



INSPECTION GENERALE  
DES AFFAIRES SOCIALES

N° RM2011-156P

INSPECTION GENERALE  
DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

N° 11-I-19

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

**RAPPORT  
TOME 1**

Établi par

**Stéphanie Fillion**      **Vincent Maymil**

Inspectrice et inspecteur général des affaires sociales

**Céline Mounier**

Conseillère générale des établissements de santé

**Pierre François**

Inspecteur général de la jeunesse et des sports



# Synthèse

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

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

## Les constats

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

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

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

### **Les recommandations du rapport**

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

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

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

### **Conclusion et plan d'action**

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

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



# Sommaire

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

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

## Introduction

### Cadrage de la mission

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Déroulement de la mission**

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- [46] En dehors de ces trois modalités, les « réseaux d'experts » constituent un autre type d'inter-départementalisation qui se superpose aux trois modalités car pouvant relever alternativement de l'une ou l'autre de ces dernières ; ils ne sont en général pas ou peu formalisés. La formulation « réseau d'experts » ne répond ni précisément à la notion de « réseau », ni à celle « d'expert » mais illustre une forme de coopération. Ces experts sont d'ailleurs plutôt des « spécialistes ». Cette formule a néanmoins été conservée par la mission IGAS-IGJS car elle est employée par le terrain.
- [47] Deux formes de « réseaux d'experts » peuvent être distinguées dans le cadre d'une inter-départementalisation :
- le réseau d'experts, fondé sur le modèle des experts nationaux, consistant à désigner un référent interdépartemental en vue d'assurer une coordination sur tel ou tel sujet (par exemple, la médiation lors d'évènements festifs) ;
  - l'identification « d'experts », référents ou « personnes ressources » pour l'exercice de compétences rares, ces personnes assurant, dans leur domaine de compétence et en plus des fonctions qu'elles exercent au sein d'une direction, la veille et le conseil à destination d'agents d'autres directions (par exemple, l'accès des personnes handicapées aux pratiques sportives et les vacances adaptées organisées).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Mission IGAS-IGJS

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

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

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

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

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

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

##### 2.1.1.1. La perte de proximité

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

[195] D'autres freins existent :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Conclusion et plan d'action

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

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

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

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

Stéphanie Fillion

Vincent Maymil

Céline Mounier

Pierre François

## Les recommandations de la mission

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

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

# Lettre de mission



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

- 4 MAI 2011

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

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

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

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

à

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



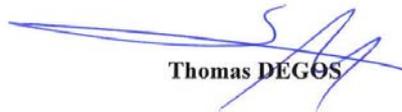
**Philippe GUSTIN**

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



**Gilles LAGARDE**

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



**Thomas DEGOS**

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



**Judith JIGUET**

Copies:

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

## Liste des personnes rencontrées ou interviewées

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

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

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

Patrick Lavaure  
Daniel Watrin

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

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

### **Secrétariat général du Gouvernement**

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

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

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

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

#### Direction générale de la cohésion sociale

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

Direction des sports

Annick Wagner, adjointe au directeur

Claudie Sagnac, sous-directrice de l'action territoriale

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

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

Denis Roux, chef du bureau des équipements sportifs

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

Hélène Fortin, chargée de mission, bureau des équipements sportifs

Mathilde Gouget, sous-direction de l'action territoriale

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

Michel Delagrée, chargé de mission auprès du directeur

Direction des affaires financières, informatiques, immobilières et des services

François Carayon, directeur

Luc Paraire, directeur de projet relations avec les réseaux

Direction des ressources humaines

Michèle Kirry, directrice

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

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

Clarisse Pamies, cheffe de projet

Alexandrine Hommage-Ferroussier, chargée de mission RGPP

Fanny Corman, équipe appui DGME

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

Philippe Castanet, sous-directeur de l'administration territoriale

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

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

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

**Secrétariat général à la ville**

Pascal Florentin, secrétaire général adjoint

Guillaume de Chanlaire, sous-directeur interministériel et opérateurs

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

Grégory Valot, responsable du département « Acsé – contractualisation »

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

Rémi Frentz, directeur général

Michel Villac, secrétaire général

Frédéric Callens, directeur de cabinet

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

Gabrielle de Nadaillac, directrice des affaires financières et du contrôle

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

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

**DRJSCS de Haute-Normandie**

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

**Rhône-Alpes**Préfectures

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

DRJSCS

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

DDCS*DDCS du Rhône*

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

*DDCS de la Drôme*

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

**Alsace**Préfectures

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

DRJSCS

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

DDCS(PP)*DDCS du Bas-Rhin*

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

*DDCSPP du Haut-Rhin*

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

**Centre**Préfectures

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

DRJSCS

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

DDCS (PP)*DDCS du Loiret*

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

*DDCSPP du Loir-et-Cher*

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

---

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

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

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



## Sigles utilisés

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

---

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

## Liste des pièces jointes

Pièce jointe n°1	Note du SGG du 17 juin 2011 relative aux missions des DDI
Pièce jointe n°2	Décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'Etat



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



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

. 7 7 9 / 1 1 / SG

Paris, le 17 JUIN 2011

à

Madame et messieurs les secrétaires généraux des  
ministères

Mesdames et messieurs les préfets

Mesdames et messieurs les directeurs  
départementaux interministériels

Objet : Missions des directions départementales interministérielles

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

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

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

  
Serge LASVIGNES

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

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

#### Les missions des DDI

Synthèse Juin 2011

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

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

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

La réflexion a été conduite en articulant étroitement :

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

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

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

## 1. Les missions des directions départementales interministérielles

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### c. Dans le domaine des territoires

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. Les adaptations en cours

#### a. Des ajustements à court terme

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pour les DDCS, les évolutions concernent :

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

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

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

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

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

NOR: ECOX0400238D

Le Président de la République,

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

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

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

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

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

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

Le Conseil d'Etat entendu ;

Le conseil des ministres entendu,

### **Article 1**

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

### **Article 2**

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

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

La délégation de gestion est publiée.

**Article 3**

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

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

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

**Article 5**

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

**Article 6**

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

Par le Président de la République :

Jacques Chirac

Le Premier ministre,

Jean-Pierre Raffarin

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

des finances et de l'industrie,

Nicolas Sarkozy

Le ministre de la fonction publique

et de la réforme de l'Etat,

Renaud Dutreil

Le secrétaire d'Etat au budget

et à la réforme budgétaire,

Dominique Bussereau