reconversion professionnelle.

[41] Par exemple, en AuRA, l'antenne de Clermont-Ferrand est tournée vers les pôles sport de nature de Vallon Pont d'Arc ou sport santé du CREPS de Vichy.

[42] 5 jours de formation, réception par le CMC, ni de la prime[42] d'accompagnement de la réorganisation régionale de l'État (PARRE). Cette prime, créée par le décret n°2015-1120 du 4 septembre 2015 comprend une part relative à la mobilité géographique, une autre indemnise la reconversion professionnelle.

1.3.3 Un réel questionnement sur la pérennité des antennes

La question de la pérennité des antennes est systématiquement posée par les agents et les représentants des personnels qui y restent affectés. La question de leur viabilité à terme est le sujet de plus prégnant au regard de leur éloignement géographique, des effets anxiogènes que le sentiment d'abandon et de déclassement suscitent et surtout de la question de l'efficience d'un tel système dans l'application des politiques publiques. De nombreuses questions sont en suspens et notamment celle du sens du maintien de ces sites si la réorganisation des interlocuteurs des services régionaux de l'État aboutit à leur déménagement dans les chefs-lieux des nouvelles régions.

Cette question n'est pas, selon la plupart des organisations syndicales, traitée et débattue de façon transparente, ce qui les conduit à penser qu'elles sont condamnées dans l'esprit des dirigeants. Pour autant, certaines estiment encore possible (la cible organisationnelle finale n'étant pas encore atteinte) de procéder à des recadrages permettant de redonner aux antennes des missions intéressantes et porteuses de sens, avec une valeur ajoutée pour les territoires concernés et de cesser de les considérer en fait comme des « variables d'ajustement » au service de la construction globale de la DRD.

Si ces conditions de fond et de forme ne sont pas réunies et mises en application, il paraîtrait plus raisonnable de fermer ces antennes et d'envisager de proposer aux agents de rejoindre les directions départementales voisines ou les établissements quand ils existent (CREPS de Vichy, de Vallon Pont d'arc, de Poitiers par exemple ou un service de l'agence régionale de santé, ou encore le siège).

Une analyse régionale des antennes se trouve en annexe 2.

Recommandation n°3 :	**Doter les antennes en effectifs et en compétences, sur la base d'un diagnostic formation et de données réelles et stabilisées sur les perspectives d'emploi à trois ans. Définir les missions des antennes dans le cadre du projet de service régional sur un territoire en fonction de l'analyse des besoins, des forces et faiblesses dans le champ JSCS en liaison avec les collectivités concernées et le SGAR.**

Recommandation n°4 :	**Nommer un directeur adjoint référent et un agent chargé des affaires générales de proximité pouvant prendre directement toutes les décisions concrètes ou liées aux fonctions support.**

Recommandation n°5 :	**Réfléchir, au-delà de fonctions support, à un rapprochement physique entre DDCS et antennes pour garantir aux agents un cadre de travail normalisé. Etudier la possibilité de travailler en complémentarité entre DDCS et antennes en fonction de leurs spécialisations.**

1.4 La nouvelle gouvernance n'a pas encore démontré son efficacité

Au-delà des instances, la façon dont est organisée la gouvernance montre de subtiles différences qui reflètent le style de management des directeurs. En effet, la collégialité ne se décrète pas, et les modalités diverses d'organisation n'ont, dans aucune des quatre régions, donné satisfaction à l'ensemble de la communauté de travail à ce jour.

1.4.1 Des objectifs multiples et variables pour la nouvelle gouvernance

L'organisation de la nouvelle gouvernance dans les régions fusionnées et DRD correspond à plusieurs objectifs qui s'additionnent : établir les instances de gouvernance de la nouvelle entité, prendre en compte les antennes dans leurs dimensions régionale et territoriale, donner à la DDD une place dans l'organisation sans que cela représente un problème pour les autres DDI, mettre en place une gouvernance métiers pour répondre aux priorités des directions ministérielles.

La définition des instances, leur composition, leur périodicité, leurs compétences ont été documentées avec l'aide de Bearing Point, parfois dans les derniers détails[43]. Au-delà des instances de pilotage, les réunions et séminaires des pôles et des équipes métiers sont aussi définis précisément. Un des points cruciaux de ce travail, au-delà de la précision des objectifs des réunions est la définition de leurs modalités concrètes (présentiel, vidéoconférence, audioconférence) et leurs localisations (siège, antenne, DD la plus proche de toutes les implantations).

Deux exemples régionaux

Néanmoins, on perçoit des nuances dans les objectifs prioritaires entre les directions visitées : le directeur régional AuRA, par exemple, insiste sur l'unicité de la chaîne hiérarchique et la nécessité de garantir une cohérence totale entre les niveaux régional et départemental de la DRD[44]. Le comité directeur restreint y est qualifié de « stratégique » :c'est l'instance de préparation des décisions qui comprend l'ensemble des responsables fonctionnels. Il se réunit toutes les quatre à six semaines : les questions sont partagées. Il permet de passer en revue les questions selon l'actualité, et de partager entre le niveau R et le niveau D. Le CODIR élargi rassemble l'ensemble des responsables de pôles DR et DD et est réuni 3 fois par an. Le comité des pôles régionaux, restreint aux questions régionales et qui ne comprend aucun représentant de la DDD ainsi que son pendant à la DDD avec une présence épisodique du DR, sont les instances opérationnelles, qui fonctionnent à raison d'une réunion hebdomadaire. Un représentant du SG siège aux deux comités. Les pôles métiers R et D, se réunissent 2 à 3 fois par an pour améliorer la cohérence et trouver des points de synergie. L'animation des réseaux « métiers » est aussi prévue avec une visioconférence de 2 heures tous les deux mois et une réunion en présentiel par an. Le collège des directeurs s'organise autour de 3 réunions d'un jour par an en présentiel, ont le calendrier est fixé avec les autres DR, d'une visioconférence toutes les 5 semaines avec un ordre du jour préétabli.

En Nouvelle Aquitaine, la gouvernance précisée dans une charte adoptée le 8 juillet 2016 où sont prévues, en plus de ces mêmes instances, un comité de coordination régionale métier et interdépartementalité, hebdomadaire, pour une répartition opérationnelle des tâches, et, un comité local de coordination (coloco) dans chacune des antennes pour préparer leur fonctionnement et échanger des informations, en présence d'un DRA et du DR suivant leur présence, tous les 15 jours. Le responsable administratif et financier de l'antenne de Limoges souligne que le coloco n'est pas une instance décisionnelle. Toutes les décisions relevant de l'antenne doivent remonter au siège Le pilotage de chaque pôle régional est précisément détaillé. L'attention portée aux antennes, au-delà des développements sur ce sujet (cf. 2.3), montre que le directeur régional et l'équipe de direction dans son ensemble veillent à maintenir un lien fort avec les autres sites de la direction régionale et que le directeur régional tient, par sa présence physique, à prouver que la pérennité des antennes ne serait pas une idée vaine.

1.4.2 La gouvernance souffre, dans les faits, de nombreuses imperfections

Les reproches récurrents faits à la nouvelle gouvernance sont matériels : temps et longueurs des trajets, quantité de réunions incompatibles avec le nombre de cadres, nombre trop élevé de personnes présentes aux réunions notamment dans les régions à 12 départements, qualité ou quantité insuffisante d'outils de vidéoconférences ou de web conférences, perte d'efficacité en termes de management. Quelles que soient les réflexions menées sur l'organisation matérielle de la gouvernance, celle-ci est jugée unanimement intenable à court terme[45], même en région Pays de la Loire, région non fusionnée.

[43] Cf. pièce jointe n°10. Projet de gouvernance, coordination antenne/siège. Bearing point. 2015.
[44] Cf. note du 18 février 2016 « modalités sur la gouvernance ».
[45] Cf. : pièce jointe n°11, cartographie de la gouvernance de la DR des Pays de la Loire, avec seulement 5 départements.

- Le CODIR élargi mécontente les chefs de pôle et ne permet pas de mettre en œuvre la transversalité

L'importance des chefs de pôle dans la définition de la stratégie de la DR et dans l'animation des réseaux fait reposer sur eux une partie importante de la réforme. Ils sont chargés directement de la mise en œuvre des politiques publiques, doivent animer et appuyer les DDI dans leur champ de compétence et animer les réseaux métier.

Pour eux, la création d'un nouvel étage hiérarchique est un motif de grand mécontentement. Ils estiment ne plus pouvoir prendre part aux décisions, prises en CODIR restreint[46]. Le CODIR L (pour élargi) n'est plus une instance de pilotage, mais un organe descendant sans possibilité pour eux de se faire entendre directement par le DR, sur des sujets stratégiques. La légitimité des chefs de pôle de la DDD à y assister, si elle n'est pas directement remise en cause, pose le problème du nombre de personnes présentes dans cette instance. Les chefs de pôles déplorent le manque de temps pour évoquer des sujets transversaux. Ce manque est partout souligné : il appauvrit la qualité de la communication interne, enferme les pôles dans un fonctionnement en tuyaux d'orgue, est nuisible aux politiques publiques interministérielles comme la politique de la ville.

Le manque de transversalité apparaît comme un des principaux points négatifs de la réforme et de la nouvelle gouvernance à ce jour. Les instances opérationnelles ne permettent pas non plus aux cadres, focalisés sur les dossiers, d'échanger entre eux comme ils le faisaient auparavant.

Pour le directeur régional de Nouvelle Aquitaine, cette instance « reste à inventer », pour se concentrer sur les objectifs et la stratégie, afin de traiter des sujets de fond et éviter d'en faire une instance « métiers ».

- Quelles missions pour les directeurs régionaux adjoints demain ?

Suivant l'importance numérique des directions régionales, celles-ci comptent entre deux ou trois DRA. Les directeurs considèrent qu'ils sont peu pourvus en postes fonctionnels par rapport à leurs collègues de DREAL ou de DIRECCTE.

Même si la répartition de leurs compétences (territoriale ou par métier) est nettement définie[47], leur rôle à terme, au-delà de l'appui qu'ils apportent à des chefs de pôle parfois récents et peu au fait des métiers ou des politiques publiques qu'ils doivent mettre en œuvre, reste flou.

Les DRA sont parfois des cadres qu'il a fallu reclasser sans réellement prendre en compte appétences et compétences[48]. Si leur soutien aux chefs de pôle (souvent deux) peut être un appui dans les premiers temps de la réforme, ils risquent de faire écran en ajoutant un niveau hiérarchique inutile dans un second temps. Néanmoins, dans de nombreux cas, dans les Hauts-de-France et en Auvergne-Rhône-Alpes notamment, les chefs de service ont insisté devant la mission sur le soutien et l'appui que leur ont apporté et leur donnent encore les DRA dans ce temps de construction des pôles ou des secrétariats généraux.

Dans les directions régionales qui disposent d'antennes, affecter à ces services annexes un DRA responsable territorial est indispensable pour que les agents s'y sentent soutenus et que les décisions matérielles puissent être prises sans échanges de parapheurs avec le siège. Lorsqu'il n'est prévu que sur le papier, le tour de garde des directeurs régionaux sur le site distant ne fonctionne pas, soit parce qu'ils ne

[46] Le CODIR restreint peut être aussi une instance où les tensions sont importantes car le positionnement de chacun, la bonne posture quant aux statuts et aux rôles n'est pas une évidence.

[47] Par exemple, en AuRA, le « DRA1 » est chargé du suivi du pôle social régional, du secrétariat général, du suivi de l'observation et est chef du projet de service. Le soutien aux responsables de pôle porte sur l'animation régionale, le suivi des politiques publiques, le fonctionnement interne du pôle et notamment l'intermédiation sur des questions complexes de management. Chacun est chargé de l'interministérialité dans son domaine. Pour le directeur régional, il est nécessaire que les DRA conservent une culture générale pluridisciplinaire.

[48] Verbatim : « XXX venait d'une DR et avait ce niveau, on a donc créé un poste de DRA pour lui. La multiplication des DRA face aux chefs de pôle ne créé pas uniquement un problème en interne, mais dans les relations avec les DD, parce que les cadres ne savent plus à qui il faut s'adresser ».

s'y rendent pas, effectivement, soit qu'ils y rendent pour rencontrer les partenaires de la DR sur le terrain sans prendre le temps, lors de ces déplacements, d'écouter les agents de l'antenne (cf. 2.3).

Trois DRA ont un rôle de chef de projet de la réforme, en AuRA, dans les Hauts-de-France et en Pays de la Loire. Leur rôle dans cette mission est reconnu et apprécié, notamment par les directeurs qui peuvent se reposer sur eux. Toutefois, jusqu'à présent, aucune affectation dans une antenne n'est à relever.

Si les DRA paraissent avoir une réelle place dans le management aujourd'hui, la question est celle des missions des DRA lorsque la réforme sera vraiment mise en œuvre et que les chefs de pôle auront trouvé leur place.

- Le collège des DD : une instance à réinventer ?

Cette instance, qui existait déjà dans les directions régionales antérieures, parait avoir deux défauts majeurs. Le nombre de participants, qui ne permet plus à qui que ce soit de s'exprimer sur le fond, de présenter des sujets propres et d'avoir une communication autre que descendante, sauf exceptions, et l'éloignement qui produit partout les mêmes effets : l'absence due aux distances et aux déplacements, même dans les Hauts-de-France, pourtant peu étendue. Si les directeurs régionaux ont une vision plutôt positive de ces réunions[49], les directeurs départementaux sont rarement du même avis[50]. Pour pallier les problèmes d'éloignement, les collèges des chefs de service sont organisés avec les autres directions régionales en alternant les lieux (Lyon, Saint-Étienne, Clermont ou en visioconférence en AuRA, à Angoulême pour la Nouvelle Aquitaine, à Arras pour les Hauts-de-France) pour éviter des déplacements inutiles aux DD (sur 2 jours).

En Nouvelle Aquitaine, pour éviter ces problèmes les ordres du jour sont précis avec des sujets définis à l'avance qui permettent de présenter des projets. Néanmoins, il y a peu de propositions pour la mise de sujets à l'ordre du jour. C'est aussi le cas en AuRA, ce qu'un des DD explique par le fait qu'il n'a pas le temps de faire remonter des sujets, et encore moins de s'imprégner de l'ordre du jour, ce qu'il déplore. Les documents arrivent trop tard pour qu'il puisse se préparer, même sur les sujets qui le concernent. Dans cette région, si le collège est considéré comme une instance où les échanges sont vivants, les DD soulignent les vives tensions qui y sont mises à jour et leur frustration de ne pas pouvoir s'exprimer comme ils le désireraient.

- Les DDD ne trouvent pas leur place dans un mode de gouvernance où ils se sentent déclassés

Tous les DDD rencontrés disent lutter pour exister, même lorsqu'ils sont reconnus pour l'efficacité avec laquelle ils mènent leurs missions par le préfet de région. Ils ressentent à la fois une volonté d'absorption des DDD par les DR, une difficulté à être entendus sur leurs problèmes propres dans les instances de direction, et, en même temps veulent garder une autonomie dans leur propre service ce qui est en contradiction avec le fait qu'ils soient sous la responsabilité hiérarchique des DR.

Ils n'ont plus d'indépendance dans le pilotage de la DDD, les CODIR DDD se tenant le plus souvent en présence du DR (en AuRA, le comité de pôles départementaux est animé par la DDD 69, en présence d'un représentant du SG et du DRD une fois par mois). Ils ne se sentent plus directeurs, et partagent cette difficulté avec les DDDA qui ont plus de mal encore à trouver leur place. Certains directeurs délégués résistent alors pour mettre en place des réorganisations, même si elles ont été décidées collégialement[51].

[49] Pour le DR AuRA, cette instance avec les DD très hétérogènes n'est pas un problème en soi car il a été habitué en tant que DRASS adjoint à gérer les différences culturelles entre les spécificités alpines d'un côté et les DDCSPP où les sujets agricoles et notamment l'élevage dominent les autres sujets.

[50] La DD 86 souligne que le DR est ouvert aux discussions et respectueux dans l'écoute, mais que, notamment en visioconférence, il est difficile de faire mieux que balayer les sujets. « *On reste sur l'existant alors qu'il faut créer de nouveaux métiers sur chaque thématique* ».

[51] En Pays de la Loire, les relations tendues entre le DR et le DDD ne permettent pas un réel partage sur les dossiers départementaux à enjeux.

- Des solutions encore insuffisantes

Les solutions mises en place pour faire fonctionner la gouvernance ont été appréciées dans les Hauts-de-France et en Pays de la Loire par les chefs de service. Il s'agit d'un coaching, à la fois collectif pour tous les responsables fonctionnels et les chefs de pôle et personnel pour les cadres qui en font la demande. Pour le directeur régional adjoint des Hauts-de-France, chef du projet de la réforme, ce coaching permet à chacun d'exprimer ses frustrations et ses attentes. Pour les chefs de pôle en Pays de la Loire, il permet de créer une réelle cohésion entre des cadres qui ne se connaissent pas et de faire partager une culture commune.

Il apparaît que de nombreux éléments de la gouvernance doivent être travaillés à nouveau une fois le projet de service mis en œuvre. Par exemple, pour le directeur régional Nouvelle Aquitaine, la gouvernance sera réinterrogée avant mars 2017 au cours d'un séminaire.

2 POUR CREER LES CONDITIONS D'UNE COLLABORATION INTERDEPARTEMENTALE

2.1 Une approche encore confuse des notions relatives au « renforcement » du niveau départemental et à l'interdépartementalité

Les thèmes relatifs au renfort des départements et à l'interdépartementalité ne sont manifestement pas clairs dans l'esprit des responsables rencontrés tant au niveau régional qu'au niveau départemental. Les approches de chaque acteur sont multiples et recouvrent notamment :

- le renfort départemental en termes d'effectifs, qui reste toujours le sujet le plus important aux yeux des DDI, dans le contexte très négatif du de la diminution des effectifs sur trois ans ;
- l'appui opérationnel aux DD (« faire à la place » ou en soutien des équipes sur place) sur des domaines métiers particuliers, lisibles et homogènes, ou pouvant s'élargir « à la carte » en fonction des demandes et des initiatives locales, souvent liées à des acteurs qui se connaissent depuis les anciennes collaborations issues des recompositions de 2010 ; l'appui en termes d'expertise pointue ou de « compétences rares » et l'appui juridique ; l'appui méthode ; l'appui en termes de formation ;
- le développement de « missions transversales » au sein de la DR qui sont, dans certaines régions considérées comme un appui aux directions départementales, voire comme favorisant le développement d'une culture de l'interdépartementalité (y compris la fonction d'observatoire des données, de diagnostic, d'études ou d'évaluation) ;
- la diffusion des bonnes pratiques ;
- le rôle d'animation des réseaux « métiers » par les pôles.

La mission a interrogé les enjeux de renforcement du niveau départemental et de l'interdépartementalité autant en termes de processus collaboratifs entre le niveau régional et le niveau départemental qu'en termes de coopération entre les différentes directions départementales au sein d'une région.

Comme pour beaucoup d'autres aspects de cette réorganisation, l'interdépartementalité est un chantier en construction qui ne prend pas la direction d'un modèle unique même si en tant que « figure imposée » par la réforme, chaque DRD a tenté de commencer à le traduire à des degrés divers.

Si on repart des trois modalités (M1, M2et M3)[52] pour la définition de la mutualisation interdépartementale des ressources métiers de l'administration territoriale de l'État, c'est principalement au travers d'une mutualisation portée par le niveau régional (modalité « M1 ») que s'organise l'appui aux activités départementales.

2.1.1 L'interdépartementalité s'applique sur un périmètre de métiers déjà mutualisés

Dans les quatre régions, deux domaines d'application ont été distingués, l'inspection-contrôle-évaluation (ICE) et la tarification, privilégiant ainsi une mutualisation des compétences techniques portée par le niveau régional qui met des ressources humaines et techniques au service des directions départementales.

Le choix de partager ces deux domaines d'activités a pu avancer d'autant plus rapidement que, pour les activités de contrôles et parfois pour la tarification, elles faisaient déjà l'objet dans le passé de pratiques de mutualisation développées dans les ex-régions.

[52] La modalité « M1 » où la DRJSCS agit pour le compte des DDI de la région sur une compétence du préfet de département. La modalité « M2 » où une DDCS(PP) agit pour le compte de la DRJSCS et pour tout ou partie des DDCS(PP) de la région sur une compétence du préfet de région (DRJSCS) qui suppose notamment une expertise reconnue et des effectifs suffisants repérés dans une direction départementale. La modalité « M3 » où une DDCS(PP) agit pour tout ou partie des DDCS(PP) de la région sur une compétence du préfet de département (DDCS, DDCSPP).

Dans les Hauts-de-France, des séminaires ont été lancés dès octobre 2015 conduisant à un accord pour ouvrir ces chantiers, qui n'ont démarré qu'en février 2016, dans les deux domaines de la tarification et de l'ICE. L'un a été confié à la DDCS de la Somme et a abouti à un projet de protocole (ce dernier, très théorique, est pour le moment vide de contenu) ; par ailleurs la DDCS du Pas de Calais a piloté le groupe de travail pour l'adoption d'un protocole pour la reprise de la tarification[53] au niveau régional.

En AuRA, le pilotage de la tarification a été confié à l'antenne de Clermont-Ferrand, alors que la DDCS du Rhône, DDD, dispose de la plus grande expertise sur ce domaine, des moyens humains les plus étoffés et du plus grand nombre d'établissement sociaux (notamment de CHRS), de la région. La DDD attend néanmoins une réelle plus-value du niveau régional dans la mise en œuvre de l'interdépartementalité (campagnes tarifaires et convergence, harmonisation des pratiques, mise en place d'outils en termes de systèmes d'information, données de connaissance, étude nationale des coûts). Elle porte aussi une demande d'appui et d'expertise juridique pointue, y compris de façon opérationnelle (définition co-construite d'une stratégie régionale claire pour les directions départementales, veille juridique, analyse jurisprudentielle, observation sociale, analyses comparatives…), au regard de la très grande hétérogénéité des départements et des enjeux territoriaux de chacun.

La DDD souligne cependant le fait que l'interdépartementalité ne doit pas être pour autant une « re-régionalisation » déguisée et qu'il convient de tenir compte des spécificités départementales, y compris quand la DDD elle-même parvient à dégager du temps agent à ces actions au profit du réseau départemental.

On voit bien que les développements autour de l'interdépartementalité, qui apparaissent, à ce stade, comme des habillages conceptuels répondant à une commande nationale[54], nécessitent, pour réellement prendre corps, une véritable réflexion collective autour des principes, des pratiques et des méthodes à construire collectivement et ouvrant sur des processus internes clairs et outillés (s'agissant de ce dernier point, la mission a pu observer que même s'agissant des activités d'inspection et de contrôle, beaucoup de chemin restait à faire, comme cela est montré en 4.6).

Cependant certains chefs de pôle commencent à réfléchir, chacun dans leur domaine, sur une extension possible des champs thématiques au service soit de l'appui aux départements, soit du développement de l'interdépartementalité. Il conviendra d'en suivre l'évolution dès 2017.

Le repérage et la mutualisation des compétences rares constituent le troisième volet de l'interdépartementalité telle qu'elle est définie par les directions régionales. Cette détection a été mise en œuvre dans deux régions, sans pour l'instant avoir donné un résultat en termes de propositions concrètes :

En Pays de la Loire, la définition de la notion de « compétences rares », trop floue dans la commande qui a été passée, n'a pas permis à la préfète de Maine et Loire, chargée de ce dossier, d'apporter un résultat convainquant sur le repérage et sur l'utilisation potentielle de ces compétences. Le chantier est encore ouvert.

En Nouvelle Aquitaine, le partage des compétences rares pendant les périodes de congé a été évoqué et apprécié par les DD 86 et 16, même si les DDI relativisent l'effet bénéfique, assez limité. Ces expériences sont, en effet, encore très réduites dans le temps et dans leur portée. Elles sont cependant un élément d'interdépartementalité qui ne semble pas avoir été pris en compte dans le cadre de la mission interdépartementale de la direction régionale.

Comme il a été relevé plusieurs fois dans les audits de DD, la mutualisation des compétences rares n'est pas une panacée : elle ne porte ses fruits que si les agents qui les portent peuvent être remplacés lorsqu'ils partent en mobilité, mutation ou à la retraite. À défaut, des pans de missions ne peuvent plus être menés dans plusieurs départements simultanément.

[53] Pour les détails sur la tarification, voir partie 4.1.

[54] Le niveau national et notamment la MICORE a insisté sur la nécessité de mettre en place l'interdépartementalité et a animé des groupes de travail sur le périmètre de celle-ci.

Ce constat souligne la fragilité globale des processus relatifs à l'interdépartementalité qui reposent d'abord sur des agents à compétences fortes, voire rares, dont le départ ou la raréfaction peut fragiliser les dispositifs si leur utilisation n'est pas accompagnée notamment par la gestion prévisionnelle des emplois et des carrières (GPEC)[55] et par la formation.

2.1.2 Des directions départementales souvent réticentes

Les responsables de domaines « métiers » dans les DR font souvent observer que les DD ne sont pas nécessairement toutes proactives pour développer leur part dans la mise en œuvre de démarches d'interdépartementalité.

De leur côté, les préfets de département, anciennement préfets de région, rencontrés, s'ils admettent qu'il s'agit bien d'une approche importante pour l'avenir et qu'il faut développer la mutualisation, s'empressent de préciser que cela ne doit pas être au détriment des plans de charges lourds qui pèsent sur chaque département et que dans une région à 12 départements on ne saurait raisonnablement mobiliser, face à la réalité des faibles moyens humains, une force importante en appui, en déplacements et en absence dans les services.

Beaucoup de DD objectent que la trop grande faiblesse des effectifs, la nouvelle taille des régions et l'augmentation du nombre de départements ne permettent plus de développer ces pratiques et qu'on aura du mal à trouver comme autrefois une DD qui agirait pour une ou plusieurs autres.

Les interlocuteurs de la mission dans l'antenne de Clermont-Ferrand illustraient cette situation en distinguant deux types de réactions fréquentes des DD en direction du niveau régional :

- laisser le niveau régional prendre à sa charge l'ensemble d'un thème au motif que leurs effectifs ne permettent pas de faire face à toutes leurs missions ;
- revendiquer des missions propres à la DD pour conserver le contact avec les structures et les acteurs de leur territoire et préserver les compétences métiers afférentes.

Par ailleurs, au-delà des difficultés concrètes en termes d'effectifs et de compétences mobilisables, les DD redoutent au fond souvent deux types de risques, à savoir :

- que la modalité M3 soit en réalité un moyen pour la DR de ne pas attribuer les effectifs demandés par les DD au prétexte d'une aide entre départements;
- ou que l'interdépartementalité de tous types serve de variable d'ajustement aux baisses continues des effectifs.

2.1.3 Des traditions de mutualisation entre DD n'ont pas fait l'objet d'une reprise par les DR

Le principe selon lequel des DD puissent être ressources pour les autres directions, a toujours eu des traductions dans le passé, comme le montrent les exemples suivants.

En AuRA, des pratiques mutualisées reconnues existent toujours notamment sur des métiers de la montagne[56] mais n'ont pas été expressément prises en compte dans la définition du cadre de l'interdépartementalité par la DR.

En Nouvelle Aquitaine, il existait des habitudes de collaboration entre les départements de la Creuse, de la Haute-Vienne, et de la Corrèze sur le champ social, notamment pour la tarification. C'est dans l'ex région Poitou-Charentes que de nombreuses actions interdépartementales avaient été mises en place :

[55] Les DR mènent des analyses GPEC pour mettre en évidence les écarts entre leur dotation en effectifs et les dotations au niveau national. Par exemple, le DR des Hauts-de-France estime sur cette base que l'écart est de -9,9% pour les cadres A et de -10,4% pour les professeurs de sport, certaines dotations étant plus favorables à la région, comme pour les inspecteurs de l'action sanitaire et sociale..

[56] La DDCS de l'Isère gère un guichet unique destiné à instruire les demandes de reconnaissances des qualifications des éducateurs communautaires désireux d'exercer en France.

- la DDCS de la Vienne rappelle que des actions d'appui et de soutien, jugées précieuses, du type « interdépartementalisation des DD » avec des agents experts dans leur domaine dans telles ou telles directions départementale (avec des conventions de coopération DD/DR, et un schéma régional de ressources métiers) avaient été mises en œuvre.
- La DDCS de la Charente Maritime étant légèrement excédentaire en agents sportifs, deux professeurs de sport ont conduit, pour le compte des quatre départements de la région Poitou-Charentes, dans le cadre d'un accord entre l'ex-DRJSCS et les DDI, un diagnostic départemental approfondi portant sur le recensement de l'offre sportive, le nombre de structures de pratique, les forces et les faiblesses du mouvement sportif, dans le but d'établir un schéma régional du sport.
- une cellule départementale de lutte contre les violences dans le sport a permis aux quatre départements de l'ex-région Poitou-Charentes de mettre à disposition des clubs, des méthodes et des outils de prévention en ce domaine.

Au regard de la taille des deux régions et du nombre de départements, il est devenu beaucoup plus difficile de retrouver un tel mode de fonctionnement et de confiance.

Par rapport aux pratiques constatées antérieurement, certains interlocuteurs de la mission dans les ex-régions font observer que les préfigurateurs des nouvelles DR n'ont que très rarement cherché à interroger les diagnostics départementaux et à identifier et à accorder un certain respect aux pratiques existantes antérieurement, pour celles qui fonctionnaient bien de l'avis de tous. Certains agents l'ont vécu comme une forme de mépris et de toute puissance d'un « centre dominant », ce qui a souvent contribué à la vision peu positive de la réforme, au sein des équipes des DD et chez certains agents dans les antennes régionales. En Nouvelle Aquitaine, la DD 86 rappelle ainsi qu'elle a du insister pour que soit maintenue à Poitiers la MOSTRA, conçue et développée dans l'ex-région.

2.1.4 Des approches très différenciées et encore embryonnaires de l'interdépartementalité

Les organigrammes et les choix d'organisation des différentes régions traduisent des approches, des analyses et des avancées différentes dont la mise en œuvre paraît encore très partielle.

Comme analysé et démontré dans l'annexe n°3, plusieurs approches co-existent :

- une attitude volontariste, qui paraît avoir brûlé les étapes pour tenir dans l'épure définie par le niveau central dans le cadre de la préfiguration : c'est le cas de la Nouvelle Aquitaine, autour de la mise en place d'une plateforme en charge de l'interdépartementalité et des missions transverses, mais dont le contenu demeure encore peu lisible et qui reste à construire dans le réel ;
- une autre approche, celle de la région AuRA, qui considère que si le renfort du niveau régional au niveau départemental et l'interdépartementalité doivent se développer au-delà des axes déjà mis en place (ICE, tarification), ils ne pourront être que le fruit d'une demande claire partant du niveau départemental lui-même ;
- une approche intermédiaire qui se donne le temps d'une construction plus partagée entre le niveau régional et le niveau départemental (Pays de la Loire) et qui tente de définir des principes pour le développement de l'interdépartementalité et des outils.

Ces approches traduisent souvent, sur le papier, une réelle ambition de construire des démarches autour de l'appui aux départements et une volonté de créer les conditions d'une collaboration interdépartementale. Dans la réalité, au regard des choix d'organisation, les résultats apparaissent aujourd'hui encore comme très embryonnaires.

Décréter que les niveaux régional et départemental doivent travailler de concert dans le cadre de processus méthodologiques « prêt à l'emploi » qui suffiraient à générer des collaborations interdépartementales ou infrarégionales semble un leurre. L'analyse des organigrammes en Nouvelle Aquitaine et en AuRA et le décryptage du fonctionnement des missions transversales démontre que, derrière les procédures établies, l'appréhension d'une réelle politique de « prestations de services » ou d'une mission d'analyse ou pilotage stratégique » demeure encore théorique ou à peine esquissée.

Pour chacune des régions, il s'agit bien d'établir des bases de départ pour un développement de l'appui aux départements et l'installation d'un environnement favorable à la mise en œuvre directe ou indirecte de l'interdépartementalité, mais cela prendra du temps et les approches ne sont pas identiques.

Ainsi, s'agissant de Nouvelle Aquitaine, il est sans doute trop tôt pour que la MICOREMI ait pu produire des lignes claires dans les échanges avec le niveau départemental, malgré une démarche volontariste qui s'appuie sur une gouvernance affirmée et sur un recueil des besoins des départements. On doit souligner, par ailleurs, que la réussite de la démarche MICOREMI dépendra notamment des compétences qui lui seront affectées. Par ailleurs, les relations entre la DR et les directions départementales ne sont pas obligatoirement fluides (il arrive que les DD ne fassent pas passer l'information en provenance de la mission à leurs chefs de service, ce qui est d'autant plus problématique qu'il appartient aux DD de déclencher la demande d'appui avec un contenu précis) ce qui freine le développement de l'interdépartementalité.

- Les chefs de pôles n'ont pas encore trouvé leur place dans le développement de l'interdépartementalité

L'échelon « chef de pôle métiers », dans toutes les régions, n'a pas encore suffisamment pris sa place dans cette démarche de liens avec les départements. Or, sans leur appui, le développement des stratégies d'interdépartementalité restera difficile. Ils devront ainsi progresser sur leur apport au processus sans attendre toujours la demande des DD, en étant plus proactifs en direction de celles-ci. C'est eux qui, pour beaucoup, peuvent notamment contribuer à alimenter et à construire, dans le cadre des politiques dont ils ont la responsabilité, les actions de repérage des risques ou les champs à développer avec le réseau départemental. Cela suppose également que soit travaillée l'articulation entre les chefs de pôle eux-mêmes au niveau régional, qui devrait être aussi, aux yeux de la mission, un des axes de progrès en 2017.

Les chefs de pôle dans les DR ont des approches variables sur cet enjeu. Certains dessinent des axes de réflexion et prennent des initiatives. La responsable du pôle cohésion sociale en Nouvelle Aquitaine a ainsi développé à la fois les réunions de réseaux métiers avec toutes les DD et des contacts directs avec chacune, tout en précisant que certains départements ont été difficiles à appréhender et que l'enjeu à ce jour est bien de mettre en place une communauté de vision pour les 12 DD sur ses domaines de responsabilité. Pour la gestion des BOP et la répartition des crédits, elle travaille aussi sur les convergences dans les pratiques sur les territoires, avec le développement des travaux sur les indicateurs pour mieux pondérer la répartition des moyens et en laissant une marge de manœuvre aux DD. Elle estime ainsi être *« tous les jours dans une préoccupation d'appui aux départements ».* Pour autant, la mission a aussi noté que le DR peut assez vite être critique sur ces initiatives en considérant qu'il faut garder ces réunions des réseaux métiers dans des « *limites raisonnables* » en termes de temps, de déplacements et d'unités d'œuvre consommées, vision partagée par le responsable du pôle cohésion sociale de la DD 16 qui estime perdre parfois son temps dans ces réunions, pour lesquelles il est souvent sollicité, étant seul sur plusieurs sujets.

Le DRA chargé des pôles emploi formations certifications/Sport et JVA à Lyon, qui a repéré des opportunités s'agissant du sport, se demande s'il ne serait pas pertinent de réfléchir à confier à des DD la pleine responsabilité de certaines disciplines sportives au service de tout le territoire. Il constate, cependant, après consultation, qu'il n'a obtenu qu'une seule réponse sur toute la région avec l'Ardèche (pour le triathlon) et que les préfets ne sont guère porteurs d'initiative pour ces démarches.

D'autres chefs de pôle n'ont pas réellement encore réfléchi à ce qui pourrait être développé dans leurs domaines « métiers » et ne voient pas à ce stade d'opportunités évidentes.

- Des directeurs régionaux parfois sceptiques sur la notion d'interdépartementalité

En Nouvelle Aquitaine, le directeur a joué un rôle moteur et a choisi un directeur régional adjoint pour porter l'interdépartementalité. Il reste encore à convaincre le terrain départemental que la MICOREMI n'est un pas moyen déguisé de protéger des effectifs de niveau régional pour ne pas les mettre dans les départements.

S'agissant de la région AuRA, le DR a clairement fait part de l'impossibilité de la DRDJSCS à mener, aujourd'hui, ce type de chantier à bien. Il est convaincu que si des expériences peuvent être conduites, le contexte actuel ne donne pas suffisamment de légitimité aux directions régionales pour prendre le leadership d'une telle démarche, alors même que des départements travaillent, depuis plusieurs années quelquefois, avec leurs voisins sur tels ou tels dossiers.

Il cite, à titre d'illustration, la tradition ancienne de collaboration entre la Drôme et l'Ardèche, ou encore l'expertise avérée en matière de « contrôle » des métiers de la montagne dans les départements alpins. Le DR considère ces initiatives de coopération ou de mutualisation entre les départements comme louables, reconnues, mais trop marginales pour être soutenues au niveau régional. Les demandes de soutien pour des propositions d'interdépartementalité par des DD (proposition encore floue sur le sport du chef de pôle de la DDD), ne sont donc pas soutenues par le DR qui dit n'avoir ni le temps, ni les compétences disponibles pour étudier ces propositions et n'avoir pas l'ingénierie interne pour leur faire prendre corps. Le DR d'AuRA ne croit pas à l'interdépartementalité au-delà d'un pilotage de la direction régionale, qu'il définit comme « *la locomotive* ».

Il souligne aussi l'existence de rapprochements bi-départementaux (Drôme/Ardèche), mais pense que le « carcan » départemental ne peut pas sauter sans un appui fort du préfet. Favorable à un réel rapprochement entre les services de départements voisins, il ne pense pas que cela puisse réellement prendre corps du fait de la résistance des élus sur le territoire.

Le DRJSCS des Haut de France considère que le réseau des directions départementales est en crise pour plusieurs raisons :

- une problématique de clarification des missions ;
- une problématique d'insuffisance de la plus value du niveau régional qui doit, pour être crédible, être plus développée en termes de pilotage et de renforcement des équipes « métiers » ;
- une trop grande faiblesse de son rôle stratégique et de sa mission de capitalisation des résultats des politiques conduites par les acteurs, qui logiquement appartient au niveau régional.

En conclusion, hors IEC et tarification, on voit bien que les différentes régions ne sont pas très avancées s'agissant du renfort du niveau départemental et de l'interdépartementalité pour laquelle, par ailleurs rares sont les DD qui sont forces de proposition.

S'agissant de l'objectif de « créer les conditions d'une collaboration interdépartementale », il apparaît aujourd'hui encore comme très sommaire, au service d'un rôle de pilotage stratégique que le SGMCAS entend renforcer dans les DRDJSCS plutôt qu'un besoin clairement identifié et défini de façon concerté entre les acteurs des deux niveaux. Les bonnes pratiques collégiales qui existaient auparavant ont tendance à être minorées, voire abandonnées en partie à cause des crispations générées par la présente réforme.

S'il est certain que les DRDJSCS tentent réellement de constituer des équipes dédiées aux missions transversales au service des directions départementales, leur capacité à fédérer des collaborations entre départements et à les faire vivre s'avère très faible.

2.1.5 Les conditions de la réussite de l'interdépartementalité et de l'appui aux départements ne sont pas réunies

Devant ce constat d'étape, on peut penser qu'une véritable dynamique d'appui aux départements, d'une part, et de développement de l'interdépartementalité, d'autre part, ne pourra fonctionner et se développer que si les conditions qui suivent sont remplies.

- La dynamique vient des directions départementales elles-mêmes, elles seules pouvant, à partir de leurs analyses, exprimer leurs besoins et demander un appui et/ou développer une offre au service du réseau départemental,
- elle est encouragée et portée par le niveau DR et les chefs de pôles « métiers » pour labourer ce terrain et le doter de processus et d'outils partagés.

Cependant, tout en constatant la faible réactivité des DD en termes de demande d'un appui régional et de développement de l'interdépartementalité, il faut impérativement rappeler qu'on est loin de pouvoir rassurer les directions départementales rencontrées sur les enjeux relatifs aux effectifs, ce qui ne peut que fortement handicaper une attitude constructive.

Les directions départementales rencontrées craignent que si elles font des propositions de prise en charge d'une compétence ou d'une expertise au profit du réseau, aucun compte n'en soit tenu, s'agissant notamment des enjeux d'effectifs, au regard du poids de leurs missions obligatoires et prioritaires.

Les affirmations répétées du discours du niveau central selon lequel la mobilisation interdépartementale des ressources métiers et la coopération depuis le niveau régional constituent une des réponses les plus pertinentes à l'attrition des moyens humains pour renforcer le niveau départemental restent encore sans traduction forte et convaincante sur le terrain, une fois rapidement épuisées les ressources redéployées issues notamment de la fusion des secrétariats généraux.

Toutefois, il convient de faire une mention particulière aux travaux et à la démarche de la DRD des Pays de la Loire (cf. annexe n° 3), relatifs à la fois à l'appui du niveau régional et à l'élaboration du chantier interdépartementalité.

Ils ont été lancés en octobre 2015 par des réflexions initiées simultanément à la préfiguration de la DRDJSCS des Pays de la Loire et de la Loire-Atlantique et avec les directions départementales.

Ils ont conduit à l'identification de 7 thématiques susceptibles d'être intégrées dans une démarche d'interdépartementalité (ICE, service civique, tarification, politique du sport notamment en line avec le centre national pour le développement du sport (CNDS), pratiques numériques/e-administration, compétences rares, formations).

Des groupes de travail en mode projet ont été constitués, composés d'agents émanant des différentes structures du réseau JSCS - DRDJSCS, DDCS(PP), CREPS - afin d'étudier la mise en perspective de chacune de ces thématiques dans une démarche d'interdépartementalité.

La DR a précisé son approche de l'interdépartementalité en la fondant sur des principes clairement définis, notamment s'agissant des enjeux relatifs aux compétences pour lesquelles il est précisé qu'elles devront être clairement identifiées dans le cadre d'une démarche, la « Démarche Régionale d'Optimisation et de Prévisions des Emplois » (DROPE), devant déboucher sur un schéma régional d'organisation des ressources métiers à la fois pour la DR et l'ensemble des directions départementales, sur l'ensemble du champ JSCS. Cet outil sera très utile pour permettre l'élaboration de schémas de mutualisations des ressources au bénéfice de l'interdépartementalité.

Cette démarche d'élaboration en mode projet vise à renforcer les coopérations et la mise en réseau des compétences métiers rares. Deux DDCS en sont les pilotes. Dans ce cadre, la DR travaille sur l'identification des « compétences rares ». 16 attributions mobilisant des compétences rares ont été à ce jour identifiées et regroupées autour de 4 thèmes, qui ont fait l'objet d'une analyse comparative de leur mise en œuvre dans les 3 départements du périmètre géographique retenu (DDCS(PP) du Maine-et-Loire, de la Mayenne et de la Sarthe). Le groupe projet devrait présenter un rapport définitif en mai/juin 2017.

Recommandation n°6 :	**Définir entre DR et DD les processus internes en termes d'appui régional aux départements pour permettre le recueil des besoins, qualifier les réponses régionales et réduire les incertitudes quant au déclenchement concret des actions de soutien. Identifier les agents mobilisables pour l'appui, définir leurs fiches de poste en détaillant la part du poste mobilisable et valoriser l'apport des agents à cette démarche. Réaliser une évaluation annuelle, partagée entre le niveau régional et le réseau départemental, de ce que représente l'appui aux départements par champ d'action ou politiques publiques.**

Recommandation n°7 :	**Mettre en œuvre, poursuivre ou finaliser l'identification des pistes du développement de l'interdépartementalité avec les DDI en termes de thématiques, des principes qui les fondent et des compétences concernées. Identifier les compétences rares ou spécialisées réellement disponibles nécessaires sur ces thèmes à partir de l'état des lieux des ressources humaines actualisé annuellement. Valoriser, suivre et mesurer les mutualisations interdépartementales entre DDI.**

2.2 Avec la nouvelle étape de la réforme, les DD souffrent d'une difficulté à fonctionner en tant que réseau autour des domaines « JSCS » dans le nouveau cadre régional

Naturellement les difficultés des DDCS(PP) ne remontent pas à la réforme de 2015. Les missions de ces services sont nombreuses, parfois intriquées avec celles qui sont confiées à d'autres institutions dont les collectivités territoriales, couvrant des secteurs de l'action publique très hétérogènes. La cohérence d'ensemble de leur action est difficile à affirmer.

- s'agissant du pilotage et de la mise en œuvre dans le champ JSCS des politiques publiques relevant des mêmes autorités ministérielles, les niveaux régionaux et départementaux développent des missions portant sur des périmètres d'intervention souvent identiques ou très proches ;
- le caractère interministériel des DDCS ou des pôles cohésion sociale des DDCSPP, lié aux origines ministérielles diverses des agents qui y sont affectés, relevant de programmes autres que le programme 124 rend leurs liens avec les directions régionales plus complexes.

La réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), depuis 2010, a contribué à distendre les liens entre DD et DR dans la mesure où chaque niveau relève d'une chaîne hiérarchique différente : les services du Premier ministre, le MI, le MEEM, d'une part, le SGMCAS, d'autre part.

La mobilisation des DDCS(PP) par les directions régionales, autour des lignes de force des stratégies régionales et en vue de l'harmonisation des pratiques administratives, dépend aujourd'hui davantage de la conjonction de bonnes volontés que de la force d'une cohésion entre services qui reçoivent des directives spécifiques.

Les deux niveaux ont, en conséquence, du mal à construire des interrelations fortes capables de produire une valeur ajoutée de l'État sur les territoires et la construction des liens opérationnels entre la DDI en tant qu'administration proche du terrain chargé de la mise en œuvre opérationnelle, au service des citoyens/usagers, et la DR en tant qu'administration centrée sur une fonction de stratège et des fonctions de pilotage et de programmation cherchant à harmoniser les pratiques sur de larges territoires, reste un défi non résolu.

Cette distinction simple en apparence entre fonction de stratège, de pilotage et de programmation d'un côté et mise en œuvre opérationnelle de l'autre, demeure un défi et ne peut, à ce stade, structurer la future organisation du réseau JSCS réformé.

2.2.1 La clarification des rôles et missions des niveaux régional et départemental est indispensable

Les procédures du travail collectif nécessaire pour articuler ces deux approches sont loin d'être établies partout, y compris quand certaines missions ont été clarifiées, alors que les moyens des niveaux régionaux et départementaux diminuent chaque année et que le nombre de missions ne cesse d'augmenter.

Dans les régions visitées, il n'existe pas de définition précise des activités et des tâches permettant de bien distinguer les rôles attendus du niveau régional et de l'échelon départemental : aucune cartographie détaillée des missions n'a pu être fournie pour identifier la déclinaison des activités des services pour chacune de leurs missions principales. Il convient cependant de mentionner la région Nouvelle Aquitaine

qui avait abordé, à la fin de l'année 2015, la clarification du niveau d'exercice des missions avec des représentants des douze DDI. Elle n'est pas apparue réellement et pleinement intégrée, aujourd'hui, par toutes les équipes au niveau départemental ou régional pour cadrer le niveau de mise en œuvre des missions[57].

Sans souhaiter un inventaire verrouillé et étanche, et en permettant la souplesse que donne une organisation modulaire en fonction des territoires, voire sur un plan infra-territorial, il serait essentiel que soit mené à bien cet exercice, certes complexe mais à la hauteur des enjeux de la réforme territoriale de l'État, pour réussir une réforme qui investirait principalement sur les rôles et les compétences respectifs dans les vastes domaines « JS/CS », pour des politiques publiques qui impliquent presque toutes à la fois des partenaires régionaux et départementaux.

Or, comme cela a été souligné en préambule, ce travail n'a pas été mis en avant comme un préalable à la réforme. Si on peut faire l'hypothèse, qui restera à vérifier dans le courant de l'année 2017, qu'il sera réalisé par les DR dans le cadre de l'élaboration de la démarche « Ambitions 2018 », cela est très insuffisamment partagé avec les directions départementales.

Pour que cette cartographie puisse réellement produire ses effets, cela suppose de commencer d'abord par une analyse approfondie des interactions entre les organisations adoptées dans le cadre de la création des DRDJSCS et les conditions de pilotage et de mise en œuvre des politiques publiques « JSCS » :

- d'une part, les DR sont aussi un niveau de production et de mise en œuvre directe pour certaines interventions au bénéfice d'usagers, d'acteurs et de partenaires bien identifiés, ce qui implique que la notion de proximité est donc également présente au niveau régional. Pour les DDCS rencontrées, il ne s'agit pas pour autant d'actions étanches dont ils n'auraient plus à se préoccuper mais d'actions qui les concernent dans leur environnement et dans la mise en œuvre de leurs propres responsabilités départementales. Cette observation croise souvent par ailleurs leurs doutes s'agissant des évolutions en cours en termes d'impact sur leurs métiers et leurs compétences, notamment en termes d'influence locale sur leurs réseaux d'acteurs et pour un maintien de leur expertise (par exemple s'agissant des évolutions relatives au CNDS) ;
- d'autre part, l'échelon départemental n'est pas uniquement chargé de la mise en œuvre opérationnelle d'actions qui seraient décidées à un autre niveau territorial. C'est le cas dans de nombreux domaines : politique de la ville, plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion, migrants, schéma départemental de la parentalité, projets éducatifs territoriaux, diagnostic à 360° de la DIHAL,… Les DDCS(PP) définissent, elles aussi, des stratégies départementales spécifiques s'appuyant sur la production de diagnostics et l'élaboration de schémas ou de plans départementaux.

La cartographie des missions et des activités des DRJSCS et des DDCS(PP) continue à manquer de clarté et de précision, même si des actualisations ont été réalisées dans un cadre interministériel entre 2010 et 2014, notamment dans le cadre de la revue des missions et si la répartition des activités entre DRJSCS et DDCS(PP) pour la conduite de certaines politiques publiques[58] a été parfois clarifiée.

[57] Une revue des missions a été conduite qui détermine le niveau territorial d'exercice des missions, ce qui a permis de les répartir entre DR siège, DR antennes, DD. L'ensemble de ces données a été assemblé dans le tableau de mise en œuvre du réseau JSCS qui comprend l'analyse de 97 missions. Les travaux ont porté notamment sur les missions pour lesquelles les rôles et les responsabilités entre le niveau régional et le niveau départemental mériteraient d'être clarifiés avec une distinction entre les missions obligatoirement exercées au chef-lieu de la région, les missions pouvant être exercées dans une antenne régionale, celles pouvant être exercées aux deux niveaux ou celles devant être obligatoirement exercées au niveau départemental en proximité du préfet de département.

[58] Dans le champ de la cohésion sociale (comité médical/commission de réforme, service aux familles, TASS/TCI, pilotage régional de la tarification en conduisant le dialogue de gestion au niveau départemental, affirmation du caractère départemental de la politique de la ville sans interdire un concours de la DR dans l'animation et la coordination régionale, formation des acteurs et les dispositifs dont le pilotage est expressément confié à ces services par le CGET, etc.) et également dans le champ du sport, de la jeunesse et de la vie associative ou encore dans les domaines de la formation et des certifications.

Tant au niveau des DR que des DD, de nombreux domaines et champs d'action restent évoqués par chacun des deux niveaux sans qu'on puisse constater un gain réel en termes de lisibilité de l'activité des services, de positionnement clair, mais plutôt une perte de repères sur le rôle exact de chaque niveau territorial, avec, en particulier, une vision pour le moins confuse du rôle et de l'apport du niveau régional pour le niveau départemental.

Sans évolution de cette situation, les directions départementales très centrées sur leurs métiers renforceraient leur fonctionnement interministériel en s'appuyant sur les préfets de département, en ne cherchant pas ou plus à se positionner par rapport au niveau régional et ne croyant pas ou plus à la co-construction. On voit mal comment, dans ces conditions, le niveau de la DRDJSCS pourrait assurer, dans le cadre du pilotage stratégique des politiques publiques, son rôle d'animation territoriale.

2.2.2 Les grands concepts utilisés dans la communication du niveau central doivent être revus

Conscients de cette situation très fragile pour leurs services, les DRDJSCS ont créé dans leurs organigrammes cibles, des pôles, des missions d'analyse et de stratégie[59] ou services transversaux [60], dans le but de démontrer leurs rôles de pilote, d'évaluateur ou de contrôleur des politiques publiques, comme le fait en parallèle le préfet de région en s'appuyant sur le SGAR. Or, les DRDJSCS ne disposent pas, aujourd'hui, des moyens humains et techniques qui leur permettraient de développer ces compétences pour légitimer un rôle reconnu de pilotage stratégique.

Primordial dans la notion de pilotage, le rôle de RBOP délégué du DR n'est pas détaillé dans ce rapport : certains DR, comme celui des Hauts-de-France, considèrent que la répartition et le suivi des crédits constituent le cœur de leur mission. Les DR gèrent en moyenne une dizaine de BOP, dont deux BOP de gestion[61], et au moins deux du ministère de l'intérieur, « intégration et accès à la nationalité française » et « immigration et asile ».

- Les fonctions de pilotage et de coordination

Supposées relever fondamentalement de la responsabilité du préfet de région et de la DRJSCS, elles devraient être à nouveau analysées au cas par cas, notamment au regard du contexte hétérogène des nouvelles régions qui ne plaident pas pour des modes opératoires uniformisés.

La répartition des activités entre le pilotage et la mise en œuvre opérationnelle des politiques est nécessairement, aujourd'hui, différente de ce qu'elle était avant la réforme territoriale, compte tenu du nombre de départements, du temps et de la qualité des liaisons entre sites d'implantations des services.

Une construction partagée entre DR et DD devrait être un chantier à ouvrir avant la fin 2018, pour une appropriation, propre à chaque territoire, centrée sur le positionnement des acteurs, les compétences à mettre en œuvre, les processus collaboratifs entre les deux niveaux, la veille sur les dysfonctionnements et les instances de régulation, le rôle des CODIR et de la collégialité, l'animation des réseaux métiers entre les responsables de pôles régionaux et départementaux.

Sur la notion de pilotage, les directeurs départementaux rencontrés ne contestent pas la légitimité du niveau régional à définir une stratégie territoriale en organisant la concertation interservices sur la base d'un diagnostic partagé et d'une définition d'enjeux, d'objectifs et de priorités d'action concertées avec les partenaires. En revanche, ils demandent de ne pas être considérés dans un simple rôle d'exécutants d'une stratégie régionale, à la définition de laquelle ils font très souvent le constat de ne pas avoir été

[59] En application des instructions du SGMCAS qui, dès fin 2015, exhorte les DRJSCS à structurer des services transversaux.
[60] Cf. Pièce-jointe n'12 : mission régionale interdépartementale inspection, contrôle, audit, évaluation de la région Nouvelle Aquitaine.
[61] Les BOP de gestion sont le 333 « moyens mutualisés des administrations centrales déconcentrées » et le 124, déjà cité.

sérieusement associés. Ils sont conscients des enjeux en termes de convergence et de méthodes partagées, au niveau interdépartemental, pour les politiques publiques sensibles. Mais ils considèrent que l'articulation entre stratégie régionale et stratégies départementales ne peut produire ses effets que si les rôles et les responsabilités ont été définis ensemble, partagés et compris par les agents des deux niveaux pour tous les champ de politiques publiques, en définissant la méthode d'élaboration à laquelle ils doivent obéir et leurs portées respectives.

Dans un trop grand nombre de domaines, l'insatisfaction des DD est forte. La mission a retenu des illustrations qui confirment la grande faiblesse d'un fonctionnement en « réseau » encore à construire : s'agissant du document annuel de stratégie régionale, les DD, dans leur très grande majorité, s'estiment faiblement, voire pas du tout, associés à leur élaboration. Ils sont la plupart du temps consultés une fois le document terminé et avec peu de temps pour réagir. Ils élaborent leur propre document stratégique annuel, souvent appelé « feuille de route », avec le préfet de département. Quand on leur demande dans quelle mesure le document stratégique régional a pu contribuer à leur réflexion sur leur feuille de route, et/ou dans quelle mesure ils ont contribué à enrichir le document régional, beaucoup répondent qu'il n'y a eu aucune incidence dans un sens comme dans l'autre et considèrent que le document essentiel, qu'ils déclinent sur les enjeux de leur mission et de leur territoire, est la DNO du niveau national. En ce qui concerne les domaines de la formation et de l'orientation, sujet majeur pour le niveau régional dans les relations État-Région pour la défense des enjeux métiers/compétences et du développement de l'emploi dans les domaines du champ « JSCS », la mission a constaté que les DD ne sont pas associées aux travaux de préparation et d'analyse de la position de l'État en région. Si cette responsabilité est naturellement un enjeu de niveau régional, on peut s'étonner que la question de savoir si le niveau départemental ne dispose pas d'éléments pour conforter l'analyse et la vision régionale ne soit pas posée.

L'accumulation des incertitudes sur des conceptions non partagées crée des dysfonctionnements de toutes natures.

Un des directeurs départementaux considère qu'avant tout, ce qui se joue est bien un enjeu *« d'évolution de l'état d'esprit des responsables de chacun des deux niveaux »* et notamment *« le primat à donner aux processus collaboratifs ».* Cette même exigence peut toucher aussi les fonctions d'animation des politiques publiques, dont on semble oublier qu'elles peuvent aussi être co-construites, voire même déléguées au niveau départemental quand celui-ci dispose des compétences métiers suffisantes et des agents pour le faire, parfois mieux que le niveau régional qui n'en a pas toujours les moyens.

- La fonction d'évaluation

Le sujet de l'évaluation, dévolue au niveau régional, est pour l'instant très peu présent dans les échanges, sans doute parce que le temps a été consacré à la mise en place de la réorganisation. Pourtant, et même si les acteurs régionaux et départementaux sont encore loin d'avoir envisagé des collaborations en la matière, il conviendra de définir, de façon concertée, la responsabilité des deux niveaux sur cet enjeu. Les DR comme les DDCS(PP) sont chargées d'élaborer et de mettre en œuvre de multiples plans et schémas (régionaux et départementaux) d'application des politiques publiques, comportant un dispositif d'évaluation. Des processus clairs et partagés doivent être définis pour que les DD puissent considérer la remontée et l'analyse des évaluations départementales vers le niveau régional dans sa fonction de capitalisation, de synthèse régionale et d'articulation avec ses propres évaluations, comme légitime, et pas comme une charge supplémentaire inutile. Cela supposera aussi d'assurer des retours d'analyse vers les départements pour les aider à éclairer et orienter leurs actions et de développer un rôle d'appui méthodologique.

Si, heureusement, entre les techniciens, des échanges se développent, beaucoup d'acteurs témoignent également de la difficulté qui perdure pour les deux niveaux d'être au clair sur les équipes présentes, à repérer et connaître leurs interlocuteurs et le « qui fait quoi ». Au moment de la construction de la réorganisation, peu d'agents de la DR étaient capables de dire ce que font concrètement les services des

directions départementales. C'est par exemple le cas, souvent cité, de l'aide sociale, avec une faible conscience de ce que cela recouvre et donc une méconnaissance de la charge de travail vue du côté régional. Mais les DD reconnaissent également leur méconnaissance d'un certain nombre d'activités conduites par les services régionaux et le contenu des postes et des activités.

Dans le cadre des nouvelles régions, l'enjeu, tout en respectant les responsabilités et les libertés de manœuvre de chaque direction et préfet, est bien de concevoir les missions relevant du champ « JSCS » comme un tout porté par des services déconcentrés départementaux et régionaux.

Une construction partagée entre DR et DD devrait être un chantier prioritaire à ouvrir dès 2017 et avant la fin 2018, centrée sur la mise en place d'une chaîne cohérente de réussite qui relie DR /pôles métiers/ antennes et directions départementales.

C'est seulement dans un second temps, sur ces bases et à l'issue d'un travail collectif associant les cadres et les agents des services de toutes les directions, que chaque région pourra alors se doter réellement d'une charte sur le fonctionnement en réseau des services sur chaque territoire.

Recommandation n°8 :	**Construire, en 2017, une chaîne cohérente entre DR/DRA/pôles métiers/antennes et DDI en s'appuyant sur une cartographie des missions et des activités distinguant les rôles des niveaux départementaux et régionaux et les champs de coopération/coordination par politiques publiques. Sur ce fondement, bâtir le cadre stratégique régional avec les DDI pour qu'elles y incluent leurs missions et les enjeux qu'elles portent ; définir des processus pour l'animation des réseaux métiers entre les responsables de pôles régionaux et départementaux ; mettre en place un programme annuel de travail contribuant à cadrer les actions prioritaires partagées entre directions régionales et départementales.**

3 UN RENFORCEMENT EFFECTIF MAIS PEU LISIBLE DU NIVEAU DEPARTEMENTAL

3.1 Des références explicites

3.1.1 Des textes clairs dans leurs ambitions

Un des objectifs premiers de la réforme territoriale et de la réforme des DRJSCS a été, dès mi-2015, de permettre un transfert d'effectifs des services régionaux vers les services départementaux, et plus précisément, des ex et actuelles directions régionales vers les directions départementales de la cohésion sociale (et de la protection des populations)(DDCS(PP), sur le territoire desquelles elles sont implantées.

La communication du conseil des ministres du 31 juillet 2015 présente le principe du renfort des services départementaux dans le cadre de la réforme territoriale. Il est rappelé que *« pour exercer leurs missions, les effectifs des DDI qui ont subi l'essentiel des diminutions d'affectifs depuis plusieurs années doivent désormais être mieux préservés. Les services régionaux de l'État porteront, dès 2016 et dans les années suivantes, les deux-tiers de l'effort de réduction d'effectifs : cela sera rendu possible grâce aux marges dégagées par la fusion des services*. ».

Le document de référence sur la création des DRDJSCS[62] rappelle que la réforme vise à […] : *« conforter l'État départemental dans la mise en œuvre interministérielle des politiques publiques, en particulier en matière de sécurité et de solidarité, … »*. Un des principes qui est aussi une des priorités de la réforme consiste ainsi à « *renforcer, les effectifs et les fonctions des DDSC(PP) des nouveaux et anciens sièges*».

La méthode pour y parvenir est décrite dans le même document, et doit obéir aux modalités suivantes :

- 40% des effectifs des DRJSCS des anciens sièges doivent rester dans leur affectation géographique actuelle (les antennes[63]), auprès des DDCS(PP), mais dépendant de la nouvelle DRJSCS.
- Les 60% restant peuvent être répartis de la façon suivante : de l'ordre d'une moitié dans la nouvelle DRDJSCS où ils assureront des missions régionales ou pour son compte. De l'autre, en DDCS(PP) pour renforcer les équipes départementales mais aussi pour mettre en place sous l'égide du comité de l'administration régionale (CAR), une dynamique d'animation et de soutien interdépartemental.
- D'autre part, la création des DRDJSCS par fusion des DRJSCS et des DDCS(PP) du département siège a pour objet, entre autres, de faire des gains d'effectifs supplémentaires au profit du département siège de la région. La fusion permet de dégager des marges de manœuvre en mutualisant notamment les fonctions support. Ce redéploiement d'effectifs, évalué à environ 15 % des effectifs des nouvelles DR sera fait au profit de sa partie départementale.

Il est à noter qu'il n'est nulle part écrit que cette réforme puisse mener au renfort en effectifs des DDI autres que celles des anciens et actuels sièges des DR. Néanmoins, elle a fait naître des attentes chez les directeurs départementaux.

3.1.2 Un objectif chiffré en 2015

Un des enjeux pour la réussite de la réforme consiste à pouvoir suivre et objectiver ces renforts d'effectifs entre les directions régionales et DDI. Ces renforts ont été calculés par Bearing Point à partir des effectifs 2015 des directions régionales et communiqués par le SGMCAS. Le tableau qui suit indique les renforts attendus à la fin du processus de mise en place de la réforme, en 2018.

[62] Document SGG/MICORE-DSAF/SGMAS du 11 septembre 2015 en pièce jointe n° 2.

[63] Les antennes ont été créées pour recueillir les agents des anciennes directions régionales qui ne sont pas mobiles géographiquement et qui n'ont pas effectué de mutation dans d'autres services.

Tableau 3 : Renforts régionaux potentiels au profit des départements[64]

Région	Renfort du niveau départemental	Transfert vers DDD	Transfert vers autres DD	Effectifs des missions interdépartementales en DR	Effort consenti par les DR*
Hauts-de-France	19,5	6,5	0	13,0	12 %
Nouvelle Aquitaine	40,1	6,0	3	31,1	21 %
Auvergne Rhône Alpes	24,0	13,0	5	6,0	15 %

**Renfort global/effectifs DR 2015 (hors TASS/TCI et CTS)*

Source : Bearing Point Réforme territoriale – avancement du réseau DRDJSCS(PP) – point d'étape et perspectives au 04/11/2015

Ces calculs constituent une base théorique qu'il est difficile de réconcilier avec les chiffres réels sur le terrain pour plusieurs raisons.

La raison majeure de la difficulté rencontrée par la mission et de la réticence des directions régionales pour remplir leurs objectifs, tient au mode de recueil et de calcul théorique des renforts en effectifs tels qu'ils apparaissent dans le tableau ci-dessus.

En effet, ils ont été calculés à partir d'une base en effectifs de 2015 sans prendre en compte les efforts à consentir par les régions dans le cadre des baisses d'effectif annuels qui sont notifiés aux régions par le SGMCAS ou la DSAF et réparties par les directeurs régionaux. L'ensemble des directeurs a insisté sur le fait que les engagements de la direction régionale pour renforcer les DD ne seraient pas respectés[65]. Ces « r*enforts* », ont-ils renchéri, prendront la forme de « *moindre baisse* » consenties pour ne pas pénaliser le niveau départemental. L'ensemble des directeurs régionaux a été unanime : si les effectifs continuent à baisser sur le programme 124, il va être impossible de continuer à remplir les missions attendues par les directions régionales.

Il est aussi réducteur de raisonner uniquement à partir de la notion de « renforts départementaux », puisque comme on l'a vu, les renforts peuvent en effet prendre la forme de missions prises en charge par la région pour le compte des départements par la mise en place de missions interdépartementales, interdépartementalisation de type « M1 » ; le redéploiement des effectifs en doublon des secrétariats devenus communs des DRD (par fusion des secrétariats généraux des DR - siège et antennes - et des DDD), dans les DDD ou dans des DD des anciens sièges ; les effectifs des anciennes DR (hors SG) redéployés dans les DD des anciens sièges.

De plus, la réorganisation à la suite des fusions a provoqué des transferts d'effectifs, qui ne sont pas constitutifs de renforts, mais qui sont mis en avant par les directions régionales, par exemple entre les ex-directions régionales et les nouveaux sièges.

Enfin, si les redéploiements en DD ont déjà été effectués pour la plupart, en revanche l'effectif exact des agents affectés à ces missions interdépartementales n'est pas encore connu : en Nouvelle Aquitaine, la mission interdépartementale n'était pas complète lors du passage de la mission, en AuRA, la cellule qui va fournir des services de tarification pour les directions départementales est loin d'être totalement constituée, l'effectif étant appelé à évoluer en 2017.

Il est en outre difficile de mesurer exactement la quantité d'ETP mis en commun dans le cadre de l'interdépartementalité, notamment pour les missions d'inspection contrôle. La démarche choisieen Nouvelle Aquitaine, oblige les DDI à prévoir l'intervention de binômes (un agent de la DR et un agent de la

[64] Le tableau 3 ne comporte pas les chiffres de la région Pays de la Loire qui étaient alors en cours de stabilisation.

[65] Verbatim : dans une direction régionale, le secrétaire général a dit à la mission : « *on a travaillé à ISO effectifs, alors que nous savions qu'il y aurait un triennal qui a biaisé nos calculs, alors que nous avons travaillé avec les pourcentages qui nous ont été demandés* ».

DD) pour les contrôles/inspections de terrain, rend difficile l'évaluation de la réelle plus value du renfort territorial et plus encore de le comptabiliser.

En dernier lieu, malgré une réelle bonne volonté de part et d'autre, il a été difficile de faire remonter des quatre régions des chiffres homogènes tant les bases de calcul sont nombreuses (plafonds d'emploi, effectifs notifiés, effectifs constatés, avec ou sans les conseillers techniques sportifs). De plus, les notions de transfert et de renfort sont partout comprises de façon différente.

3.2 Les directions régionales ont absorbé une part légèrement inférieure à ce qui était attendu de la baisse des effectifs

La mission s'est efforcée de mettre en évidence le principe d'une baisse d'effectifs portée, en 2016, à 2/3 par les directions régionales.

NOTA BENE : *Par souci de clarté, hormis en Pays de la Loire, tous les chiffres portent uniquement sur le périmètre du programme 124*[66] *: tous les effectifs des directions départementales déléguées ne sont donc pas comptabilisés.*

3.2.1 Auvergne-Rhône-Alpes : une baisse des effectifs de la DR portée par les fusions des SG

En AuRA, la DR dans son ensemble compte 236,3 ETP fin 2016[67]. 68 postes ont été concernés par la réorganisation globale de la DR. La DR d'Auvergne, devenue antenne est passée de 2015 à 2016 d'un effectif constaté de 80[68], à 35 agents aujourd'hui. Dès les annonces de fusion avec Lyon, de nombreux cadres ont demandé une mutation et les effectifs ont baissé très rapidement.

Durant l'année 2016, les diminutions d'effectifs ont été causées par la constitution du secrétariat général commun (- 14,1 ETP en un an). Dans le même temps, l'antenne de Clermont-Ferrand était renforcée de 0,5 ETP et le siège à Lyon de 1,5 ETP, dont un poste de DRA. La DDD 69 a bénéficié d'un renfort de 3,5 ETP.

Tableau 4: Effectifs constatés à la direction régionale et départementale AuRA (avec CTS)

	01/01/2016		31/12/2016	
	Agents	ETP	Agents	ETP
DDD69 (dont CMCR)	59	54,7	63	58,2
DR 63	35,5	34,8	36	35,3
DR 69	91	88,3	93	89,8
SG commun	53,5	49,6	38	35,5
TASS/TCI	18	17,3	18	17,5
Total	**257**	**244,7**	**248**	**236,3**

Source : DRDJSCS AuRA

La DRD dans son ensemble a perdu 8,4 ETP entre 2015 et 2016. L'effort consenti par rapport à l'effectif de l'ensemble du réseau JSCS par la DRD a été de 47 % en volume, avec un taux d'évolution de -3,5 %.

3.2.2 En Nouvelle Aquitaine, les baisses d'effectifs ont principalement touché les antennes

L'effectif hors CTS de la direction régionale est passé de 194 à 187 postes budgétaires, entre 2015 et 2016, soit une baisse de 8,3 ETP[69]. Les principaux transferts ont eu lieu entre nouveau siège et antennes de la

[66] L'ensemble des agents des directions régionales sont gérés sur le programme 124 à l'exception des directeurs et directeurs adjoints, qui émargent sur le programme 333. Les DDSC ont des agents gérés sur les programmes 124, 307 et 217.
[67] Source : questionnaire demandé par la mission et rempli par la DR.
[68] Source DSAF.
[69] En ETP, la DRD est passée de 189,2 à 180,9 ETP hors CTS.

DRD : en 2015, la direction régionale du Limousin comptait 68 agents, et l'antenne comportait 46 agents au 1er mars 2016, la cible étant de 43 agents[70]. À Poitiers, la direction régionale comptait 84 agents en 2015, 57 début 2016 et 48 postes à la cible, fin 2018. Les suppressions de poste dans les antennes ont permis des renforts vers les DD, notamment en renforcement des secrétariats généraux (cf. 1.3).

De 2015 à 2016, la baisse des effectifs s'est poursuivie par exemple à Limoges avec la perte ou le transfert de 8 ETP (par mutation, départ en retraire, ou transfert à Bordeaux où un agent a été affecté au SG commun et un autre viendra renforcer la mission interdépartementale au 1er janvier 2017). 25 fiches de poste y ont été substantiellement modifiées et publiées pour que les agents puissent se repositionner. L'ensemble des agents a reçu une affectation à l'exception des agents en congé maladie et aux informaticiens en attente d'un arbitrage pour le transfert au service interministériel départemental et systèmes d'information et de communication (SIDSIC). Par rapport à l'organisation prévue, il manquait, au passage de la mission, quatre ETP au service budgétaire et financier des établissements, services sociaux et centres de ressources, d'expertise et de performances sportives (CREPS) et trois ETP pour l'interdépartementalité. On constate sur le tableau suivant que la baisse des effectifs des antennes se poursuivrait en 2017.

Tableau 5 : Évolution des effectifs de la DR Nouvelle Aquitaine 2015-2017

	ETP présents au 31/12/2015	ETP présents au 31/12/2016	Évolution 2015/2016	ETP* au 31/12/2017	Évolution* 2016/2017
DDD Gironde	47,4	49,1	3,44%	49,4	0,51%
DR Bordeaux (siège)	86,3	91,7	5,89%	88,4	-3,73%
Site de Limoges	47,0	41,0	-14,63%	39,8	-3,02%
Site de Poitiers	55,9	48,2	-15,98%	45,3	-6,40%
Sous total DR	189,2	180,9	-4,59%	173,5	-4,27%

**Chiffres prévisionnels avec postes fléchés pour les migrants et le développement du service civique.*
Source : DRDJSCS Nouvelle Aquitaine

Les postes supprimés dans les antennes de Poitiers et Limoges ont été transférés au niveau départemental (cf. 131) et au niveau régional et ont servi à renforcer tant les fonctions support que les fonctions métiers. Par exemple, sur les 2 postes transférés de Poitiers à Bordeaux, un a été transféré au secrétariat général commun, l'autre au service formation et certification. Cela explique le renforcement du siège face à la décrue très importante des effectifs des antennes.

En 2016, la DRD a porté 41 % des baisses d'effectifs du réseau JSCS[71]. Si les prévisions pour 2017 se confirment, elle subira 72 % des baisses prévues, avec la perte de 7,4 ETP. La direction régionale a demandé à l'administration centrale un « rebasage » de 10 ETP pour passer d'un écart de 16,7 ETP à 6,7 ETP par rapport à la cible[72] et pour être en mesure de poursuivre ses missions dans des conditions acceptables[73].

3.2.3 Des échanges de postes budgétaires entre siège et antenne dans les Hauts-de-France

La situation est particulière dans les Hauts-de-France puisque l'antenne de Lille compte un effectif deux fois plus important (116 ETP) que le siège d'Amiens (65 ETP). Entre 2014 et 2016, les effectifs[74] passent de 190,8 à 174, 9 soit une baisse de 8,33 %. Le nombre d'ETP constaté est de 181 au 31 octobre 2016.

[70] Sources : pour 2015, DSAF, effectifs constatés, pour les autres données, feuille de route Ambition 2016, direction régionale et départementale de Nouvelle Aquitaine.
[71] En termes de métiers, les efforts ont porté pour 4,9 ETP sur le secrétariat général, pour 3,6 ETP sur le sport, 1,8 sur la cohésion sociale et 1 sur JVA, hors DDD.
[72] Sur le fondement d'une étude des besoins prioritaires par DDI et pour la DR dans la région qui fait état d'un écart de 16,7 ETP par rapport à la cible. Cf. note de la DRDJSCS Nouvelle Aquitaine du 21 novembre 2016 : note relative au dialogue de gestion « ressources humaines ».
[73] Cf. annexe 4 pour les détails de l'évolution des ETP dans la région.
[74] La référence est le plafond d'emploi notifié par la DSAF.

Depuis le début de la réforme, les transferts les plus importants ont eu lieu entre Lille et Amiens, avec 5,2 postes budgétaires supprimés à Lille, et 7,2 transférés à Amiens. Dans le même temps, trois postes ont été transférés d'Amiens à Lille (deux autres devraient suivre).

Les transferts de poste sont en cours, puisque contrairement aux autres régions fusionnées étudiées, les Hauts-de-France n'ont pas atteint leur organisation cible. Entre 2015 et 2016, la baisse subie par la DR en valeur absolue (7,7 ETP), correspond à 39 % de la diminution imposée à la région (19,7), les détails des baisses dans la région se trouvent en annexe 4.

3.2.4 L'évolution des effectifs en Pays de la Loire : une décroissance plus forte pour la DR

La région des Pays de la Loire, non fusionnée, n'a pas connu d'évolution de périmètre. Le facteur explicatif majeur de l'évolution des effectifs est interne à la DRD : il consiste en échanges d'ETP entre la DR et la DDD. La direction régionale est passée entre 2015 et 2016 de 137,1 ETP à 131,8, soit une baisse de plus de 4 %. Si on prend en compte le périmètre de la DRD sur l'ensemble des programmes, la baisse a été de plus de 6 %, tous programmes confondus. À ce jour, il manquerait cinq ETP à la DRD pour pouvoir remplir ses missions et le directeur régional, soutenu par le préfet de région, espère pouvoir en obtenir deux.

Tableau 6 : Évolution des effectifs du réseau JSCS Pays de la Loire 2014-2017

Pays de la Loire	Plafond d'emploi notifié pour la DR	Évolution (volume et %)
2014	260,4	
2015	254,4	-2,36 %
2016	245,1	-3,79 %
2017	241,4	-1,53 %

Source : Direction régionale des Pays de la Loire

Entre 2015 et 2016, la DR a perdu 5,3 ETP, pour une baisse totale de 9,4 ETP dans la région pour l'ensemble du réseau JSCS. La diminution des effectifs de la DR est plus élevée en proportion (-4 %) que celle de l'ensemble des départements de la région. En valeur, la DR a absorbé 56 % de la diminution des ETP dans la région.

La priorité a été donnée, dans cette DR, à la lisibilité de l'action publique et à l'efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques. Les réorganisations en projet (construire aux niveaux régionaux et départementaux des pôles aux activités complémentaires) seraient susceptibles de dégager des gains d'ETP, mais cela n'a pas été le cas jusqu'ici. D'autres marges de manœuvre en termes de gains d'effectifs sont attendues des mesures de simplification.

3.3 Les renforts départementaux : une situation parfois ambigüe

Si les directions régionales ont inégalement rempli leurs engagements, les renforts constatés sont tous à destination des directions départementales déléguées (DDD) ou des directions départementales interministérielles (DDI) des anciens sièges régionaux. Aucun autre transfert n'a été constaté entre une direction régionale et une DDI.

Les transferts de poste ont été plus importants vers les DD des anciens sièges que ce qui avait été initialement prévu. Cela correspond à une double contrainte : l'engagement pris de ne pas imposer de mobilité géographique aux agents et la nécessité de réduire le nombre de postes dans les antennes du fait de leur spécialisation sur certaines missions.

3.3.1 La direction régionale de Nouvelle Aquitaine a rempli l'engagement pris en 2015

En 2016, 9 postes budgétaires ont été transférés de la direction régionale aux DDI du siège et des anciens sièges, en Vienne et Haute-Vienne, ainsi que vers la DDD. Cela correspond au total à ce qui était attendu, avec une répartition géographique différente aux prévisions : seuls quatre des six postes prévus ont été transférés en DDD. Deux postes budgétaires ont été transférés de l'antenne de Limoges à la DD 87 pour renforcer les services de la cohésion sociale et du sport. DD 86 a été renforcée par trois postes en provenance de Poitiers (SG, cohésion sociale, sport).

Pour illustrer les ambiguïtés dans les termes utilisés, la directrice départementale de la Vienne ne considère pas que les ETP transférés au SGC avec l'antenne de Poitiers soient des renforts départementaux, car elle soutient que les agents de la DR viennent dans le SGC de la DDCS pour remplir des missions régionales qui resteront à la charge du SGC. C'est un des sujets majeurs de la renégociation de la convention entre DR et DDD pour 2017.

Enfin, les transferts de la DR ont été utilisés pour renforcer la DDD dans le pôle de cohésion sociale. quatre ETP ont ainsi été transférés en 2016, tous vers ce pôle. Ces transferts sont des renforts effectifs, même si les agents transférés ne sont pas encore opérationnels.

Tableau 7 : transferts d'ETP entre implantations de la DR Nouvelle Aquitaine en 2016

Destination DDI	DDD 33	DDCS86	DDCSPP87
Origine DR			
Bordeaux	4		
Poitiers		3	
Limoges			2

Source : DRDJSCS Nouvelle Aquitaine

3.3.2 Hauts-de-France : des renforts inférieurs à ce qui était attendu

Dans les Hauts-de-France, les seuls renforts prévus sont au bénéfice de la direction départementale de la Somme, en raison de la mutualisation du secrétariat général. Deux agents de la DDCS 80 ont été redéployés lors de la constitution du secrétariat général commun entre le siège de la DR et la DDCS : le secrétaire général est devenu chef du pôle cohésion sociale et un de ses agents a aussi intégré ce pôle. Ce renfort représente 1,8 ETP, inférieur aux 6,5 ETP attendus.

Il est possible que ce moindre renfort ait pour origine le fait qu'il ait été impossible, pour des raisons juridiques, de créer à Amiens une DRD, comme cela avait été initialement prévu au début de l'année 2015[75].

3.3.3 En Auvergne-Rhône-Alpes : les renforts départementaux ont conduit à la création d'un SG à la DDCS du Puy-de-Dôme

Six postes ont été transférés de l'antenne de Clermont-Ferrand à la DDCS 63 dont les fonctions support étaient assurées jusqu'à la création de la nouvelle région par la direction régionale d'Auvergne : 5 postes[76] ont été dévolus au secrétariat général et 1 au secrétariat de direction. Le DDCS 63 rencontré par la mission a fait part de sa satisfaction mais a souligné que ces transferts étaient numériquement supérieurs à ce qu'il

[75] Consulté sur le projet de création de la DRD, le Conseil d'État a souligné l'impossibilité de cette création dans les directions régionales qui ne sont pas installées au siège de la nouvelle région. En effet, le DDCS est placé sous l'autorité du préfet de département en sa qualité de DDI et ne peut dépendre de l'autorité du préfet de région en tant que directeur départemental délégué.

[76] Il s'agit d'un agent RH, un agent pour l'accueil téléphonique et le standard, un agent pour la gestion budgétaire et financière, un agent spécialiste en informatique et un SG. L'ensemble des personnes qui voulaient aller en DD n'y ont pas été transférés, faute de postes budgétaires. Les agents auraient été contraints de rejoindre la DD 86 pour rester vivre à Clermont-Ferrand.

attendait initialement. Il s'agissait à l'évidence de répondre aux demandes des agents qui ne désiraient pas travailler à Lyon pour certains ou changer de métier pour d'autres. Ce transfert, supérieur d'un ETP aux engagements de la DR, est paradoxal dans un moment où les postes dédiés aux fonctions support ont tendance à se raréfier en DDI.

5 personnes ont été transférées de la direction régionale à Lyon vers la DDD 69, au pôle hébergement, logement et accompagnement social, dont deux sur des postes de chargé de mission[77]. 13 transferts étant initialement attendus vers la DDD, 9 sont aujourd'hui prévus. Cette baisse n'a pas encore été négociée avec la DDD : elle se fonde sur la prise en compte « *de l'impact de la réduction des effectifs, non intégré dans le cadrage initial demandé* », selon les termes de la secrétaire générale de la DR. La DDD a bien conscience que la baisse des effectifs, notamment sur le BOP 124 ne permettra pas d'atteindre les chiffres promis. Aucun autre transfert n'est prévu de la DR vers d'autres directions départementales. Un déficit de 3 ETP est donc prévu par rapport aux engagements initiaux.

3.3.4 Pays de la Loire : un renfort moindre que prévu pour la DDD

Les renforts départementaux n'y ont jamais été compris que comme le transfert d'ETP vers la DDCS 44, nouvelle DDD, qui a exprimé des besoins fin 2015 (4,7 ETP dont 1,8 sur les politiques sociales et 2,9 sur le bloc jeunesse et sport) lors de la constitution de la DRD.

Les renforts départementaux prévus dans la note présentée à la réunion interministérielle du 6 novembre 2015 étaient de 6,3 ETP pour la DDD. 3,3 ETP ont été effectivement transférés : un ETP sur le pôle social du logement, 0,7 ETP sur les politiques sociales ; dans le bloc jeunesse et sport, un ETP en renfort pour gérer le service civique et une personne travaille sur le sport et le service civique pour 30 % de son temps et sur la performance et le CIC pour 30 %. Ces redéploiements ont été permis par la construction du SG commun.

Selon le DR, si la cible de 6,3 ETP était maintenue, cela fragiliserait le réseau JSCS et empêcherait la poursuite du processus de renforcement, comme l'a écrit le préfet de région au SGMCAS[78].

Tableau 8 : Récapitulatif des renforts aux DDD et DDI au 31 décembre 2016

	Auvergne-Rhône-Alpes	Hauts-de-France	Nouvelle Aquitaine	Pays de la Loire
Renforts attendus DDD	13	6,5	6	6,3
Renforts réels DDD	5 (9)*	1,8	4	3,3
Renforts attendus DD	5		3	
Renforts réels DD	6		5	
Écart total	- 3 à terme	- 4,7	-	- 3

*(9) : en prenant en compte les transferts à venir.

Source : mission à partir des chiffres transmis par le SGMCAS et les DR

Si les DDI autres que les DDD et les DDI de anciens sièges pensaient pouvoir bénéficier de renforts départementaux en termes d'ETP ou de postes budgétaires supplémentaires, cela n'a jamais été dans les perspectives des directions régionales. Celles-ci polarisent leur « renfort » vers ces services au travers des missions ou tâches interministérielles qu'elles se disent prêtes à exercer pour eux.

[77] Dont un délégué du préfet, plusieurs agents du SG de la DR qui sont accompagnés par un tuteur et pour lesquels le transfert est un succès.

[78] Lettre du préfet de la région Pays de la Loire au secrétaire général des ministères sociaux en date du 25 novembre 2016. En pièce jointe n° 5.

3.4 Les renforts dus à l'interdépartementalité ne sont pas chiffrables

3.4.1 En Nouvelle Aquitaine, une ambition forte qui se heurte à la réalité

Tableau 9: ETP dévolus à l'interdépartementalité en Nouvelle Aquitaine (2016)

ETP dévolus à l'Interdépartementalité par site et par mission	Inspection contrôle	MOSTRA[79]	Politique de la ville	Appui aux politiques jeunesse	Autres
Bordeaux	3	1	4		2
Poitiers	1	5	1	1	
Limoges	2		0,5	1	
TOTAL	6	6	5,5	2	2

Source : Mission à partir des données transmises par la DJJSCS

Les missions interministérielles[80] devraient concerner *in fine*, selon la direction régionale, 21,5 ETP[81] avec la répartition suivante : quatre postes budgétaires (3,5 ETP) à Limoges, huit à Poitiers et dix à Bordeaux avec une répartition très diversifiée des métiers selon les lieux, alors que les prévisions théoriques tablaient sur 31,1 ETP en 2018.L'interdépartementalité n'ayant été encore réellement ni mise en place ni déployée sur le territoire, il est impossible à ce jour d'évaluer dans la réalité le nombre d'ETP que cette mission apporte en soutien à chaque DD et le nombre d'agents que la MICOREMI comportera.

D'autre part, alors que la mission de tarification est en voie d'interdépartementalisation au sein du service budgétaire et financier des établissements et services sociaux à Limoges, cette tâche n'est pas évaluée en termes de renfort interdépartemental alors qu'elle prend déjà en charge cette mission pour les DDI de l'ex-Auvergne.

En dernier lieu, toutes les compétences potentielles ne sont pas encore exploitées, comme celles de la MOSTRA, qui ne sont encore reconnues que par les services de l'ancienne région Poitou-Charentes, qui a travaillé avec ce service d'observation et de statistique avant la réforme. Toutefois, les membres de la MOSTRA sont bien comptés dans les renforts interdépartementaux.

Si l'on se place, comme a essayé de le faire la mission, du point de vue des départements, il est impossible de chiffrer, à ce jour, le renfort apporté aux directions départementales, DDI par DDI.

3.4.2 Une interdépartementalité à construire dans les Hauts-de-France

Les forces consacrées à l'interdépartementalité dans la région sont actuellement évalués à 5,55 ETP (2,55 à Amiens et 3 à Lille) sur des missions reprises par la direction régionale[82]. On est loin à ce jour des 13 ETP évalués par le SGMCAS en 2015. Le renfort départemental pour ce qui concerne la tarification a été très précisément quantifié pour chaque DDI comme cela est indiqué ci-dessous.

Tableau 10 : renforts attendus sur la tarification par les DDI des Hauts-de-France

	Total
DDCS Aisne	0,5
DDCS Nord	2
DDCS Oise	0,9
DDCS Pas-de-Calais	1,5
DDCS Somme	0,02
TOTAL	4,92

Source : DRJSCS

[79] MOSTRA : mission d'observation, statistiques, ressources et audit.
[80] Pour la description de la MICOREMI, voir annexe 3.
[81] D'autres documents, rédigés lors de la préfiguration, identifient 24 ETP.
[82] Source : DRJSCS Hauts-de-France.

Il est apparu que le travail effectué sur l'interdépartementalité est encore en construction : par exemple la feuille de route de la mission régionale interdépartementale inspection, contrôle, audit, évaluation (ICAE) prévoit un renfort évalué à 0,75 ETP par l'appui apporté par la DR lors des contrôles[83]. Ce soutien devrait être renforcé avec deux ETP en DR.

Pour la tarification, l'organisation et les effectifs sont encore à clarifier : la mise en place d'une équipe pour la prise en charge régionale de la tarification des mandataires judiciaires (institutions) a fait l'objet d'une feuille de route dont la dernière version a été validée en collège des directeurs du 28 octobre dernier. Le protocole d'organisation prévoit quatre ETP, un A chargé à 50 % de l'animation et trois B dont un chargé d'animation. Dans une note du 16 décembre 2016 rédigée à la demande de la mission, la direction note que seuls trois ETP sont prévus pour la cellule tarification pour un premier temps : un A et deux B (seul un agent de cette cellule a été identifié à ce jour, les autres postes sont vacants, ce qui compromet son fonctionnement opérationnel au 1er janvier 2017), pour 4,92 ETP actuellement occupés à cette tâche en DDI.

3.4.3 AuRA : un pari presque tenu en termes de renfort en ETP, mais des pratiques interdépartementales non comptabilisées

Au titre de l'interdépartementalité, au 31 décembre 2016, 5,5 postes budgétaires, soit 4,8 ETP étaient déjà positionnés : 1 ETP à Lyon pour la cellule contentieux /logement, 2,8 ETP à la cellule tarification sociale à Clermont-Ferrand, 1 ETP sur la mission ICE (les 0,5 ETP manquant sont un agent en congés longue durée), soit 1,2 ETP de moins que ce qui avait été prévu en 2015.

En revanche, dans cette région où la tradition interdépartementale en mode M3 est bien ancrée (sur le domaine des sports de montagne et notamment du ski), la quantification de ces renforts entre départements n'a pas été effectuée et ne fera pas partie de la réflexion de la direction régionale sur le sujet. Seule la modalité de l'exercice par la direction régionale de missions départementales (M1) a été prise en compte, ce qui fausse la vision comptable des renforts au titre de l'interdépartementalité et minimise le rôle réel joué par les services départementaux.

3.4.4 Pays de la Loire : une interdépartementalité en construction sur des bases solides en lien avec les effets leviers du rapprochement DR/DDD

Aucun engagement sur le renfort attendu en matière d'interdépartementalité n'était connu en 2015. À ce jour, 1,1 ETP du niveau régional a été identifié comme exerçant des missions pour le compte du niveau départemental lors du chantier sur les effets leviers. Il s'agit de 0,2 ETP sur l'information jeunesse et la mobilité internationale des jeunes, 0,6 ETP pour le service civique et 0,3 ETP sur le soutien à la citoyenneté. Ce relevé témoigne d'un travail très précis sur les missions et les personnes qui les conduisent.

Les renforts potentiels en ETP sur le chantier de l'interdépartementalité (6 chantiers en cours) ou du suivi des effets levier de la construction de la DRD n'ont pas fait l'objet, à ce jour, d'un chiffrage.

En termes de renfort départemental, la clarté n'est donc, objectivement, pas de mise. Les calendriers, les approches fines et les méthodes ont été différentes selon les régions, et l'exercice de comptage des effectifs ne démontre pas de réelle efficacité dans la mesure où il est difficile de faire la part des choses entre des transferts bruts du niveau régional vers le niveau départemental, des mutations volontaires vers d'autres régions voire d'autres administrations, ou des glissements, dans le même service, d'agents d'un pôle à un autre. A cela s'ajoutent les départs en retraite ou les annulations de remplacement suite à la réduction des effectifs du plan triennal de réduction de la masse salariale. Il conviendra donc d'évaluer clairement les renforts départementaux une fois terminé l'ensemble de ces mouvements.

[83] La DR des Hauts-de-France a appuyé 47 contrôles pour un total de 162 jours soit 0,75 ETP.

Recommandation n°9 :	**Définir clairement entre DR et les DDI la notion de renfort du niveau départemental par le niveau régional (domaines d'applications concernés, règles du jeu et processus de déclenchement de l'appui et quantification).**

4 LA REALITE DE MISE EN ŒUVRE DE SIX POLITIQUES PUBLIQUES

Quelle application des recommandations du rapport de décembre 2015 ?

Conformément à l'attente du SGMCAS, la mission a analysé le degré d'application de cinq préconisations suivantes, figurant dans le rapport interministériel« missions et organisation des DRJSCS et des DDCS(PP) dans le cadre de la création des DRDJSCS » remis en décembre 2015 et de l'effectivité de la réalité de la mission considérée comme un des piliers de l'interdépartementalité, l'inspection-contrôle.

1 La tarification dans le domaine social (recommandation n°5)

2 La politique de la ville (recommandation n°6)

3 La politique sportive (les CTS) (recommandation n°12)

4 La politique de jeunesse (les BAFA/BAFD) (recommandation n°11)

5 La cartographie des missions et de la répartition des activités relevant de chaque niveau territorial, notamment dans le champ, de la formation et des certifications (recommandation n°7)

6 L'inspection et le contrôle dans le cadre des missions transversales et/ou interdépartementales

Les rapporteurs ont voulu constater si la nouvelle organisation des services avait un impact sur les modalités de mise en œuvre de ces politiques et permettait une répartition plus claire des missions entre les niveaux régional et départemental. Afin de ne pas alourdir le texte de cet état des lieux, les rapporteurs renvoient le lecteur aux annexes pour la présentation synthétique des contenus des missions.

4.1 La tarification dans le domaine social (annexe 5)

Rappel de la recommandation n°5 : appliquer le principe du pilotage régional de la tarification tout en conduisant le dialogue de gestion au niveau départemental.

Dans ce domaine complexe des mesures sociales, les trois volets qui relèvent directement de cette problématique de la « tarification » concernent les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), les services de mandataires judiciaires de la protection des majeurs et les centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

En effet, l'intervention financière de l'État s'opère, pour les 3 dossiers cités, sur la base d'analyse des profils budgétaires des structures, qui, en qualité d'opérateurs, assurent le service d'accueil et d'accompagnement social des publics en difficulté (CHRS, CADA) ou la protection/tutelle dans le cas des mandataires judiciaires, qui peuvent être institutionnels ou privés.

Ce travail, traditionnellement effectué par les directions, repose sur des « dialogues de gestion » entre les services de l'État et les opérateurs, qui, en fonction de leurs besoins et de leurs charges (coût complet) vont recevoir des aides sur la base d'un tarif à la place déterminé après un examen de leur budget.

Or, d'une part, une commande est passée aux DRDJSCS via les directives nationales d'orientation (DNO)[84] ainsi que sur la base des objectifs de la réforme de faire figurer l'offre de tarification régionale au profit des DDCS(PP) dans l'interdépartementalité alors que la recommandation ci-dessus, datant de fin 2015, incite à une partition des tâches entre les deux niveaux, selon un principe de réalité.

La forte injonction du SGMCAS à voir figurer cette offre de service dans les organigrammes a été suivie dans les quatre régions visitées.

Dans les Hauts-de-France, la DRDJSCS s'est donné l'objectif d'assurer la totalité de la tarification dans le domaine des majeurs protégés d'ici fin 2017, et d'envisager la même démarche pour les CHRS si la première étape s'avère concluante.

[84] DNO 2016 (extrait objectifs de la DGCS). OBJECTIF : Poursuivre la convergence tarifaire des services mandataires.

En Nouvelle Aquitaine et en AuRA, ce sont les deux antennes de Limoges et Clermont-Ferrand qui ont été « spécialisées » sur cette mission, mais avec des différences notables entre les deux schémas, particulièrement pour des raisons de compétences des agents responsables concernés et d'effectifs dédiés.

En Pays de Loire, en revanche, les DDCS(PP) n'expriment pas à ce jour de besoins spécifiques en ce domaine et assument cette mission en intégralité.

En conclusion, cette mission peut effectivement avoir vocation à être, au moins pour partie, et en accord avec les services départementaux, dévolue aux DRDJSCS dans le cadre d'une offre de service et d'un rôle de pilotage de politique publique. Cependant, à ce stade, avec les effectifs en baisse, la fragilité des antennes spécialisées en ce domaine, l'attente d'une modélisation inachevée de la méthode de tarification par la DGCS et les crispations dans la gouvernance entre les niveaux régional et départemental, ce sujet demeure « pendant ».

La mission a d'ailleurs relevé que les DRDJSCS visitées ont, dans un premier temps, été au-delà de la recommandation de 2015 en affichant une offre de service régionale globale incluant la conduite des dialogues de gestion, mais que le principe de réalité les conduit, à ce stade, à devoir réduire cette ambition.

4.2 La politique de la ville (annexe 6)

Rappel de la recommandation n°6 : affirmer clairement le caractère départemental de la politique de la ville sans interdire un concours de la DRJSCS dans l'animation et la coordination régionale de cette politique, la formation des acteurs et les dispositifs dont le pilotage est expressément confié à ces services par le CGET ».

La mission s'est interrogée sur la valeur ajoutée que pourrait apporter le niveau régional sur ce champ au-delà des missions qui lui reviennent naturellement. Le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a souhaité confier des compétences de pilotage, de suivi et d'évaluation aux DR. Les réponses des interlocuteurs locaux montrent que cette plus-value recherchée par le CGET ne pourra être mise en œuvre sans une articulation forte avec les services du SGAR.

En Pays de la Loire, la politique de la ville est fortement coordonnée par le SGAR avec les trois services régionaux piliers, dont la DRJSCS qui porte le plan de mobilisation pour les valeurs de la République, la formation des adultes relais, les réunions régionales des délégués du préfet, l'expertise en matière de lutte contre les discriminations et le suivi des centres de ressources. Les services de politique de la ville sont tous en préfecture, les DDI n'ont pas d'expertise sur le domaine.

La direction régionale des Hauts-de-France en 2016 a montré la volonté de spécifier le cadre d'intervention du niveau régional et de rechercher une articulation et une complémentarité avec le niveau territorial.

Les orientations pour 2017 ont été définies en novembre 2016 avec le soutien à la citoyenneté et à l'égalité républicaine, l'appui et le soutien des politiques de professionnalisation des adultes relais, le déploiement du plan de formation aux valeurs de la république et laïcité, les opérations « les portes du temps ». La mobilisation des dispositifs régionaux pour l'éducation et le plan parrainage vers les entreprises font aussi partie de cette programmation dont la partie financière est co-pilotée avec le SGAR.

Pour la direction régionale de Nouvelle Aquitaine, l'échelon régional doit être facilitateur et animateur d'une politique pour laquelle elle ne peut assurer ni pilotage, ni coordination d'une politique ancrée dans l'infra départemental. La politique de la ville est partagée entre le SGAR et la direction régionale d'un côté, les DDI et les préfectures de l'autre. Pour que le niveau régional soit légitime, il faut que le SGAR donne une mission claire à la DRJSCS. Sans cadre de référence, qui définisse clairement leur complémentarité, le rôle de la DR peut apparaitre comme superfétatoire.

La vision de deux directions départementales où les préfectures sont en charge du sujet, est claire : il ne peut y avoir de valeur ajoutée du niveau régional dans ce cas où la préfecture ne fait pas appel à la DDI. Par exemple, en Charente, la DDCS a seulement été activée pour le pilotage d'un groupe de travail sur le non accès aux droits dans des quartiers prioritaires. Il n'y a pas eu une seule réunion des services de l'État sur la politique de la ville.

Selon le SGAR d'AuRA, la valeur ajoutée des DR pourrait être l'appui, le conseil et l'aide méthodologique pour les DDI qui mettent en œuvre cette politique interministérielle sur le terrain, directement sur les territoires en contrat de ville. Il serait néanmoins paradoxal que les DR soient en pointe sur cette politique alors qu'elles ne travaillent pas en interministérialité, contrairement aux DDI. Les DR pourraient être aussi une instance de coordination des DDI : il note

cependant la difficulté pour les DR à coordonner cette politique sur un territoire où la politique de la ville est de la compétence des préfectures et non des DDI.

Les DR peinent encore à trouver leur place exacte dans le dispositif de politique de la ville. En dehors des programmes dont elles sont responsables, du fait de leur désignation par le CGET, du pilotage et de l'animation des centres de ressources et du lancement et du suivi d'appels à projets pluri-départementaux, elles essaient de trouver une nouvelle légitimité en s'appuyant à la fois sur leur reconnaissance par les SGAR qui pourraient leur tracer un cadre d'intervention, et sur les DDD lorsque celles-ci ont une compétence en politique de la ville.

Alors qu'elles ne sont pas RBOP pour le programme 147, et que toutes n'ont pas mis en œuvre des programmes d'évaluation des associations ou des projets menés dans le cadre de la politique de la ville, les DR, particulièrement dans les régions où les préfectures ont la compétence en politique de la ville ne sont pas reconnues par les préfets de département sur ce champ. C'est en progressant dans la mise en place d'une programmation dont le CGET devra mesurer la réelle plus-value que les DR pourront, si elles le doivent, s'y imposer.

En conclusion, certaines DRDJSCS ont eu tendance à chercher à dépasser le champ d'intervention qui leur a été octroyé par le CGET, dans le cadre de la politique de la ville (formations, coordination, animation) pour afficher une position stratégique, mais la réalité indique que leur rôle est aujourd'hui modeste et que cette politique est d'abord départementale. Toutefois, des intentions aujourd'hui sont esquissées par le CGET qui serait prêt à expérimenter une délégation aux DRDJSCS du pilotage du BOP 147.

Si cela se concrétisait, la position des DRDJSCS, vis-à-vis des SGAR, des préfectures et des DDI aurait certainement vocation à évoluer.

4.3 La politique sportive (annexe 7)

Rappel de la recommandation n°12 : « prévoir, dans les lettres de mission des CTS, une quote-part d'activités dédiées au soutien aux politiques territoriales mises en œuvre par les services déconcentrés (directive DS mise en œuvre par les DRJSCS).

Cette recommandation se proposait d'inciter les DRJSCS, gestionnaires des CTS, fonctionnaires de l'État placés auprès des structures fédérales fédérations nationales ou ligues régionales[85] à mobiliser ces agents sur des quotités de temps sur des politiques prioritaires, éducatives et de cohésion sociale.

Ce sont au total 354 conseillers techniques, à compétence régionale ou nationale qui exercent sur l'ensemble des 4 régions visitées par les rapporteurs : 116 en Nouvelle Aquitaine, 150 en Auvergne-Rhône-Alpes, 47 dans les Hauts-de-France et 41 en Pays de Loire.

La mission a pu observer que cet objectif est pris en compte par les directeurs régionaux, qui se sont employés à établir des lettres de mission à ces cadres techniques pour les intégrer à l'effort global des services en faveur de la réduction des inégalités d'accès au sport, de l'éducation à la citoyenneté, à la création d'emplois,…

Il s'agit en effet d'appliquer les instructions de la direction des sports, qui incitent d'ailleurs les fédérations à jouer un rôle dans l'effort national de réduction des inégalités d'accès aux activités éducatives dont le sport, dans les conventions nationale d'objectifs.

Cependant, les rapporteurs ont pu noter que des marges de progression demeuraient pour que ce principe ne soit pas seulement un appendice des lettres de mission et prenne tout son sens dans les projets de services, à venir des DRDJSCS. Un élément de contexte supplémentaire constitue un autre frein à cette mobilisation des CTS au service des départements : il s'agit de la fusion des ligues régionales sportives pour une mise en adéquation de leurs périmètres de compétences avec ceux des nouvelles grandes régions. Cet

[85] Agents relevant des statuts de« professeurs de sport » (PS) ou de« conseillers techniques pédagogiques supérieurs »(CTPS).

exercice en cours, rendu obligatoire par le code du sport[86], pourrait avoir comme conséquence une centralisation des postes de CTS aux chefs-lieux de région.

Ainsi, la DRDJSCS des Hauts-de-France a rédigé des lettres de mission claires en ce sens et en a fourni quelques exemples à la mission ; la DRDJSCS de la Nouvelle Aquitaine a expliqué que des CTS étaient impliqués dans les campagnes de répartition des fonds du CNDS[87], ainsi que dans les formations certifications et développement de l'emploi sportif.

En revanche, la DRDJSCS d'AuRA n'a pas, à ce jour, concrétisé l'objectif qu'elle avait annoncé dans le cadre d'un séminaire régional présidé par le préfet de région en 2014, de mobiliser les CTS dans les politiques publiques de cohésion sociale via le sport. Cette position s'explique en grande partie par le fait que le directeur régional a affiché très clairement vouloir assurer à Lyon, un pilotage stratégique notamment de la politique du sport de haut niveau (qui n'est plus une priorité dans l'ex Auvergne) en s'appuyant sur ces cadres techniques et en mobilisant les ressources du CNDS dans le cadre d'une stratégie régionale en appui sur les projets fédéraux des ligues régionales.

La mobilisation des CTS dans le cadre de ce programme de stratégie fédérale régionale a, par voie de conséquence, placé en second plan la possibilité de les impliquer fortement dans des politiques transversales de cohésion sociale via le vecteur sportif.

Dans une telle logique, une DDCS(PP) qui, dans le cadre de la politique de la ville, ou dans un objectif de développement local par le sport, voudrait abonder les crédits du CGET ou d'une collectivité pour développer une opération particulière ne peut plus vraiment le faire, sauf au moyen des enveloppes ciblées telles que l'emploi ou le sport féminin. Par ailleurs, les DDCS(PP) indiquent que ce choix de méthode coupe les services de la proximité avec les opérateurs locaux, qui, souvent, contribuent à d'autres politiques publiques.

À ce titre, la recommandation n°13 faisant suite à celle qui vient d'être analysée, qui préconisait, elle, une révision de la carte des implantations de CTS afin d'envisager d'en doter les DDCS(PP), est, à ce jour, inenvisageable.

Cette force de frappe, d'abord au service de la performance sportive, pourrait certainement être renforcée dans le cadre d'une politique mieux répartie entre l'État, le mouvement sportif et les collectivités.

Dans l'absolu, l'action des CTS pourrait, de fait, être significative pour la conduite des politiques transversales, mais la décision de certains DRJSCS de minimiser à l'extrême les enveloppes régionales du CNDS et le choix de prioriser les stratégies sportives fédérales, légitimes par ailleurs, font que la généralisation de lettres de mission aux CTS qui donneraient du poids à l'investissement de l'État - régional et départemental - dans les politiques sportives, reste à construire.

Les conditions de la mise en œuvre d'une véritable stratégie sportive régionale, qui devrait être concertée avec les DDCS(PP) et les collectivités territoriales, ne sont pas, à ce stade, réunies : les collectivités régionales sont en cours de réorganisation ; elles prennent en charge les CREPS, transformés récemment en établissements publics locaux de formation, en essayant de valoriser ces établissements dans leur propre stratégie en faveur du sport de haut niveau ou du sport pour tous. Parallèlement, les services de l'État, qui connaissent des réformes successives et des baisses d'effectifs significatifs peinent à définir des axes d'intervention lisibles et structurants faute de moyens, même si la présence de conseillers techniques sportifs « placés auprès » des fédérations sportives ou de leur organes déconcentrés a vocation à renforcer la place de l'État dans ces politiques.

Enfin, la contribution du niveau départemental du réseau JSCS ne peut, aujourd'hui qu'être modeste au regard des moyens mais aussi face à l'urgence sociale qui, pour les préfets, prend très largement le pas sur toute autre préoccupation dans le périmètre de l'action publique dont ils ont la charge.

[86] L'annexe I-5 art R 131-1 et R 131-11 du code du sport stipule que les fédérations peuvent constituer, sous forme d'associations de la loi 1901(…) des organismes régionaux ou départementaux (…) dont le ressort territorial ne peut être autre que celui des services déconcentrés du ministère chargé des sports(..).

[87] Centre national de développement du Sport : établissement public administratif sous tutelle du ministère chargé des sports, créé en 2006 pour répartir au sein du mouvement sportif les ressources affectées au développement du sport pour tous par la loi de finances ; ressources issues de taxations sur les recettes fiscales prélevées sur les loteries, jeux en ligne et droits de retransmissions de compétitions TV et autres supports.

4.4 La politique de jeunesse (les BAFA/BAFD - annexe 8)

Rappel de la recommandation n°11 : « Tenir compte de l'allègement significatif des charges d'activités liées au BAFA et BAFD pour laisser aux DRJSCS et aux DDCS (PP) le soin de déterminer le bon niveau de prise en charge des activités de gestion administrative incombant à ces services ».

Le législateur place « sous la protection du représentant de l'État dans le département, tout mineur dès son inscription dans un établissement scolaire, accueilli hors du domicile parental à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs, dans le cadre d'un accueil collectif à caractère éducatif » (art. L.227-4 du code de l'action sociale et des familles). Cette mission régalienne relève de l'autorité du préfet de département et est assurée par les DDCS(PP). En ce qui concerne l'organisation des formations et la délivrance des brevets d'aptitude aux fonctions d'animateur et de directeur en accueils collectifs de mineurs, le décret n° 2015-872 du 15 juillet 2015 introduit une réforme[88]. Celle-ci a, dans le champ de la gestion des formations et des diplômes de l'encadrement des séjours, pour objectif de simplifier les procédures, de déléguer plus de responsabilités aux opérateurs (organisateurs et organismes de formation) et de mieux répartir les missions entre les niveaux départemental et régional.

Parallèlement, et dans un objectif affiché de dématérialisation et donc de simplification des procédures, mais aussi de réduction des effectifs, des applications informatiques dédiées respectivement à la déclaration des séjours (application BAFA-BAFD) et à la gestion des brevets d'aptitudes (application GAM) ont été mises à la disposition des services. Ces outils sont considérés comme efficaces et plutôt opérants, et à ce titre, les services enregistrent un gain de temps, même si ces modalités de procédures en ligne ne sont pas exemptes de risques[89] et peuvent parfois conduire à une gestion « mécanique » des dossiers et à un appauvrissement du contrôle a priori sur pièces.

Quant à la répartition des missions entre les niveaux régional et départemental, il est prévu le découpage suivant :

Au niveau départemental : enregistrement et contrôle a priori des séjours par les DDCS(PP) ; inspection/contrôle in situ du déroulement des séjours ; validation des stages pratiques des aspirants au BAFA.

Au niveau régional : l'habilitation et le contrôle des organismes de formation ; la gestion des BAFD ; la validation des stages théoriques des BAFA ; la contribution, au sein des missions régionales « inspection-contrôle » (MRICE) aux inspections et contrôles des séjours.

Or, dans les régions où la mission s'est déplacée, les DD assurent, de fait, l'ensemble des étapes du déroulement des stages et de l'attribution des BAFA au cours du jury final. Globalement, la mission n'a relevé de difficulté particulière ni pour la mise en œuvre, très départementale des missions ACM et du BAFA, ni du BAFD, sauf à relever que peu de contrôle d'organismes et/ou de sessions de formation sont effectuées, aujourd'hui par les directions régionales, compétentes sur ce champ.

Toutefois, un essai de répartition des missions, notamment dans les régions où il y a rapprochement des DRJSCS avec les directions départementales déléguées (DR**D**JSCS), les DRDJSCS, ont tendance à installer les services « accueils de mineurs » qui comprennent les unités chargées des BAFA et/ou des BAFD, dans les services des formations-certifications pourtant dédiés aux formations professionnelles, sans que des partages clairs ne soient établis avec les services « ACM » des DDD, qui sont pourtant les lieux de pratiques des animateurs et directeurs formés.

Ces nouvelles organisations régionales, à géométrie variable, qui séparent le service des accueils de mineurs de celui des BAFA-BAFD, pourtant étroitement lié au précédant a pu, dans certaines régions, peut

[89] Un risque d'erreurs dans la saisie des noms des intervenants des centres de vacances par les opérateurs dans le logiciel, qui peuvent aboutir à une perte d'efficacité du lien automatique que l'application a prévue avec les services des casiers judiciaires et amenuiser voire annuler le contrôle d'honorabilité ; une lecture très « automatique » des attestations de stages des candidats à l'animation qui peuvent laisser passer des appréciations négatives sur les compétences et comportements des stagiaires, et qui peut conduire à une moindre qualité des brevets délivrés.

entraîner un traitement trop parcellisé de ce domaine en entraînant une perte d'efficacité et de proximité avec les opérateurs et de lisibilité pour les usagers.

Si, en soi, ce choix peut s'expliquer, il constitue néanmoins un frein à une conduite cohérente et efficace des campagnes d'inspections et de contrôles qui sont, depuis quelques années considérées comme une mission prioritaire des services de l'État et qui donne lieu à de fortes incitations à une approche « interdépartementale ».

Le fort investissement des directions départementales dans le domaine de la protection des mineurs en séjours de vacances collectifs demeure, même si, dans certaines zones géographiques, les effectifs et les compétences s'amenuisent. En effet, cette mission régalienne, qui, par ailleurs débouche sur du conseil et de l'accompagnement auprès des structures concernées constituent, de l'avis de nombreux agents, un élément de légitimité à leur action.

En conclusion, les rapporteurs n'ont pas noté de difficultés techniques particulières dans la mise en œuvre de ces missions redéfinies par la réforme et avec les outils informatiques dédiés, mais ils ont pu se rendre compte que la recommandation n°10 du précédent rapport n'avait pas particulièrement retenu l'attention des DRDJSCS, qui ont largement laissé les DDCS(PP) assurer une grande partie de la gestion de ces sujets, hormis la question des habilitations des organismes de formation.

Or, une clarification des responsabilités sur ce champ d'activités entre les niveaux régional et départemental par les directions d'administration concernées (DJEPVA et DS) ne serait pas superflue, en procédant à un diagnostic partagé de la situation entre DRDJSCS et DDCS(PP) et à la définition, par la MRICE, d'objectifs de performance et de qualité à atteindre déterminés par les administrations centrales.

4.5 Des missions qui n'ont pas amélioré la légitimité de chacun des niveaux, excepté le domaine des formations et des certifications

Les services régionaux chargés des formations, certifications et des politiques d'accès à l'emploi des professions des domaines sociaux, médico-sociaux, et de l'animation socioculturelle et sportive ont l'avantage de bénéficier de la légitimité réglementaire sur cette compétence qui est « régionale » sans ambigüité, même si la récente réforme des diplômes[90] dans les champs des métiers de l'animation sportive et socioculturelle n'est, pour l'instant, pas encore mise en œuvre de façon complète..

À y regarder de plus près, cette réforme, qui pour une grande part, revisite totalement les méthodes de composition des jurys ainsi que les procédures d'habilitation des organismes de formation, parallèlement au nombre et aux contenus pédagogiques des modules de formation a, objectivement, un impact certain sur l'organisation et les missions des services régionaux consacrés à ce sujet.

Pour accompagner cette réforme, conduite concomitamment aux travaux de réorganisation des DR(D)JSCS, la sous-direction de la direction des sports, compétente pour les formations de son champ et celui de la jeunesse (DSC), a organisé « un tour de France » des services pour établir un diagnostic des situations, proposer des formations adaptées et personnalisées, mis en place une application idoine (FORÖMES) relevé les freins.

Le retour de ces investigations que le bureau de la coordination, des certifications et du service public de formation (DSC2) a effectuées conclut par un constat de fonctionnement satisfaisant du réseau des chefs de pôles régulièrement réuni en administration centrale, mais aussi par l'observation de persistance de difficultés internes aux services et externes.

[90] La réforme du système de formation professionnelle du champ du sport et de l'animation s'inscrit dans le cadre de la modernisation de l'action publique. Elle se fonde sur le décret n° 2015-1527 du 24 novembre 2016 et l'arrêté du 27 décembre 2015 relatifs au brevet professionnel, au diplôme d'État et au diplôme d'État supérieur de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport entrés en vigueur au 1er janvier 2016. Ces textes sont consolidés dans le code du sport (sous sections 1 et 2bis de la section 1 du chapitre II du titre I).

Sur le premier point, le bureau DSC2 relève une appropriation insuffisante des nouveaux textes par les équipes régionales et une rédaction pas toujours lisible. À cela s'ajoute les contraintes de la prise en compte des mesures relatives à l'apprentissage, qui concerne largement le secteur des formations sportives ou de l'animation, qui viennent de connaître également une réforme profonde.

Cet état de fait engendre des incompréhensions du public et des partenaires, et en conséquence, des contentieux que les DR(D)JSCS doivent ensuite traiter.

Quant aux motifs externes, ils relèvent du contexte de la réorganisation des services, qui, souvent, déstabilise les pôles dans leurs relations avec les partenaires de la formation ou de l'emploi ainsi que dans leur composition, leur pilotage et leurs compétences techniques.

Ce sujet est général et particulièrement saillant dans les régions qui disposent d'antennes, à qui des segments d'activités sont confiés, ce qui crée des difficultés supplémentaires.

En effet, la répartition entre la DRDJSCS siège et les antennes, des missions dans ce domaine, les charges d'instruction, d'organisation de jury et de suivi des organismes de formation en fonction de la nature des diplômes et de l'architecture des formations n'est pas simple et a donné lieu à des compromis entre les deux niveaux parfois difficilement acceptés par les agents.

C'est le cas à Limoges ou à Poitiers, deux sites qui revendiquaient l'ingénierie de certains diplômes sportifs cohérents avec les compétences des cadres sportifs et l'existence de sites de pratiques particulièrement adaptées à certaines pratiques sportives.

Pour illustrer le propos, le chef de service de Limoges, adjoint du chef de pôle « formations certifications » de Bordeaux a tenu à conserver le pilotage de brevets professionnels « sports pour tous », « équitation », « pêche de loisirs » pour lesquels une expérience existait localement et où l'environnement naturel du Limousin se prêtait aux activités pratiques.

Au-delà de ces éléments, la mission a également pu relever que dans le domaine de l'emploi, qui représente un enjeu économique régional certain, les DRDJSCS n'avaient pas toujours un siège au sein des instances régionales telles que le comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP). Ce sont plutôt les DIRECCTE et les DRAAF qui y représentent l'Etat. Si néanmoins, les services des formations/certifications/emplois des DRDJSCS parviennent à participer aux travaux régionaux, dans des commissions ou groupes de travail préalables à la tenue des CREFOP visant à favoriser l'accès aux formations et à l'emploi des candidats aux professions sociales ou d'animation socioculturelle et sportive, l'impact de ce secteur, souvent développé en milieu associatif ou la sphère de l'économie sociale et solidaire s'avère souvent sous-estimé.

Enfin, la forte pression du secteur des formations sanitaires et sociales pour unifier ses procédures avec celles du sport et de la jeunesse, pourtant singulières à quoi s'ajoute la progression de l'intégration de ces cursus de formation dans les filières universitaires constituent des éléments de contexte supplémentaires susceptibles de réduire l'influence et la capacité de pilotage des DRDJSCS dans le concert des acteurs de cette politique publique.

Pour information, sur un chiffre moyen annuel de 18 000 diplômes délivrés par le ministère de la jeunesse et des sports, 7 000 diplômes et qualifications ont été délivrés dans le domaine des professions de l'animation socioculturelle et sportive en 2016 dans les 4 régions couvertes par la présente mission : 2 938 en AuRA, 1 823 en Nouvelle Aquitaine, 1 270 en Pays de Loire, 982 dans les Hauts-de-France.

En conclusion, les rapporteurs constatent que si, jusqu'aujourd'hui, la compétence en matière de formations-certification-emplois demeure un pan non contesté du champ d'activité des DR(D)JSC, ce secteur exige aujourd'hui un réexamen complet à l'aune de la réforme des collectivités, des politiques de l'apprentissage et de l'emploi ainsi que des compétences pointues, à la fois techniques et juridiques que ce type de mission requiert au sein des services.

4.6 L'inspection et le contrôle : une mission placée au cœur de la stratégie régionale d'appui au niveau départemental

L'exemple de la mission « inspection-contrôle », qui, depuis 2012, fait l'objet d'un suivi particulier du SGMCAS en s'inspirant des travaux mis en place au moment de la création des ARS est, à ce titre, assez parlant.

Si l'objectif de structuration de ces missions régionales, dédiées à la professionnalisation des inspections et des contrôles dans le but de renforcer le rôle protecteur (régalien) de l'État vis-à-vis des « usagers » ou « ayant-droits » de dispositifs financés par les pouvoirs publics, est cohérent avec les axes de réforme depuis une décennie, à ce stade, la démarche n'en est qu'à la pose de sa première pierre. Pour expliquer cette situation, on peut avancer plusieurs motifs :

- cette démarche de création de mission régionale d'inspection et de contrôle (MRICE) a d'abord mis en avant l'obligation de « mutualiser » les métiers, les méthodes et les objectifs du nouveau grand périmètre des affaires sociales, de la jeunesse, des sports, de la politique de la ville afin de construire des outils uniformes de programmation, de contrôles, de rapport et de reporting quantitatif ;
- cette ambition, certes explicitée, commentée dans des comités de programmation, des réunions techniques ou autres séminaires n'ont, d'abord, guère été portées par les chefs de service, directeurs régionaux ou adjoints, totalement happés par les problématiques d'hébergement d'urgence, de migrants ou autres plans interministériels très exigeants. Parallèlement, les agents désignés pour assurer le rôle de référents ne l'ont pas toujours été par choix ou sur la base de leurs spécialités professionnelles et quasi exclusivement dans le vivier des agents issus des affaires sociales ; les directions d'administration centrales, prescriptrices de la réglementation se sont trouvées un peu dépossédées de leur rôle d'animateur en ce domaine et dépassées par les calendriers de réunions établis par le SGMCAS. Les DD, qui n'étaient pas directement intégrées dans ce réseau de référents, ont plutôt subi ces travaux ou s'en sont désintéressées, en privilégiant leur domaine de compétence, sous l'autorité des préfets et sans saisir la plus-value que pouvait apporter la DRJSCS ;
- lorsqu'en 2014-2015, il a été décidé de renforcer le niveau départemental et que le décret du 30 décembre 2015 a sacralisé ce principe et imposé de trouver des voies de collaboration interdépartementales ou d'appui régional aux départements, les DRJSCS ont, sur la base des MRICE existantes[91] créé des missions transversales, comprenant plusieurs volets dont l'inspection et le contrôle. Toutefois, les DR ne se sont pas, faute de temps, de moyens, de bonne connaissance des sujets, réellement organisées pour être en capacité d'assurer pleinement cette mission sur l'ensemble du ch***a***mp concerné. Or, ce travail se décompose en plusieurs volets qui requièrent des compétences techniques et une bonne connaissance de la matière, l'analyse des plans de contrôle des directions départementales, le ciblage des zones à risques, l'exploitation des rapports établis, l'apport de conseil a posteriori et la gestion des contentieux en se fondant sur de vraies capacité juridiques ;
- aujourd'hui, les référents régionaux sont identifiés et actifs, mais, d'une part, la plupart des agents positionnés ne connaissent pas l'ensemble des champs couverts par le réseau JSCS, politique de la ville, service civique. D'autre part, ils ne connaissent que peu ou pas les agents aux compétences juridiques pointues qui travaillent dans leur département mais qu'ils n'ont pas forcément identifiés aujourd'hui. Par ailleurs, une part importante du débat entre référents porte sur des revendications relatives à leur statut, qu'ils veulent aligner sur celui de chef de pôles siégeant au COPIL de la DR et primé comme il se doit en fonction de leur emploi ;
- ainsi, même si les travaux du niveau national font progresser les contenus de cette mission, il s'avère que l'apport concret des DRDJSCS à l'inspection et au contrôle - voire à l'évaluation des politiques publiques - n'est pas encore très opérationnel.

[91] Lorsque les DRJSCS ont été créées, perduraient, dans certains services, les missions d'information, de contrôle et d'évaluation des ex-DRASS. En 2010, les statisticiens de l'INSEE qui portaient ces services ont été, pour la plupart, transférés aux ARS.

L'observation du fonctionnement « en devenir » des MRICE de Nouvelle Aquitaine ou AuRA, qui s'appuient sur des agents volontaristes, rend compte de cet angle de vision très « restreint » et insuffisamment fondé sur une analyse des métiers et des besoins.

Ainsi, le DRA de Bordeaux, chargé des missions transversales, y compris de la MRICE connaît peu le secteur et ses enjeux, et considère que sa mission consiste à mettre en place une procédure normée qui permette une mise à disposition d'agents de la DRDJSCS dans la direction des départements demandeurs. Dans cet esprit, il a créé des fiches d'intervention très formelles qui sont renseignées par les directions départementales sans qu'en amont le responsable de la MRICE, adjoint au DRA ne se soit documenté sur la réalité des plans de contrôle des départements, des enjeux, des risques déjà perçus dans de précédents contrôles dans les domaines concernés. Par ailleurs, il apparaît que le responsable de la MRICE, un fonctionnaire qui a été démis de son emploi fonctionnel depuis 2010, ne manifeste pas non plus, d'engagement réel sur cette mission.

Dans cette logique, et sur la base d'une concertation minimale très formelle, un ou 2 agents de la DRDJSCS sont désignés après qu'ils ont fait des propositions de disponibilités pour assurer des contrôles sporadiques, qui font monter le chiffre de contrôles de 3 à 8… mais sans qu'un retour qualitatif ne soit organisé.

Dans le champ des contrôles des ACM, d'établissements d'activités physiques sportives, ou de professionnels, les référents MRICE, pour 95 % issus des rangs des affaires sociales, sont mal à l'aise. Quant aux politiques relevant de la DGCS, très nombreuses, si les référents disposent de savoir-faire, l'accumulation des besoins et les difficultés de mise en œuvre à l'interne comme à l'externe, semblent freiner fortement la mise en application des politiques de contrôles.

Cela dit, à la décharge des DRDJSCS, il est également vrai que certains départements, méfiants vis à vis du service régional, ne cherchent pas non plus à partager une expertise sur un terrain qu'ils considèrent de leur seule compétence et qui leur laisse une légitimité locale.

Si les DRDJSCS ne prennent pas le temps de bien connaître les réalités départementales dans le champ de l'inspection et du contrôle et n'apportent pas un appui juridique en termes de conseils, de veille juridique ou de traitement de contentieux, les DD ne verront pas très concrètement la plus-value apportée par la DRDJSCS et considèreront, pour certaines, que le renfort régional est mal défini et trop restreint.

Dans ce contexte, certaines DDI se tournent plutôt vers les services juridiques des préfectures pour la rédaction d'actes administratifs complexes ou de mémoires en défense par exemple.

Certes, les préfectures, notamment dans le cadre du Plan Préfecture Nouvelle Génération peuvent apporter ce service qui s'inscrit logiquement dans le mouvement de mutualisation des moyens de fonctionnement et des coûts des « services supports » de l'État sur le budget opérationnel de programme 333.

Des exemples territoriaux très différents

La mission tient à évoquer la méthode adoptée par la DRDJSCS des Pays de Loire, région dont le périmètre territorial n'a pas été modifié.

La MRICE y est pilotée par un cadre des affaires sociales, avec le concours d'un cadre expérimenté issu du champ de la jeunesse et des sports qui d'une part anime les travaux avec les directions départementales, très investies sur les contrôles d'accueils de mineurs et d'établissements sportifs et d'autre part se saisit des contenus des plans de contrôle, du repérage de risques, du reporting des travaux des DDI vers les directions d'administration centrale en procédant progressivement à l'analyse qualitative des rapports de contrôle dans un but de définition d'une stratégie régionale.

Cette démarche présente plusieurs avantages :

- avoir tiré son origine dans les travaux menés par les groupes « projet » initiés par la DRDJSCS pour définir, avec les DDI, les axes de travail sur la base de l'analyse des besoins (un diagnostic territorial a été réalisé en amont) (cf. document)[92],
- être fondée sur l'évaluation à la fois des moyens internes, ainsi que des forces et faiblesses des acteurs,
- avoir été inscrite dans les objectifs d'offres de service proposées par la mission d'appui transversal et territorial (MATT) de la DRDJSCS,
- être portée par des agents issus des deux périmètres « métiers » Jeunesse et Sports et Cohésion Sociale,
- avoir identifié un référent juridique aux compétences pointues et reconnues, qui assure une veille juridique et juridictionnel, traite des contentieux, conseille, produit des notes.

Ces quatre piliers méthodologiques expliquent aisément le fonctionnement plutôt vertueux qui se met en place en pays de Loire en matière d'inspection et de contrôle, même si la démarche n'est ni aboutie, ni totalement sécurisée face aux risques de perte d'effectifs annoncée.

En région Rhône-Alpes, la responsable de la MRICE, ex-secrétaire générale de la DDCS du Rhône, assistée de 2 autres agents IAS montre une réelle bonne volonté à développer une coordination de ces travaux, portant aussi bien sur le champ social que sur celui de la jeunesse et des sports.

À ce titre, elle a, depuis juillet 2016, chargé un professeur de sport affecté à l'antenne de Clermont-Ferrand de conduire des contrôles au nom de la DRJSCS dans les accueils de mineurs et les établissements d'activités physiques et sportives.

En fait, cet agent a, hormis cette mission, beaucoup d'autres champs d'activités à couvrir, et doit faire face à un territoire vaste. En conséquence, il a déclaré à la mission qu'il n'avait pu conduire que des inspections dans les accueils de mineurs au cours de l'été 2016 et pas dans le domaine sportif et que les déplacements avaient été très lourds. Par ailleurs, de par sa résidence administrative en Auvergne, il est difficile pour lui de s'associer facilement aux travaux régionaux.

Si on ajoute qu'aujourd'hui, la DRDJSCS a peu de relations, sur ce domaine, avec les départements alpins, souvent très bien organisés et reconnus pour leur expertise sur le terrains des contrôles de activités de montagne, des professions et des établissements, le bilan de l'efficacité d'une MRICE qui quasi essentiellement établit les tableaux quantitatifs des contrôles effectués par consolidation des données départementales - certes très bien faits - peut être considéré comme décevant.

Il convient cependant de souligner l'effort de la MRICE pour organiser des journées de formation sur des thématiques ciblées, qui sont appréciées ainsi que des échanges réguliers avec les directions départementales.

En effet, cette grande région, très marquée par la pratique sportive de plein air aussi bien que par l'accueil de mineurs en séjours collectifs devrait, dans le cadre de la MRICE, être à même d'analyser sur le fond, les campagnes de contrôles effectués, de suivre et de réunir les contentieux de ces domaines (notamment sur l'installation de professionnels occasionnels étrangers, ou l'enseignement du ski ou de l'alpinisme) afin d'améliorer encore les performances, communiquer, rendre compte, faire savoir, en appui sur les compétences qui existent sur le terrain.

Dans le domaine social, l'enjeu est également de taille et les mesures nombreuses.

Enfin, en Nouvelle Aquitaine comme en Auvergne-Rhône-Alpes, mais également dans les Hauts-de-France, aucun repérage systématique des agents dotés de compétences particulières, telles que l'expertise juridique ou technique, ou de motivation exprimée n'est vraiment recherchée pour asseoir un savoir-faire, une ressource qui sécuriserait les agents et donnerait du sens et de la méthode à cette mission.

On peut constater également que l'exploitation des contrôles pour repérer des zones de risques et améliorer le champ des contrôles ciblés est toujours totalement assumée par les DDCS ou DDCSPP.

En conclusion, la mission constate, encore une fois que la création, en DRDJSCS, de structures ou de services de coopération ou d'appui, tel que l'inspection et le contrôle, avec et au bénéfice des DDI ou plus globalement des services de l'État doit impérativement s'ancrer dans la réalité des politiques locales, répondre à des besoins identifiés et mesurés, prendre en compte l'expérience et la connaissance des DDI.

[92] Cf. document « chantier interdépartementalité dans le réseau « cohésion sociale » des services de l'État en Pays de Loire. Point d'étape. Au 08.12.2016.

CONCLUSION

Le constat dressé par la mission est à ce jour peu encourageant. Les bonnes pratiques relevées, en Pays-de-la-Loire pour la qualité de la réflexion sur l'interdépartementalité tant sur le nombre de sujets relevés que sur les méthodes employées, ou la construction d'un service de tarification en Nouvelle Aquitaine sont difficilement reproductibles dans un environnement où le temps n'a pas été laissé aux directeurs régionaux pour construire sur les quatre piliers de la réforme.

Si les renforts départementaux en effectifs peuvent être poursuivis, cela ne pourra être fait qu'au prix de sacrifices importants qui mettraient en péril l'exercice des fonctions des directions régionales : plusieurs directeurs l'ont écrit, soutenus par les préfets de région. Il est donc impératif qu'il soit mis fin immédiatement à la baisse des effectifs sur le programme 124 et qu'une réflexion commence sur l'inversion de la tendance. La mise en place de l'interdépartementalité a été précipitée et brouillonne et ne s'est pas fondée sur la réalité des coopérations existantes entre départements. Pour produire les effets attendus, elle doit dépasser les chantiers de l'inspection-contrôle et de la tarification pour s'étendre à tous les champs susceptibles d'être pris en charge par les DDD ou les DDI comme chefs de file. La construction des DRDJSCS, avec la mise en place de secrétariats généraux communs et d'antennes est véritablement fragile, alors que la répartition des compétences entre DR et DDD reste souvent inadéquate et que la gouvernance des nouvelles organisations peine à être efficace. Ces édifices, construits trop rapidement, sont trop récents pour qu'il soit possible d'en évaluer l'efficacité ou même la pérennité. Cependant, il ne faudra pas hésiter à détricoter pour reconstruire autrement, sur des bases plus sûres, lorsque cela sera nécessaire.

Les préconisations de la mission peuvent apparaître comme techniques et opérationnelles, sans lien avec le constat très pessimiste et redondantes avec les propositions de la mission précédente. Cependant, si le COPIL de la réforme et notamment le SGMCAS s'en saisit et qu'elles sont réellement mises en œuvre, au-delà de la simple rédaction de documents, les conditions de réussite de cette réforme seront profondément renforcées. Il est aussi certain que le calendrier de la réforme sera repoussé au-delà de fin 2018.

Pour ce faire, la mission insiste sur le fait qu'il faut donner aux équipes de direction le temps et les marges de manœuvre suffisantes pour conduire à bien cette réforme. Les directions régionales, les DDD et, en parallèle, les DDI ont été soumises à un calendrier frénétique depuis deux ans. La question d'un modèle unique de direction régionale n'est plus à poser : elles seront modulaires pour s'adapter aux choix effectués en fonction des diagnostics territoriaux.

Il est aujourd'hui nécessaire de les laisser reconstruire pour conserver l'esprit de la réforme afin de conforter l'État départemental, de positionner les services des directions régionales comme stratèges face aux nouvelles collectivités régionales et de clarifier les missions et les compétences entre les niveaux national, régional et départemental. Pour ce faire, il est important de leur laisser une marge de manœuvre réelle et de ne pas les contraindre par des textes trop nombreux et trop détaillés.