




**COMITE DE PILOTAGE DU DISPOSITIF D'INTERVENTION INTER-INSPECTIONS DANS LES DIRECTIONS
DEPARTEMENTALES INTERMINISTERIELLES**

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

N° 17-009-R



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

Rapport de synthèse 2015 - 2016



- Mars 2017 -



**COMITE DE PILOTAGE DU DISPOSITIF D'INTERVENTION INTER-INSPECTIONS DANS LES DIRECTIONS
DEPARTEMENTALES INTERMINISTERIELLES**

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

N° 17-009-R

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

Rapport de synthèse 2015 - 2016

Etabli sous la coordination de

Werner GAGNERON
Inspecteur général
de l'administration

Sylvie ESCANDE-VILBOIS
Inspectrice générale
de l'administration

- Mars 2017 -

Membres du comité de pilotage inter-inspections pour l'audit des DDI (2015-2017)

IGS - DGCCRF

FRANÇOIS KIRSCHEN

IGJS

PATRICK LAVAURE

CGAAER

SOPHIE VILLERS

Loïc GOUELLO

IGAS

VINCENT MARSALA

CGEDD

LIONEL RIMOUX

THANH-NHUAN NGUYEN

IGA

WERNER GAGNERON (JUSQU'EN JANVIER 2017)

SYLVIE ESCANDE-VILBOIS (A PARTIR DE SEPTEMBRE 2016)

PHILIPPE REY (JUSQU'EN JANVIER 2017)

DOMINIQUE LACROIX (A PARTIR DE FEVRIER 2017)

PAUL-EMMANUEL GRIMONPREZ (A PARTIR DE FEVRIER 2017)

SYNTHESE

Le quatrième rapport de synthèse des missions inter-inspections sur les DDI porte sur celles réalisées depuis l'automne 2015 jusqu'au début 2017, dans 17 directions relevant de 16 départements et de 10 des 13 nouvelles régions.

La dimension interministérielle des DDI a été consolidée, même si les règles de gestion des crédits de politiques publiques en limitent parfois la portée.

Les acquis de l'interministérialité, qui avaient été relevés dans les deux premiers rapports de synthèse des missions dans les DDI, ont été consolidés, mais sans véritable avancée depuis. Des marges de progression subsistent, notamment dans le domaine de la cohésion sociale.

L'activité de contrôle, au cœur des compétences des DDI, constitue un levier de rapprochement des cultures et des pratiques professionnelles, notamment à travers les plans de contrôle. Dans un contexte de réduction des moyens et d'attente forte sur l'action de l'Etat, la collaboration entre services s'impose en la matière et doit faire l'objet d'une vigilance redoublée. Le principe de plans départementaux de contrôle interservices devrait être généralisé.

Une réflexion est à mener par ailleurs sur l'évolution de la nature, du champ et des modalités du contrôle restant éventuellement à exercer par les services de l'Etat dans les domaines dont la compétence est reprise de façon croissante par les collectivités territoriales.

Les règles de gestion restent cependant un frein à la pleine expression de cette transversalité. Si les crédits des moyens de fonctionnement des services régionaux et départementaux de l'Etat sont regroupés dans le programme 333, la gestion des moyens budgétaires des politiques publiques reste toujours trop strictement cloisonnée, ce qui limite les mobilités des agents, rend plus difficile la bonne adaptation des politiques aux spécificités des territoires et les approches interministérielles.

Les DDI restent des structures fragiles, ce qui nécessite des mesures de soutien.

Après quelques années où l'exercice des missions a pu être globalement maintenu, le risque de voir certaines d'entre elles délaissées ou très réduites est de plus en plus avéré. Dans les domaines touchés par les transferts de compétences aux collectivités, des sollicitations continuent parfois d'être adressées aux DDI par les ministères. Les choix réalisés doivent être clairement assumés ou arbitrés pour éviter de brouiller la perception de leurs missions par les DDI et leurs partenaires.

Par ailleurs, de nouvelles missions se développent : par exemple celles liées à la problématique de l'hébergement d'urgence et à la gestion des demandeurs d'asile par les DDCS, celles de l'accompagnement des porteurs de projet par les DDT (nouveau conseil aux territoires).

En matière d'effectifs, certaines DDI arrivent à la limite de ce qui est soutenable.

La réduction très importante des effectifs depuis 2010, certes consécutive en partie à des transferts de missions, pose désormais la question d'un socle minimal d'effectifs pour les DDI dans les départements en deçà d'un certain seuil démographique, les partages d'expertise ou une plus grande polyvalence ne pouvant compenser à elles seules ces réductions. C'est en particulier le cas des secrétariats généraux, qui restent fragiles et doivent assurer une gestion de proximité complexe et qui n'a pas été allégée, malgré les

orientations de convergence. La gestion des personnels reste ministérielle, rendant les mutualisations difficiles et peu rentables. Une simplification de la gestion de proximité des ressources humaines doit donc être recherchée.

Une attention particulière doit être portée à l'encadrement intermédiaire, ainsi qu'au développement de la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences. Les difficultés d'attirer ou de fidéliser les agents dans des départements très ruraux ou dans certains départements urbains imposent de mettre en œuvre des solutions concrètes, qui sont d'ailleurs bien connues (cotation des postes, avancements, régimes indemnitaires, etc.).

Malgré ces fragilités, les DDI sont un échelon essentiel et reconnu de l'action de l'Etat, dont le positionnement à l'égard du niveau régional, des collectivités territoriales comme de la préfecture doit cependant être reprecisé.

Les missions dans les DDI montrent l'intérêt de disposer d'un projet de service, qui évite de voir les directions exposées au risque de se cantonner dans la gestion de procédures et de dispositifs et leur permet d'assumer pleinement leur rôle d'animation, tout en s'adaptant aux spécificités de leur territoire. Un tel projet est par ailleurs l'occasion de clarifier le positionnement des services de l'Etat et la répartition des rôles dans les domaines ayant fait l'objet de transferts de compétences aux collectivités territoriales. De manière générale, le pilotage interne des DDI gagnerait à être mieux formalisé.

Les rapports réalisés en 2015 et 2016 montrent que les relations avec les usagers restent importantes. Les dispositifs innovants – par exemple les guichets uniques des autorisations environnementales – ne sont toutefois pas encore arrivés à maturité.

Dans les relations avec les partenaires institutionnels ou professionnels, les DDI sont reconnues comme des interlocuteurs essentiels, même si des rapports font état d'un manque de visibilité sur leur champ d'action propre. Les relations avec les professions ou activités contrôlées pourraient être enrichies par la diffusion de synthèses des contrôles menés par les DDI dans ces secteurs. Enfin, les relations avec les associations de consommateurs semblent s'être distendues.

La grande proximité entre les préfets et les membres de l'équipe préfectorale d'une part, et les DDI de l'autre, déjà soulignée dans les précédents rapports de synthèse, se confirme. Les bonnes relations avec les autres DDI permettent de consolider l'approche interministérielle des politiques publiques. En revanche, les relations avec le niveau infradépartemental de l'Etat devraient être clarifiées et approfondies, dans un contexte de reconfiguration de ce niveau.

En matière de gestion de crise, les DDI sont bien intégrées dans le dispositif préfectoral, aussi bien pour la planification, la préparation que pour la gestion des crises, mais là aussi des fragilités se font jour, notamment pour pouvoir faire face à des crises dans la durée.

Il faudra enfin être attentif aux équilibres entre le niveau départemental et le niveau régional.

Bien qu'ait été acté un principe de stabilité des DDI, des évolutions non négligeables sont intervenues dans leur organisation (organisations interdépartementales dans quelques sites des services CCRF ou constitution des DRDJSCS), dans l'objectif de dégager des moyens d'expertise complémentaires.

La réforme des régions devrait à terme entraîner d'autres évolutions dans les DDI. Elle a conduit dans un premier temps les directions régionales, occupées à leur propre réorganisation, à être moins présentes dans le pilotage et l'accompagnement des DDI. Dans les très grandes régions, les DDI mesurent déjà

l'évolution de cette mission du niveau régional. Il conviendra de s'assurer que ce rôle d'animation des directions régionales à l'égard des DDI soit toujours assuré avec la même intensité et que le rééquilibrage relatif au profit du niveau départemental, qui doit accompagner la réforme, devienne une réalité. En 2016, il était cependant encore trop tôt pour se prononcer sur sa mise en œuvre, qui ne pourra être appréhendée que dans les rapports sur les DDI de 2017.

TABLE DES RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

PRIORITES	DESTINATAIRES	RECOMMANDATIONS
1	DSAF-ministères	n°5 : Clarifier les relations entre les DDI et le niveau infra-départemental de l'Etat (sous-préfets, implantations territoriales).
1	DSAF-ministères-DR-DDI	n°6 : Rappeler aux DDI l'importance de leur participation aux instances de coordination et d'information régionale et aux directions régionales leur rôle d'animation à l'égard des DDI, en particulier dans le contexte de la création de nouvelles régions.
1	DSAF- DGAFP-ministères	<p>n°7 : Définir le socle minimal de fonctionnement d'une DDI en termes d'effectifs et de compétences métiers, notamment s'agissant des départements en deçà d'un certain seuil démographique.</p> <p>n°8 : Rendre prioritaire la simplification de la gestion de proximité des ressources humaines et s'assurer du maintien des compétences requises pour la gestion RH et comptable des DDI.</p> <p>n°10 : Mettre en œuvre les moyens de rendre plus attractifs les recrutements dans les départements en difficulté, hyper-ruraux ou urbains, par exemple en bonifiant ce type de postes dans les parcours de carrière (cotation des postes, régime indemnitaire, fléchage de certaines affectations, logement...).</p>
2	DSAF-ministères-préfets- DR-DDI	n°11 : Faire un bilan interministériel des pratiques du dialogue de gestion budgétaire et RH appliqué aux DDI aux niveau régional et départemental et de la marge de manœuvre réelle existante (notamment de l'utilisation des réserves régionales).

Missions d'examen de l'organisation et du fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI)
Rapport de synthèse 2015 - 2016

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

- Recommandation n°1 : Généraliser le principe de plans départementaux coordonnés des contrôles qui favorisent la bonne articulation avec le niveau régional, renforcent les capacités d'action départementale et favorisent l'émergence d'une culture professionnelle commune. En complément, dans les champs décentralisés, organiser la coordination des contrôles réalisés par l'Etat et par les collectivités territoriales. 19
- Recommandation n°2 : Demander aux DDI qui ne s'en sont pas encore doté, d'élaborer un projet de service, comportant notamment l'identification des compétences métiers et des missions prioritaires. Le cas échéant, le projet de service pourra être l'occasion de clarifier le positionnement des services de l'Etat et la répartition des rôles dans les domaines ayant fait l'objet de transferts de compétences aux collectivités territoriales. 21
- Recommandation n°3 : Encourager la formalisation des outils de pilotage conçus par les DDI et organiser leur diffusion à titre de bonne pratique à destination des directeurs de DDI. En interne, encourager la communication aux agents de données de suivi de l'activité d'ensemble de leur DDI. 21
- Recommandation n°4 : Demander aux services en charge de missions de contrôles d'élaborer, à l'échelle appropriée, des synthèses annuelles à présenter aux représentants des secteurs professionnels contrôlés pour encourager les bonnes pratiques et contribuer à prévenir les irrégularités. 24
- Recommandation n°5 : Clarifier les relations entre les DDI et le niveau infra-départemental de l'Etat (sous-préfets, implantations territoriales). 26
- Recommandation n°6 : Rappeler aux DDI l'importance de leur participation aux instances de coordination et d'information régionale et aux directions régionales leur rôle d'animation à l'égard des DDI, en particulier dans le contexte de la création de nouvelles régions. 27
- Recommandation n°7 : Définir le socle minimal de fonctionnement d'une DDI en termes d'effectifs et de compétences métiers, notamment s'agissant des départements en deçà d'un certain seuil démographique. 29
- Recommandation n°8 : Rendre prioritaire la simplification de la gestion de proximité des ressources humaines et s'assurer du maintien des compétences requises pour la gestion des ressources humaines et la gestion budgétaire et comptable des DDI. 30
- Recommandation n°9 : Encourager les démarches de GPEEC au niveau départemental et les articuler avec des schémas régionaux d'évolution des effectifs, des compétences et des métiers. ... 31
- Recommandation n°10 : Mettre en oeuvre les moyens de rendre plus attractifs les recrutements dans les départements en difficulté, hyper-ruraux ou urbains, par exemple en bonifiant ce type de postes dans le parcours de carrière (cotation des postes, régime indemnitaire, fléchage de certaines affectations, logement...). 31
- Recommandation n°11 : Faire un bilan interministériel des pratiques du dialogue de gestion budgétaire et ressources humaines appliqué aux DDI aux niveau régional et départemental et de la marge de manœuvre réelle existante (notamment de l'utilisation des réserves régionales). 34

SOMMAIRE

Synthèse	5
Table des recommandations prioritaires	9
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport.....	11
Introduction.....	15
1 Organisation et missions des DDI	17
1.1 L'organisation départementale des DDI reste stable tout en étant l'objet d'expérimentations et d'une forte restructuration au niveau infra-départemental.....	17
1.1.1 <i>Le maintien des acquis de l'interministérialité non exclusif de fortes identités métiers</i>	<i>17</i>
1.1.2 <i>Des aménagements et des expérimentations en cours ou à venir</i>	<i>17</i>
1.1.3 <i>La restructuration des implantations territoriales des DDI</i>	<i>18</i>
1.2 L'évolution des missions des DDI rend leur pilotage stratégique indispensable.....	18
1.2.1 <i>L'évolution des missions et des métiers au rythme des transferts de compétence, des réductions de moyens et du développement de nouveaux besoins.....</i>	<i>18</i>
1.2.2 <i>Le management des DDI à l'aide des projets de service et d'autres outils de pilotage.....</i>	<i>20</i>
1.3 L'intervention en situations de crise place les DDI au cœur de l'action de l'Etat en département	21
1.3.1 <i>Le rôle bien assuré des DDI dans l'intervention de proximité</i>	<i>22</i>
1.3.2 <i>Les points de vigilance signalés pour garder une capacité de réaction adaptée aux risques</i>	<i>22</i>
2 Relations des DDI avec leurs usagers et partenaires et avec les administrations territoriales et nationales.....	23
2.1 Les DDI conservent d'importantes relations avec les usagers.....	23
2.2 Les DDI sont au cœur d'un réseau de partenaires institutionnels ou professionnels	23
2.2.1 <i>Avec les collectivités territoriales.....</i>	<i>23</i>
2.2.2 <i>Avec les professionnels des différents secteurs</i>	<i>24</i>
2.2.3 <i>Avec les associations.....</i>	<i>24</i>
2.3 Les relations avec le préfet et entre DDI sont confiantes mais appellent des clarifications au niveau infra-départemental de l'Etat	25
2.3.1 <i>Une grande proximité avec le préfet et les membres du corps préfectoral.....</i>	<i>25</i>
2.3.2 <i>Des relations d'intensité variable mais sans difficulté avec les autres DDI</i>	<i>25</i>
2.3.3 <i>Des relations à reconstruire au niveau infra-départemental de l'Etat</i>	<i>25</i>
2.4 Le pilotage et l'animation des DDI par les directions régionales ont été impactés par la réforme régionale ²⁶	
2.4.1 <i>Différents impacts de la réforme régionale sur les DDI</i>	<i>26</i>
2.4.2 <i>Un pilotage et une animation régionale appréciés mais inégalement développés.....</i>	<i>27</i>

2.5 Les relations avec les administrations centrales dépendent de l'animation de réseaux métiers nationaux	27
3 Moyens humains, financiers et logistiques des DDI	29
3.1 La forte réduction des effectifs depuis 5 ans pose la question de l'adéquation missions-moyens	29
3.1.1 <i>Une gestion des effectifs de plus en plus complexe</i>	29
3.1.2 <i>Une inégale adéquation des ressources métiers aux missions</i>	32
3.2 Les moyens budgétaires se mutualisent pour les fonctions soutien, hors RH	33
3.2.1 <i>Une nouvelle mutualisation des moyens de fonctionnement</i>	33
3.2.2 <i>Une gestion des moyens budgétaires des politiques publiques toujours strictement cloisonnée</i>	33
3.3 Les mutualisations des moyens de l'Etat se poursuivent	34
3.3.1 <i>Une gestion des outils numériques et systèmes d'information inégalement adaptée aux besoins</i>	34
3.3.2 <i>Une situation immobilière progressivement améliorée</i>	36
3.3.3 <i>Le développement des autres mutualisations</i>	36
Conclusion	37
Annexes	39
Annexe n° 1 : Lettre de mission	41
Annexe n° 2 : Liste des rapports coordonnés par le comité de pilotage et retenus pour le rapport de synthèse 2015-2016	44
Annexe n° 3 : Cartographie des DDI examinées depuis 2012.....	46
Annexe n° 4 : Glossaire de sigles et acronymes.....	48

INTRODUCTION

Les directions départementales interministérielles (DDI) mettent en œuvre, depuis 2011, les missions de l'Etat au niveau départemental. Nées de la réorganisation de l'Etat territoriale engagée en 2010, elles ont rassemblé en leur sein des services relevant de ministères différents et sont placées sous l'autorité directe du préfet. Leurs moyens de fonctionnement courant sont majoritairement attribués par les services du Premier ministre qui nomment les directeurs départementaux. Vecteur de l'unité d'action de l'Etat sur le territoire, les DDI mettent en œuvre les politiques publiques élaborées par les ministères et relayées par les directions régionales. Au plus proche des usagers et des partenaires publics et privés de l'Etat, les DDI sont en première ligne pour la mise en œuvre des politiques nationales. Leurs actions permanentes d'expertise, de coordination, de concertation, d'information, de prévention, d'instruction, d'autorisation et de contrôle sont ponctuées par leurs interventions rapides en situation d'urgence. Du soutien aux associations, notamment celles intervenant en matière d'insertion sociale à la coordination des plans de prévention des risques naturels, de l'aide aux agriculteurs à la coordination de la politique du logement, du contrôle des accueils collectifs de mineurs au soutien des activités sportives pour tous, de la sécurité routière au contrôle vétérinaire, pour ne citer que ces missions, les métiers exercés par les agents des DDI sont multiples. Ils ont été impactés par l'évolution des compétences et la diminution des effectifs de l'Etat sur le territoire.

Pour accompagner la mise en place puis le fonctionnement des DDI, des examens de l'organisation et du fonctionnement de ces structures associent depuis 2011¹ les inspections générales et conseils généraux compétents au sein de missions coordonnées par un comité de pilotage inter-inspections travaillant en étroite relation avec la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre. L'ensemble des rapports particuliers fait l'objet d'une procédure contradictoire avec les services départementaux. Il en résulte des recommandations à l'adresse tant des administrations territoriales que nationales que les rapports ont développées à partir de 2016. Depuis cette année également, se tiennent des réunions de suivi des rapports et des plans d'action qui en résultent avec les représentants départementaux et nationaux concernés, sous le pilotage de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, et en présence des secrétariats généraux des ministères concernés.

Le présent rapport constitue le quatrième rapport de synthèse des missions et porte sur celles réalisées depuis l'automne 2015² jusqu'au début 2017. Il présente de façon thématique les principaux constats des missions effectuées sur la période dans 17 directions de 16 départements de 10 des 13 nouvelles régions :

- directions départementales des territoires et directions départementales des territoires et de la mer (DDT(M)) de Charente-Maritime ; de Seine-et-Marne ; des Ardennes ; du Val-d'Oise ; des Bouches du Rhône ; de la Manche ; de la Meurthe et Moselle ; de la Côte-d'Or et du Rhône ;
- directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) de la Loire-Atlantique ; de la Seine-et-Marne et de la Seine-Saint-Denis ;
- directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) de la Lozère et de la Haute-Marne ;
- directions départementales de la protection des populations (DDPP) de l'Hérault ; de la Somme et de la Vienne.

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

² Voir en annexes 2 et 3 la liste des rapports concernés.

En outre, a été réalisé un rapport d'ensemble sur le dialogue social et la prévention des risques psychosociaux dans les DDI. Ce rapport a été remis en octobre 2016 au Premier ministre et diffusé dans le cadre des instances de concertation.

Le choix des DDI examinées a répondu à un souci de représentativité statistique ou à la prise en compte de problématiques spécifiques, suivant un programme arrêté par les services du Secrétaire général du Gouvernement en concertation avec le comité de pilotage inter-inspections.

La période sous revue est marquée par le contexte de la réforme régionale, de la réaffirmation de l'intervention de l'Etat au niveau départemental et de nouveaux transferts de compétences aux collectivités territoriales dans le contexte de la mise en œuvre de la loi NOTRe³. Parallèlement, la mise en œuvre de mesures de simplification pour l'utilisateur et la mobilisation sur les situations d'urgence, notamment pour l'accueil des migrants, mais aussi pour faire face aux intempéries, aux crises sanitaires ainsi qu'au renforcement des mesures de sécurité liées à l'état d'urgence ont marqué l'actualité du travail des 29 900 agents exerçant en DDI⁴.

Le présent rapport dresse un portrait des DDI tel qu'il ressort de l'échantillon visité. Le constat souligne l'expertise et la mobilisation de ces services mais les inspecteurs missionnés ont appelé l'attention sur plusieurs éléments qui pourraient altérer ou restreignent déjà la capacité d'intervention de l'Etat. Ces points de vigilance sont repris dans ce rapport de synthèse et concernent principalement : la préservation de ressources d'expertise en certains domaines, la taille critique de certaines directions, l'inégale adéquation entre les missions et les moyens selon les secteurs et les départements.

³ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

⁴ Bilan social des DDI 2015, DSAF.

1 ORGANISATION ET MISSIONS DES DDI

1.1 L'organisation départementale des DDI reste stable tout en étant l'objet d'expérimentations et d'une forte restructuration au niveau infra-départemental

1.1.1 Le maintien des acquis de l'interministérialité non exclusif de fortes identités métiers

Le rapport de synthèse 2014⁵ concluait qu'au sein de l'échantillon de DDI concernées par cet exercice, les deux tiers étaient parvenues à une organisation permettant de réelles synergies entre les secteurs qui relevaient auparavant de directions différentes, avec cependant le plus souvent, un seul service de DDI effectivement mixte.

Dans les DDI examinées en 2015-2016, la situation ne semble pas avoir beaucoup évolué : les avancées du travail interministériel ont été consolidées comme par exemple l'harmonisation du contentieux ou le regroupement des missions d'inspection et d'agrément des établissements avec celles relatives à la conformité, la qualité et la loyauté des produits alimentaires. Toutefois, des fonctionnements séparés ou le maintien dans les organigrammes de services non mixtes n'ont pas permis dans toutes les DDI de faire progresser la culture commune des agents autant que cela aurait été souhaitable. Ce constat concerne en particulier le secteur social, jeunesse et sports et celui du contrôle de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Les DDI bénéficient d'une antériorité dans le rapprochement des métiers, mais y demeurent les appellations colorées identifiant les origines bleue, verte ou rouge des agents. Un rapport signale le cas particulier des DDI en Ile-de-France pilotées par un trinôme de direction avec un directeur et deux adjoints, ce qui peut être source de confusion dans la répartition des rôles et contrarier l'interministérialité. Dans l'exercice de leur mission, les agents ont une approche qui prend de plus en plus en compte les dimensions interministérielles.

1.1.2 Des aménagements et des expérimentations en cours ou à venir

Le principe de stabilité des DDI acté dans un contexte de réforme régionale s'avère d'une application relative au vu des évolutions engagées sous l'autorité des services du Premier ministre : expérimentations de services interdépartementaux au sein des directions pour les missions CCRF sous forme de délégation de gestion ou de fonctions interdépartementales ; expérimentation de secrétariat général commun dans un département entre les DDI⁶ ; constitution de directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS) dans huit régions métropolitaines⁷.

C'est ainsi que la DRJSCS de Loire-Atlantique est devenue direction départementale déléguée de la DRJSCS au 1^{er} janvier 2016. Un des enjeux est de pouvoir dégager des moyens d'expertise pouvant être mutualisés au profit des directions départementales les moins bien dotées de la région (par exemple la Mayenne et la Sarthe), de renforcer les missions d'évaluation et de contrôle et de mutualiser les cadres notamment des secrétariats généraux. L'évolution requerra une attention accrue à la définition des missions, aux affectations des agents concernés et la résolution de difficultés de rapprochement des régimes de temps de travail et des régimes indemnitaires. Un rapport commandé à plusieurs inspections et conseils généraux permettra de faire le point spécifiquement sur cette expérimentation et d'en tirer les conclusions utiles⁸.

⁵ Rapport de synthèse des missions d'examen de l'organisation et du fonctionnement des DDI réalisées au titre de l'année 2014 – octobre 2015.

⁶ Sarthe.

⁷ Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire Grand Est, Normandie, Nouvelle Aquitaine, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur

⁸ Mission IGA-IGAS-IGJS en cours à la date de rédaction du présent rapport.

Certains rapports évoquent également le fait que la réforme des régions évoquée plus avant, pourrait entraîner des évolutions de structure par la simple nécessité de compenser l'éloignement géographique des chefs-lieux de région en recréant par exemple des échelons de synthèse ou de gestion à des échelles infra-régionales.

1.1.3 La restructuration des implantations territoriales des DDI

L'organisation des implantations territoriales des DDI a fortement évolué depuis leur création. Dans toutes les DDT visitées, les subdivisions territoriales ont été supprimées ou fusionnées. A titre d'exemples, il convient de citer la suppression des quatre implantations de la DDT des Ardennes en 2014 et l'organisation infra-départementale transitoire pour plusieurs DDT (DDTM 13, DDT 21). Les DDPP ont également fermé des antennes (fermeture en 2013 de l'antenne de Béziers de la DDPP de l'Hérault qui ne compte plus qu'une antenne territoriale), tout en gardant cependant une présence forte dans les abattoirs pour répondre à la priorité ministérielle affirmée en ce domaine. Cette évolution des implantations modifie la relation aux usagers, aux partenaires et aux représentants de l'Etat sur le territoire que sont les sous-préfets d'arrondissements. La concentration de l'expertise offre davantage de garanties techniques mais réduit les relations de proximité qui facilitent la veille et la résolution des problèmes non complexes.

1.2 L'évolution des missions des DDI rend leur pilotage stratégique indispensable

1.2.1 L'évolution des missions et des métiers au rythme des transferts de compétence, des réductions de moyens et du développement de nouveaux besoins

Le rapport pour 2014 précisait qu'aucune DDI de l'échantillon ne faisait état de missions indispensables auxquelles il aurait fallu renoncer et que toutes assuraient leurs fonctions régaliennes. Ce constat ne paraît plus valable désormais.

1.2.1.1 Des missions sont délaissées ou réalisées en mode dégradé

La dégradation de certaines missions non prioritaires faute d'effectifs suffisants ou compétents se traduit par :

- des ruptures dans la réalisation de certaines missions techniques du fait de vacances temporaires de poste liées soit à des congés longue maladie, soit à des difficultés à pourvoir des emplois vacants dans le champ de la santé et de protection animale, la forêt, la chasse, le contrôle des ICPE ;
- la réalisation de missions dans des conditions non optimales (absence d'enquêtes sur le terrain dans le domaine de la police de l'eau ; retard dans l'élaboration et l'actualisation des documents dans le domaine des risques et les procédures « environnement »). A ce stade, les risques de dysfonctionnements forts, voire d'erreur dans les procédures sont jugés encore maîtrisés mais le rapport qui en fait état regrette que cette dégradation n'ait pas donné lieu à une anticipation constructive et des choix collectifs ;
- le traitement insuffisant ou l'abandon d'intervention dans des domaines comme le handicap, l'accès à la pratique sportive, la veille concurrentielle dans la commande publique, la participation aux conseils d'administration des établissements d'enseignement agricole.

Dans une DDT, les réunions de la mission interservices de l'eau et de la nature (MISEN) ne se tiennent qu'une année sur deux ; la participation aux visites de sécurité et d'accessibilité des ERP n'est plus assurée, l'instruction des permis de construire relevant encore de la compétence de l'Etat est difficile. Un rapport souligne qu'une DDT d'Ile-de-France n'a plus de personne compétente en expertise routière en dépit de l'importance du domaine routier dans cette région ; deux personnels sur les quatre chargés du contrôle et

du suivi des ICPE manquaient au moment de la mission ce qui ne permettait plus le traitement systématique des mises en demeure des exploitants faites par l'UT/DRIEE. Par ailleurs, l'appui des centres d'expertise du réseau scientifique de l'Etat (CEREMA) apporte un soutien qui n'est pas jugé suffisant au regard des besoins.

Ces évolutions répondent en partie à des directives nationales et tirent les conséquences de transferts de compétences. Elles peuvent de même résulter de mutualisation de fonctions support (compétence marchés publics des DDT par exemple). Elles ne sont pourtant pas toujours clairement assumées ou arbitrées et contribuent pour les DDI et leurs partenaires à une perception parfois brouillée de leur mission. Les projets de service doivent permettre de clarifier et de rendre visibles les priorités et les orientations stratégiques redéfinies des directions départementales (voir recommandation § 1.2.2.1. ci-dessous).

1.2.1.2 L'activité de contrôle est en évolution variable selon les secteurs et les départements

L'activité de contrôle est sans aucun doute au cœur du métier des DDI. La programmation des contrôles est bien maîtrisée (DDCSPP 48) sauf exception. A titre d'exemple, le plan régional et interdépartemental d'inspections-contrôles 2015 (PRICE) traduit une mobilisation certaine pour cette mission dans les objectifs quantitatifs poursuivis. Les objectifs sont atteints dans au moins deux DDCS(PP) (DDCSPP48 et DDSC44) mais la mission menée dans une DDSC a dû constater que le contrôle des accueils collectifs de mineurs y avait été laissé en déshérence.

Son organisation illustre bien les spécificités métiers et les impératifs de la coordination, tant départementale que régionale. Les missions conjointes peuvent favoriser le rapprochement des cultures et des pratiques (DDCS93). Le plan de contrôle et d'inspection peut être considéré comme un sujet transversal au sein de la direction qui mobilise tous les pôles et décline le plan annuel des inspections préparé en région (contrôles des accueils collectifs de mineurs, séjours de vacances pour personnes handicapées, établissements d'activités physiques ou sportives...) (DDCS44). La réduction des agents relevant des corps de contrôle (inspecteur jeunesse et sports par exemple) peut conduire à mobiliser plus encore pour ces missions, des agents d'autres corps (professeur de sport, CEPJ). En DDSCPP, sont relevées des synergies entre le service alimentation et protection du consommateur (APC) et celui chargé de la santé animale (SPA), ainsi qu'avec le service jeunesse, sports, éducation populaire pour le contrôle des accueils collectifs de mineurs.

Le constat en certaines DDI de problèmes persistants de coordination des contrôles y compris entre services d'une même DDPP (peu de contrôles conjoints, quelques cas regrettables de doubles contrôles, faible utilisation de l'outil SORGAL) a conduit à des actions favorisant a minima les échanges d'information. L'"opération interministérielle vacances" (OIV) est un exemple d'action conjointe avec la pratique d'une programmation des contrôles accessibles à tous les services concernés (SA et QSP) et l'adoption d'une grille de contrôle commune. (DDPP34). Dans un contexte de réduction des moyens et d'attente forte sur l'action de l'Etat, la collaboration entre services s'impose et doit faire l'objet d'une vigilance redoublée.

Une réflexion est à mener par ailleurs sur l'évolution de la nature, du champ et des modalités du contrôle restant éventuellement à exercer par les services de l'Etat dans les domaines dont la compétence est reprise de façon croissante par les collectivités territoriales comme par exemple la compétence jeunesse.

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

Des missions de contrôle très spécifiques sont exercées en certains points du territoire et méritent d'être mentionnées pour illustrer la diversité des missions et des cadres d'intervention juridiques et opérationnels des DDI. Ainsi, la DDPP de l'Hérault intervient conjointement avec la DRAAF au port de Sète dans le cadre d'une délégation nationale du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières.

Les rapports qui traitent du cas particulier des relations avec la justice font état pour les DDPP de bonnes relations avec le parquet, facilitées par l'harmonisation du contentieux et dans certaines directions par la désignation d'un unique responsable contentieux (DDPP86, DDPP34, DDPP80) qui a permis un meilleur suivi des dossiers et la forte réduction du nombre de dossiers classés sans suite par les parquets.

1.2.1.3 Des transferts de compétence et de nouveaux besoins conduisent au développement de nouvelles missions

Le rapport de 2014 soulignait que dans les DDTM, les transitions dues à la fin de l'ATESAT et aux évolutions de l'ADS⁹ ont été bien gérées tout en soulignant les risques encourus si un cadrage national ne venait pas préciser les nouvelles missions de « conseil aux territoires », d'« observatoire et prospective » ou le rôle précis et pérenne des antennes territoriales reconfigurées. Depuis lors, une DNO conjointe entre le ministère de l'intérieur et le ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales est venue préciser notamment la notion d'ingénierie territoriale. Toutefois, un rapport fait état d'incompréhension persistante sur l'usage d'une même appellation pour des fonctions différentes et complémentaires assurées d'une part par les DDT et d'autre part les sous-préfets et les services des préfetures.

De même, l'articulation de la politique de la ville entre les services du préfet délégué à l'égalité des chances (PEDEC) et la DDCS n'apparaît pas toujours lisible.

L'hébergement d'urgence et la gestion des demandeurs d'asile a beaucoup mobilisé les services des DDCS (PP) en 2016, qui ont fait preuve d'une forte réactivité et d'une très bonne articulation avec le corps préfectoral (DDCS51, DDCS44).

Un rapport évoque une piste d'externalisation de certaines missions comme cela a été fait pour la mission de service public de l'installation des agriculteurs confiée aux chambres d'agriculture (DDT08).

1.2.2 Le management des DDI à l'aide des projets de service et d'autres outils de pilotage

1.2.2.1 Les projets de service se développent sans être encore généralisés

Plus de cinq ans après la constitution des DDI, l'adoption d'un projet de service là où il n'a pas encore été engagé paraît nécessaire pour partager un constat commun sur les besoins du territoire et la meilleure manière d'y répondre, identifier les métiers et acter les transversalités existantes.

Plusieurs rapports recommandent en effet aux directions concernées d'élaborer un projet de service dont l'absence reflète des difficultés d'organisation, de cohésion, ou de définition des missions dans le contexte de la réduction des effectifs. Faute de projet de service conçu à partir des besoins du territoire et dans un contexte de tension sur les effectifs, les services restent axés sur la gestion de procédures et de dispositifs au risque de délaisser les attentes en termes d'animation. La faiblesse de l'organisation freine la rationalisation transversale des procédures qui simplifie les circuits et évite les doublons d'instruction. Un rapport relève aussi le cas d'une DDCS tournée de plus en plus vers l'urgence et parfaitement réactive aux sollicitations préfectorales et aux urgences nationales mais au détriment des politiques de plus long terme (d'où un certain « mal-être » de la part de certains agents qui souhaitent pouvoir inscrire leurs actions

⁹ Voir glossaire in fine.

également dans la durée comme les agents jeunesse et sports). Certains rapports préconisent un appui de la DSAF pour soutenir une démarche de projet de service parfois difficile à faire aboutir.

Les DDT(M) examinées sont davantage dotées de projets de service même si la démarche peut être encore récente et avoir attendu des conditions immobilières favorables à la restructuration des missions (DDT08).

Un rapport préconise d'intégrer dans le projet de service, la revue des processus et d'en confier le suivi opérationnel à un cadre de haut niveau. (DDTM17)

Dans plusieurs cas, l'engagement ou la révision du projet de service a été reportée en raison du contexte nouveau lié aux fusions de région.

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

Dans le même ordre d'idées, il paraît judicieux que les DDPP en particulier élaborent un plan de continuité d'activité (cf. § 1.3.1 sur la gestion de crise).

1.2.2.2 Les autres outils de pilotage ne semblent pas encore toujours formalisés

Les directeurs de plusieurs DDI (DDCS 44, DDPP86) établissent des plans d'actions par service, sur la base des différentes DNO des ministères, sous la forme d'un tableau identifiant les moyens mobilisés, le calendrier et les objectifs-cible qui peuvent recouper les indicateurs de performance de la LOLF. Des objectifs annuels peuvent en outre être fixés par le préfet. Un rapport recommande que cet ensemble soit rassemblé dans un document unique diffusé aux agents de la DDPP pour « une meilleure lisibilité et une meilleure appropriation par la communauté de travail ».

Une DDI (DDCSPP48) dispose d'un guide de management synthétisant notamment les différentes instances de pilotage. Si un tel document peut s'avérer utile, la pratique peut aussi révéler les limites d'une formalisation excessive dans une petite direction où les questions de coordination sont le plus souvent résolues de façon directe.

Dans une DDT, une enquête sur le moral des agents communiquée au DDTM, au DREAL et au préfet permet de s'assurer de l'adhésion maintenue des agents (DDTM 13).

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

1.3 L'intervention en situations de crise place les DDI au cœur de l'action de l'Etat en département

Le rapport 2014 soulignait qu'en dépit d'une préparation à la gestion de crise globalement correcte, des fragilités altéraient la capacité à intervenir en situation de crise, du fait d'équipes insuffisamment nombreuses ou d'une préparation insuffisante. L'instruction du SGG du 7 octobre 2014 relative au rôle des

DDI dans la prévention, la gestion de la crise et de la post-crise a été déclinée localement et les missions ont examiné l'état de préparation des DDI passées sous revue.

1.3.1 Le rôle bien assuré des DDI dans l'intervention de proximité

Toutes les DDI examinées sont associées aux dispositifs de préparation de la gestion de crise et toutes ont démontré qu'elles sont en mesure de répondre rapidement aux besoins en cas de risques liés aux établissements industriels, aux inondations, aux épizooties majeures, aux accidents routiers graves, par exemple. La sécurité, notamment à l'occasion de manifestations sportives, fait l'objet d'une attention accrue dans le contexte des attentats. Le système d'astreinte fonctionne bien et a manifesté sa réactivité lors des crises subies (DDPP34).

Les plans existent mais sont parfois à actualiser. Les DDI sont bien identifiées comme partenaire pour le SIDPC et associées aux exercices ORSEC, les DDT contribuent notamment à la planification des risques et à la cartographie en phase de préparation ou de crise. Elles y apportent notamment des compétences techniques et l'accès à des bases de données (localisation des cheptels, des commerces...). Un des rapports note les relations constructives avec la plateforme régionale téléphonique de l'ARS pour la mise en œuvre des plans d'urgence sanitaire et la collaboration étroite pour la prévention de certains risques (par exemple pour la lutte contre les insectes vecteurs de maladies).

Pour les missions de protection des populations qui découlent largement d'obligations communautaires, les marges de manœuvre sont plus faibles et il importe en premier lieu d'allouer de façon optimale les compétences rares en coordination avec le niveau régional. L'élaboration d'un plan de continuité d'activité commun à l'ensemble de la direction départementale peut être également un bon moyen de décloisonner les services et d'anticiper la gestion des crises (DDCSPP52).

1.3.2 Les points de vigilance signalés pour garder une capacité de réaction adaptée aux risques

Cependant, la capacité de faire face à des situations de crise dans la durée n'est pas assurée dans les directions aux effectifs les plus réduits. Certains événements ont ainsi révélé la fragilité des moyens humains de directions situées dans des départements hyper-ruraux ou confrontés à des départs à la retraite sur des fonctions clefs et la nécessité d'anticiper certains remplacements (Cf. §3-1 sur l'adéquation des moyens aux missions).

Dans d'autres départements qui ont pourtant fait la preuve de leur capacité de réaction, il a été constaté une inégale actualisation des documents de la valise d'astreinte et le non-respect de l'obligation d'une formation individuelle régulière aux outils cartographique notamment. Un rapport souligne l'utilité d'outils numériques complémentaires et à coordonner (logiciel OGERIC actualisé par le pôle géomatique de la DDT en gestion de crise, très complet sur les établissements à risques et logiciel SYNAPSE sur le déroulé de la gestion de crise (DSCGC)) (DDTM13).

Dans quelques rares cas, les réunions entre SIDPC et DDI apparaissent insuffisamment fréquentes pour favoriser sous l'égide du directeur du cabinet du préfet les échanges réguliers d'information.

Un rapport note avec regret que la gestion de crise n'est pas un domaine suffisamment partagé avec les collectivités territoriales, le conseil départemental indiquant, pour sa part, la nécessité de se doter d'un expert en matière de crise routière.

2 RELATIONS DES DDI AVEC LEURS USAGERS ET PARTENAIRES ET AVEC LES ADMINISTRATIONS TERRITORIALES ET NATIONALES

2.1 Les DDI conservent d'importantes relations avec les usagers

L'accueil des usagers est assuré dans toutes les DDI mais fonctionne en général avec des horaires restreints. Le public accueilli est divers mais relativement limité : personnes concernées par une procédure DALO ; jeunes gens intéressés par le BAFA ; personnes intéressées par le greffe des associations ; éducateurs sportifs (délivrance de leurs cartes professionnelles) ; consommateurs souhaitant déposer plainte ou se renseigner. L'accueil est téléphonique et physique, ce qui requiert une accessibilité des lieux. Dans les deux cas, il est parfois mutualisé entre services. En dépit de l'évolution des missions, la relation aux usagers demeure une préoccupation constante, elle a aussi une place majeure dans toutes les procédures faisant appel au débat public (DDT 95).

Les rapports évoquent encore peu l'impact des nouveaux modes de relations avec les usagers : mise en œuvre de la saisine par voie électronique ; silence vaut acceptation ; guichets unique ; dématérialisations de certaines procédures administratives. Parmi ces procédures dématérialisées, il est toutefois signalé que certaines ne fonctionnent pas de manière satisfaisante : défaillances dans la réception des dossiers CNDS, aides PAC aux agriculteurs. Une expérimentation menée par une DDCS avec une CAF et l'appui du SGMAP a permis de tester des ateliers numériques destinés à faciliter l'accès aux droits et l'inclusion numérique (DDCS77).

La création d'un guichet unique des autorisations environnementales au début de 2017 est apparue ne pas être encore stabilisée. Plusieurs services interviennent : préfecture, DREAL, DDT, DDPP. Le lieu du dépôt du dossier, les modalités d'instruction (par des services distincts mais à coordonner ensemble pour un même dossier) restent encore à préciser. Des modalités plus anciennes de guichet unique ont cependant déjà fait leur preuve, dès 2012, pour les projets « énergies renouvelables » et en 2013, pour la « sécurité plaisance » (DDTM17). Ces dispositifs visent une simplification des démarches des usagers mais requièrent une forte coordination de services de l'Etat de niveau départemental, parfois régional, et qui peuvent en outre ne pas être tous placés sous l'autorité fonctionnelle du préfet. Leur développement est donc lié à l'articulation d'une orientation nationale et d'une coopération locale fortes.

2.2 Les DDI sont au cœur d'un réseau de partenaires institutionnels ou professionnels

Les rapports dont il est fait ici la synthèse ont tous donné lieu à un examen des relations avec les partenaires des DDI et pour la plupart à des rencontres avec des représentants de ces partenaires. Il en résulte une situation contrastée de relations plus ou moins denses selon les partenaires, les directions et les contextes locaux.

2.2.1 Avec les collectivités territoriales

Pour les conseils départementaux consultés, les DDI constituent des interlocuteurs essentiels soit pour leur rôle de coordinateur ou de médiateur neutre entre les différents opérateurs publics ou privés sur le territoire, soit pour leur rôle de maître d'œuvre de politiques nationales telles que le « plan pauvreté ». Toutefois, plusieurs rapports font état d'un manque de visibilité sur leur champ d'action propre par rapport au conseil départemental.

Dans les secteurs où sont intervenus des transferts de compétence (routes, urbanisme), les relations avec les collectivités territoriales ne paraissent pas encore stabilisées et dépendent fortement des contextes

locaux, voire des relations interpersonnelles, dans le cas notamment où des agents ayant exercé au service de l'Etat exercent à présent en collectivités.

2.2.2 Avec les professionnels des différents secteurs

Les DDI sont chacune dans leurs secteurs en contact permanent avec les acteurs professionnels. Des partenariats permettent l'aboutissement d'actions communes : schéma territorial du sport de Loire-Atlantique¹⁰, guide pour l'accueil des personnes en situation de handicap à l'attention des clubs sportifs du département ; convention violence et incivilité en sont des exemples.

Les relations des DDT et des DDPP (ou DDCSPP) avec les agriculteurs ont été tendues par les grosses difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la nouvelle PAC avec des retards dans l'instruction des dossiers 2015 et des difficultés d'outils informatiques, problèmes auxquels s'est ajouté le transfert de gestion des fonds européens aux conseils régionaux.

Un des rapports (DDPP34) préconise la réalisation de synthèses annuelles des comptes- rendus d'inspection afin d'informer les fédérations professionnelles sur les problèmes rencontrés chez leurs adhérents. De telles démarches permettent de renforcer l'efficacité préventive de l'action de l'Etat et la légitimité des contrôles suivants. La bonne pratique est à généraliser partout où elle ne l'est pas encore.

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

2.2.3 Avec les associations

Les relations avec les associations de consommateurs ont parfois diminué parallèlement à la constitution des DDPP et à la disparition du financement départemental, antérieurement à la RÉATE. Un rapport (DDPP34) rappelle la nécessité de rétablir cette relation pour identifier les attentes et convenir de modalités d'échanges d'informations.

Dans le champ de la cohésion sociale, les relations avec les associations restent au cœur de l'accomplissement des missions, dont elles sont parfois les opérateurs délégués. Par ailleurs, la quasi-totalité des DDCS(PP) accueillent en leur sein les délégués départementaux à la vie associative¹¹.

¹⁰ Selon la circulaire de la direction des sports DS/DSB4 n°2015-13 du 20 janvier 2015 relative à l'élaboration de schémas de développement du sport dans chaque région, les schémas de développement du sport sont par nature régionaux. Les DDCS(PP) y contribuent mais ne sont pas soumises à l'obligation de faire un schéma départemental.

¹¹ Créés par la circulaire du Premier ministre n°4.257/SG du 28 juillet 1995 (complétée par celle du 22 décembre 1999 relative aux relations de l'Etat avec les associations dans les départements). Placé sous l'autorité directe du préfet qui le désigne, le DDVA est l'interlocuteur privilégié des responsables associatifs au plan départemental. Il est chargé de faciliter la concertation avec les associations, de développer des relations partenariales entre les services de l'Etat au plan départemental et le monde associatif, de promouvoir l'information et la formation des bénévoles et favoriser leur engagement, de renforcer la connaissance du tissu associatif et de contribuer à la mobilisation des politiques publiques de l'Etat au bénéfice des associations.

2.3 Les relations avec le préfet et entre DDI sont confiantes mais appellent des clarifications au niveau infra-départemental de l'Etat

2.3.1 Une grande proximité avec le préfet et les membres du corps préfectoral

Dans presque toutes les DDI du panel, les relations entre le préfet et les DDI sont qualifiées de bonnes et confiantes. Cette articulation se traduit par l'adoption de feuilles de routes ou lettres de mission annuelles dans toutes les DDI sauf deux de l'échantillon. Dans tous les cas, des objectifs quantitatifs et qualitatifs, assortis d'indicateurs, sont définis en complémentarité, voire en adaptation des objectifs nationaux et font l'objet d'un dialogue au moins annuel à l'occasion de l'entretien d'évaluation entre le préfet et le directeur ou directeur adjoint. Dans au moins une DDI, les deux adjoints au directeur ont également une lettre de mission. Au-delà de la gestion des dossiers permanents, c'est dans la réactivité aux situations de crise mineures ou majeures que se forge la confiance réciproque. Des tableaux de bord spécifiques peuvent informer le préfet et le secrétaire général de la préfecture des champs d'activité des DDI par exemple sur les procédures DUP ou celles instruites au titre de la loi sur l'eau et des installations classées pour la protection de l'environnement.

Des réunions de coordination régulières se tiennent sous des formats variables : collectives ou bilatérales, parfois déléguées au secrétaire général dans les chefs-lieux de région notamment. La structuration des relations et la validation régulière d'une action d'ensemble est essentielle pour garantir le nécessaire équilibre entre les interventions nationales prioritaires comme par exemple l'accueil des demandeurs d'asile et les actions courantes d'animation ou de contrôle, moins visibles pour l'autorité préfectorale.

Un rapport recommande la dynamisation de la communication institutionnelle de la préfecture pour mieux faire connaître les missions de la DDPP.

2.3.2 Des relations d'intensité variable mais sans difficulté avec les autres DDI

Les relations entre DDI sont partout qualifiées de bonnes. Elles se traduisent par des formes variées de travail en commun : partage d'informations métiers, coordination des contrôles (DDPP86), par exemple entre une DDTM et le service santé protection animale et environnement d'une DDPP (DDPP80). Le travail commun peut être même encadré : opération interministérielle vacances, mission interservices de l'eau et de l'environnement (MISEN), comités départementaux anti-fraude (CODAF), cellule de lutte contre le travail illégal et les fraudes (CELTIF) (DDPP80). Dans les départements hyper-ruraux où les effectifs sont réduits, la coopération entre DDI et au-delà avec le Rectorat ou l'ARS, s'avèrent d'autant plus nécessaire et pratiquée que les ressources sont rares (DDCSPP 48). Des démarches de travail en mode projet, entre DDI et en articulation avec la préfecture et les sous-préfets sont parfois pratiquées (DDTM 50).

Au-delà de ces travaux conjoints, des DDI ont choisi de partager un espace de convivialité commun et des temps de réflexion ensemble pour favoriser la bonne connaissance mutuelle et les approches pluridisciplinaires (DDT 21, DDCSPP 52).

2.3.3 Des relations à reconstruire au niveau infra-départemental de l'Etat

Dans le contexte de la restructuration des implantations territoriales des DDI, le rôle des sous-préfectures et des maisons de service public ne paraît pas encore complètement défini et les modes de travail en commun pas toujours fluides. Si les relations avec le préfet ne semblent pas, sauf exception, poser de difficultés et que la relation hiérarchique et fonctionnelle paraît claire, la relation avec les sous-préfets paraît parfois plus complexe. Des réunions en sous-préfecture mériteraient sans doute d'associer les DDI concernées. Le mandat des sous-préfets référents sur certains domaines appelle des précisions pour être

bien compris. Une bonne concertation en CODIR doit permettre une bonne compréhension des rôles réciproques. (DDT 21)

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

2.4 Le pilotage et l'animation des DDI par les directions régionales ont été impactés par la réforme régionale

Le rapport 2014 notait que le niveau régional jouait bien son rôle à l'égard des DDI. Ce constat est partagé par les examens de situation effectués depuis. Toutefois, le contexte de la réforme régionale suscite des interrogations.

2.4.1 Différents impacts de la réforme régionale sur les DDI

La nouvelle organisation régionale a pris effet au 1^{er} janvier 2016, tandis que les nouveaux noms des régions étaient actés par les décrets parus le 29 septembre¹². Quelques rapports apportent des éléments précis sur l'impact de la nouvelle organisation. A défaut, il faut en conclure que les nouveaux modes de travail n'étaient pas encore établis.

Plusieurs rapports notent des relations constructives avec les directions régionales en soulignant cependant qu'elles ont depuis 2015 donné priorité à leur propre réorganisation au détriment de leurs missions d'accompagnement. Cela s'est traduit par exemple, par la diminution des réunions organisées plusieurs fois par an sur la sécurité sanitaire des aliments et la santé et protection animale (DDPP86). Dans une autre région, une DDT a fait part de ses inquiétudes sur le passage d'une communauté de travail à quatre départements à un groupe de dix, ne partageant pas forcément les mêmes préoccupations. Dans une troisième région, visitée en décembre 2015, était déjà validé le nouveau dispositif du comité de direction à l'échelle de la nouvelle grande région : ont ainsi été actés le principe de cinq réunions en présentiel à Carcassonne pour préserver une forte animation régionale et assurer la venue de représentants de tous les départements. Un groupe de travail entre DRAAF, DIRECCTE et deux DDPP ont par ailleurs examiné les modalités techniques de ces nouvelles réunions sur le périmètre de la nouvelle région Occitanie (DCSPP 48).

Dans au moins une nouvelle région, le choix d'engager le niveau régional dans l'action opérationnelle en renfort du niveau départemental a été envisagé, notamment par reconversion de personnels de l'ancienne direction régionale. Pour les DDI, il peut s'agir d'une aide appréciable, sous réserve que l'appui soit disponible aux périodes les plus mobilisatrices (été par exemple). Cependant, un rapport s'interroge sur le bénéfice d'un tel dispositif dans la configuration de très grandes régions où les distances entre chef-lieu de département et de région avoisinent les 500kms.

L'implantation des directions régionales en dehors des chefs-lieux de région rend plus difficile l'organisation des réunions de directions départementales associant différentes directions régionales comme cela se pratique dans nombre de régions.

Une DDTM anciennement chef-lieu de région a bénéficié de transferts de compétences du fait de la création de la nouvelle DREAL (DDTM 50).

¹² Décrets n°2016-1262 à n°2016 – 1268 du 28 septembre 2016

2.4.2 Un pilotage et une animation régionale appréciés mais inégalement développés

Au moins une DDPP dispose d'une lettre de mission de ses directions régionales, préparée par le directeur sous le contrôle de secrétaire général de la préfecture (DDPP80). Toutefois, le pilotage intervient le plus souvent à l'occasion du dialogue de gestion fondé sur les objectifs et les référentiels fixés par le niveau national.

L'animation s'exerce à plusieurs niveaux : celui des directeurs ou adjoints, notamment pour préparer les comités d'administration régionale (CAR) et celui des réseaux métiers permettant les échanges d'expériences et de bonnes pratiques (DDT 08).

L'animation conduite par la DRAAF et la DIRECCTE se traduit par des réunions tous les 2 mois qui permettent le passage en revue de l'actualité, le point sur la programmation et les indicateurs de performance. Sur une base volontaire, il est proposé une mutualisation au niveau régional des missions d'inspection pour la pharmacie vétérinaire, le secteur des sous-produits animaux et l'expérimentation animale. Les mutualisations entre le pôle C de la DIRECCTE et une DDPP varient selon les besoins et compétences détenues localement en DDI. Dans tous les cas, a minima, est apporté un appui ponctuel suite à des vacances de poste ou à la réalisation de certains contrôles (DDPP34). Dans une région a été mis en place un réseau « JURIPIC » animé par le SRAL et l'adjoint du chef du pôle C et qui joue le rôle d'instance d'échanges sur le contentieux et la relation avec les parquets en réunissant les agents spécialisés des deux directions régionales et des DDPP de la région (DDPP80).

Dans un cas, des transferts de fraction d'ETP du niveau départemental vers le niveau régional, compensés par un mouvement inverse pour l'exercice local d'une compétence régional (gestion du point d'échange communautaire de Sète). Certaines actions sont menées avec succès à un niveau interrégional (lutte contre la tuberculose bovine (DDPP34).

En région Ile-de-France, le lien entre les directions départementales et le niveau régional semble faire moins de place à l'animation régionale et à la mise en place de mécanismes de mutualisation métiers. Les effectifs importants de ces directions, leur proximité avec l'administration centrale et l'ampleur des besoins rendent difficiles la mise en place de mécanismes d'interaction et de solidarité observés ailleurs.

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

2.5 Les relations avec les administrations centrales dépendent de l'animation de réseaux métiers nationaux

Le rapport 2014 constatait que des circuits directs s'étaient rétablis entre les DDI et l'administration centrale et faisait valoir l'ambiguïté de la fixation de missions prioritaires, soit trop nombreuses, soit mal adaptées aux situations diverses des territoires, soit reportant sur le niveau local des arbitrages difficiles.

En dépit de la clarification apportée par les DNO, la multiplication des plans nationaux rend leur articulation incertaine. Les réseaux métiers sont appréciés mais de qualité variable. Ont été cités positivement notamment : le réseau métier « vie associative » qui organise la rencontre des délégués régionaux et départementaux à la vie associative ; les relations avec les administrations en charge de l'habitat, de la politique de la ville ou de la fiscalité de l'urbanisme. Les difficultés rencontrées concernant la gestion des aides de la PAC ont requis des relations fréquentes tant avec le niveau régional que national. Des rapports regrettent que la DSCR n'établisse pas de relation métier plus directe avec les agents des DDT en charge de la sécurité routière. Les journées animées par le SGG-DSAF sont appréciées mais parfois perçues comme trop ponctuelles.

Par ailleurs, certaines interventions nationales paraissent contrecarrer les efforts de rapprochement interministériel au niveau local. Ainsi, a pu être cité dans un rapport le cas des transactions dont la procédure du code rural a été récemment adoptée mais de façon différente de celle du code de la consommation.

En revanche, l'animation nationale de réseaux métiers valorise l'action des agents des DDI, contribue à renforcer les expertises et favorise la diffusion des bonnes pratiques (exemple de la participation d'un agent d'une DDPP au « réseau national jouet » ou au réseau national « produits chimiques »...). A l'instar de la pratique de la DGAL, la charge qui en résulte pour la DDI doit être prise en compte par les directions centrales dans l'affectation des moyens.

Certains rapports se font l'écho de vœux émis par les DDI quant à des outils susceptibles de faciliter le travail et d'en améliorer l'efficacité. Ainsi, la constitution d'une base interrégionale de données « contentieux » permettrait d'accéder aux différents types de PV rendus anonymes (DDPP80).

3 MOYENS HUMAINS, FINANCIERS ET LOGISTIQUES DES DDI

3.1 La forte réduction des effectifs depuis 5 ans pose la question de l'adéquation missions-moyens

Le dialogue social et la prévention des risques psycho-sociaux dans les DDI ayant fait l'objet d'un rapport spécifique, le thème n'est pas repris ici de façon détaillée. Il sera simplement rappelé que la mission ad hoc a constaté, à l'examen d'une quarantaine de DDI, que « le dialogue social dans les DDI souffre d'un défaut d'articulation avec le dialogue social ministériel et d'un manque de marges de manœuvre notamment en raison de contraintes budgétaires ». La mission a notamment recommandé que « chaque DDI se dote d'une charte du dialogue social fondée sur un diagnostic partagé », l'aboutissement des démarches engagées en matière de prévention des risques psycho-sociaux et le développement des échanges informels sur l'organisation du travail et sur l'amélioration participative des processus opérationnels (APPO).

3.1.1 Une gestion des effectifs de plus en plus complexe

3.1.1.1 La réduction des effectifs interroge sur la nécessité d'un socle minimal de fonctionnement

Les rapports font tous état de la situation des effectifs des DDI visitées¹³. Dans la plupart des DDI, on constate une réduction continue des effectifs même si dans quelques DDI, les effectifs sont supérieurs aux effectifs-cibles. Compte tenu de leur date de réalisation, les rapports n'ont pas permis d'évaluer les effets attendus de la nouvelle répartition des effectifs entre le niveau régional et le niveau départemental. Dans certaines DDI parvenues à leur effectif cible, la question des effectifs ne se pose pas ou plus. Au total depuis 2010, la baisse représente entre 23% et 50% des effectifs dans trois DDT de départements urbain ou ruraux (DDT08, DDTM50, DDT 95). En DDCS, les baisses vont jusqu'à 30%.

Dans les DDI les plus petites et notamment dans les DDCSPP, la réduction des effectifs se traduit par un accroissement de la polyvalence des agents qu'un rapport qualifie d'excessive au regard de la nécessité de maîtriser les référentiels métiers (DDCSPP48). Le mode de fixation national des effectifs-cibles ne prend pas en compte la base d'un socle minimal de fonctionnement, mais se borne à aménager les critères nationaux pour les départements hyper-ruraux par ailleurs pénalisés par un manque d'attractivité. Le même rapport souligne que la mise en place de « forces d'intervention opérationnelles » au niveau régional ou le développement de l'interdépartementalité ne doit pas exonérer de la réflexion sur le socle minimal de fonctionnement. Par ailleurs, les recrutements de personnels techniques en reconversion exigent des besoins de formation importants.

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

3.1.1.2 La gestion RH de proximité est de plus en plus complexe et dispose de faibles moyens

La fragilité des secrétariats généraux des DDI, sur laquelle le rapport de synthèse 2014 appelait déjà l'attention, est relatée dans de nombreux rapports. Les effectifs réduits et la multiplicité des tâches de gestion dans des cadres juridiques et opérationnels divers rendent la gestion difficile. Plusieurs rapports mentionnent que la fonction comptable n'est assurée que par un seul agent maîtrisant CHORUS pour

¹³ Pour une situation d'ensemble, voir le bilan social annuel établi par la DSAF.

effectuer le suivi de tous les BOP, ou que la fonction a pâti d'une longue vacance de poste. Comme le note un des rapports, la répartition des agents des DDI entre les fonctions dites « support » et celles « métiers » n'est pas précisée dans le bilan social des DDI établi par la DSAF. Il n'existe donc pas de mesure moyenne en la matière pour comparer les DDI entre elles. Même pour les secrétariats généraux les mieux dotés dans des grosses directions, la tâche reste complexe et ne se réduit pas contrairement aux orientations initiales de convergence, comme a pu l'illustrer la mise en œuvre du RIFSEEP.

L'équipe support RH est souvent très réduite. La gestion des personnels reste ministérielle : calendrier des avancements, mobilité, primes et même frais de déplacement, ce qui rend toute mutualisation, notamment avec la préfecture difficile ou peu rentable. Au sein de la seule DDCS de l'échantillon, la gestion de la masse salariale était désormais assurée par la direction régionale, la fonction RH étant réduite à la gestion du régime indemnitaire et à la gestion de proximité. Cette organisation a le mérite d'alléger la tâche des services départementaux tout en garantissant l'expertise d'un service spécialisé.

Au-delà de la fonction de gestion statutaire et de la paie des agents, les nouvelles modalités de travail résultant du travail nomade ou du télétravail par exemple, requièrent une mobilisation accrue des secrétariats généraux. Des expérimentations développées avant même l'adoption des textes pilotés par la DGAFP ont montré les bénéfices de telles évolutions mais aussi l'exigence de les accompagner.

Plusieurs rapports mentionnent des difficultés à assurer la médecine de prévention pour les agents.

Les fiches de poste ne semblent pas encore généralisées y compris au niveau de l'encadrement ce qui peut induire des confusions, par exemple dans la répartition des rôles entre le directeur et son adjoint (DDCS77). La clarification intervenue dans certaines DDI a été bienvenue (DDPP34).

Sur l'action sociale et la médecine de prévention, question souvent évoquée par les rapports précédents et sous revue, une mission IGF-IGA-IGAS¹⁴ dont les conclusions sont rendues parallèlement à l'élaboration du présent rapport, permettra de préciser les orientations possibles pour harmoniser les situations sur un champ très sensible pour les agents.

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

3.1.1.3 La position des cadres intermédiaires est difficile

La situation des cadres intermédiaires suscite des interrogations qui ont motivé le lancement en 2017 d'une mission transversale sur le profil, le parcours de carrière et les fonctions de ces agents dont la carrière est gérée par leur ministère de rattachement. Leur action en politique publique ou en fonction support, structure l'organisation des DDI et assure l'articulation des interventions à tous les échelons territoriaux. Le manque de cadres intermédiaires est particulièrement signalé dans une DDI .

3.1.1.4 La GPEEC est encore faiblement développée

La gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences (GPEEC) demeure encore peu répandue à l'exception des DDT(M) concernant la transition dans le domaine du droit des sols et de démarches régionales isolées (DRJSCS Pays-de-la-Loire) ; elle apparaît cependant d'autant plus nécessaire pour les structures en mutation, par exemple les DRDJSCS. En ce domaine, il faut noter la bonne pratique de

¹⁴ Rapport IGA-IGAS-IGF, mars 2017 « Harmonisation de l'action sociale de proximité et effectivité de la médecine de prévention dans les services de l'Etat placé sous l'autorité du préfet.

mutualisation au niveau de la région de deux agents d'une DDT (DDT08) spécialisés en évolution de carrière, qui ont pu intervenir au moment des reconversions entraînées par la suppression de l'ATESAT.

La GPEEC articulée avec le niveau régional doit permettre l'identification des compétences rares et l'anticipation des besoins de recrutement ou d'évolution dans les conditions d'emploi (DDPP80).

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

3.1.1.5 Des difficultés locales de recrutement sont constatées

Les difficultés locales de recrutement dans certains départements continuent d'interroger sur l'adaptation aux territoires des règles de parcours de carrière. Dans certains départements en difficultés ou très ruraux, à l'instar des Ardennes et de la Lozère, les recrutements en sortie d'école représentent une forte proportion des arrivées. La direction en assure la montée en compétences opérationnelles pendant deux ou trois années puis ne peut s'opposer au départ des jeunes cadres vers d'autres horizons. Plus tard dans la carrière les cadres sont confrontés au choix entre une promotion et un maintien en poste. Il en résulte une forte rotation des chefs de service qui perturbe les relations externes avec les partenaires et usagers et nuit à la qualité du management en accentuant la coupure avec les autres agents majoritairement sédentaires.

Certains rapports soulignent l'importance du soutien des directions régionales pour les départements peu attractifs (DDPP 80).

Un rapprochement au plan national des conditions d'affectation et de formation dans les secteurs de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports serait de nature à apporter une fluidité dans les recrutements et à faciliter la réalisation ultérieure de missions communes (DDCSPP48, DDCS 93).

Le recours aux vacataires est cité par plusieurs rapports qui soulignent les limites d'un tel appui (DDT95, DDCSPP48). Plus critiquable encore, certaines directions régionales limitent pour des raisons de coût la durée des contrats et imposent une rotation rapide qui impose aux services concernés des efforts répétés de formation et fragilise la qualité du service rendu.

Certains départements très urbains d'Ile-de-France connaissent également des difficultés de recrutement et des problématiques de même ordre que les départements hyper-ruraux : fort turn-over, nomination de fonctionnaires parfois encore peu expérimentés, recours à des vacataires ou des stagiaires. Là également, les modalités d'affectation des ressources ne paraissent pas garantir la répartition quantitative et qualitative la plus adaptée aux besoins du territoire. En ces cas, les rapports préconisent un rôle accru pour la plate-forme interministérielle RH régionale, en lien avec leur mission d'accompagnement de la GPEEC.

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

3.1.2 Une inégale adéquation des ressources métiers aux missions

3.1.2.1 Les partages d'expertise (interdépartementalité...) et de ressources métiers rares se développent mais restent difficiles à mettre en place

Le rapport 2014 confirmait les constats précédents de la fragilité croissante de certaines compétences métiers. Ce point a été évoqué plus haut. Elle est accrue lorsque des compétences métiers disparaissent à l'occasion du départ d'un agent non remplacé et doté d'une expertise particulière (par exemple hydrogéologue).

Les rapports concernant des DDPP citent tous des exemples d'interdépartementalité ou de partage d'expertises à des échelles interdépartementales, régionales ou interrégionales. Ainsi, la DDPP de la Somme bénéficie de l'appui de la DDPP de l'Oise dans le domaine des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ; la DRAAF a mutualisé l'emploi d'une vétérinaire pour des domaines particuliers et celle-ci agit pour le compte de la DRAAF et des trois DDPP de son champ et sous leur timbre. Ce dernier point est important à rappeler car la mutualisation ou interdépartementalité ne modifie en rien le niveau de l'autorité compétente qui reste, s'agissant des compétences des DDI, le préfet de département.

Sans aller jusqu'à se traduire par des compétences partagées, certaines DDI entretiennent des liens de coopération avec leurs homologues des départements voisins, y compris à l'extérieur de leur région, dans une logique de continuité géographique littorale par exemple (DDTM17).

Un exemple de mutualisations métier à la DDPP86

Les DDPP de l'ancienne région Poitou-Charentes ne disposant plus chacune de toutes les compétences pour assurer l'ensemble de leurs missions, un dispositif de mutualisation a été mis en place par le Pôle C et le service régional de l'alimentation (SRAL) dans le cadre régional.

La cartographie régionale des compétences, élaborée par le pôle C en collaboration avec les DDI, a permis d'élaborer la liste des agents pouvant intervenir sur l'ensemble de la région pour effectuer les contrôles dans les secteurs d'activité à réglementation complexe. Ainsi le Pôle C a pris en charge pour la DDPP de la Vienne le suivi de la commande publique et certains contrôles de première mise sur le marché (CPMM) : compléments alimentaires, cosmétiques, matériaux au contact des denrées, vins et boissons alcoolisés.

Par ailleurs, des contrôles CPMM font également l'objet de mutualisations interdépartementales : la DDCSPP 79 effectue les contrôles dans le secteur de l'alimentation animale et la DDCSPP 16 les contrôles dans les secteurs des produits chimiques et phytosanitaires. Ce mode de fonctionnement permet de rationaliser les contrôles et surtout de disposer d'enquêteurs spécialisés.

La DRAAF a pu organiser sur une base volontaire la mutualisation au niveau régional de missions d'inspection pour la pharmacie vétérinaire, l'expérimentation animale, l'alimentation animale et les sous-produits animaux, ce qui s'est traduit par un transfert de fractions d'ETP au profit du SRAL à hauteur d'un ETP pour la région.

Un agent de la DDPP de la Vienne est chargé pour la SRAL d'une mission d'appui aux services d'inspection en abattoir de la Charente, de la Charente-Maritime et de la Vienne. Les Deux-Sèvres, où il y a une forte activité d'abattage, restent autonomes.

Un rapport recommande l'utilisation d'un outil de suivi des missions dégradées pour bien identifier les pertes de compétences à venir et les priorités de recrutement et mettre en place un plan interne de développement de la polyvalence. Les limites d'une polyvalence excessive sont cependant soulevées dans certains rapports : difficulté de mettre en place le contrôle interne du fait des responsabilités partagées et mouvantes, perte de maîtrise des référentiels, difficulté de suivre les formations continues, difficulté d'adaptation aux évolutions.

Dans certains cas, des mutualisations métiers non encore effectives étaient envisagées à la date du rapport. Un rapport cite à ce titre la tutelle des chambres d'agriculture avec l'intérêt de professionnaliser cette mission actuellement éclatée dans les quatre départements de la région. Un autre rapport souligne cependant la difficulté dans le contexte de la réforme régionale d'envisager toute nouvelle forme de mutualisation métier interdépartementale ou régionale.

Le cadre juridique en la matière a été rappelé par la circulaire du Premier ministre n°5862 du 28 juin 2016 adressée aux ministres, aux préfets de région et aux préfets de département¹⁵. La charte pose en son article 13 le principe de la mutualisation des moyens de fonctionnement des services déconcentrés. La circulaire rappelle les dispositifs juridiques qui peuvent servir de support à la mutualisation des compétences ou des moyens : délégation de gestion ; pôle de compétence ; délégation interservices.

3.2 Les moyens budgétaires se mutualisent pour les fonctions soutien, hors RH

3.2.1 Une nouvelle mutualisation des moyens de fonctionnement

Le pilotage national des fonctions supports est interministériel. A compter de 2017, l'ensemble des crédits de fonctionnement des services régionaux de l'Etat sont transférés sur le programme 333 « moyens mutualisés des administrations déconcentrées » et placés sous l'autorité des préfets.

Cette évolution pourrait permettre de résoudre certaines difficultés repérées dans les DDI sous revue et notamment les démarches de mutualisation entre services départementaux et/ou régionaux.

3.2.2 Une gestion des moyens budgétaires des politiques publiques toujours strictement cloisonnée

3.2.2.1 Les opérations de décroisement budgétaire des ETP contrarient les rapprochements interministériels

La gestion des agents reste différenciée selon « une logique implacable », « celle des BOP et des emplois, qui introduit dans la gestion des mobilités et dans la répartition du travail entre unités un cloisonnement contre-productif et une traçabilité abusive. »

Le « décroisement » des effectifs revient à consolider au sein de chaque BOP les ETP qui lui sont dédiés, sans égard aux évolutions passées qui expliquent que des agents relevant du ministère chargé de l'agriculture exerçaient sur des fonctions dévolues au ministère en charge de l'environnement. Le transfert de la compétence sécurité routière du ministère chargé des transports vers le ministère de l'intérieur a provoqué une situation du même type pour des agents dont les missions n'ont pourtant pas changé. Peu satisfaisantes en apparence sur un plan budgétaire, ces situations ne font que traduire le caractère interministériel de certaines politiques dont la réorientation peut conduire à changer le pilotage. Dans les faits, il en résulte un positionnement interministériel des agents relevant d'un ministère et chargé d'une politique mise en œuvre par un autre. La situation peut comporter d'ailleurs pour les agents eux-mêmes des inconvénients tenant à leur parcours de carrière par exemple.

Quel que soit l'avis que l'on peut émettre, force est de constater que les opérations de décroisement ne sont pas sans conséquences. Plusieurs rapports évoquent le décroisement entre le MAAF et le MEEM qui se prolongera en 2017 et 2018 et s'avère d'autant plus difficile à mettre en œuvre qu'il concerne des agents à temps partiel. En outre, ce mouvement est couplé avec le mécanisme du « un pour un » qui ne permet les mobilités entre ministères que dans le cadre d'une stricte compensation (un partant/un entrant ce qui

¹⁵ Circulaire portant dispositions complémentaires pour l'application du décret n°2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration (point 8 relatif aux mutualisations de fonctionnement) et complétant la circulaire n° 5828/SG du 18 novembre 2015 relative à l'application de la charte de déconcentration.

freine de facto les mobilités des agents). Cet ensemble rend moins facile les mobilités pour les agents relevant du MAAF et contribue à altérer les rapprochements interministériels au sein des DDT(M).

Un rapport suggère que des outils de comptabilité analytique permettent de rendre compte de l'utilisation des BOP sans induire de problèmes de fonctionnement dans les services territoriaux et que soient instaurés « des blocs de compétences polyvalent et interchangeable ». Cette évolution pourrait donner au niveau local la marge de manœuvre nécessaire pour viser la meilleure efficacité dans un contexte de réduction des effectifs d'une part et d'évolution des missions d'autre part. Un bilan des modalités pratiques du dialogue de gestion budgétaire et RH, et notamment de l'utilisation des réserves existant au niveau régional permettrait de développer les outils comptables ou extra-comptables les plus adaptés au déploiement et au suivi des politiques publiques sur le territoire¹⁶.

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

3.2.2.2 Le pilotage budgétaire est compliqué par des règles d'emploi différentes

La gestion financière au sein des DDI demeure compliquée par la multiplicité des BOP dont les règles d'emploi des crédits peuvent différer. En dépit de l'implantation de CHORUS, l'usage de tableaux Excel perdure pour les suivis de crédits.

Le rapport 2014 faisait état d'un contrôle interne comptable inégalement déployé et de l'absence répandue de système d'identification des risques et des moyens de contrôle. Les rapports suivants soulignent la mise en place à partir de 2014 d'un contrôle interne comptable avec analyse des risques complète, dispositif d'auto-contrôle, de contrôle des anomalies et plan d'action annuel (DDCS44).

Le contrôle de gestion n'est en revanche pas toujours développé.

3.3 Les mutualisations des moyens de l'Etat se poursuivent

La circulaire du Premier ministre du 28 juin 2016 précitée a incité à la relance des mutualisations dans le contexte notamment des schémas régionaux à mettre en place par les préfets de région en application de la charte de la déconcentration de 2015. Il apparaissait en effet que le développement des mutualisations était parvenu à un palier.¹⁷

3.3.1 Une gestion des outils numériques et systèmes d'information inégalement adaptée aux besoins

Le rapport de 2014 signalait des divergences d'appréciation selon les DDI sur l'apport de la création des SIDSIC. Il était notamment mentionné que le comité opérationnel du SIDSIC ne disposait pas toujours d'une visibilité sur le plan budgétaire, en l'absence de fléchage des crédits de la part des services contributeurs et de l'absence d'équipe commune d'intervention.

¹⁶ Pour une analyse approfondie de l'architecture budgétaire résultant de la RéATE, cf le rapport IGA-IGF 2012 : « Réforme de l'administration territoriale de l'Etat : Optimisation des modalités de gestion budgétaire et de gestion des ressources humaines » qui préconisait notamment d'expérimenter deux scénarios « Permettre au RBOP de redéployer entre programmes une part des effectifs, en cours de gestion » et « Constituer une enveloppe contributive d'emplois à la disposition du RBOP ».

¹⁷ Bilan des actions de mutualisation des moyens entre services déconcentrés de l'Etat - IGA, IGSCRF, IGAS, CGEDD, CGAAER, IGA - août 2013

Les observations faites par les rapports sous revue depuis fin 2015 concernent principalement des questions d'usage et portent de moins en moins sur l'organisation même d'un service mutualisé.

3.3.1.1 Les relations avec les SIDSIC sont bonnes dans l'ensemble

Les modes d'organisation des agents des SIDSIC semblent varier selon les départements ; les DDT y ont apporté une contribution majeure, comme le relèvent de nombreux rapports (DDT08...). Dans un département, la mise en place du SIDSIC s'est faite au sein de la DDT avec la mutualisation d'un agent de la DDCSPP, dispositif qui donne satisfaction (DDPP48). Dans certains cas, un agent a été laissé dans les directions avec un mode de fonctionnement polyvalent garantissant des dépannages mutuels entre directions en cas de besoin (DDPP34).

Plusieurs relèvent l'apport qui résulte de l'existence d'un SIDSIC commun aux administrations départementales. A titre d'exemple, est cité le passage sous Mélanie 2 qui a pu être mené rapidement grâce au concours simultané de plusieurs agents du SIDSIC ou encore la satisfaction des demandes d'interventions par tickets à partir d'un logiciel géré par la DDT (DDPP48). Même constat dans une DDCS d'un département d'Ile-de-France (DDCS93) où est saluée la mise en commun des réseaux respectifs DDCS et DDPP et l'achat de matériel mutualisés pour l'infrastructure ; le SIDSIC pilotant la continuité du service (maintenance des équipements et des outils).

3.3.1.2 Les usages se heurtent aux cloisonnements ministériels et au besoin croissant d'adaptation des outils

Les rapports mentionnent notamment : des problèmes de rapidité d'accès au serveur et de compétences sur les logiciels métiers pour lesquels le SIDSIC n'aurait pas la maîtrise des outils pour intervenir ; des problèmes de conversion de fichiers à l'intérieur d'une même DDI en raison de licences différentes pour les deux directions centrales concernées (DGAL, DGCCRF) ; la gestion des impératifs de sécurité occasionne également des freins d'usage (filtrage ORION du ministère de l'intérieur). Sont anticipées des divergences de systèmes notamment de messagerie entre niveaux départemental et régional dans les structures regroupées sous la forme de DRDJSCS.

Certaines difficultés sont inhérentes à l'interministérialité : ainsi, le bon accomplissement des missions et la polyvalence rend nécessaire des ouvertures de comptes ministérielles élargies à tous les agents faute de quoi il ne serait pas possible aux agents des autres ministères d'accéder aux applications les plus utilisées. Ces difficultés pour les usagers peuvent être accrues par la rénovation ou le changement des applications métiers qui restent gérées par les ministères (SIGAL est remplacé progressivement par le portail RESYTAL pour enregistrer les activités d'agrément et d'inspection relevant des missions de la DGAL).

L'impact de la compatibilité des outils est un enjeu important par exemple en situation de crise. Plusieurs rapports mentionnent l'importance en temps normal mais a fortiori en temps de crise de cartographie des situations (voir plus haut § 1-3-2).

Les deux améliorations majeures attendues par les SIDSIC des DDI examinées, paraissent dépendre de la réalisation de la convergence sur le réseau interministériel de l'Etat et de l'harmonisation des marchés de fournitures.

La circulaire du SGG du 28 juin 2016 relative aux mutualisations encourage par ailleurs le développement de mutualisations entre le niveau départemental et régional lorsque les localisations le permettent. Elle souligne également les enjeux de la formation et de l'expérimentation des nouveaux usages numériques. Un rapport précise à ce titre la bonne pratique de dématérialisation d'une partie des procédures (dossiers relatifs à la protection, à la qualité et à la sécurité des consommateurs ou relatifs à la santé et protection

animale) sur ce qui permet une réponse rapide sur la suite à donner et une fluidité dans le traitement des dossiers (DDPP86).

3.3.2 Une situation immobilière progressivement améliorée

Bien que des rapports signalent des problèmes de sécurité des locaux du point de vue de l'accès aux bâtiments et qu'un rapport fasse état d'une situation très dégradée des locaux et de la difficulté d'assurer les réparations nécessaires, la situation des DDI sur le plan immobilier paraît plutôt en voie d'amélioration au gré des restructurations, regroupements et fermetures de certains sites¹⁸. Le processus est encore en cours et des rapports notent que des problèmes de qualité pourront trouver leur solution dans les nouvelles localisations envisagées (regroupement avec une direction régionale par exemple). L'implantation commune de plusieurs DDI permet des mutualisations, par exemple entre une DDPP et une DDCS (DDPP 34). Des mutualisations logistiques sont parfois opérées avec la DDT dont les compétences facilitent par exemple le suivi bâtiminaire (gestion des contrôles réglementaires du bâtiment). (DDPP 86)

La localisation des DDI a, comme ailleurs, un impact sur les conditions d'exercice des missions et de travail des agents. Le retard au regroupement sur un lieu unique ou le maintien d'une coupure entre étages ou bâtiments différents entretient en DDI des difficultés de compréhension ou de transversalité entre métiers. Un rapport évoque à moyen ou long terme la perspective d'un regroupement des services de l'Etat dans un lieu unique rendu possible par la libération d'espaces résultant de la suppression des activités de guichet en application du plan « préfectures nouvelle génération » (PPNG). La circulaire du SGG de juin 2016 a précisé le rôle des préfets de région et des schémas directeurs immobiliers en région « pour faciliter l'optimisation de l'occupation du patrimoine de l'Etat par les administrations ».

3.3.3 Le développement des autres mutualisations

Au-delà des seules fonctions support et des mutualisations métiers (telle la fonction d'information géographique des DDT précitée) ou l'informatique et les communications (gérés par les SIDSIC), les mutualisations constatées dans les DDI de l'échantillon concernent avec des degrés de réalisation très variables :

- l'affranchissement et la gestion du courrier avec la préfecture dans beaucoup de DDI ;
- les salles de réunion avec les autres services de l'Etat ;
- l'accueil téléphonique et l'accueil de l'utilisateur ;
- la gestion bâtiminaire ;
- la gestion des contentieux ;
- les marchés publics ;
- le parc automobile et son utilisation.

¹⁸ Une analyse plus approfondie à l'appui des rapports des inspecteurs santé et sécurité au travail menant des contrôles dans les DDI serait utile

CONCLUSION

La nécessité de préserver la capacité de gestion de crise, l'adéquation entre les missions et les moyens, les relations avec les usagers et les besoins informatiques et numériques mis en évidence par les différents rapports dont il est fait ici la synthèse, constitueront autant de points d'attention pour les missions 2017.

Les services du Premier ministre ont mis en place un dispositif de suivi des recommandations qui doivent se traduire par un plan d'action des directions examinées. Le pilotage des DDI se renforce progressivement tandis que des outils nouveaux permettent une gestion de leur fonctionnement moins cloisonnée.

La diversité des cadres juridiques et opérationnels d'intervention des DDI et de leurs territoires d'exercice rend de plus en plus difficile la gestion de moyens fortement réduits. La réforme du cadre régional, bien que n'ayant pas directement porté sur les DDI, en impacte fortement les conditions de réalisation des missions. De même, la mise en œuvre du plan préfectures nouvelle génération (PPNG) va modifier l'environnement de ces directions. Dans ce contexte et parallèlement aux attentes croissantes d'actions mettant en œuvre la solidarité nationale, la rigidité des organisations et des modes d'allocation des ressources humaines et budgétaires paraît de moins en moins bien adaptée à un service de qualité adapté aux besoins des territoires.

Pour le comité de pilotage inter-inspections,



Sylvie Escande-Vilbois,

inspectrice générale de l'administration



Werner Gagneron,

inspecteur général de l'administration

ANNEXES

Annexe n° 1 : Lettre de mission



Paris, le 22 décembre 2011

Le Premier Ministre

15 90 / 11 / SG

à

Mesdames et messieurs les ministres

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

P.J. : 2 annexes

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

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

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

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

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

Jean-Paul FAUGERE

Annexe 1

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

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

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

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

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

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

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

2 - Rôle du comité de pilotage

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

Les principales formules d'interventions interministérielles sont :

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

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

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

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

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

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

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

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

Annexe n° 2 : Liste des rapports coordonnés par le comité de pilotage et retenus pour le rapport de synthèse 2015-2016

AU TITRE DU PROGRAMME 2015

- DDTM Charente-Maritime : rapport transmis au SGG le 19 mai 2016 - Hugues Ayphassorho (CGEDD) ; Pierre Levasseur (CGEDD) ; Jean-Pierre Pouzoulet (CGAAER) ; Dominique Dalmas (IGA).
- DDT Seine-et-Marne : rapport transmis au SGG le 19 mai 2016 - Richard Samuel (IGA) ; Roland Renoult, (CGAAER) ; Guy Barrey (CGEDD)
- DDT Ardennes : rapport transmis au SGG le 23 décembre 2015 - Claude Duee (CGEDD) ; Maxime Tandonnet (IGA) ; Gérard Farcy, (CGAAER)
- DDPP Hérault : rapport transmis au SGG le 30 mars 2016 - François Henry (IGA) ; Christophe Gibon (CGAAER) ; Christine Perrault (IGSCCRF)
- DDPP Somme : rapport transmis au SGG le 4 janvier 2016 - Olivier Lapôtre (CGAAER) ; Martine Weyland (IGSCCRF) ; Jean-Pierre Dalle (IGA)
- DDCSPP Lozère : rapport transmis au SGG le 28 mars 2016 - Hélène de Coustin(IGA) ; Anne-Lorette GEERTS (IGSCCRF) ; Thierry Baron (CGAAER) ; Roland Blanchet (IGJS)

AU TITRE DU PROGRAMME 2016

- DDT du Val-d'Oise : rapport transmis au SGG le 12 août 2016 - Charles Gendron (CGAAER) ; Hervé Soulié (CGAAER) ; Marie-Louise Simoni (IGA) ; Guy Barrey (CGEDD)
- DDPP de la Vienne : rapport transmis au SGG le 12 août 2016 - Martine Weyland (IGSCCRF) ; Christophe Gibon (CGAAER) ; François Viel (CGAAER)
- DDCS de la Loire-Atlantique : rapport transmis au SGG le 29 août 2016 - Michel Aubouin (IGA) ; Daniel Zielinski (IGJS)
- DDTM des Bouches du Rhône : rapport transmis au SGG le 5 octobre 2016 - Charles Gendron (CGAAER) ; Marc Challéat (CGEDD) ; Bernard Abrial (CGEDD) ; Richard Samuel (IGA)
- DDCSPP de la Haute-Marne : rapport transmis au SGG le 31 octobre 2016 - François Kirschen (IGSCCRF) ; Henry Boerio (IGSJ) ; Catherine DUPUY (CGAAER)
- DDCS de la Seine-et-Marne : rapport transmis au SGG le 16 novembre 2016 - Catherine Hesse (IGAS) ; Gérard Bessière (IGJS) ; Virginie Magnant (IGA) ; Nicole Gontier (CGEDD)
- DDTM de la Manche : rapport transmis au SGG le 29 novembre 2016 - Philippe Lamy (IGA) ; Pierre Rathouis (CGEDD) ; Bertrand Gaillot (CGAAER)
- DDT de la Meurthe et Moselle : rapport transmis au SGG le 7 décembre 2016 - Renaud Fournalès (IGA) ; Gérard Farcy (CGAAER) ; Hélène de Commarmond (CGAAER) ; Claude Duée (CGEDD)
- DDCS de Seine-Saint-Denis : rapport transmis au SGG le 17 août 2016 - Dominique Lacroix (IGA) ; Catherine Croiset (IGJS) ; Patrice Borel (IGAS)

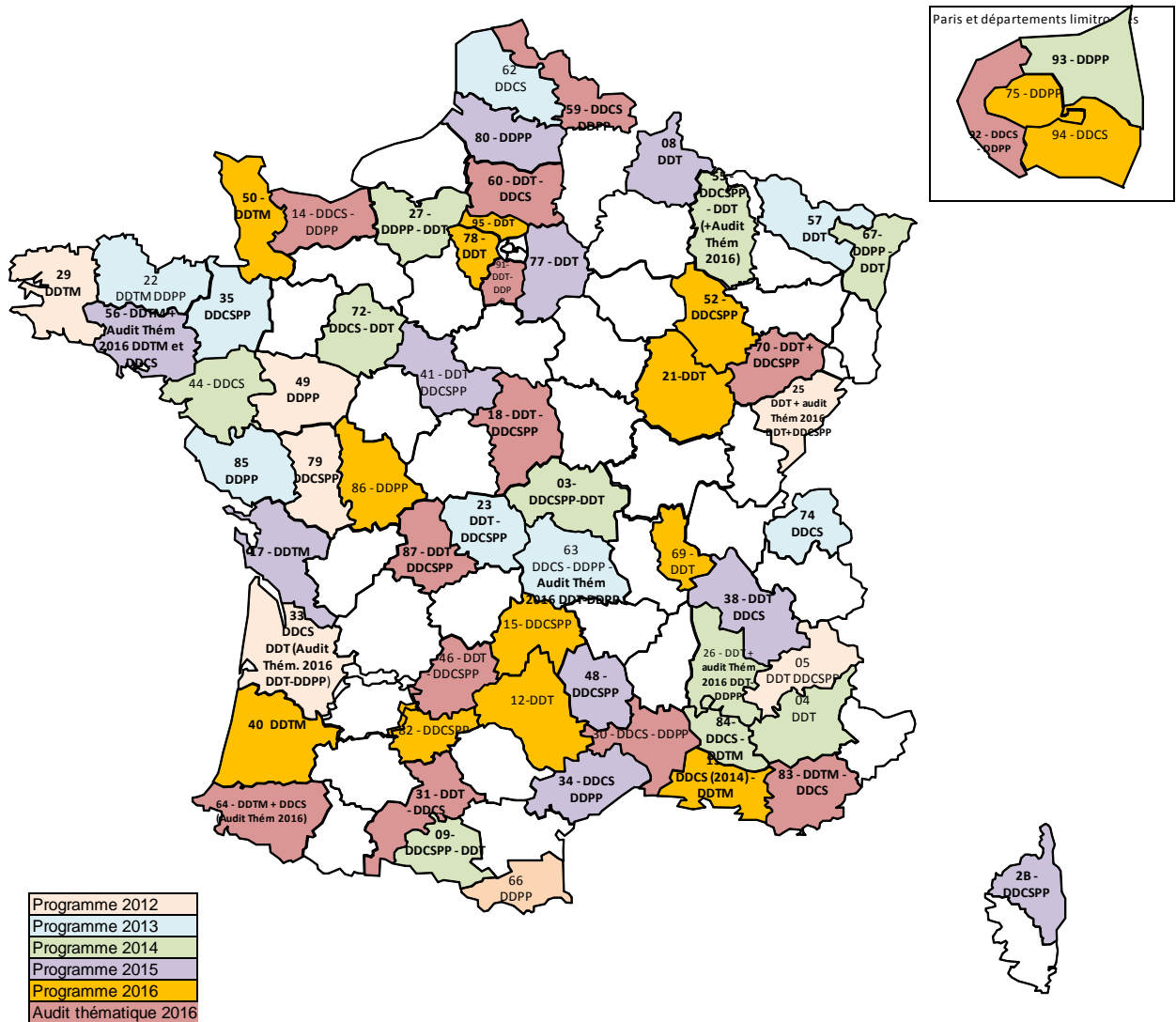
- DDT de la Côte-d'Or : rapport transmis au SGG le 3 février 2017 - Hubert Goetz (CGEDD) ; Jean-Marie Carteirac (CGEDD) ; Xavier Toussaint (CGAAER)
- DDT du Rhône : rapport transmis au SGG le 13 février 2017 - Daniel Chemin (CGEDD) ; Philippe Dieny (CGEDD) ; Roland Renoult (CGAAER) ; Jean-Marie Paulot (IGA)

MISSION TRANSVERSALE

- Mission relative au dialogue social et à la prévention des risques professionnels dans les DDI : rapport transmis au SGG le 24 novembre 2016 - Hélène de Coustin (IGA) ; Roland Blanchet (IGJS) ; Christine Perrault (IGSCCRF) ; François CAZOTTES (CGEDD) ; Eric Tison (CGAAER) ; Christine Abrossimov (IGAS)

Annexe n° 3 : Cartographie des DDI examinées depuis 2012

Répartition géographique des DDI examinées 2012-2016



Source : DSAF 2017

DDI ayant fait l'objet d'un examen pris en compte au titre du présent rapport

Département	N°	Structure	population (source INSEE 01/01/2015)	Effectifs physiques 2015	Année 2015	Année 2016
Ardennes	08	DDT	291 031	144		
Haute-Marne	52	DDCSPP	188 859	53		
Meurthe-et-Moselle	54	DDT	747 707	204		
Charente-Maritime	17	DDTM	648 031	303		
Vienne	86	DDPP	441 319	61		
Rhône	69	DDT	1 795 663	291		
Côte d'Or	21	DDT	541 517	189		
Seine-et-Marne	77	DDCS	1 377 102	82		
Seine-et-Marne	77	DDT	1 377 102	288		
Seine-Saint-Denis	93	DDCS	1 551 739	73		
Val-d'Oise	95	DDT	1 203 920	196		
Hérault	34	DDPP	1 097 047	60		
Lozère	48	DDCSPP	81 100	58		
Somme	80	DDPP	583 783	39		
Manche	50	DDTM	517 998	277		
Loire-Atlantique	44	DDCS	1 349 609	76		
Bouches-du-Rhône	13	DDTM	2 014 702	308		

Source : DSAF

Annexe n° 4 : Glossaire de sigles et acronymes

ACM	Accueil collectif de mineurs
ARS	Agence régionale de santé
ADS	Application du droit du sol
ATESAT :	Assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire
BOP	Budget opérationnel de programme
CAR	Comité de l'administration régionale
CCRF	Concurrence, consommation, répression des fraudes
CEPJ	Conseiller d'éducation populaire et de jeunesse
CGAAER	Conseil général de l'agriculture de l'alimentation et des espaces ruraux
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
COD	Centre opérationnel départemental
CODAF	Comités opérationnels départementaux anti-fraude
CODERST	Conseil départemental de l'environnement, des risques sanitaires et technologiques
CODIR	Comité de direction
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNDS	Centre national pour le développement du sport
CPMM	Contrôle de première mise sur le marché
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
CS	Cohésion sociale
CT	Comité technique
DALO	Droit opposable au logement
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDI	Direction départementale interministérielle
DDJS	Direction départementale de la jeunesse et des sports

Missions d'examen de l'organisation et du fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI)
Rapport de synthèse 2015 - 2016

DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DDT	Direction départementale des territoires
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DNO	Directive nationale d'orientation
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse des sports et de la cohésion sociale
DSAF	Direction des services Administratif et Financiers
ETP	Equivalent temps plein
ETPT	Equivalent temps plein travaillé
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAAF	Ministère de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MEEM	Ministère de l'environnement de l'énergie et de la mer
MSA	Mutualité sociale agricole
OIV	Opération interministérielle vacances
ORSEC	Organisation de la réponse de sécurité civile
PAC	Politique Agricole Commune
PCA	plan de continuité de l'activité
PP	Protection des populations
PPI	Plan particulier d'intervention
REATE	Réforme de l'administration territoriale de l'Etat
RH	Ressources humaines
RPS	Risques psychosociaux
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural

SG	Secrétaire général
SCHAPI	Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations
SIA	Service d'inspection en abattoir
SIC	Système d'information et de communication
SIDPC	Service interministériel de défense et de protection civile
SIDSIC	Service interministériel départemental des systèmes d'information et de communication
SIS	Service intégration et solidarité
SJSVA	Service jeunesse, sport et vie associative
SPA	Santé et protection animale
SPV	Service de la politique de la ville
SSA	Sécurité sanitaire des aliments
SSPAE	Service santé, protection animale, environnement
SRAL	Service régional de l'alimentation
UT	Unité territoriale
COD :	Centre opérationnel départemental
CODER :	Comité des directeurs tenu au niveau régional (DREAL et DDT)
MAPTAM :	Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
NOTRE :	Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
PPRT :	Plan de prévention des risques technologiques
SCOT :	Schéma de cohérence territoriale
SIDPC :	Service interministériel de défense et de la protection civile
SPAR :	Service de planification, d'aménagement et des risques
SPC :	Service de prévision des crues
UO :	Unité opérationnelle