

# Etat des lieux et perspectives des coopérations interdépartementales

INSPECTION GENERALE  
DES SERVICES  
DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE,  
DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION  
DES FRAUDES  
N° IGS/2022/02/2166



INSPECTION GENERALE  
DE L'ADMINISTRATION

N° 21068-R



INSPECTION GENERALE  
DES AFFAIRES SOCIALES

N° M 2021-089

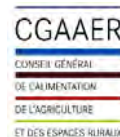


CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET  
DU DEVELOPPEMENT DURABLE



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

N°21094





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

N° IGS/2022/02/2166

CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET  
DU DEVELOPPEMENT DURABLE

N°014091-01

INSPECTION GENERALE  
DE L'ADMINISTRATION

N° 21068-R

INSPECTION GENERALE  
DES AFFAIRES SOCIALES

N° M 2021-089

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

N°21094

# Etat des lieux et perspectives des coopérations interdépartementales

## Établi par

Jean FOUCHE  
Inspecteur général des services  
de la DGCCRF

Marie BONNET-JACQUI  
Inspectrice générale de  
l'administration du développement  
durable

Avec le concours de  
Gérard CHATAIGNER,  
administrateur général, membre  
permanent du CGEDD

Eric DELZANT  
Inspecteur général  
de l'administration en service  
extraordinaire

Florence VILMUS  
Inspectrice de l'administration en  
service extraordinaire

Michel-Henri MATTERA  
Inspecteur général  
des affaires sociales

Mireille DERAY  
Inspectrice générale de santé  
publique vétérinaire CGAAER

Christophe GIBON  
Inspecteur général de santé  
publique vétérinaire CGAAER





## SYNTHESE

Depuis plusieurs années, l'administration territoriale de l'Etat a été conduite à s'adapter à de fréquents changements de contexte institutionnel, liés à des réformes législatives et réglementaires mais aussi à l'évolution des périmètres ministériels. Les modes opératoires de l'Etat sur le terrain s'en sont trouvés largement modifiés. Les préfetures et les services ont été conduits à penser autrement leurs organisations tout en préservant la qualité du service public, la cohérence des politiques publiques et la proximité avec leur territoire d'intervention. Ces adaptations successives – voire continues – s'inscrivent également dans un contexte d'attrition des effectifs qui, en soi, justifiait aussi la mise en place de solutions créatives.

A partir de mai 2015 avec l'adoption de la charte de la déconcentration<sup>1</sup>, la voie a été ouverte à diverses formes de coopération interdépartementale (CID)<sup>2</sup> conçues comme un mode possible d'organisation de l'administration territoriale de l'Etat (ATE). Ce mouvement s'est progressivement amplifié, s'inscrivant dans la dynamique impulsée par le rôle croissant des comités de l'administration régionale (CAR). Les administrations centrales ont cru voir dans les CID une solution permettant de pallier les réductions d'effectifs. Le mouvement a même été encouragé sur invitation du Premier ministre (Circulaire du 12 juin 2019).

Ces deux dernières années, le processus a subi un coup d'arrêt : craignant un recul potentiel de la présence territoriale de l'Etat, sans que soient attestés des résultats en matière de préservation des compétences et de qualité de service, le gouvernement préfère désormais faire de la CID un outil parmi d'autres plutôt qu'un modèle à déployer. Le « réarmement » territorial, acté à l'occasion des deux Comités interministériels de la transformation publique (CITP) qui se sont tenus en 2021, fait de la proximité, via la priorité donnée au cadre départemental, une exigence non négociable.

C'est dans ce contexte que la mission a été chargée de dresser un état des lieux des CID existantes et d'esquisser les pistes de développement, ou non, de ce modèle d'organisation.

De ce travail, il ressort que, sous des formes variées et adaptées aux circonstances du terrain, la CID peut apporter des réponses appropriées en termes de continuité du service, de proximité et de pérennité des communautés de travail en assurant la durabilité des compétences indispensables. Ce faisant, elle répond aussi aux besoins des différents acteurs et particulièrement des partenaires économiques de l'Etat. D'ailleurs, en matière de mutualisation interdépartementale, voire régionale, l'Etat déploie des modalités de fonctionnement que de nombreux opérateurs publics et privés ont eux-mêmes mis en œuvre.

Des entretiens réalisés et du dépouillement de questionnaires adressés aux secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR), il ressort que si la CID fait l'objet d'initiatives nombreuses sur des thématiques variées, le nombre d'agents engagés dans des CID reste faible.

La mission a pu apprécier le pragmatisme dont ont fait preuve les porteurs de ces initiatives, à l'échelon départemental bien sûr mais aussi à l'échelon régional, tant dans les motivations (fragilité des effectifs et des équipes, maintien des compétences, sécurisation des missions, etc.) que dans les solutions mises en place. Lorsqu'il s'agit d'activités dites de *back office*, la CID reste neutre pour les usagers, sous réserve que des points de contact soient proposés et maintenus. Lorsqu'il s'agit d'instructions de dossiers supposant des déplacements pour assurer la connaissance de proximité des sujets traités, la réserve porte plus sur les bons arbitrages entre compétences préservées par une expertise accrue et déplacements plus ou moins fréquents. Il a été beaucoup dit à la mission qu'il

---

<sup>1</sup> Décret n° 2015-10 du 7 mai 2015 qui fixait les règles découlant du principe de déconcentration pour l'organisation des administrations civiles de l'Etat et ouvrant la possibilité pour le préfet de région d'adapter l'organisation des services déconcentrés pour s'adapter aux spécificités du territoire dont il a la charge.

<sup>2</sup> Dans le présent rapport, la mission a retenu le vocable « coopération interdépartementale » (CID) pour désigner toutes les formes d'interdépartementalité

était nécessaire de trouver une forme de consentement des agents et de pédagogie vis-à-vis des usagers.

S'agissant d'apprécier finement la qualité du service rendu et le degré de proximité entretenu avec les acteurs de terrain, la mission n'a pu se fier qu'aux perceptions de ses interlocuteurs. Du côté des élus, la proximité reste un objet totémique : s'ils peuvent s'accommoder de l'éloignement de services très techniques faisant l'objet de traitements numérisés, ils tiennent à garder un point de contact qui puisse être un peu plus substantiel qu'un simple guichet de réclamation. Du côté des acteurs économiques et sociaux, la priorité est clairement accordée à la qualité du service, quelle que soit la localisation des agents en charge de leurs dossiers. Du côté des responsables de services, l'appréciation est plus mitigée selon que l'on se situe dans le département « fournisseur » de service ou dans le département qui se sent « dépossédé » de ses prérogatives.

La mission constate donc que la proximité demeure une notion floue, subjective et laissée à l'appréciation de celui qui s'exprime. Quant à la préservation de la qualité de service, elle n'a guère fait l'objet d'évaluation méthodique, faute de la part des porteurs de projet d'avoir dressé un diagnostic clair en amont de la CID envisagée. Ceci s'explique souvent par le contexte de contrainte et de relative urgence dans lequel émergent les projets de CID.

Autant les administrations centrales que les services déconcentrés, lorsqu'ils veulent continuer à développer des CID répondant à leurs besoins, sont désormais attentifs à inscrire cette démarche dans le cadre fixé par les revues des missions et en privilégiant le mode projet.

Quant aux agents et leurs représentants, ils manifestent clairement leur volonté de ne plus subir ces décisions structurantes, en étant tout comme les interlocuteurs extérieurs de l'Etat, attachés au maintien de la qualité du service.

La mission considère que la CID conserve un avenir comme mode d'organisation et de fonctionnement de l'ATE mais que les conditions de sa réussite doivent être clairement énoncées. La répartition des rôles entre les différents échelons administratifs doit être respectée. L'échelon national peut établir un cadrage général dans le cadre de la revue des missions, tout en évitant de faire de la CID un exercice imposé. Les administrations centrales doivent offrir un accompagnement méthodologique à leurs services déconcentrés et organiser plus systématiquement le partage d'expériences au sein de leurs réseaux territoriaux. Le niveau régional doit assurer la cohérence des dispositifs mis en œuvre, stimuler l'initiative et valider les propositions qui lui sont faites par le niveau départemental. C'est aussi à l'échelon territorial, régional et départemental, que doit être assumée la communication vis-à-vis des usagers.

C'est pourquoi la mission insiste sur la nécessité d'inscrire toute coopération interdépartementale dans une démarche anticipative, résultant d'un diagnostic partagé entre les différents niveaux de décision, selon une feuille de route commune et un processus formalisé, sans excès de contrôle ni laxisme. Enfin, toute CID doit faire l'objet de processus d'évaluations, *ex ante* et *ex post*, et de processus d'expérience robustes. C'est aussi l'occasion d'acter pour les préfets et les services le fonctionnement des chaînes hiérarchiques afin d'éviter les crispations et d'assurer la fluidité des échanges.

Sous ces conditions, la CID peut et doit rester un mode d'administration pertinent, garant d'un service public renouvelé dans le cadre d'une administration territoriale inscrite dans une culture de l'efficacité, avec la fixation d'objectifs clairs, avec davantage de subsidiarité et une organisation moins hiérarchique et plus matricielle.

## Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

- Recommandation n°1 : (Préfets de région et départements, DR et DDI) Etablir, à partir d'un diagnostic territorial, une cartographie des besoins et attentes de service, de nature à identifier les missions ou fonctions susceptibles d'être exercées plus efficacement sur les territoires par recours à la CID..... 62
- Recommandation n°2 : (Préfets de région et département) Inciter les préfets à intégrer dans leurs feuilles de routes interministérielles une préconisation sur l'organisation territoriale de mise en œuvre des politiques publiques et l'intérêt de renforcer la CID , et inciter les préfets à le faire également dans les lettres de mission aux DDI ..... 62
- Recommandation n°3 : (Ministères) Adapter le guide méthodologique de 2015 aux nouvelles modalités de l'OTE afin de le rendre plus opérationnel pour les préfets et les services déconcentrés, et en faire un outil interministériel en lien avec le PSATE ..... 64
- Recommandation n°4 : (Ministères) En concertation avec les services déconcentrés, élaborer et mettre à disposition des outils de mesure de la qualité de service adaptés aux CID, pour s'assurer de sa compatibilité avec l'objectif de satisfaction des partenaires de l'Etat en tant qu'usagers du service public (élus, acteurs économiques et sociaux)..... 64
- Recommandation n°5 : (Ministère de l'Intérieur) Inciter les Préfets des départements dont le territoire est couvert par un bassin de vie « supra-départemental » à réunir régulièrement une « conférence inter-départementale » pour échanger et traiter les dossiers à cette échelle ..... 65
- Recommandation n°6 : (Préfet de région et département, SGAR, DR, DDI) Lorsqu'un besoin de CID est identifié, accompagner la construction du dispositif en mode projet pour organiser la concertation entre les parties prenantes et favoriser la réflexion collégiale sur les modalités de fonctionnement appropriées..... 66
- Recommandation n°7 : (Préfets de département, DR, DDI) Formaliser, pour les CID à caractère permanent, un document cadre intégrant les modalités juridiques et fonctionnelles et décrivant les engagements de service de la CID ..... 67
- Recommandation n°8 : (Préfets de région et département, DR, DDI) Produire un compte rendu annuel de la mise en œuvre des CID, dans les conditions fixées par le document cadre, pour ajuster ou faire évoluer si besoin le dispositif ..... 67



## SOMMAIRE

Synthèse .....	5
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport .....	7
Introduction.....	13
<b>1 Le cadre institutionnel de la CID a été transformé.....</b>	<b>15</b>
1.1 De la RÉATE à l'OTE : les évolutions de la CID .....	15
1.1.1 <i>La CID, au service de la mise en œuvre de l'ATE.....</i>	15
1.1.2 <i>La CID à l'appui du travail de « réarmement » de l'Etat territorial.....</i>	18
1.1.3 <i>Le PSATE, une relance encadrée de la coopération interdépartementale.....</i>	19
1.1.4 <i>Les travaux de la transformation publique n'intègrent pas la CID.....</i>	20
1.2 Le cadre juridique de la CID .....	21
1.2.1 <i>Des accords informels ou peu formalisés.....</i>	22
1.2.2 <i>Une convention ou un document équivalent.....</i>	22
1.2.3 <i>Un arrêté interministériel.....</i>	22
1.2.4 <i>Un arrêté du Premier ministre.....</i>	23
<b>2 Les administrations centrales prônent la CID en fonction de leurs priorités « Métiers » et sous condition .....</b>	<b>25</b>
2.1 Le ministère de la Transition écologique (MTE).....	25
2.2 Le ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance : la Direction Générale de la Concurrence, Consommation et Répression des Fraudes (DGCCRF) .....	26
2.3 Le ministère de l'Intérieur.....	27
2.4 Les ministères sociaux.....	28
2.5 Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA).....	29
<b>3 L'état des lieux de la CID .....</b>	<b>31</b>
3.1 Des réponses adaptées aux attentes du terrain.....	31
3.1.1 <i>Renforcer l'attractivité des services qui ont subi une baisse de leurs effectifs .....</i>	31
3.1.2 <i>Organiser la solidarité entre services.....</i>	33
3.1.3 <i>Maintenir une offre adaptée au territoire .....</i>	34
3.1.4 <i>Préserver les compétences rares ou raréfiées, des motivations qui se conjuguent avec la baisse des effectifs.....</i>	35
3.1.5 <i>Favoriser l'émergence d'expérimentations à l'initiative du terrain.....</i>	38
3.2 Les systèmes d'information permettent de moderniser l'action publique dans le cadre d'une CID.....	39
3.2.1 <i>Les plateformes préfectorales de délivrance de titres .....</i>	39
3.2.2 <i>Les hotlines de renseignement.....</i>	40
3.2.3 <i>La distribution des aides agricoles .....</i>	42
3.2.4 <i>L'accès de l'utilisateur aux systèmes d'information.....</i>	42

3.3	La CID, un outil d'efficacité mobilisé aussi par d'autres acteurs publics et dans le monde économique.....	43
3.3.1	<i>La CID existante chez les autres acteurs publics et privés.....</i>	43
3.3.2	<i>Des initiatives diverses, limitées, indépendantes de toute consigne nationale.....</i>	43
3.3.3	<i>Des exemples de coopérations constructives pour porter le développement économique, à la condition d'une volonté stable de leurs promoteurs.....</i>	44
3.4	Le regard des acteurs sur la coopération interdépartementale : une réponse pragmatique et très diversifiée à des circonstances contraintes, adaptée à certaines missions, à condition d'en assurer la solidité .....	46
3.4.1	<i>Les responsables de terrain, désireux de garder l'initiative, le contrôle et le suivi des engagements.....</i>	46
3.4.2	<i>Les agents et les organisations syndicales : être associés aux décisions structurantes pour ne pas les subir.....</i>	55
<b>4</b>	<b>Du bon usage de l'interdépartementalisation : donner la priorité aux besoins et aux capacités du terrain, dans le cadre d'une démarche d'anticipation, pilotée au niveau local et accompagnée par les échelons centraux.....</b>	<b>61</b>
4.1	Hierarchiser les priorités et les ressources .....	61
4.1.1	<i>La proximité : une notion aux contours flous.....</i>	61
4.1.2	<i>La nécessaire mesure de la qualité du service .....</i>	62
4.2	Pour réussir la CID doit être conduite en mode projet .....	63
4.2.1	<i>Une démarche d'anticipation.....</i>	63
4.2.2	<i>Une impulsion coordonnée du processus.....</i>	64
4.2.3	<i>Une feuille de route collaborative pour une bonne conduite du projet.....</i>	65
4.2.4	<i>Un dispositif d'évaluation et de retour d'expérience indispensable .....</i>	67
	<b>Conclusion.....</b>	<b>69</b>
	<b>Annexes .....</b>	<b>71</b>
	Annexe n° 1 : Lettre de mission.....	73
	Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées.....	75
	Annexe n° 3 : Liste des sigles et acronymes .....	83
	Annexe n° 4 : Questionnaire adressé aux SGAR.....	87
	Annexe n° 5 : Tableau des CID en région Auvergne-Rhône-Alpes.....	89
	Annexe n° 6 : Tableau des CID de la région centre Val-de-Loire .....	93
	Annexe n° 7 : Coopérations interdépartementales recensées dans la région Grand-Est.....	95
	Annexe n° 8 : Réponse du préfet de la région Occitanie.....	99
	Annexe n° 9 : Le cadre juridique de la coopération interdépartementale.....	105
	Annexe n° 10 : Convention de délégation de gestion par le préfet de la Mayenne des missions de concurrence, consommation et répression des fraudes (CCRF) auprès du préfet de la Sarthe .....	115
	Annexe n° 11 : Instruction DGCCRF sur les mutualisations.....	121

Annexe n° 12 : Au ministère des affaires sociales, une organisation des services impactée par la tension sur les effectifs et l'évolution des missions.....	125
Annexe n° 13 : L'organisation spécifique du système d'inspection du travail.....	133
Annexe n° 14 : Guide pratique pour la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers » de l'administration territoriale de l'Etat ( DGAFP – 2015) .....	137
Annexe n° 15 : Circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 .....	147
Annexe n° 16 : Circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 .....	157
Annexe n° 17 : Circulaire du Premier ministre du 19 avril 2021 .....	163
Annexe n° 18 : Déclarations des organisations syndicales .....	173





## INTRODUCTION

Par note du 7 septembre 2021, le directeur du cabinet du ministre de l'intérieur a confié au président du comité de pilotage inter-inspections des directions départementales interministérielles (DDI) une mission sur l'état des lieux et les perspectives des coopérations interdépartementales.

La mission a réuni des membres de l'Inspection générale de l'administration (IGA), de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), de l'Inspection générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (IGS-CCRF), du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER). Elle a débuté ses travaux à l'automne 2021.

Les investigations de la mission se sont déployées, conformément à la note précitée, sur le périmètre de l'administration territoriale de l'Etat, incluant tous les services placés sous l'autorité fonctionnelle et/ou hiérarchique des préfets de département. Les directions régionales ont été incluses dans l'étude dans la mesure où elles interagissent avec des directions départementales<sup>3</sup> et exercent une mission de coordination de politiques publiques.

Un questionnaire pour recenser toutes les expériences de CID a été adressé aux secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR).

La mission a procédé à l'audition de plusieurs catégories d'acteurs concernés par son champ d'investigation. Cela comprend dans les administrations centrales des ministères concernés des entretiens avec les secrétariats généraux et leurs directions "métiers", ainsi que d'autres directions d'administration centrales intervenant dans l'organisation et le fonctionnement de l'administration territoriale de l'Etat (ATE) telles que la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Elle a également eu des entretiens avec des associations professionnelles (association du corps préfectoral, association des DDT, des DD-ETS-PP des DREAL et des DRAAF<sup>4</sup>). La mission a surtout effectué, **en mode virtuel du fait de la crise sanitaire**, des "déplacements" dans deux régions (Auvergne Rhône-Alpes et Pays-de-la-Loire) et dix départements de ces régions<sup>5</sup>. Elle y a auditionné les préfets et leurs proches collaborateurs, les DDI (directeurs et chefs de service), et les directeurs régionaux. Elle a également entendu des préfets et directeurs dans d'autres départements où elle ne s'est pas "déplacée".

Afin d'avoir la vision la plus complète possible des attentes des partenaires de l'Etat dans ces territoires, la mission a rencontré lors de ses "déplacements" des élus (présidents de Conseils départementaux et des associations de maires) et différents acteurs du monde économique. Enfin la mission s'est entretenue à chaque fois avec les organisations syndicales représentatives des services de l'Etat concernés, comme elle l'a fait avec celles-ci au plan national.

Le présent rapport s'est donc d'abord attaché à faire un état des lieux de la CID, tant au plan de la doctrine gouvernementale que des pratiques multiples et variées mises en œuvre sur le terrain. La mission a ensuite examiné quelle vision les différentes parties prenantes ont de la CID et quelle analyse elles en font. Elle a enfin cherché à étudier les perspectives possibles de la CID, tenant compte des priorités de l'organisation de l'ATE, notamment en termes de qualité du service public et de primauté de l'échelon départemental, mais aussi des contraintes de la réalité du fonctionnement de celle-ci et des attentes de l'ensemble des acteurs.

Ses recommandations sont donc déterminées par la double préoccupation de stabilité et d'efficacité dans un contexte de grande fragilité de l'Etat territorial dont la succession des réformes

---

<sup>3</sup> Les DRAC et les Services départementaux de l'architecture n'entrent pas dans ce périmètre

<sup>4</sup> Liste des sigles et acronymes en annexe 3

<sup>5</sup> Savoie, Haute-Savoie, Drôme, Ardèche, Loire, Haute-Loire, Loire-Atlantique, Vendée, Sarthe, Mayenne

de son administration a rendu perplexes ses interlocuteurs, méfiants ses agents et dubitatifs ses responsables.

.

## 1 LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA CID A ETE TRANSFORME

### 1.1 De la RéATE à l'OTE : les évolutions de la CID

#### 1.1.1 La CID, au service de la mise en œuvre de l'ATE

En juillet 2018, une circulaire du Premier ministre<sup>6</sup> adressée aux ministres et aux préfets de région<sup>7</sup> et portant sur « *l'organisation territoriale des services publics* », fixait très précisément le cadre de l'action gouvernementale pour « *mettre à même l'Etat de remplir au mieux ses missions de service public* ». Cette circulaire donne aux destinataires des instructions pour « *renforcer l'efficacité de l'Etat en faisant évoluer l'organisation et le fonctionnement des services dans une logique de profonde déconcentration, de plus grande modularité et de mutualisation* ». Parmi les objectifs assignés, figure celui visant à « *introduire souplesse et modularité dans l'organisation des services départementaux* ». Et à ce titre la circulaire a explicitement pour objectif de « *développer les coopérations départementales* », dans les termes suivants :

*« L'objectif de cette orientation consiste à la fois à conserver aux autorités départementales déconcentrées la possibilité de s'appuyer sur des services capables d'assurer la plénitude de leurs missions, tout en organisant les conditions de mobilisation des compétences spécifiques dont la dispersion aujourd'hui ne permet pas toujours de répondre aux besoins ». La circulaire détaille ainsi plusieurs modes de coopération dont « l'objectif premier est de permettre une offre à la fois variée et complète de services grâce à la mutualisation de structures et de compétences à partager ».*

Elle invite à « *amplifier les actions engagées ces dernières années* » et propose d'autres modalités d'organisation :

- *« des services interdépartementaux communs à deux ou plusieurs départements limitrophes dans des domaines particuliers ;*
- *le jumelage de deux ou plusieurs DDI des départements limitrophes ;*
- *l'exercice par une DDI de certaines missions au-delà de son champ départemental ou au profit de plusieurs départements sous l'autorité des préfets concernés, notamment pour assurer une couverture optimale du territoire par des compétences rares ;*
- *l'exercice par une DDI de missions interdépartementales entre régions limitrophes ;*
- *la mise à disposition des compétences localisées dans une DDI qui interviendrait au profit d'une autre. »*

Les préfets de région sont donc invités in fine à adresser leurs propositions en matière de coopération interdépartementale. Ce premier état des lieux de ces coopérations existantes ou susceptibles d'être mises en œuvre faisait ressortir une grande variété tant de modes d'organisation que de domaines.

A cette occasion les préfets de région évoquent aussi bien la création de services dédiés, solution la plus intégrée, que la mise en réseau de compétences rares ou la création de « pôles » ou de centres de traitement. Au-delà de la création des centres d'expertise de ressources et des titres (CERT) répondant aux objectifs du « plan préfectures nouvelle génération » (PPNG) propre au ministère de l'intérieur, il s'avère donc que différentes coopérations interdépartementales existent ou sont susceptibles de se développer, qu'elles soient organiques (comme les unités interdépartementales de la DREAL (UID DREAL) ou en DDETS-DREETS les unités de contrôle interdépartementales, la mutualisation de la réponse téléphonique en matière de renseignement en

<sup>6</sup> N°6029/SG du 24 juillet 2018 (cf annexe n° 15)

<sup>7</sup> Ainsi que « pour information » aux préfets de département

droit du travail et les mutualisations concernant la CCRF) ou se traduisent par des pôles de compétences « métiers » (comme les transports exceptionnels, l'instruction des dossiers PAC ou le DALO) ou pouvant se constituer dans des domaines très spécifiques (gestion sanitaire des coquillages par exemple).

Il ne s'agit finalement que de la concrétisation d'un processus engagé quatre ans plus tôt avec l'adoption de la « Charte de la déconcentration » par décret 2015-510 du 7 mai 2015 qui établit les rôles respectifs des administrations centrales et des services déconcentrés, en renforçant les attributions et les moyens de ceux-ci. En particulier l'article 16 de la Charte institutionnalise la possibilité pour le préfet de région de proposer au Premier ministre une modification des règles d'organisation des services déconcentrés et de répartition des missions entre ces services pour s'adapter aux territoires dont il a la charge. Elle institue aussi dans son article 14 la possibilité pour le préfet de décider par convention qu'un service peut être chargé de missions pour le compte d'un autre service.

Précédemment, un rapport inter-inspections de juillet 2013 sur la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers » de l'administration territoriale de l'Etat avait fait le constat qu'il n'y avait « *aucun obstacle de principe au partage des ressources métiers entre départements, voire régions, sur une base de proximité géographique (parfois de deux départements voisins de deux régions différentes), et d'intérêt commun* ». Ce rapport avait fait de nombreuses recommandations visant à faciliter cette mobilisation de ressources « métiers » interdépartementale voire interrégionale, qui ont fait par la suite l'objet de différents textes réglementaires, notamment la charte de déconcentration. Le rapport recommandait également de clarifier les différents cas de recours à la CID. Il est notamment à l'origine de l'élaboration du guide pratique pour la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers » de l'administration territoriale de l'Etat, qui sera évoqué au point 1.2 du présent rapport.

Par la suite, en avril 2019, un autre rapport inter-inspections, intitulé « Evaluation de l'organisation et de l'articulation du travail entre les services régionaux et départementaux de l'Etat », posait de nouveau la problématique des enjeux de la coopération interdépartementale dix ans après la mise en œuvre de la RÉATE et trois ans après la création des nouvelles régions. Au-delà des réflexions et propositions sur une meilleure articulation entre l'échelon régional et l'échelon départemental de l'ATE, le rapport préconisait notamment :

*«(de donner) la priorité aux solutions les plus proches des territoires, notamment lorsque le département restant la bonne échelle pour la mise en œuvre des politiques, il manque des compétences nécessaires. Pour ce faire il convient de privilégier les solutions interdépartementales, tout en veillant à la lisibilité et à la cohérence de l'Etat territorial et en restant attentif à la préservation et à la valorisation des compétences techniques professionnelles par une animation métier dynamique.»*

Ce rapport s'est ainsi positionné clairement en faveur de la CID par rapport à la régionalisation, ce qu'il illustre par six recommandations<sup>8</sup>.

---

8

**Recommandation n°6 :** (Préfets de région et DR) Privilégier l'interdépartementalisation des missions de mise en œuvre des politiques publiques par rapport à leur régionalisation.

**Recommandation n°7 :** (Préfets de région, DR et DD) Lancer une action forte d'interdépartementalisation des services de l'Etat sur la base d'un schéma régional ambitieux.

**Recommandation n°8 :** (SGAR, DR et DD) Assurer le suivi et la lisibilité de l'interdépartementalisation sur la base d'un schéma régional des compétences mutualisées.

**Recommandation n°9 :** (Préfets de région et DR) Veiller à ce que l'impact des interdépartementalisations sur les effectifs soit globalement neutre pour chaque département.

**Recommandation n°10 :** (Préfets de région et DR) Utiliser la réserve régionale d'emplois pour favoriser l'interdépartementalité.

**Recommandation n°11 :** (Préfets de région, DR et DD) A partir d'une étude d'impact coûts / avantages, définir le périmètre le plus adapté aux différentes interdépartementalisations.

La même année, le Premier ministre dans une nouvelle circulaire<sup>9</sup> relative à la « mise en œuvre de la réforme de l'OTE », adressée aux ministres et à l'ensemble des préfets annonçait, suite aux contributions reçues et aux concertations interministérielles enrichies des propositions issues du Grand débat national, des décisions qui poursuivent quatre objectifs :

*« - désenchevêtrer les compétences de l'Etat avec les collectivités territoriales, les opérateurs et les acteurs hors de la sphère publique ;*

- réorganiser le réseau déconcentré de l'Etat pour mieux répondre aux priorités du Gouvernement*
- gagner en efficience en rationalisant les moyens et en favorisant les coopérations interdépartementales ;*
- conférer aux responsables déconcentrés, et notamment aux responsables départementaux, des pouvoirs de gestion accrus et garantir la cohérence de l'action de l'Etat au profit des territoires ».*

Le développement des coopérations interdépartementales vise, dans le cadre des régions issues de la loi du 16 janvier 2015, à « conserver aux autorités départementales déconcentrées la possibilité de s'appuyer sur des services capables d'assurer la plénitude de leurs missions, tout en organisant les conditions de mobilisation des compétences spécifiques dont la dispersion ne permet pas toujours de répondre aux besoins ». Cette circulaire précise que « les propositions (des préfets de région) relèvent de deux catégories : opérer un traitement administratif mutualisé de certaines procédures au sein de plateformes interdépartementales et créer des pôles de compétences multi-départementaux qui concourent à renforcer la qualité du service rendu grâce au partage d'expertise, particulièrement nécessaire lorsqu'il s'agit de faire appel à des compétences rares ».

La circulaire traite également de l'articulation d'exercice des missions à l'échelon départemental des DREAL et des DDT(M) ainsi que de la mise en place de plateformes de gestion (départementales ou interdépartementales) en matière de politique de l'eau, du traitement de l'habitat insalubre et indigne et des politiques de l'environnement.

De manière générale la circulaire invite les préfets de région « à s'emparer de l'ensemble de ces modalités, mais aussi à se saisir de toutes les autres possibilités qu'ils identifieraient dans le cadre des marges de manœuvre qui leur sont laissées ». Elle précise aussi que « les propositions d'organisation n'ont pas vocation à s'inscrire dans un cadre uniforme (mais) au contraire permettre de répondre, grâce à des solutions différenciées en fonction des réalités et spécificités locales, aux besoins particuliers que vous aurez identifiés sur votre territoire ».

On voit ainsi que jusqu'en 2019, le niveau de référence de la réforme de l'OTE est bien l'échelon régional et que c'est de lui que doivent procéder les initiatives permettant une organisation plus rationnelle et plus efficiente de l'Etat territorial afin d'apporter comme le dit la circulaire « des réponses adaptées aux attentes des citoyens sur tout le territoire national ».

La CID participe ainsi d'un mouvement très largement « descendant » de transformation publique dans lequel l'Etat central à la recherche de marges de manœuvre fixe un cap aux autorités déconcentrées et fait des CID sous ses différentes formes un outil qu'il veut efficace pour atteindre les objectifs de sa politique.

Cette approche gouvernementale de la CID est alors en cohérence avec la pratique qu'ont déjà développée dans une logique « métiers » plusieurs ministères techniques qui ont engagé un

---

**Recommandation n°12 :** (Ministères et DMAT) Procéder à l'expérimentation de la création de DDI interdépartementales telle que celle proposée par le préfet du Centre-Val de Loire dans l'Indre et le Cher.

<sup>9</sup> N° 6092/SG du 12 juin 2019 (cf annexe n°16)

mouvement de mutualisation justifié par la nécessité de disposer du niveau d'expertise suffisant et du constat des compétences rares.

Ainsi du ministère de la transition écologique (MTE) qui depuis la circulaire de 2019 a lancé un chantier de regroupement des « unités départementales » de la DREAL pour le traitement des ICPE permettant d'avoir des inspecteurs spécialisés par types d'installation, ou du ministère de l'économie qui par lettre du 30 août 2019 invite les préfets de région à promouvoir des rapprochements inter-départements des services départementaux de la CCRF.

### 1.1.2 La CID à l'appui du travail de « réarmement » de l'Etat territorial

La crise sanitaire a montré la nécessité d'une territorialisation accrue de l'action publique axée sur la proximité des services publics et les réalités des territoires. Dans ce contexte, l'échelon départemental est plus que jamais devenu le cadre prioritaire des politiques publiques. Les deux comités interministériels de la transformation publique (CITP) qui se sont tenus en 2021<sup>10</sup> ont expressément marqué cette orientation. Parmi les objectifs rappelés par le Premier ministre figurent :

- le déploiement des réformes prioritaires du Gouvernement dans tous les territoires, jusqu'au dernier kilomètre ;
- l'adaptation des politiques à la réalité des territoires, avec le droit de dérogation et le développement de l'expérimentation.

Sous l'intitulé « Réarmer les territoires », l'accent est mis sur la déclinaison territoriale des réformes prioritaires, privilégiant l'approche différenciée tenant compte des spécificités locales, avec l'établissement d'une feuille de route interministérielle pour chaque préfet de région et de département signée par le Premier ministre. Conformément à la circulaire du 19 avril 2021 cette feuille de route peut également porter sur des enjeux de transformation des services de l'Etat dans le territoire concerné.

La déconcentration accrue en matière de gestion budgétaire et de ressources humaines est une réponse forte à l'objectif d'adaptation de l'organisation et des ressources des services de l'Etat aux besoins des territoires. Une circulaire du Premier ministre<sup>11</sup> intitulée « Accélérer la déconcentration de la gestion budgétaire et des ressources humaines pour renforcer la capacité d'action de l'Etat dans les territoires » vient fixer un cadre ambitieux, et novateur en matière de déconcentration budgétaire et de ressources humaines (RH), à cette volonté politique de territorialisation de l'action publique.

Cette circulaire rappelle que « pour réorienter notre action vers les territoires, il faut d'abord renforcer les services de l'Etat dans les départements ». Ainsi prévoit-elle que les services déconcentrés de l'Etat doivent disposer :

- d'un cadre budgétaire modernisé et simplifié ;
- des moyens d'une réelle stratégie en matière de RH pour améliorer le recrutement, favoriser la mobilité et l'attractivité et gérer les carrières au plus près des agents en dotant l'échelon départemental de compétences renforcées.<sup>12</sup>

Par la suite, conformément aux orientations fixées par le président de la République dans son allocution du 8 avril 2021, deux objectifs majeurs sont retenus par le CITP de juillet afin de

<sup>10</sup> Mont-de-Marsan le 5 février et Vesoul le 23 juillet

<sup>11</sup> N° 6251/SG du 10 mars 2021

<sup>12</sup> Notamment par la possibilité accrue de procéder directement à des recrutements de contractuels

« transformer l'action publique jusqu'au dernier kilomètre » : rebâtir l'action publique à partir des territoires et intensifier l'efficacité des services publics.

On retient tout particulièrement les engagements suivants :

- mettre fin à la baisse systématique des effectifs des services départementaux de l'ATE ;
- donner la priorité à la mise en œuvre de la réforme de l'ATE en accélérant la convergence des systèmes d'information et des pratiques RH ;
- permettre aux préfets de redéployer en 2022 jusqu'à 3% des effectifs en fonction des priorités territoriales ;
- encourager une administration plus proactive grâce au numérique et au partage des informations entre services publics.

Il faut souligner qu'aucune de ces annonces ne fait référence à des changements organisationnels qui seraient impulsés par le niveau national. La CID est clairement renvoyée à l'initiative territoriale. La démarche témoigne d'une volonté manifeste d'apporter des solutions de terrain aux différents blocages ou contraintes par le recours aux différentes formes que peut revêtir la CID.

C'est donc dans un cadre renouvelé que la question de la poursuite du travail de structuration des services déconcentrés de l'Etat se poursuit désormais.<sup>13</sup>

### 1.1.3 Le PSATE, une relance encadrée de la coopération interdépartementale

Le ministère de l'intérieur, devenu depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021 le ministère de rattachement des directions départementales interministérielles ainsi que des secrétariats généraux communs départementaux (SGCD), veut alors dans ce contexte élaborer un projet commun à l'ensemble des acteurs de l'ATE « recueillant toutes les expressions de nature à valoriser les structures territoriales, le travail des agents qui s'y engagent et les projets qui s'y construisent ».

C'est ainsi que le Projet stratégique pour l'administration territoriale de l'Etat (PSATE)<sup>14</sup> « se donne pour ambitions :

- d'explicitier le positionnement de l'ATE dans l'organisation globale de l'Etat déconcentré et la mise en œuvre des politiques publiques ;
- de conforter la gouvernance locale de l'ATE autour des principes d'unité d'action et de collégialité ;
- de préciser le pilotage de l'ATE au niveau central ;
- de simplifier la gestion et faciliter la vie des agents ;
- d'adapter l'administration territoriale à l'attente des acteurs locaux ».

Dans le cadre de ce projet, qui privilégie « la cohérence stratégique et l'unité d'action de l'Etat, dans une vision qui associe la promotion des intérêts nationaux et des politiques nationales prioritaires à la diversité des contextes territoriaux et des attentes exprimées par les acteurs locaux », il est affirmé

---

<sup>13</sup> Le premier ministre a confié au délégué interministériel à la transformation publique une mission en date du 5 octobre 2021 afin de « définir un nouveau modèle opérationnel de mise en œuvre de nos politiques publiques » (cf. infra partie 2-1)

<sup>14</sup> Ce document fera l'objet, après son adoption définitive intervenue en janvier 2002, d'une formalisation sous la signature des secrétaires généraux des ministères concernés (Intérieur, Affaires sociales et travail, Transition écologique, Agriculture)



que «le besoin de recourir à des expertises ou à des mutualisations régionales ou interdépartementales s'exprime de manière différente selon les départements».

Ainsi la CID n'est pas ou plus un objectif en soi, exprimé dans une logique descendante par des administrations centrales soucieuses de rationaliser leurs organisations et leurs ressources humaines comme budgétaires. Mais prévoit le PSATE :

*« lorsqu'elle apparaît justifiée pour conforter et mutualiser l'expertise sur des sujets complexes et qu'elle est conçue et mise en œuvre en pleine concertation avec le ou les préfets de département concernés, pour sécuriser la fluidité et l'homogénéité de l'application des politiques publiques au plan départemental, l'interdépartementalité peut constituer une opportunité à développer, dès lors qu'elle préserve la clarté du cadre d'exercice des missions, leur niveau de priorité et la répartition des responsabilités entre les intervenants ».*

Cette reconnaissance du rôle de la CID dans le PSATE reste donc strictement encadrée comme le souligne le texte :

*« Tirant les conséquences de compétences rares dont la mutualisation doit être recherchée pour pouvoir être exercée au bénéfice de tous les départements, l'inter-départementalisation peut être un moyen de rendre l'administration territoriale plus efficiente, tout en restant le plus proche possible du terrain et en offrant des leviers d'action aux préfets de département. Il conviendra cependant de veiller au réalisme des cadres opérationnels et à l'effectivité des réponses aux besoins. Les démarches qui seront conduites devront souligner la pertinence de l'organisation retenue localement pour le maintien des compétences, et faire l'objet d'une coordination entre les ministères métier et préfets concernés. Elles ne doivent pas conduire à un affaiblissement des structures existantes dans leur capacité à conduire leurs missions. Cette organisation peut présenter un intérêt lorsque la technicité et la spécialité mutualisées sont préservées, alors même que les services n'ont que des besoins ponctuels nécessitant une forte expertise. Les initiatives locales pourront faire l'objet d'un bilan régulier afin de nourrir la réflexion, dans l'objectif d'une plus grande efficacité pour les acteurs locaux et les services de l'ATE. Il s'agira de préserver les expertises et les compétences rares en confortant ou mettant en place les organisations les plus pertinentes. »*

L'intérêt de la méthode d'élaboration et d'adoption du PSATE, associant l'ensemble des ministères concernés et recueillant leur assentiment, est donc d'établir un cadre clair et incontestable du bien-fondé de la CID et des conditions dans lesquelles il peut y être recouru.

Néanmoins il est manifeste que la manière dont est présenté le recours à la CID, non plus comme objectif stratégique mais seulement comme un outil parmi d'autres permettant un meilleur fonctionnement de l'ATE à mettre en œuvre selon une approche très prudente, constitue un « pas de côté » par rapport à la vision qu'en avait encore le gouvernement voici seulement deux ans. Même si de nombreux facteurs peuvent aisément justifier ce choix, que ce soit l'acceptabilité incertaine par les acteurs de terrain du principe de la CID ou la volonté politique de redonner au cadre départemental toute sa force, il traduit le fait que désormais la CID doit faire ses preuves pour rester à l'ordre du jour.

#### **1.1.4 Les travaux de la transformation publique n'intègrent pas la CID**

Le dernier comité interministériel de la transformation publique en date du 23 juillet 2021 a fixé à la DITP les priorités suivantes :

- *« Réarmer les services de l'État dans les territoires, notamment aux préfets, qui bénéficieront d'une plus grande latitude en matière budgétaire et de ressources humaines. Dès 2021, 2 500 emplois seront créés dans les services départementaux pour réarmer les administrations au plus près du terrain.*



- *Mettre l'accent sur la mise en œuvre des réformes et sur le « dernier kilomètre » en partant du terrain : citoyens, usagers des services publics, agents, élus locaux doivent être des acteurs clés de la transformation de l'action publique. Le baromètre des résultats de l'action publique permet d'ores et déjà à chaque citoyen de mesurer l'impact et la progression des réformes engagées à l'échelle de chaque département dans sa vie quotidienne.*
- *Simplifier la vie des Français en simplifiant les démarches et la communication administratives. Ainsi, 10 démarches et 100 formulaires seront simplifiés significativement avec un impact mesurable en 2022. Ce travail permettra d'améliorer la qualité de service pour les usagers, les conditions de travail des agents et in fine, de faire progresser l'efficacité de l'action publique.*
- *Responsabiliser les agents publics en leur donnant plus de marges de manœuvre. Une réforme structurelle de l'organisation financière au sein des ministères est lancée de façon à réduire les contrôles a priori et d'introduire plus de souplesse. »*

Il n'est donc pas explicitement fait référence à la CID comme outil de la transformation publique. Selon la DITP, elle est effectivement moins apparue car les travaux du CIP ont porté davantage sur le « réarmement » des préfets par leurs capacités d'action (arrêt de la suppression de poste et nouveaux leviers RH, dont les 3%) plutôt que sur la CID, qui apparaît comme une solution palliative aux carences en compétences rares. La DITP prône une approche pragmatique laissant le plus de marge de manœuvre possible aux préfets en matière de management territorial et d'organisation de leurs services pour le maximum d'efficacité : si dans tel ou tel domaine (technicité pointue comme l'instruction des dossiers PAC, existence de compétences rares auxquelles il faut avoir recours en les mutualisant comme la pharmacie vétérinaire) la CID fonctionne et donne de bons résultats, il faut l'encourager et la développer car elle peut être profitable à la performance globale de l'administration et à la qualité du service rendu.

La DITP préfère donc concentrer l'effort à faire sur les marges de manœuvre territoriales que ce soit en matière budgétaire ou de gestion RH. C'est précisément l'objet de la circulaire citée plus haut permettant la souplesse de gestion sur les 3%.

A ce stade celle-ci n'a pas encore pu véritablement produire les effets escomptés. Il y a cependant un doute exprimé par certains préfets du fait de la suppression concomitante des réserves régionales ministérielles qui réduit sensiblement les possibilités de redéploiement. En théorie, le dispositif des 3% est plus flexible mais les modalités de sa mise en œuvre risqueraient d'en réduire la portée pratique du fait des schémas d'emplois négatifs dans certains secteurs de l'ATE. Il faudrait, selon certains préfets, réinjecter quelques centaines d'ETP pour amorcer le nouveau système, sans quoi il n'y aurait pas de mise en œuvre possible sans dégrader les relations entre les responsables de services sur le terrain. C'est un élément de contexte à avoir en tête s'agissant de la CID car si ce système fonctionnait, il permettrait d'assumer la CID de façon plus positive.

Comme on l'a évoqué plus haut, un travail interministériel a été confié par le Premier ministre à la DITP afin d'analyser les modalités actuelles de pilotage des services déconcentrés sur le périmètre ATE. Il s'agira notamment d'établir si l'autorisation donnée aux préfets de redéployer ces 3% de leurs effectifs globaux leur donne effectivement des marges de manœuvre suffisantes. A ce stade, le rapport d'étape de cette étude de la DITP qu'a pu consulter la mission pointe surtout en matière de gestion RH une cohérence insuffisante des systèmes de pilotage et des comptes rendus ainsi que des insuffisances de management. La question de la CID, vue comme un mode d'organisation d'initiative territoriale, n'y est pas traitée.

## 1.2 Le cadre juridique de la CID

Le guide pratique pour la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers » de l'administration territoriale de l'Etat (06/05/2015) accessibles sur le site du ministère de

la Fonction publique<sup>15</sup> détaille les textes pouvant concourir à son objet. Dans l'annexe 9, la mission complète cette analyse en soulignant les points à expertiser dans le cadre de l'adaptation de ce guide (recommandation n°3).

Pour ce qui concerne la CID, la mission a pu observer quatre formules qui vont d'un accord informel entre deux DDI à un arrêté signé par le Premier ministre.

### 1.2.1 Des accords informels ou peu formalisés

Les coopérations informelles découlent d'une initiative de chefs de service et se mettent en œuvre avec l'accord du directeur départemental. Elles concernent surtout des actions réalisées dans le cadre d'appuis ponctuels.

Les agents mutualisés, notamment ceux affectés en DRAAF pour des missions relevant de compétences rares, ont pu l'être avec des accords locaux entérinés seulement par le dialogue de gestion qui acte le transfert d'ETP et sans signature de convention.

### 1.2.2 Une convention ou un document équivalent

L'article 14 du décret du 7 mai 2015 portant charte de déconcentration, prévoit la possibilité pour les préfets d'organiser la CID par convention.

Par ailleurs, le décret n°2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'Etat instaure la possibilité de conventions entre chefs de service avec l'approbation des préfets.

La mission a ainsi pu étudier des conventions bidépartementales de CID sur des missions CCRF et des conventions de CID organisées par la DRAAF pour la mutualisation entre DDPP pour des missions relevant du BOP 206.

Des documents cadres comme les « schémas de mutualisation » pour la DGCCRF, sont le plus souvent formalisés en conventions mais peuvent être validés en CAR. Ils présentent les contributions respectives des services (DDI) à cette coopération voire les modalités de fonctionnement, entre départements de la région.

Certaines conventions qui se réfèrent au décret n° 2004-1085 sont signées par les directeurs des départements concernés, comme le demande l'article 3 de ce décret, et les préfets ont souhaité mentionner leur nécessaire approbation en les signant également, sans que cela soit une exigence de ce texte

Pour le suivi des ICPE agricoles et agro-alimentaires de la Charente-Maritime par des agents de la DDPP des Deux-Sèvres, les préfets ont eu recours à des arrêtés préfectoraux qui sont une forme juridique différente mais qui ont sur le fond la même finalité qu'une convention.

### 1.2.3 Un arrêté interministériel

L'article 7 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles permet de confier à une DDI l'exercice de missions sur plusieurs départements : *« Une direction départementale interministérielle peut exercer certaines des missions définies aux articles 3, 4 et 5 dans plusieurs départements. Dans ce cas, le directeur est placé sous l'autorité fonctionnelle de chacun des préfets des départements intéressés. Les directions départementales interministérielles et les missions concernées sont définies par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ou des ministres intéressés par ces missions. »*

---

<sup>15</sup> <https://www.fonction-publique.gouv.fr/guide-pratique-pour-la-mobilisation-interdepartementale-et-interregionale-des-ressources-metiers-de>

Six des sept missions portées à une échelle interdépartementale par l'arrêté du 12 janvier 2010 relatif aux missions interdépartementales des directions départementales interministérielles, le sont sur la base de cet article 7.

#### 1.2.4 Un arrêté du Premier ministre

L'article 14 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles prévoit l'extension des attributions des DDTM en matière maritime :

*« La direction départementale des territoires et de la mer peut, par arrêté du Premier ministre, exercer ses attributions en matière maritime dans un ou plusieurs départements limitrophes. Dans ce cas, le directeur et le délégué à la mer et au littoral sont placés sous l'autorité fonctionnelle de chacun des préfets des départements dans lesquels ils exercent ces missions. A ce titre, chaque préfet peut déléguer sa signature au directeur départemental ou, directement, au délégué à la mer et au littoral, pour les matières mentionnées au deuxième alinéa., les directions départementales des territoires ».*

L'arrêté du 12 janvier 2010 relatif aux missions interdépartementales des directions départementales interministérielles donne la liste des DDTM qui ont des compétences sur un département limitrophe.



## 2 LES ADMINISTRATIONS CENTRALES PRONENT LA CID EN FONCTION DE LEURS PRIORITES « METIERS » ET SOUS CONDITION

### 2.1 Le ministère de la transition écologique (MTE)

Le MTE affiche volontiers son ouverture à l'inter-départementalisation et avait accueilli plutôt favorablement les propositions des préfets en réponse à la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019.

Pour le MTE, l'inter-départementalisation se conçoit aux deux niveaux de services déconcentrés : les DREAL d'une part, les DDT(M) d'autre part.

S'agissant des DREAL, l'inter-départementalisation procède du regroupement de tout ou partie de leurs unités départementales (UD). Il s'agit pour le MTE d'une option stratégique pour consolider les compétences pointues qu'exigent les procédures d'instruction des dossiers d'inspection des installations classées (ICPE). Les textes applicables sont non seulement complexes mais aussi mouvants. Pour le Secrétariat général mais aussi pour la direction générale de la prévention des risques (DGPR), l'objectif prioritaire vise à disposer d'inspecteurs à l'expertise aussi pointue et précise que la réglementation ; au point que la DGPR a conçu un outil de formation, d'accompagnement et d'information, « l'université pour les chefs d'UD ». La contrepartie de ce degré élevé d'expertise tient à l'impossibilité que tous les agents soient également formés à toutes les réglementations de tous les types d'installations relevant de la procédure ICPE. Le choix clairement assumé est donc celui du regroupement pour des équipes composées d'au moins dix inspecteurs. Les fusions les plus récentes ont touché trois départements (49, 53 et 72) en région Pays de Loire. Les fusions projetées sont localisées en Nouvelle Aquitaine (24, 47), Centre Val de Loire (37, 41), en Bourgogne Franche Comté (39, 71 et 25, 70 et 90) et en Normandie (27, 61 et 14, 50).

Néanmoins, il s'agit d'une ligne directrice de l'administration centrale. Les modalités d'organisation continuent à relever de la seule DREAL dans le cadre d'une discussion avec les préfets, sur la base d'une évaluation ex ante et avec l'engagement d'un retour d'expérience – ce à quoi sert aussi l'université des chefs d'UD susmentionnée. L'objectif est affiché d'un niveau de proximité qui peut faire face « à presque tout, donc en le rendant interdépartemental ». A l'intérieur de ces UID, des pôles de compétences sont mis en place pour gérer collectivement les conséquences des absences. Cette souplesse permet aussi de ne pas contraindre les agents à une localisation géographique donnée. Pour le MTE, l'architecture est claire : le préfet reste le « boss » ; les agents obéissent à une double loyauté vis-à-vis du préfet de département et du directeur de la DREAL ; la responsabilité du chef d'UID est valorisée (postes cotés 3<sup>ème</sup> grade dans les fiches de poste).

Cette organisation en UID, et en pôles au sein des UID, permet d'assurer une bonne homogénéité de l'application des procédures, sujet très sensible pour les fédérations professionnelles.

En revanche, les métiers plus pointus encore (ex : la surveillance du parc des équipements sous pression ou la gestion de l'après-mines) sont organisés en pôles interrégionaux en raison de deux facteurs combinés : des métiers extrêmement pointus et des dossiers peu nombreux.

S'agissant des DDT(M), l'inter-départementalisation est assez répandue pour un certain nombre de procédures d'instruction (transports exceptionnels, épreuves des permis de navigation, délivrance des titres pour les navires, contrôle des règles de la construction, application du droit des sols, etc.). Elle se met en place le plus souvent à l'initiative des directeurs départementaux eux-mêmes, toujours au sein d'une même région, et toujours sous réserve de l'agrément des préfets de départements concernés. La mission n'était pas en mesure de vérifier si les dispositifs de sécurisation juridique appropriés avaient été systématiquement et uniformément mis en place dans tous les territoires concernés. Mais les directeurs rencontrés ont tous assuré que les délégations de signature et, le cas échéant, les arrêtés préfectoraux faisaient partie de leurs précautions prioritaires.

Plus globalement, dans le cadre de la revue des missions en cours au moment où la mission a procédé aux auditions, le MTE a défini de grandes orientations qui incluent le déploiement de missions à un échelon désormais interdépartemental, selon le principe de la subsidiarité ainsi que l'allègement de certaines missions grâce à un recours plus large à des procédures dématérialisées.

## **2.2 Le ministère de l'économie, des finances et de la relance : la direction générale de la concurrence, consommation et répression des fraudes (DGCCRF)**

A la DGCCRF, les services déconcentrés localisés en DD(ETS)PP assurent la mise en œuvre du droit de la consommation et la recherche des fraudes sur la qualité et sécurité des produits alimentaires ou manufacturés (sachant que des services en DREETS – pôle Concurrence - exercent des compétences propres en matière de droit de la concurrence). Ils sont également chargés du contrôle de la loyauté de la concurrence dans la commande publique. Ces missions exercées en DDI sont marquées par deux facteurs impactant fortement la répartition territoriale des forces et le déploiement des compétences :

1/ la répartition des effectifs s'effectue selon un indicateur économique et de consommation (« 2P2E » composé de données PIB-Population-Emploi-Entreprises) qui logiquement localise davantage les besoins de contrôle CCRF –et donc en effectifs- dans les départements à forte activité économique et de consommation (dont bien entendu l'Île-de-France), et beaucoup moins dans les départements ruraux ;

2/ le plan stratégique de la DGCCRF (2020-2025) ambitionne de concentrer son action sur la détection des fraudes les plus dommageables à l'économie, souvent complexes et sophistiquées, et de couvrir le secteur du numérique marchand en plein essor. Or, ces contrôles nécessitent des compétences pointues dans des domaines techniques spécifiques et exigeants auprès d'entreprises très disséminées sur le territoire (voire agissant depuis l'étranger).

Sous l'effet conjugué de ces deux facteurs, la DGCCRF voit dans la CID une réponse pragmatique à l'exercice des compétences, notamment les plus rares et spécialisées. S'appuyant sur les circulaires du Premier ministre de juillet 2018 puis de juin 2019, et sur la lettre du ministre de l'Économie du 30 août 2019 aux préfets de région, elle encourage, notamment dans les territoires où la proximité géographique et le tissu économique la favorisent, les démarches de coopération interdépartementale et de rapprochement des communautés de travail pour disposer sur ce territoire des compétences et si besoin des capacités de projection nécessaires.

Pour ce faire, elle a demandé aux DREETS, au titre de leur mission de pilotage, de conduire des réflexions collectives visant à établir un diagnostic territorial des besoins de contrôle (secteurs, entreprises...) qui, rapporté à la cartographie des compétences, permet d'objectiver l'intérêt de recourir à un mode d'organisation adapté. C'est ainsi qu'ont été identifiés des « couples » de DD(ETS)PP pouvant opportunément unir leurs forces en ce sens.

A ce jour, la CID revêt plusieurs formes. Portées par les préfets de région, deux initiatives de mise en commun de services ont été formalisées (DD25/70/90 et DD53/72, cf annexe 10) et donnent satisfaction (cf. rapport inter-inspections « Doubs » juin 2021). D'autres coopérations renforcées sont intervenues (DD 18, 36 et 45) ou en projet. S'y ajoute la volonté d'assurer aux DDI un encadrement métier de proximité qui conduit à positionner des chefs de service CCRF « bidépartementaux » dans une douzaine de couples de DDI. En outre, des schémas de mutualisation le plus souvent formalisés sont mis en œuvre, au niveau régional ou bi-départemental, pour partager certaines compétences pointues dans de nombreux domaines techniques (compléments alimentaires, cosmétiques, immobilier...). Ils s'appuient en particulier sur des référents techniques régionaux identifiés dans les 22 réseaux de contrôle constitués de longue date à la DGCCRF, ayant pour mission de partager leurs compétences dans ces secteurs.

Un guide méthodologique a été publié en août 2021 pour aider à la construction de ces coopérations formalisées par convention entre préfets et DDI impliqués dans ces démarches locales, dans le respect de leurs prérogatives (cf annexe n°11).



## 2.3 Le ministère de l'intérieur

L'organisation traditionnelle des missions des préfectures, par nature départementale et donc en principe insusceptible d'évoluer sous forme de CID, a cependant connu depuis 2016 une transformation très importante dans le cadre du « plan préfectures nouvelle génération » (PPNG).

Engagé par la directive nationale d'orientation (DNO) des préfectures et sous-préfectures 2016-2018, le « plan préfecture nouvelle génération » visait deux objectifs, à savoir mettre en œuvre la dématérialisation des titres et renforcer certaines missions prioritaires que sont :

- la sécurité et l'ordre public, notamment via un renforcement des cabinets de préfets, avec la création d'un nouveau poste de directeur des sécurités ;
- l'amélioration de la coordination des politiques publiques ;
- le renforcement des moyens du contrôle de la légalité ;
- la lutte contre la fraude documentaire.

Le premier volet de la réforme concernait la délivrance des titres et s'est traduit par la fermeture des guichets d'accueil dans les préfectures et par l'ouverture de 58 centres d'expertise et de ressources titres (CERT)<sup>16</sup>. Ces derniers sont consacrés à l'instruction des demandes de titres d'identité (cartes d'identité et passeport), et aux permis de conduire et certificats d'immatriculation des véhicules (CIV).

Cette nouvelle organisation, une fois pris en compte les redéploiements de personnel vers les missions prioritaires, devait permettre de générer une économie de 1 300 emplois.

Le PPNG a ainsi ouvert la voie à une « plateformes » de l'organisation des missions des préfectures, permise par « l'industrialisation » de la délivrance des titres liées à des exigences nouvelles en matière de sécurisation et des évolutions très importantes dans leur production. Il s'agissait également de générer une économie d'emplois, par la fermeture des guichets d'accueil des préfectures.

Ainsi cette mission « historique » des préfectures n'est plus directement assurée par elles mais désormais bien organisée, à travers les CERT, selon un dispositif de mutualisation interdépartementale. Le ministère de l'intérieur, dans le cadre d'une réflexion plus globale sur « l'administration numérique des étrangers en France » (ANEF) s'est maintenant engagé dans un processus de traitement dématérialisé de toutes les procédures concernant les étrangers en France englobant les volets asile, séjour et accès à la nationalité française. D'ores et déjà des plateformes interdépartementales de traitement des dossiers de naturalisation sont en place et une organisation similaire est en cours s'agissant des autorisations relatives à la main d'œuvre étrangère<sup>17</sup>.

Cependant ce processus de « plateformes » connaît un certain nombre de limites liées à la nature des missions exercées.

Ainsi d'une part le ministère de l'intérieur considère que s'agissant de la délivrance des titres de séjour, il doit rester un lien direct entre le service instructeur et le préfet qui les délivre. D'autre part, il doit tenir compte des limites de la dématérialisation et de la numérisation vis-à-vis de publics pouvant rencontrer des difficultés à s'y adapter, et d'une jurisprudence s'appuyant sur le code des

---

<sup>16</sup> 26 pour le traitement des demandes de CNI et de passeports, 23 pour les demandes de permis de conduire et 9 pour les demandes de certificats d'immatriculation des véhicules

<sup>17</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2021 ces services ont été transférés des Dirrecte aux préfectures dans le cadre de la création des DREETS

relations entre le public et l'administration<sup>18</sup> qui oblige à assurer des modalités d'accueil physique et d'accompagnement de l'usager. C'est pourquoi il doit prévoir de reconstituer des guichets d'accueil dans les préfectures permettant aux usagers d'identifier les responsables et assurant la proximité du service public.

#### Encadré n° 1 : La création de points d'accueil numériques

Il a été décidé dès la fin 2016, la création de points numériques en préfecture et en sous-préfectures. A ce jour, 325 points numériques sont installés sur l'ensemble du territoire. Ils sont tous équipés d'un ordinateur fixe, d'une imprimante et d'un scanner pour permettre aux usagers de réaliser l'ensemble des télé-procédures existantes.

Pour aider l'usager dans la réalisation de sa démarche, chaque point est animé par un médiateur numérique souvent un jeune volontaire du service civique, dont la mission est d'assister, en tant que de besoin, les usagers qui ne sont pas autonomes.

Des espaces numériques peuvent également être accessibles, au sein des mairies et/ou des maisons de services au public (MSAP) et des espaces France-Services dont la vocation est de répondre aux besoins des citoyens éloignés des opérateurs publics, notamment en zone rurale. Les préfets s'assurent au quotidien du bon maillage de l'offre numérique en promouvant localement ce type de service auprès des mairies comme des associations.

Les points numériques ont ainsi vocation à répondre à des besoins spécifiques exprimés par :

- des usagers autonomes sur internet et familiers avec les procédures administratives, mais qui ignorent la réforme ou habitent dans des zones blanches ;
- des usagers ayant accès à internet mais peu autonomes : il s'agit ici d'une population capable de faire sa demande mais qui a besoin d'être guidée dans ses démarches ;
- des usagers refusant ou ne sachant pas utiliser internet : ces personnes bénéficient d'un accompagnement personnalisé assuré par le médiateur numérique.

En complément, le réseau « France Services » accompagne également les usagers sur les téléprocédures du ministère. Créé par la circulaire du Premier ministre du 1er juillet 2019, ces structures, fixes ou itinérantes, offrent désormais un socle commun de services homogène sur l'ensemble du territoire. Les agents chargés d'accompagner le public dans ses démarches administratives bénéficient quant à eux de formations renouvées dédiées à l'accueil du public et au maniement des téléprocédures. Il est prévu à l'horizon 2022 qu'une centaine de sous-préfectures soit labellisée France Services. 1 494 structures sont labellisées au 1er juillet 2021 dont 21 sous-préfectures.

*Source : PLF 2022, mission administration générale et territoriale de l'Etat, questionnaire établi par Mme Isabelle Briquet, rapporteure spéciale*

## 2.4 Les ministères sociaux

L'inter départementalisation est une forme d'organisation des modalités d'intervention des services de l'Etat qui n'est pas nouvelle pour les services déconcentrés des ministères sociaux que sont le ministère des solidarités et de la santé (MSS) et le ministère du travail de l'emploi et de l'insertion (MTEI).

Il convient ainsi de citer l'exemple ancien des missions d'appui et de la nécessité de dépasser les contraintes liées aux effectifs rares et les organisations spécifiques mises en place dans le champ travail où cette solution a été mise en œuvre à plusieurs reprises soit pour couvrir les missions sur un établissement implanté sur plusieurs départements (cas des aéroports parisiens de Roissy et d'Orly) soit pour répondre aux spécificités du contrôle sur des entreprises ayant une activité particulière mais implantées au sein d'une même région sur plusieurs départements

Une autre origine du mouvement d'inter départementalisation souvent évoquée est la nécessité pour les services de disposer d'agents aux compétences particulièrement étendues sur des sujets

<sup>18</sup> Fin 2021 le TA de Guyane a annulé une décision préfectorale mettant en place un accès dématérialisé à certaines démarches concernant les étrangers, considérant qu'il s'agissait là d'un "télé-services" et que rendre ce télé-service "exclusif" constitue une atteinte au droit à un recours effectif. Ci-joint la décision d'appel qui s'est contentée de repousser de quelques mois le début de l'annulation. Deux autres contentieux étaient en cours à Lyon et Strasbourg en fin d'année. Du coup, plusieurs préfectures ont saisi le CE pour avis contentieux, ce qui a éteint temporairement les instances.



spécifiques pour réaliser efficacement certains contrôles. C'est l'expression du concept de « compétences rares ». Ces dernières peuvent être définies comme étant des compétences qui exigent du temps pour être acquises par un agent et un nombre de contrôles ou nombre particulier et régulier d'opérations pour être maintenues par le détenteur de ladite compétence. Il en est ainsi de tous les secteurs ayant une réglementation complexe. A titre d'exemple, on peut citer pour la direction générale du travail (DGT) le contrôle de certains sites de production ayant une organisation du travail particulière ou faisant courir des risques particuliers aux salariés (entreprises SEVESO, transport, grands chantiers, etc.).

La nécessité de répondre à une situation de crise peut être un facteur de mise en place, même temporaire, d'opération de coopération interdépartementale pour répondre à un subit accroissement d'activité dans des territoires faiblement dotés en effectif pour y faire face. On peut citer, à titre d'exemples non exhaustifs, l'aide apportée par les unités départementales d'île de France à la Guyane en matière de gestion des dossiers de demande d'activité partielle lors de la crise sociale de 2017, ou encore l'aide dont a bénéficié La Réunion lors de la gestion de l'activité partielle générée par le mouvement des gilets jaunes en 2018<sup>19</sup>.

D'ailleurs, au-delà de la réponse à ces situations ponctuelles d'inadéquation entre les effectifs disponibles et les missions à remplir, c'est bien la tension croissante sur les plafonds d'emploi qui semble être, après la réponse aux compétences rares, la deuxième raison qui pousse les directions métiers à s'intéresser au développement des coopérations interdépartementales dans les DDI. Cette coopération est d'ailleurs envisagée comme ultime solution lorsque l'échelon territorial est confronté à un accroissement de ses missions prioritaires sans moyens humains supplémentaires sur des sujets relevant de compétences décentralisées, sur lesquels les services de l'Etat ont pu perdre leur expertise et leur capacité d'ingénierie comme c'est le cas pour le réseau cohésion sociale (pilotage des contractualisations au titre de la stratégie pauvreté, de la protection de l'enfance, etc.)

Les directions métiers des ministères sociaux sont actuellement engagées aux côtés de leur Secrétariat général dans une revue des missions laquelle devrait aboutir à l'identification, outre de celles qui pourraient être abandonnées ou confiées à d'autres opérateurs, aux dispositifs dont le suivi et l'animation doivent restés au niveau départemental ou faire l'objet d'une CID.

## 2.5 Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA)

Le MAA est très attaché à la présence des services au niveau départemental, où il est présent par le biais de deux réseaux : les DDT(M) et les DD(ETS)PP. En matière de réduction des effectifs, le coefficient de réduction dans les départements est inférieur à celui des régions. Le schéma d'emploi de 2022 ne prévoit aucune réduction pour le BOP 206 (DDPP) et une réduction uniquement au niveau de l'administration centrale pour le BOP 215 (DDT).

Face à la complexification des politiques publiques portées par le MAA, l'enjeu majeur est le maintien des compétences – dans la durée, et pas uniquement en matière de compétences « rares ».

En agriculture, l'expertise est intrinsèquement liée aux territoires (ex: fruits et légumes, forêts...). Dans certains départements, ces sujets sont à fort enjeu, dans d'autres ils sont minoritaires, tout en nécessitant d'être traités avec la même compétence. Par exemple, la compétence « fruits et légumes » : ce n'est pas une compétence rare en soi, mais le besoin de cette expertise peut être davantage prégnant dans un département que dans un autre. Aussi, les compétences des agents dans un département où l'enjeu est plus faible sur cette thématique peuvent être utilisées pour aider un département voisin où l'enjeu est plus important. Mais le besoin ne se limite pas aux experts : la pluriactivité et la transversalité peuvent être un besoin dans certains départements où prédomine, par exemple, la pratique de la polyculture.

---

<sup>19</sup> La Réunion représentait 30% de l'ensemble des demandes AP nationales.

Pour l'administration centrale, la CID est un moyen de ne pas être hors-sol lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les politiques publiques du ministère et d'être réactifs sur le terrain.

Trois niveaux de CID existent au MAA, toutes plutôt développées à la direction générale de l'alimentation (DGAL) :

1/ Une répartition des compétences prévue dans les textes, organisée autour de l'ID. C'est l'exemple de la protection des végétaux, centrée au niveau régional dans les DRAAF, mais dont les compétences s'exercent au bénéfice de chaque département. Les DRAAF passent une convention de prestation de service avec les préfets de département, qui peuvent faire librement appel à cette expertise.

2/ Une CID structurelle. C'est le cas de départements qui manquent d'une compétence qui leur est nécessaire, alors qu'elle existe dans un département voisin. Une CID permet de compenser, et elle doit être encadré par des conventions locales, ou autres modalités juridiques, sans que les choses soient trop compliquées.

3/ Une aide ponctuelle de CID, par exemple en période de crise. Elle doit être mise en place sur la base d'un accord simple entre les DD. La solution doit être pratique et pragmatique.

Il existe un autre type de coopération interdépartementale, en interface avec les administrations centrales : il s'agit des référents, positionnés au niveau régional ou départemental, qui mettent leur expertise à disposition des départements de la région, et des administrations centrales. Cette organisation présente l'avantage de ne pas avoir besoin de créer des expertises dans chaque département.

Tout récemment, des sujets comme l'épizootie d'Influenza aviaire ou la médiatisation de maltraitements animaux dans certains abattoirs ont conduit à créer une nouvelle forme de coopération : la constitution de viviers de compétences, permettant des interventions rapides sur le terrain quel que soit le département. Pour les abattoirs, il s'agit de la Force d'intervention nationale en abattoir (FINA) prévue pour venir en appui aux préfets à leur demande ou à la demande de la DGAL.

Dans beaucoup de ces modèles de coopération, le suivi des opérations est régional, même si les compétences sont mises à disposition du niveau départemental.

Pour qu'une telle organisation réussisse, il faut qu'elle se mette en place d'une part avec l'appui de la direction régionale, d'autre part avec l'accord des préfets sur la « perte » d'effectifs au bénéfice d'un autre département. Le niveau décisionnel doit être maintenu au niveau des préfets de département, et le fonctionnement doit être souple et permettre à chacun de s'y retrouver. Quant aux administrés bénéficiaires ils n'ont pas en revanche besoin de savoir qu'il y a des agents positionnés dans d'autres départements car leur « visibilité » n'est pas une condition de l'efficacité de leur action.

La CID inquiète sur le terrain parce qu'elle concerne un périmètre qui n'est pas défini dans le paysage structurel. Selon un interlocuteur de la mission, « on connaît les régions, les départements, les arrondissements, structurés autour de représentants connus. Mais on ne connaît pas les « inter-départements », c'est une notion floue ». Pour le ministère, le besoin de CID doit être traité au niveau local.

### 3 L'ETAT DES LIEUX DE LA CID

Un questionnaire a été adressé aux SGAR pour dresser un bilan qualitatif et quantitatif de la CID (cf. annexe 4). Quatre synthèses régionales fournies par les préfets de Région figurent en annexes 5 à 8.

Les questionnaires ont difficilement pu être utilisés pour connaître les ETPT engagés car l'absence de conventions limitait le plus souvent les informations disponibles.

Les agents impliqués dans une CID se situent à moins d'un pour cent des 24 628 agents des DDI et à sept pour cent d'agents de préfecture affectés dans des CERT.

En ce qui concerne les missions, leur nature ne permet pas de déterminer a priori de leur interdépartementalisation éventuelle

La mission est une porte d'entrée essentielle pour la réflexion sur l'organisation des services. Pourtant aucun des entretiens réalisés n'a permis d'élaborer une typologie de missions davantage susceptibles d'être mutualisées. Toutes les réflexions sont faites au cas par cas en fonction du contenu de la mission, de l'évolution de son exécution et des contraintes territoriales. Il en résulte pour une même mission une hétérogénéité dans la mise en œuvre de CID qui relève du pragmatisme.

Le présent rapport s'est donc attaché à dresser une typologie selon la nature des réponses à apporter.

#### 3.1 Des réponses adaptées aux attentes du terrain

Les enjeux liés à la préservation de compétences, au maintien d'une certaine attractivité des services territoriaux en quête de candidats, à la requête de proximité exprimée par les usagers mais aussi par une partie des agents et à la qualité de service ont toujours figuré parmi les motivations fondatrices des réformes successives de l'organisation territoriale de l'Etat. La pondération entre ces objectifs a pu fluctuer. Leurs acceptions aussi : ils revêtent tous une certaine ambiguïté qui permet d'envisager diverses formes quand il s'agit de mettre en œuvre leur matérialisation.

##### 3.1.1 Renforcer l'attractivité des services qui ont subi une baisse de leurs effectifs

###### 3.1.1.1 Les services ont connu depuis 10 ans une forte baisse des effectifs

La réduction très significative des effectifs des services déconcentrés de l'Etat a solidement ancré l'idée que la CID semblait n'être qu'un palliatif mal accepté d'une situation subie et donc une « mauvaise réponse à une bonne question ».

Tableau 1 : Evolution des effectifs des préfectures et des DDI

	31/12/2010	31/12/2020	Evolution	Evolution en %
<b>Préfectures</b>				
ETP	28 297	23 387	- 4 910	-17,35%
<b>DDI</b>				
ETP	37 466	24 628	- 13 715	-36,60%

Source : ministère de l'intérieur, sous-direction de l'administration territoriale

Cette situation est d'autant plus mal ressentie que la baisse des effectifs, si elle affecte tous les départements, est d'autant plus difficilement supportable dans les petits départements qui connaissent déjà un problème d'attractivité (même si celui-ci affecte aussi des grands

départements). Ce contexte négatif, accru par les incertitudes continuant à peser sur l'évolution des effectifs et les latitudes données aux préfets en matière de RH (3%) ainsi que les nouvelles réformes en matière d'ATE (création des DDEETS-PP et des SGCD) est donc globalement peu propice à faire émerger un réel enthousiasme pour la CID.

### 3.1.1.2 La question de l'attractivité des services: des opportunités professionnelles mais des contraintes

La perte d'attractivité des services de l'Etat dans certains territoires est une réalité mise en avant par bon nombre de responsables entendus dans le cadre de cette mission. Les causes en sont multifactorielles et ont été largement analysées dans un rapport IGF/IGA de juillet 2021 relatif à l'attractivité des territoires pour les fonctionnaires de l'Etat ; parmi celles-ci : la concurrence d'autres employeurs (collectivités territoriales, voire secteur privé), aux rémunérations ou aux conditions de travail plus convaincantes, des candidats jeunes qui ne restent pas (que le poste soit interdépartementalisé ou non n'entre pas en ligne de compte), et le coût de la vie et du logement plus élevé dans les grands centres urbains.

La mission s'est interrogée pour savoir en quoi la CID pouvait le cas échéant, et à quelles conditions, constituer une forme de réponse à cette question de l'attractivité. Les entretiens font ressortir des avis partagés sur la question.

Au niveau de l'intérêt professionnel, la CID peut dans certains cas renforcer l'attractivité du poste notamment lorsque celui-ci permet à l'agent de développer ou d'approfondir une spécialisation dans un domaine technique. Celui-ci gagnera en responsabilité et en compétence en l'exerçant sur un secteur géographique plus étendu que son département d'affectation. Il acquiert ainsi une autorité, une visibilité et une expertise auprès des publics auquel il s'adresse et de son environnement administratif qui valorise sa fonction. Cela rend le travail plus collaboratif et permet de rompre avec des situations d'isolement.

Sur un plan de qualité de vie, le fait d'agir sur un territoire plus étendu que le département peut offrir à l'agent l'opportunité d'un choix de résidence différent, moins enclavé par exemple.

Pour autant ces postes sont exigeants en termes de déplacement, car ils nécessitent des déplacements plus fréquents sur des distances plus longues pour aller faire des inspections dans le(s) département(s) voisin(s). Ces déplacements sur des distances plus longues sont une source d'appréhension, surtout quand il n'y a pas de vision a priori sur la volumétrie des déplacements hors département. Cette contrainte réelle mérite toutefois d'être relativisée sous l'effet conjugué :

- de la fréquence et du nombre de déplacements à réaliser : les constats de la mission auprès des directeurs font ressortir qu'ils restent relativement limités sur une année ;
- du temps effectif de trajet : s'agissant de départements limitrophes, certains déplacements hors départements ne sont pas toujours plus longs qu'un déplacement au sein du département (de montagne notamment) ;
- des conditions de transport dans le cas où celui-ci s'effectue par voie autoroutière ou sur une ligne de train rapide.

Pour que l'agent soit à même d'apprécier l'attractivité de ce poste et de se positionner en toute connaissance de cause, cela implique donc que le périmètre et les sujétions des missions en CID soient clairement indiquées sur les fiches de postes et les avis de vacances.

Enfin, il paraît important que les administrations centrales engagent une réflexion sur la valorisation des parcours professionnels pour les personnels mobilisés par des fonctions interdépartementales.

### 3.1.1.3 Un encadrement davantage sous tension mais motivé par les enjeux

C'est sur les cadres que la CID a le plus d'impact, avec des difficultés nouvelles mais aussi des perspectives professionnelles positives. Ils sont fortement sollicités dans deux formes de CID : le chef de service mutualisé et le service bidépartemental.

Un chef de service mutualisé est responsable des services homologues situés dans deux départements. Cela représente un défi pour le cadre puisqu'il y aura une diminution de sa disponibilité en raison de sa présence alternative sur deux sites et des déplacements plus fréquents.

C'est une formule à laquelle le DGCCRF a recours pour une douzaine de chefs de services bidépartementaux couvrant des DDI à faible effectif.

L'enjeu est d'assurer un encadrement de proximité aux agents sur les deux sites. La solution d'un adjoint interchangeable avec le chef de service est la plupart du temps privilégiée, tout en maintenant le chef de service comme interlocuteur privilégié de chacun des préfets.

Le service bidépartemental résulte de la fusion de deux services départementaux, sans transfert de compétence d'une DDI sur l'autre. Dans ce cadre non seulement le chef de service est mutualisé comme dans le cas précédent, mais l'ensemble des agents peut avoir vocation, en fonction des compétences et des besoins d'intervenir dans le département où il n'est pas affecté.

La création de services ou d'unités bidépartementaux pour les DDPP (secteur CCRF) ou les DREAL (ICPE) peut s'accompagner d'une réduction du nombre de cadres et donc des possibilités de promotion ou d'accession à des postes mieux cotés.

Diminuer le nombre de cadres va aussi contribuer à transférer sur l'encadrement une fragilité que la CID entend limiter au niveau des agents. Accepter un taux d'encadrement supérieur avec des cadres qui feront aussi du travail technique a certes un coût mais contribuera à enrichir les viviers. Ainsi, la DGAL accepte d'avoir des services de santé et protection animale avec un inspecteur de santé publique vétérinaire (ISPV) et un adjoint ingénieur de l'agriculture et de l'environnement (IAE) qui encadrent cinq ou six techniciens (Var et Alpes-Maritimes).

Gérer des services répartis sur deux sites représente une vraie difficulté managériale même si elle est motivante. Il faut aussi que cet engagement soit reconnu dans la cotation des postes et dans l'évaluation et la promotion des cadres.

Enfin, les chefs de services seront en mesure de gérer un service plus résilient aux baisses d'effectifs conjoncturelles (arrêts pour maladie, formation longue de nouveaux agents, difficultés de recrutement, vacances de postes) avec des agents qui pourront monter en compétence.

### 3.1.2 Organiser la solidarité entre services

Les services peuvent s'accorder des renforts ponctuels conjoncturels, constitués à partir de ressources de DDI ou de DR. Ces appuis de façon temporaire des fractions d'ETP dont les directeurs départementaux ou régionaux ne demandent pas la compensation.

Dans le cadre de la gestion du second pilier de la PAC, des dossiers sont régulièrement traités par une DDT d'un autre département pour soulager un service d'économie agricole (SEA) en difficulté.

Des inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière (IPCSR) font régulièrement passer les examens de permis de conduire dans d'autres départements.

On peut citer à ce titre l'organisation inter départementale mise en place par la DGEFP dans le cadre du déploiement du dispositif d'activité partielle pour aider les territoires confrontés à une crise aiguë.

qui a permis, malgré le caractère isolé et éloigné de ces territoires, la mise en place d'une solidarité nationale mobilisant des moyens situés sur le territoire métropolitain.<sup>20</sup>

Certains départements touristiques bénéficient pour l'opération interministérielle vacances d'un appui d'agents de la DGCCRF venant de départements voisins.

Plus récemment une équipe d'agents affectés en DRAAF ou en DDPP a été constituée pour appuyer une DDPP impactée par l'épizootie d'influenza aviaire hautement pathogène. Des renforts en inspecteurs ont pu être alloués à des abattoirs dont le personnel connaissait une épidémie de Covid. Pour l'Aïd-El-Kébir, des agents de la DRAAF PACA réalisent des inspections dans des abattoirs temporaires des Bouches-du-Rhône.

### 3.1.3 Maintenir une offre adaptée au territoire

Le découpage administratif été réalisé de façon à répondre à des objectifs politiques. Les départements et des régions vont donc pouvoir être à cheval sur des ensembles géographiques auxquels on accole souvent le terme de « bassin » : bassin d'emploi, bassin d'activité, bassin hydrographique.

La mitoyenneté, les façades maritimes, les bassins versants, les couloirs de transports multimodaux, les massifs montagneux, les domaines skiabiles, etc constituent autant d'enjeux territoriaux auxquels l'organisation administrative doit s'adapter. Il peut aussi s'agir d'obéir à la logique même des dossiers comme les procédures d'autorisation de transports exceptionnels qui, le plus souvent, traversent au moins deux départements.

Compte tenu de ses spécificités, l'Ile-de-France s'inscrit dans une organisation administrative spécifique avec des fusions de compétences régionales et départementales. Le bassin d'emploi de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle, à cheval sur trois départements (77, 93 et 95) est suivi par une unité de contrôle spécifique de l'inspection du travail. L'aéroport dispose d'une seule équipe bidépartementale 93/95 du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (SIVEP).

Les aires de répartition de la faune sauvage dépendent des biotopes. Si le grand hamster reste cantonné à la plaine alsacienne, le loup et l'ours évoluent sur des territoires qui dépassent le cadre départemental et régional. Ces trois espèces donnent lieu à des CID pour la gestion des aides du second pilier de la PAC. Pour le hamster il s'agit d'assurer la survie de l'espèce alors que pour le loup et l'ours, il s'agit d'aider les mesures de protection des cheptels de ruminants. Le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, préfet du Rhône, est désigné, jusqu'au 31 décembre 2023, préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup. A ce titre, il anime et coordonne l'action des préfets de tous les départements concernés par le plan national d'actions sur le loup. Il est assisté par un préfet-référent.

Le littoral et ses spécificités peuvent amener une DDTM à gérer les questions maritimes d'un département limitrophe et selon les modalités prévues par l'arrêté du 12 janvier 2010 relatif aux missions interdépartementales des directions départementales interministérielles. La DDTM des Pyrénées-Atlantiques traite les dossiers Landais, ce qui permet de gérer plus facilement le port de Bayonne qui est situé des deux côtés de l'estuaire de l'Adour et en majeure partie en rive droite sur la commune landaise de Tarnos. En revanche pour les cinq ostréiculteurs de l'étang d'Hossegor, la DDETSPP des Landes se tourne vers une collaboration avec la Gironde, car n'y a pas de conchyliculture en Pyrénées Atlantiques.

En Bretagne, la DDTM 29, disposant d'une petite équipe compétente, assume, en liaison avec les autres DDTM (35 et 56), l'animation du réseau des capitaineries dans le domaine de la prévention des risques (pollution et gestion des déchets notamment). Toutes les capitaineries des ports

---

<sup>20</sup> Gestion des demandes d'activité partielle en Guyane lors de la crise sociale de 2017, sur l'île de La Réunion lors de la crise des gilets jaunes en 2018, etc



décentralisés lui sont rattachées et la DDTM 29 joue auprès d'elles un rôle de point focal capable de les accompagner dans la mise en œuvre de réglementations complexes.

L'arrêté du 12 janvier 2010 relatif aux missions interdépartementales des directions départementales interministérielles prévoit un périmètre interrégional pour seulement trois missions sur les 7 qu'il régleme : :

- la surveillance des crues sur le bassin de la Dordogne.
- la police de l'eau sur des cours d'eau traversant plusieurs départements
- des missions de gestion du domaine public fluvial.

C'est cette logique de communauté économique territoriale qui oriente les travaux et initiatives de rapprochement bi (voire tri) départementaux des services CCRF en DDI et la recherche de mutualisations de compétences, afin de pouvoir déployer ces compétences sur des secteurs économiques partagés (25/70/90) et auprès d'entreprises pouvant disposer de sites implantés dans ce bassin (exemples : groupe immobilier ou charcuterie industrielle implantés sur 42/43, agro-alimentaire ou stations de coopératives fruitières sur 07/26).

Cette dimension de bassin supra-départemental devra être prise en compte et analysée pour guider utilement les réflexions à mener dans le cadre d'un diagnostic territorial (cf. recommandation 1).

Sortir du cadre régional est difficile et la mission n'a pas rencontré de projets interrégionaux proposés ou initiés par les directions d'administrations centrales (DAC), les préfets, les directions régionales (DR) ou les DDI. Des actions de solidarité ponctuelles entre structures situées dans des régions différentes ont certes pu être décrites pour le traitement de dossiers informatisés du second pilier de la PAC.

Pourtant il existe des cas où des bassins connexes avec de problématiques similaires pourraient bénéficier d'une réflexion commune entre départements appartenant à des régions différentes. Ainsi la Vendée et les Deux-Sèvres ont une typologie agricole et agroalimentaire voisine et partagent en particulier le Marais-Poitevin. Le Lot-et-Garonne et le Tarn-et-Garonne présentent une production de fruits et légumes qui permettrait davantage de coopération entre services de la protection des végétaux ou entre services d'inspection du travail.

### **3.1.4 Préserver les compétences rares ou raréfiées, des motivations qui se conjuguent avec la baisse des effectifs**

#### **3.1.4.1 Comment qualifier la rareté ?**

Dans de nombreux domaines techniques, le nombre d'entreprises à inspecter chaque année et nécessitant les mêmes compétences techniques est faible sur un département. Certaines de ces compétences nécessitent une formation particulière qui entre les stages et du tutorat peut aller jusqu'à deux mois répartis sur une année pour la pharmacie vétérinaire ou l'expérimentation animale. La formation pour devenir inspecteur des ICPE s'effectue aussi sur une année.

Il devient donc intéressant de confier toutes les missions « rares » de même nature à un agent « mutualisé » qui exercera cette compétence « rare » sur une aire géographique plus étendue que le département. Cette désignation pourra s'accompagner, dans le cadre du dialogue de gestion, d'un prélèvement de fractions d'ETP dans les dotations d'objectifs des DDI au profit desquelles l'agent intervient. Il peut arriver que certaines directions régionales, telle la DRAAF PACA, prélèvent un ETP sur leur propre dotation pour constituer un poste mutualisé

Le guide pratique pour la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources métier de l'administration territoriale de l'Etat évoque aussi la compétence « critique ». Les compétences critiques sont définies comme les compétences à la fois indispensables, longues à acquérir ou

difficiles à transmettre et rares (détenues par un petit nombre d'agents) tant au niveau national qu'aux niveaux régional ou départemental.

Le partage de compétences techniques « rares » voire « critiques », à visée opérationnelle (contrôles/inspections), se manifeste dans plusieurs champs de compétence des DDI :

- domaine vétérinaire: pharmacie vétérinaire, expérimentation animale, sous-produits animaux, alimentation animale, contrôle sanitaire des piscicultures, faune sauvage captive, ICPE agricoles);
- domaine CCRF (cosmétiques, immobilier, matières fertilisantes, produits phytopharmaceutiques, certains produits alimentaires...);
- domaine inspection du travail : travail illégal<sup>21</sup> et dans certains territoires transport, activités industrielles spécifiques (site SEVESO, grands chantiers, etc);
- domaine urbanisme, agriculture et forêt: mise en œuvre des plans forêts, contrôles de réglementation de la construction, autorisations droit des sols (ADS) et gestion du deuxième pilier de la PAC;

Outre les cas ci-dessus, des compétences se sont « raréfiées » suite à une baisse des effectifs. Pour prendre un exemple récent, le transfert d'agents des DDI vers le SGCD a laissé dans les DDPP un nombre d'agents comptables réduit allant d'aucun agent à un ETP pour traiter le BOP métier 206 et 134. Il en a découlé des initiatives de CID.

Le fait que la CID soit une solution à des baisses d'effectifs a contribué à engendrer une forte méfiance comme le montre la position que les OS ont toutes exprimée à la mission (cf partie 3.4.2. et annexe n°18).

#### 3.1.4.2 Des agents mutualisés pour pallier la rareté

Un agent disposant d'une expertise particulière est mis en commun sur un territoire qui va de deux départements à une région. Rappelons ici que ce sont des missions départementales effectuées sans transfert de compétence au profit des préfets de département et des DDI, qui doivent conserver l'autorité fonctionnelle sur ces agents.

Les agents mutualisés peuvent être affectés en DDI ou en DR. Cette situation résulte le plus souvent d'accords locaux avec les DDI sur cette formule, liés à des situations individuelles d'agents ou à une impossibilité de dégager un accord sur une prise en charge de la fonction mutualisée par une DDI. Dans les deux cas ils restent sous l'autorité fonctionnelle des départements où ils interviennent. Une affectation en DR cela ne doit pas être considérés comme une régionalisation.

Affecter un agent en DR permet d'éviter que l'agent soit davantage accaparé par la DD qui l'héberge au détriment des autres DD, mais présente l'inconvénient de l'éloigner du terrain. A contrario, positionner un agent mutualisé dans une DD lui permet de maintenir le lien de proximité du terrain, mais présente le risque qu'il soit sollicité sur des missions propres à cette DD au détriment du temps consacré aux autres DD sur les missions mutualisées.

#### 3.1.4.3 Une réponse régionale qui ne doit pas être rejetée a priori

Il ressort des constats de la mission que les services régionaux apportent une contribution non négligeable à la CID.

---

<sup>21</sup> Il existe dans chaque région d'une URACTI (unité de contrôle à compétence régionale chargée de la lutte contre le travail illégal)



Ainsi pour capitaliser certaines compétences techniques pointues, des personnes ressources ou référents régionaux sont parfois identifiées dans les DR, qui apportent leur contribution à l'animation technique de certaines missions et viennent en appui des DDI.

De même pour le SRT, des agents qui sont dans le réseau ont une expertise reconnue sur des domaines comme les liquides inflammables. Ces agents sont positionnés au niveau des services régionaux.

Même si la priorité gouvernementale est de conforter l'échelon départemental, le niveau régional demeure donc une ressource utile pour la mise en œuvre de CID. Utiliser les directions régionales au service des départements dans le cadre de CID, par exemple avec des agents mutualisés, est à distinguer de la régionalisation.

Il est bon de rappeler par ailleurs que les services régionaux possèdent pour leur part des compétences propres reconnues par leurs décrets de constitution respectifs, les conduisant à intervenir dans les départements : Brigades concurrence et vin de la CCRF, URACTI (unité de contrôle à compétence régionale chargée de la lutte contre le travail illégal) (DREETS), SRPV (service régional de la protection des végétaux - DRAAF), UD/UID DREAL.

Pour les SRPV, il s'agit d'une compétence des DRAAF, indépendante de considération de taille des effectifs. Les compétences s'exercent au bénéfice de chaque département et des agents peuvent être affectés dans des départements où les besoins sont importants (mais dans ce cas ne sont pas rattachés à une DDI).

Il est à noter que si les DRAAF ont des compétences sur tout le domaine de l'alimentation (protection des végétaux, santé animale et sécurité sanitaire des aliments), les DDPP et les DDT n'ont aucune compétence en matière de protection des végétaux, alors qu'avant la RéATE les directions départementales de l'agriculture et de la forêt étaient aussi compétentes en matière de santé et protection végétale (décret n°84-1193 du 28/12/1984).

Ces services ne relèvent pas de la sphère des DDI et de ce fait sont exclus du périmètre de la mission. Pour autant, il est intéressant de noter à leur égard que :

- ces services sont souvent de petite taille, le positionnement de ces structures et le regroupement des agents vise ainsi à éviter leur éparpillement et à garantir une bonne cohésion des équipes en charge de ces matières ;
- ils interviennent sur les départements de leur région et, bien que sous l'autorité du DR, entretiennent logiquement des relations étroites avec les services locaux. Certains de leurs actes administratifs peuvent relever du reste du préfet de département ;
- les services des DREAL sont constitués en UD voire en UID dans un même souci d'exercice de compétences rares sur un territoire bi-départemental.

Même si la priorité gouvernementale est de conforter l'échelon départemental, le niveau régional reste indispensable pour la mise en œuvre de CID. Utiliser les directions régionales au service des départements dans le cadre de CID, par exemple avec des agents mutualisés sans transfert de compétence, est à distinguer de la régionalisation, pour laquelle il y a transfert de compétence des départements vers les régions.

#### 3.1.4.4 Des solutions nationales permettent aussi de mobiliser les compétences rares

Une bonne utilisation des compétences rares passe aussi par des dispositifs nationaux. Les organismes comme la brigade nationale d'enquête vétérinaire et phytosanitaire (BNEVP), le service national des enquêtes de la DGCCRF et la force d'intervention nationale « abattoirs » (FINA), ont une vocation nationale qui ne relève pas de la CID même si ces organismes interviennent souvent en liaison avec les DDI ou à leur demande et participent à leur montée en expertise.

Pour capitaliser certaines compétences techniques pointues, des personnes ressources sont identifiées dans les DDI ou dans les DR, qui apportent leur contribution à l'animation technique de certaines missions et viennent en appui des DDI.

### 3.1.5 Favoriser l'émergence d'expérimentations à l'initiative du terrain

Face aux CID subies, mises en place souvent pour répondre à la fragilité numérique des effectifs, la mission a identifié quelques exemples très positifs, construits par les équipes sur la base de projets qui se sont avérés très mobilisateurs.

La CID est rarement une option spontanée. Elle a pu être imposée par le niveau national, avec des fortunes diverses. Elle peut être inspirée aussi par la revue des missions élaborée par les secrétariats généraux des administrations centrales. Mais l'expérience semble avoir prouvé que les incitations nationales sont rarement vouées au succès si elles ne savent pas prendre en compte les retours d'expérience. Ce qui peut être fait à la condition que d'une part les administrations nationales aient connaissance des initiatives locales et que d'autre part, les retours d'expérience soient efficacement documentés.

Parmi les exemples évoqués devant la mission, certains avaient pour objet de faire face à la raréfaction des compétences : comme en Pays de la Loire où en additionnant des pourcentages d'ETP, il a été possible de recruter un agent du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) pour prendre en charge les dossiers liés au contrôle de la construction ; ou en PACA, qui a vu la mise en place d'un service mutualisé d'émission des titres d'immatriculation des navires de plaisance, dans le cadre d'une initiative concertée associant le préfet de région et les DDT. Si l'origine de ces coopérations tient bien à une adaptation des organisations aux ressources, elles semblent plutôt bien acceptées précisément parce qu'elles sont adaptées aux réalités du terrain et mises en place avec les équipes concernées.

D'autres expériences, plus rares, se sont nouées autour de projets innovants. Deux d'entre elles ont été portées à la connaissance de la mission par la préfecture de région et les DDT d'Occitanie. En effet, avec l'appui du préfet de région à qui deux projets ont été présentés, les DDT d'Occitanie ont engagé le développement d'actions liées à l'usage des drones (« Teamdrone ») et au recours à l'intelligence artificielle.

L'initiative « Teamdrone », lancée par la DDT 31, regroupe cinq DDT (bientôt sept) qui ont fait le choix d'acquérir les mêmes matériels, de suivre les mêmes formations (financées par le fonds d'innovation pour les ressources humaines - FIRH) au pilotage et à l'exploitation d'images et de s'entraider, le cas échéant, lorsqu'il s'agit d'engager des actions d'ampleur. L'initiative inspire d'autres départements. Des échanges de bonnes pratiques sont en cours avec les DDT 67 et 50.

En matière d'intelligence artificielle, l'initiative est portée par la DDTM 34 qui souhaite identifier ce que pourrait apporter l'intelligence artificielle dans la pratique de certains métiers des DDT (lutte contre la cabanisation par exemple). Pour ce travail prospectif, la DDT 31 a décidé d'être accompagnatrice de son homologue de l'Hérault, en mettant en place un espace de créativité.

Ces projets s'avèrent fédérateurs pour les agents et les services. Ils se construisent sur la base du volontariat, dans un cadre souple, sans adossement juridique particulier parce qu'il s'agit de mettre en place une coopération liée à la compétence avec la promesse d'une valeur ajoutée pour les métiers et non pas de gérer des procédures.

Les initiatives de terrain méritent d'être encouragées : elles sont pragmatiques, elles facilitent leur acceptabilité par les agents, elles peuvent être ajustées au gré des besoins. Elles ont parfois besoin d'une sécurité juridique accrue et elles doivent faire l'objet d'un effort de communication soutenu vis-à-vis des donneurs d'ordre et des usagers.

Les administrations centrales doivent pouvoir les accompagner en tant que de besoin : en fournissant les cadres juridiques et guides méthodologiques (notamment en matière de processus

de diagnostic, de suivi et d'évaluation) adaptés, en offrant les formations à la conduite de projet et en organisant, sous une forme à imaginer, les échanges de bonnes pratiques. L'association des DDT a d'ailleurs indiqué à la mission être très favorable à l'élaboration d'un catalogue de bonnes pratiques en matière de coopération interdépartementale et à la possibilité d'échanges réguliers entre acteurs de terrain.

La consolidation juridique et opérationnelle des CID de projet est aussi un argument en faveur de la pérennisation de ces organisations qui ne doivent pas, sauf si les objectifs devaient être remis en cause, être fragilisées par les mouvements des responsables.

### 3.2 Les systèmes d'information permettent de moderniser l'action publique dans le cadre d'une CID

Des démarches « de guichet » visant à l'obtention de certains documents ou renseignements, sous l'effet de la montée en puissance de la numérisation (mais également dans un contexte d'attrition des effectifs), ont suscité un mouvement pour rationaliser (« industrialiser » ou « tayloriser ») ces processus, au travers de services mutualisés d'appui (« *back office* »).

La rationalisation des processus de production de documents administratifs, de délivrance de renseignements ou d'attribution d'aides est passé par la mise en place de systèmes d'information qui ont généré la création de plateformes dédiées organisées sur une base supra-départementale.

Ces plateformes sont une modalité particulière d'organisation de la coopération interdépartementale.

#### 3.2.1 Les plateformes préfectorales de délivrance de titres

Sous l'impulsion forte du projet plan préfectures nouvelle génération (PPNG) (2014-2015), de multiples initiatives ont été lancées pour regrouper le traitement des demandes de titres divers tels que ceux gérés depuis 2017 par les CERT (une cinquantaine en charge des certificats d'immatriculation, des permis de conduire, des cartes nationales d'identité - CNI et passeports) qui mobilisent **1671 ETPT** (chiffre de 2020), par les portails dédiés aux naturalisations (2015), ou plus récemment à la main d'œuvre étrangère (2021).

##### Encadré n° 2 : Exemple des CERT de la Loire et de la Haute-Loire (source : préfecture)

Les CERT de Saint-Etienne et du Puy en Velay ont été créés dans le cadre du Plan Préfecture Nouvelle Génération. Les deux CERT travaillent sur la même unité de gestion qui reçoit l'ensemble des demandes de cartes nationales d'identité et de passeports de la région Auvergne Rhône-Alpes.

L'effectif du CERT 42 est actuellement de 49,9 ETPT, celui du CERT 43 de 20,4 ETPT (titulaires et contractuels). Des postes sont actuellement vacants.

Le niveau de la demande est actuellement très élevé en raison de la délivrance depuis le 28 juin dernier de la nouvelle CNI électronique et d'un retour à la normale de la demande de passeports suite à la reprise des déplacements professionnels et touristiques avec les pays étrangers.

Une panne de l'infocentre ne permet pas de disposer précisément du nombre de demandes reçues depuis le début de l'année. À titre d'exemple et selon les estimations, pour le mois de novembre 2021 plus de 86 400 demandes de titres ont été déposées en région AURA ce qui constitue le plus haut niveau de demandes pour un mois de novembre depuis l'ouverture des CERT en 2017.

Grâce à l'important renfort de vacataires et aux opérations de déstockage, le stock est de moins de 15 000 demandes au 1er décembre. Le délai de mise à disposition des titres en mairie est actuellement de 12 jours environ, ce qui est inférieur à l'objectif de 14 jours fixé par le ministère.

Pour 2022, quelques améliorations de l'application Titres électroniques sécurisés (TES) devraient avoir lieu : amélioration de l'ergonomie, ajout des pièces jointes dans la pré-demande en ligne... Concernant les mairies il est prévu d'effectuer des mises à jour informatiques et de remplacer les dispositifs de recueil sur les années 2022 et 2023.

### - La demande d'acquisition de la nationalité française

A compter de 2015, les quelque 200 services instructeurs en préfectures et sous-préfectures ont progressivement été remplacés par le déploiement de 43 plateformes d'accès à la nationalité française. Trois objectifs étaient visés :

- L'harmonisation des pratiques dans la réception et l'instruction des demandes d'acquisition de la nationalité française, en vue d'assurer l'égalité de traitement de tous les demandeurs, en tous points du territoire
- L'amélioration de la capacité de traitement des dossiers grâce à une mutualisation des ressources et des compétences et à une plus grande professionnalisation des agents
- Le renforcement de l'efficacité du pilotage des sites d'instruction, assuré par la sous-direction de l'accès à la nationalité française (SDANF)

Des outils ont été mis en place pour accompagner cette évolution, tant pour l'encadrement et les agents des plateformes par le biais de formations régulières, que pour les usagers, via un module web implémenté sur les sites internet des préfectures pour les accompagner dans la constitution de leur dossier.

### - La main d'œuvre étrangère

Créées en avril 2021, les plateformes interrégionales pour la gestion de la main d'œuvre étrangère sont issues de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat et du transfert du traitement des demandes de délivrance des autorisations de travail pour les ressortissants étrangers des DIRECCTE au ministère de l'intérieur. Les préfectures restent chargées de la délivrance des titres de séjour des salariés étrangers concernés. Trois objectifs ont motivé la création de ces plateformes :

- Mieux maîtriser et orienter les flux de l'immigration professionnelle vers les métiers qui ont des difficultés de recrutement
- Simplifier les procédures de demandes d'autorisation de travail
- Réduire les délais d'instruction des dossiers
- Rendre plus homogène le traitement des demandes d'autorisation de travail sur le territoire

Les six plateformes interrégionales sont localisées à Béthune, Tulle, Clermont-Ferrand, Bobigny, Nanterre et Avignon (spécialisation pour les travailleurs saisonniers). Toutefois, ce dispositif reste critiqué par les associations qui veulent maintenir un lien physique de proximité avec les demandeurs, ce qui a fait l'objet récemment d'une décision de justice (cf § 2.1.3).

### 3.2.2 Les hotlines de renseignement

Plusieurs ministères ont développé des services de renseignement téléphonique ou numérique. Ces services permettent de professionnaliser la réponse aux usagers et de soulager les agents de terrain qui ne sont pas interrompus dans leurs missions. Selon ses besoins l'utilisateur pourra choisir entre un appel téléphonique et un mail.

Allô Service Public 3939 permet d'entrer en communication téléphonique avec un informateur spécialisé, fonctionnaire du ministère chargé du travail, de l'intérieur, de la justice ou du logement ou de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Il délivre des informations sur les droits, les obligations et les démarches à accomplir dans certains domaines :

- droit du travail dans le secteur privé ;
- logement et urbanisme ;
- procédures en justice, civile ou pénale ;
- droit de la famille, des personnes ou des successions ;
- droit des étrangers, des associations ou l'état civil.

Si toutes les DDI peuvent être jointes par mail, elles concourent à deux dispositifs nationaux de renseignement téléphonique :

### **Le renseignement téléphonique sur le droit du travail :**

Les services de renseignement : en matière de renseignement sur le droit du travail suite à la mise en place par la DGT au plan national d'un numéro d'appel unique.

Le service renseignement fait partie intégrante du système d'inspection du travail. A ce titre les grands principes qui président à son organisation sont définis par le directeur général du travail.

C'est dans ce cadre que Le directeur général du travail a défini par son instruction du 11 juin 2018 le cadre général d'intervention et d'organisation des services de renseignement en droit du travail afin d'élargir la mission des services d'accès au droit pour tous les usagers concernés au travers des axes suivants :

- une meilleure visibilité et accessibilité des services à tous les usagers ;
- un approfondissement du geste professionnel et une mutualisation des outils ;
- un pilotage régional et départemental et une animation des services en lien étroit avec les autres composantes du système d'inspection du travail ;
- une gestion des ressources humaines maîtrisée.

### **Encadré n° 3 : Le renseignement téléphonique en matière de droit du travail**

Par une note du 29 novembre 2021, portant repères sur les effectifs du Système d'inspection du travail<sup>22</sup>, La direction générale du travail pose le principe d'une stabilité globale au niveau national des effectifs dédiés à la mission d'accès aux droits afin de pouvoir garantir l'exercice de la mission de renseignement du public en matière de droit du travail, en référence à la situation des effectifs du Système d'inspection du travail au 31 mars 2021, soit un nombre moyen de salariés par agent en personne physique, toutes tailles d'établissements confondus, de 42700 et en ETP de 54883. Si l'on retient les seules régions métropolitaines, hors Ile de France, l'effectif moyen de salariés par agent de renseignement est de 48500 en ETP

Au-delà de ce cadrage des effectifs, la Direction général du travail a mis en place bien avant la réforme OTE<sup>23</sup> un numéro unique d'appel et à travailler à la mise en ligne d'un code du travail numérique où les usagers peuvent trouver un premier niveau de réponse.

Le fonctionnement de la plateforme était le suivant. Le numéro unique (0806000126) était associé à un service vocal interactif (SVI national), permettant à l'utilisateur de saisir le numéro du département de son lieu de travail pour orienter l'appel vers le service de renseignement territorial concerné de la DIRECCTE. L'appel était orienté vers un serveur téléphonique régional qui selon l'organisation choisie par la région<sup>24</sup> permettait une réelle coopération interdépartementale à l'échelon régional. Les agents des UD devaient se connecter à cette plateforme lors de leur demi-journée de vacation dédiée pour traiter les appels au fil de l'eau. La plateforme était donc tout à fait virtuelle. Le but de celle-ci était d'effacer les différences de dotation en moyens RH des

<sup>22</sup> L'organisation spécifique du SIT est traitée en annexe 13

<sup>23</sup> Après une première phase d'expérimentations dans différentes régions, le système a été déployé en 2019

<sup>24</sup> Par ex. en ARA et en BFC



services concernés dans les différents départements de la région. La mutualisation des ressources visait à améliorer le taux de réponse.

L'OTE, se traduisant par la transformation des unités départementales en directions départementales, a eu pour conséquence de faire basculer les DDETS dans le système d'information du ministère de l'Intérieur. Cette situation n'a pas permis de maintenir la coopération interdépartementale au niveau régional qui quant à elle fonctionnait dans le cadre d'un système d'information du Ministère du travail. Ainsi en Auvergne-Rhône-Alpes, l'organisation choisie suite à OTE a été le retour à l'autonomie des départements les mieux dotés en effectifs et la mise en place dans les départements les moins bien dotés de plateformes d'appel jumelées associant deux départements (Haute-Loire et Ardèche, Cantal et Puy-de-Dôme, Ain et Savoie)

*Source : ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion*

### **Le renseignement téléphonique en matière de consommation (DGCCRF) :**

Plus récemment (2020-2021), la DGCCRF a créé un service à compétence nationale (« RéponseConso ») pour décharger les DD(ETS)PP des missions de réponse (orales ou écrites) aux consommateurs. Le consommateur peut ainsi soit signaler son problème de consommation sur [signal.conso.gouv.fr](http://signal.conso.gouv.fr) soit s'informer sur ses droits et démarches en matière de consommation, via ce même site, par téléphone (0809 540 550) ou par courrier.

Ce service, rattaché à l'Ecole nationale de la CCRF (ENCCRF) de Montpellier, est composé de 40 agents dont 20 implantés à Montpellier et 20 hébergés en DDI ou pôles C des DREETS.

### **3.2.3 La distribution des aides agricoles**

La gestion des aides agricoles de la PAC est largement dématérialisée. Si quelques dossiers sont déposés sous format papier auprès des DDT, la majorité des déclarations des agriculteurs se fait par télédéclaration sur le site Télépac. Les agriculteurs peuvent bénéficier d'une assistance rémunérée par des experts comptables et d'une assistance soit rémunérée soit gratuite par la Chambre d'Agriculture.

Pour l'épisode d'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP) de 2020-2021, l'indemnisation des pertes de production des différents segments des filières avicoles s'est faite à partir d'une télédéclaration auprès de France Agrimer (FAM) réalisée avec l'appui des experts comptables des professionnels. Pour l'épizootie précédente de 2019, les dossiers avaient été déposés auprès des DDT qui les avaient instruits.

Notons que le fonds assurantiel FMSE (Fonds national agricole de mutualisation sanitaire et environnemental) géré par la profession agricole reçoit les dossiers par voie numérique. Mais, par exemple, les éleveurs peuvent recevoir localement l'aide des OVS (organismes à vocation sanitaire) implantés dans chaque département.

### **3.2.4 L'accès de l'utilisateur aux systèmes d'information**

Quand les systèmes d'information fonctionnent bien, les formalités administratives dématérialisées représentent un gain de temps et de sécurité pour l'utilisateur.

Dans certains cas l'utilisateur va être aidé systématiquement par un tiers : Mairie pour les documents d'identité, garagiste pour les cartes grises. L'utilisateur peut aussi choisir de recourir à un expert-comptable (déclaration d'impôt sur le revenu, déclaration PAC).

Mais d'une manière générale il y a un problème d'accès à un outil numérique et d'utilisation de cet outil pour certaines tranches de population âgées ou défavorisées.

Les structures France services offrent un service de proximité à moins de 30mn Au-delà des formalités administratives, les usagers ont accès à des postes informatiques en libre-service. Les agents France services les accompagnent dans toutes leurs démarches en ligne : création d'une

adresse e-mail, impression ou scan, simulation d'allocations, création de leur identifiant pour accéder au service public en ligne.

### **3.3 La CID, un outil d'efficacité mobilisé aussi par d'autres acteurs publics et dans le monde économique**

#### **3.3.1 La CID existante chez les autres acteurs publics et privés**

La question de la bonne échelle d'intervention, alliant la qualité du service rendu, la connaissance de la réalité territoriale et une allocation efficiente des ressources, se pose pour nombre de structures publiques, parapubliques et privées. Nombre d'entre elles ont longtemps privilégié de s'adosser à la géographie administrative, adoptant les périmètres régionaux, départementaux, voire intercommunaux. Soumises souvent à des contraintes comparables à celles des services de l'Etat, en termes de compétences, de moyens, de taille critique, certaines ont fait le choix de franchir leurs frontières originelles.

Mutualisation, fusion, bidépartementalisation, les vocables sont identiques à ceux pratiqués par l'administration territoriale de l'Etat. Certaines modalités de mise en place et de fonctionnement se distinguent de celles pratiquées par les services de l'Etat mais elles divergent surtout en raison de l'environnement juridique des structures et des latitudes qu'il offre, selon qu'il s'agit des chambres consulaires, de syndicats professionnels, de conseils départementaux ou de syndicats mixtes.

#### **3.3.2 Des initiatives diverses, limitées, indépendantes de toute consigne nationale**

A l'occasion de ses déplacements virtuels, la mission a rencontré, dans chaque département, plusieurs représentants d'organisations qui comptent parmi les interlocuteurs traditionnels de l'administration territoriale de l'Etat : associations d'élus, présidents de conseils départementaux, directeurs et présidents de chambres consulaires ou de syndicats professionnels. Interrogés sur le regard qu'ils portaient sur l'organisation de l'Etat et la coopération interdépartementale, ils se sont exprimés aussi sur leur propre fonctionnement. La tonalité dominante reste une préférence pour le maintien de l'existant, soit l'échelle départementale, mais sur cette réserve n'a pas empêché l'émergence d'initiatives. Elles ont parfois porté leurs fruits, ou du moins, satisfait leurs promoteurs. Elles ont, parfois aussi échoué.

Un exemple mentionné à la mission comme résultant d'une démarche nationale est celui de la Mutualité sociale agricole (MSA), actée par l'article L723-2 du code rural et de la pêche maritime qui stipule : « les caisses de mutualité sociale agricole sont départementales ou pluridépartementales. » Les caisses pluridépartementales sont « fusionnées ». L'initiative des regroupements et la gouvernance de ces regroupements obéit à une procédure très centralisée associant l'assemblée générale centrale et conseil central d'administration de la MSA. S'agissant d'un organisme de gestion de régimes de protection sociale, il est apparu à la mission qu'il n'était pas nécessaire d'explorer plus avant le schéma régissant la pluridépartementalisation qui obéit à des règles juridiques très spécifiques.

Les chambres consulaires (commerce et industrie, agriculture, métiers et artisanat) rencontrées par la mission n'ont pas évoqué de consignes qui auraient pu leur être transmises par leurs structures nationales. La plupart d'entre elles se sont montrées réservées : « nos membres souhaitent que la chambre puisse offrir des services de proximité conformes à notre rôle d'animation de réseau ». Et justifient ainsi leur volonté de préserver leur périmètre à l'échelon départemental. Mais la mission a pu entendre l'expérience conduite entre la Sarthe et la Mayenne par la Chambre des métiers et de l'artisanat dont la responsable du service entreprises exerce ses fonctions sur les deux départements. C'est la personne qui est bidépartementale, bien plus que la structure.

Ailleurs en France, d'autres expériences ont pu être rapportées. Par exemple la chambre de commerce et d'industrie (CCI) interdépartementale Lyon Métropole Saint-Etienne Roanne, créée par

la fusion de trois CCI en 2016 avec l'objectif de faire des économies d'échelle et de fonctionnement sans perdre en efficacité. Cependant, les responsables en appellent à la prudence dans ce genre d'organisation, ayant constaté d'une part qu'en cherchant à professionnaliser les agents ils ont perdu en proximité et en réactivité, et d'autre part qu'en matière d'organisation ils ont commis l'erreur de calquer l'organisation de la CCI de Lyon sur l'ensemble du territoire, sans prendre en compte suffisamment les spécificités locales des autres CCI.

Peut également être mentionnée la Chambre interdépartementale d'agriculture Savoie Mont-Blanc créée en 2013. Le fonctionnement en mode CID est une habitude bien antérieure à la fusion des structures qui découle de la particularité agricole commune aux deux départements (démarche territoriale forte sur les signes de qualité, similitude des modèles économiques et des modèles d'exploitation). Comme le souligne son président « En outre, en réunissant nos deux petits départements, nous pouvions avoir plus de poids face à la montée en puissance du niveau régional, et avoir une taille suffisante pour disposer de conseillers bidépartementaux spécialisés ».

Un peu à l'image du constat – schématique – du positionnement des préfetures et des DDI, les petites structures consulaires redoutent qu'une CID, qu'elle s'opère à l'échelle de la structure ou d'une de ses missions, se traduise *in fine* par leur absorption, donc leur disparition, au profit de l'entité « dominante ». La nécessité d'un service de proximité – présumé de la qualité – reste l'argument-rempart.

Les conseils départementaux, dans une très large majorité, n'envisagent pas non plus de pousser très loin la logique de la CID. Certains y ont réfléchi, jusqu'à envisager l'intégration. La Savoie et la Haute-Savoie ont avancé dans cette voie au tournant des années 2000 (cf. encadré p.44), pour finalement renoncer. En revanche, les conseils départementaux parviennent, sous réserve d'une volonté politique forte et stable, à s'accorder sur des formes de coopération autour de thématiques bien identifiées. La capacité de coopération des collectivités territoriales est aujourd'hui largement démontrée et bien souvent cadrée par la loi. La gestion des parcs naturels régionaux fait la démonstration de son efficacité. Peut également être cité le rapprochement de laboratoires d'analyses vétérinaires pour créer des entités interdépartementales, tel le TERANA regroupant les laboratoires départementaux vétérinaires et biologiques de sept départements (Cantal, Cher, Loire, Haute-Loire, Nièvre, Puy-de-Dôme et Rhône).

Lorsque la coopération entre conseils départementaux enjambe les circonscriptions, elle s'habille de structures juridiques diverses. Mais, à l'exception de la Communauté de Corse et de la Communauté européenne d'Alsace, les engagements communs pilotés par des structures de gouvernance communes sont plus rares qu'au niveau des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ils sont pris en charge par des syndicats mixtes mais au titre du contrôle de la légalité, ils relèvent de la compétence d'un seul des deux préfets de département.

### **3.3.3 Des exemples de coopérations constructives pour porter le développement économique, à la condition d'une volonté stable de leurs promoteurs**

La mission a régulièrement entendu qu'une des limites à la coopération interdépartementale tenait à « l'instabilité préfectorale ». Dans le cas des coopérations interdépartementales hors champ de l'administration territoriale de l'Etat, il s'avère que la stabilité de leurs promoteurs, souvent des élus, est au moins aussi déterminante que celle des préfets. La réussite d'une coopération durable reste évidemment très dépendante de la pérennité des volontés et de ceux qui les incarnent.

Néanmoins, les acteurs socio-économiques rencontrés, plaident, par exemple, pour une meilleure coopération entre chambres consulaires de sorte que leur sphère de compétence soit en adéquation avec la réalité du bassin d'activité économique plutôt qu'avec la frontière administrative du département. Ils sont en quête d'homothétie. Ces avocats de la CID ont souvent eux-mêmes franchi le pas. En Drôme-Ardèche, la Fédération du bâtiment et l'union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM) sont bidépartementales. En Savoie-Haute Savoie, la CFDT, la Chambre notariale, la Caisse du Crédit agricole sont bidépartementales. En région Pays de Loire, le Centre régional de la



propriété forestière<sup>25</sup> des départements du Maine et Loire, de la Mayenne et de la Sarthe ont choisi de partager les compétences de leurs techniciens<sup>26</sup>. De même, les centres régionaux de la propriété forestière (CRPF) de Bretagne travaillent à la mise en place d'actions communes. Il convient de souligner que, dans le cas particulier de la gestion forestière, si les motivations sont comparables à celles qui animent les initiatives des DDI (moyens en baisse, risque de perte de compétences), il s'y ajoute un élément qualitatif propre à leur objet : la nature et la densité des domaines forestiers.

#### Encadré n° 4 : « Savoie-Mont Blanc » : la coopération plutôt que la fusion

L'histoire de la coopération des deux départements de Savoie et de Haute-Savoie<sup>27</sup> passe par de nombreuses étapes et quelques rebondissements. Dans les années 80 se constitue une « Entente régionale de Savoie » qui a surtout pour finalité l'existence à Paris d'une « Maison de Savoie » à vocation de promotion touristique et la création d'une marque « Savoie » à des fins commerciales. Elle apporte également son soutien à l'université de Savoie-Mont Blanc créée dans les années 90 et à l'orchestre régional de Savoie. En 1999 est constitué un « Syndicat interdépartemental de l'Assemblée des Pays de Savoie » qui va notamment s'attacher à promouvoir une politique commune d'appui à l'agriculture<sup>28</sup>, mais aussi une politique forestière commune et toujours une seule agence de promotion touristique. A partir de 2009 est mis en place un « Conseil Savoie-Mont Blanc » qui regroupe des élus des deux Conseils départementaux avec une présidence tournante<sup>29</sup>. Son budget (auquel contribuent les deux Départements à part égale) est de 30M€<sup>30</sup>. Cependant le mouvement engagé depuis le début des années 70 vers une collectivité unique semble avoir tourné court, notamment après la création de la grande région « AURA », et depuis 2021 la volonté politique ne semble plus au rendez-vous notamment en Haute-Savoie.

Pour autant les acteurs économiques continuent de penser que des progrès devraient être faits dans le sens d'une plus grande mutualisation et notamment de la part de l'Etat et ses services. C'est le cas en particulier du monde agricole qui constate par exemple les différences de pratique par les deux DDT ou les deux DD(ETS)PP dans plusieurs dossiers importants : gestion de la brucellose (crise du reblochon), charte sur le phytosanitaire pour les zones de non-traitement, dispositif « Eau-Air-Sol », présence du loup<sup>31</sup>. De même le président de la Chambre d'agriculture regrette l'existence de deux CDOA<sup>32</sup> qui complique la participation de ses représentants et peut aboutir à des positions distinctes sur des questions identiques.

Pour les préfets, s'il y a des progrès à faire pour arriver à des positions communes là où c'est à la fois possible et nécessaire comme pour l'application de diverses réglementations concernant les stations de sport d'hiver : contrôles sanitaires, heures d'ouverture, remontées mécaniques etc...), cela ne justifie pas selon eux de structure administrative commune<sup>33</sup>. D'ailleurs dans la gestion de la crise sanitaire la concertation a bien fonctionné entre les deux préfets et a permis une action coordonnée qui a été saluée.

Il faut donc selon les deux préfets distinguer entre une mutualisation institutionnelle qui ne répond ni aux besoins ni aux attentes<sup>34</sup> et un renforcement de la coopération permettant une harmonisation des pratiques et des doctrines. Ce n'est ni la fusion ni une CID « intégrée » qui semble être la réponse adéquate<sup>35</sup>.

Mais les deux préfets accueillent favorablement l'idée d'une « conférence interdépartementale » de fréquence biannuelle réunissant sous leur autorité les équipes préfectorales et les directeurs des directions et services interministériels sous leur autorité et qui traiterait les principaux dossiers communs aux deux départements.

<sup>25</sup> Les CRPF, antennes territoriales du Centre national de la propriété forestière (CNPF), ont comme leur maison-mère un statut particulier : le CNPF est un établissement public, créé par la loi, relevant du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, mais dont la gouvernance est majoritairement portée par des représentants de propriétaires sylviculteurs privés.

<sup>26</sup> Mais dans le département voisin, la Vendée, le CRPF est resté à l'écart au motif que les Vendéens sont attachés à leur identité.

<sup>27</sup> Créés en 1860 avec leur rattachement définitif à la France ; il avait existé jusqu'en 1815 un département unique du « Mont Blanc »

<sup>28</sup> Avec une chambre d'agriculture unique pour les deux départements et également un syndicat majoritaire unique, mais aussi un Crédit Agricole unique

<sup>29</sup> Tous les 3 ans et annuelle depuis le dernier renouvellement

<sup>30</sup> A comparer au budget consolidé des deux C.D. qui est de 1,8Mds€

<sup>31</sup> Même si au demeurant l'appréciation des deux préfets sur la manière dont l'Etat a géré ces différents sujets n'est pas exactement la même que celle du président de la Chambre d'agriculture.

<sup>32</sup> Commission départementale d'orientation agricole

<sup>33</sup> Ainsi un service commun de « restauration des terrains de montagne » (RTM) pourrait être envisagé mais celui de Haute-Savoie a déjà 2500 ouvrages à suivre pour 12 agents...

<sup>34</sup> Même si le président de la chambre d'agriculture verrait bien une DDT commune aux deux départements

<sup>35</sup> Il existe bien un Commissaire de massif commun au massif alpin mais curieusement les deux départements savoyards ne font pas « dossier unique » vis-à-vis du préfet coordinateur de massif (celui de PACA en l'occurrence)

D'initiative purement locale, sans existence institutionnelle et sur un mode strictement coopératif, elle permettrait sans doute de faire progresser la recherche d'une action commune attendue par beaucoup de partenaires de l'Etat qui ne veulent pas pour autant voire disparaître « leur préfecture » et « leur préfet » !<sup>36</sup>

Ardèche-Drôme-Numérique (ADN), syndicat mixte ouvert créé officiellement en 2007 par les deux conseils généraux, témoigne d'une dynamique réussie de long terme, mise au service du déploiement du numérique dans l'ensemble du territoire. Progressivement, ADN s'est ouvert aux intercommunalités. ADN est une structure à un seul objet, la politique de déploiement du numérique, qui travaille depuis toujours en étroite coopération avec l'Etat national (aujourd'hui, principalement, l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et la Banque des territoires), avec les collectivités territoriales (conseil régional et EPCI) et, depuis une période beaucoup plus récente, avec les correspondants dédiés aux questions numériques dans les services préfectoraux. A en croire ses dirigeants, les atouts qui ont assuré la pérennité de la structure sont simples à énoncer : un programme de travail établi par la direction, validé par les organes de gouvernance et respecté sans faiblir vis-à-vis des éventuelles interventions d'élus tentés d'obtenir un amendement qui serait favorable à leur circonscription. Le rapport d'activité d'ADN le traduit bien en écartant toute comparaison de progression des chantiers ou de répartition des investissements entre territoires. ADN atteint ses objectifs économiques, techniques et de « neutralité » territoriale, en s'inscrivant dans un réseau de partenaires et de « clients » qui savent tous par avance quand et comment leurs attentes seront traitées. Un besoin identifié, des procédures validées, une mise en œuvre transparente, une gouvernance assumée, des résultats atteints : ADN semble donner quelques clés pour la réussite d'une ambition collective.

Source : mission

D'une façon générale, celles des structures non administratives qui appellent de leurs vœux une démarche volontariste de l'administration territoriale de l'Etat en faveur de la coopération interdépartementale sont celles qui ont réussi la leur. Elles cherchent le reflet de leur organisation dans celle de leurs interlocuteurs administratifs. Ce n'est sans doute pas un argument suffisant mais il n'en demeure pas moins que ces initiatives réussies, ou pas, emportent quelques enseignements : la priorité donnée à la qualité du service rendu, la réactivité, le maintien d'une présence de proximité, une évaluation a priori du besoin et une gouvernance claire. A l'inverse, des objectifs non validés et une gouvernance ambiguë assurent l'insatisfaction des usagers et des agents.

### **3.4 Le regard des acteurs sur la coopération interdépartementale : une réponse pragmatique et très diversifiée<sup>37</sup> à des circonstances contraintes, adaptée à certaines missions, à condition d'en assurer la solidité**

#### **3.4.1 Les responsables de terrain, désireux de garder l'initiative, le contrôle et le suivi des engagements**

##### **3.4.1.1 Les préfets ont une vision contrastée de la CID**

En 2015, la charte de la déconcentration consacre le rôle des préfets de région dans l'organisation et le fonctionnement de l'Etat territorial et de ses services quand bien même la compétence des préfets de département reste reconnue dans leur circonscription administrative. Il n'y est d'ailleurs alors pas question de CID mais "des mutualisations nécessaires à un meilleur fonctionnement des services déconcentrés" dont les projets sont arrêtés par le préfet<sup>38</sup>. Le texte prévoit d'ailleurs dans son article 14 que "pour la conduite d'actions ou dans un objectif de rationalisation des moyens", les préfets concernés peuvent organiser cette mutualisation entre services d'un ressort territorial différent.

Pour autant le rapport inter-inspections d'avril 2019 évoqué précédemment "recommande de privilégier l'interdépartementalisation par rapport à la régionalisation" afin de "garder la nécessaire proximité avec les territoires".

<sup>36</sup> La même initiative serait accueillie favorablement dans deux autres départements souvent rapprochés dans leur binômalité, la « Drôme-Ardèche », où les mêmes attentes sont exprimées par les partenaires de l'Etat d'une vision commune dans un certain nombre de dossiers sans pour autant vouloir ni fusion ni mutualisation trop poussée

<sup>37</sup> Cf. annexes 5, 6, 7 et 8 : tableaux des CID existantes dans plusieurs régions

<sup>38</sup> Après avis du CAR ou du collège des chefs de services »

Durant cette période, un certain nombre de préfets de région s'engagent dans un processus d'interdépartementalisation très volontariste, comme en attestent les propositions qu'ils font au Premier ministre à la suite de la circulaire du 24 juillet 2018, dans le double objectif de conforter le rôle de l'échelon régional et de faire face à la situation alors en voie de dégradation rapide de restriction des effectifs et d'attrition des compétences. Traitées alors par la MICORE<sup>39</sup>, elles ne seront cependant pas arbitrées au niveau interministériel et ne prospéreront donc pas même si un certain nombre d'entre elles ne nécessitant que des décisions au niveau régional et départemental pouvaient être mises en œuvre dans le cadre de la charte de la déconcentration.

Les préfets de région font aujourd'hui le constat de la volonté politique, exprimée on l'a vu plus haut par le Premier ministre, qui a pour objectif d'assurer une proximité de l'Etat dans son organisation et son fonctionnement qui soit au plus près des territoires et des citoyens et souvent traduite par l'expression : "jusqu'au dernier kilomètre".

D'ailleurs, si les préfets de région consultés par la mission<sup>40</sup> continuent pour la plupart d'être convaincus de l'utilité et/ou de la nécessité des C.I.D. et souhaitent continuer d'être une force d'impulsion de celles-ci, ils admettent aussi que la démarche alors adoptée n'a pas permis d'en légitimer suffisamment le sens et la portée et que la priorité doit être désormais au pragmatisme et à une initiative ascendante ("*bottom up*"). Tout en soulignant le risque de voir survenir des situations disparates peu lisibles et en appelant plutôt à conduire une réflexion permettant d'anticiper les évolutions nécessaires dans un contexte d'association des acteurs et d'évaluation permanente des résultats.

Enfin des propos des préfets de région entendus par la mission, il ressort deux constats sans ambiguïté :

- La C.I.D. qui créerait des modalités de fonctionnement des services de l'Etat qui ne seraient pas dans les départements intégrés aux services placés sous l'autorité du préfet, serait en contradiction avec la volonté de renforcer l'Etat territorial.
- La justification de la rareté des compétences ne doit pas servir à masquer le défaut des effectifs ni à partager des missions traditionnelles des préfectures comme des DDI.

Malgré la volonté affichée par le Gouvernement de mettre fin aux réductions d'emploi dans les services départementaux de l'Etat, la perception des préfets de département reste celle d'une pénurie des effectifs. Ce phénomène est particulièrement ressenti dans les départements petits et moyens qui ne disposent pas de marge d'ajustement et font face à un véritable risque de dégradation du service public. Ces préfets sont alors enclins à décrire le processus de CID comme étant subi et n'apportant de solution que par rapport au sous-dimensionnement des services en-dessous de leur taille critique. La mission observe cependant que cette problématique se pose quelle que soit la taille du département ou même son statut de préfecture de région

Malgré tout, dans la plupart des départements où la mission s'est déplacée, elle a constaté que la CID reste plus de l'ordre de la fatalité et de l'obligation que du projet d'administration assumé. La CID ne suscite pas non plus vraiment d'opposition des préfets, pourvu qu'elle ne concerne que des compétences à caractère essentiellement technique, dont ils n'ont la plupart du temps pas à connaître<sup>41</sup> et qu'elles ne les privent pas de leur autorité sur leurs services. En fait pour bien des préfets la CID n'est pas un sujet de préoccupation particulière dans la mesure où ils disent constater que "ça doit bien fonctionner puisque je n'ai pas de retour négatif".

La mission a cependant pu aussi observer que certains préfets, que ce soit selon leur expérience ou leur génération, vivent la CID comme une sorte de "dessaisissement" de leurs compétences voire de leur autorité au profit d'un autre préfet, de département ou de région. Cette attitude s'exprime volontiers à travers le syndrome du "qui a deux chefs n'a pas de chef". Elle n'est non seulement pas

<sup>39</sup> Mission interministérielle de coordination de la réforme de l'Etat

<sup>40</sup> Questionnaire envoyé à l'ensemble des SGAR (cf annexe 4)

<sup>41</sup> L'exemple le plus fréquemment cité à la mission est celui des transports exceptionnels

fondée juridiquement mais ne se traduit pas dans le fonctionnement des services placés sous leur autorité, sauf exception rare et liée à d'éventuelles questions de personnes.

Toutefois il faut admettre que, lorsqu'un préfet n'a pas la possibilité de pouvoir, dans un délai raisonnable justifié par l'urgence du traitement d'un dossier, s'adresser physiquement<sup>42</sup> à un cadre responsable d'un service mutualisé dont l'organisation a prévu qu'il "travaille à distance" au siège situé à la préfecture du département voisin, cela peut justifier plus qu'une réserve sur ce mode de fonctionnement. Cela peut être également le cas quand un dossier fait l'objet d'une intervention (élu ou acteur économique) conduisant le préfet à une réaction rapide qui nécessite de disposer de l'appréciation du responsable de ce dossier.

A titre d'exemple, la mission a eu connaissance d'une initiative prise par la DGEF concernant le traitement des dossiers de naturalisation (cf encadré ci-dessous). Bien que celle-ci semble être restée limitée dans son application à une seule région, la mission considère qu'une telle pratique serait de nature à empiéter sur le pouvoir d'appréciation des préfets et a constaté que cette perspective suscite beaucoup de réserves chez les préfets consultés. La mission ne peut qu'aller dans le même sens.

#### Encadré n° 5 : Zoom n°28 : Délégation de gestion pour la signature des propositions/avis favorables à la naturalisation

Actuellement, les décisions défavorables (rejet, ajournement) et les propositions favorables sur les demandes de naturalisation par décret (70% des dossiers déposés) sont signées par les préfets territorialement compétents au regard du domicile du demandeur. Le préfet responsable de plateforme signe uniquement les décisions ou propositions relevant de son département. Il en va de même pour l'émission des avis motivés sur les déclarations de nationalité française relevant de la compétence du ministère de l'intérieur (mariage, ascendant, frère ou sœur de Français). Pour les plateformes interdépartementales, ce circuit de signature génère des tâches chronophages et accroît le délai global d'instruction des dossiers.

Face à cette difficulté, la plateforme de Loire-Atlantique a expérimenté avec succès en 2020 le recours à une délégation de gestion, dans les conditions prévues par le décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004.

A l'heure actuelle, lorsqu'il estime que la demande est recevable et qu'il y a lieu d'accorder la naturalisation, le préfet compétent à raison de la résidence du demandeur émet une proposition, la décision appartenant au ministre de l'Intérieur.

S'agissant d'un avis et non d'une décision, rien ne s'oppose à l'établissement d'une convention de gestion pour l'envoi direct à la SDANF par le préfet du département siège de la plateforme des propositions/avis favorables à la naturalisation (décret et procédures déclaratives) pour l'ensemble du ressort géographique de cette dernière. Les décisions et avis défavorables restent quant à eux soumis à la signature du préfet territorialement compétent (soit 30% des dossiers de demandes de naturalisation par décret et 10% pour les procédures déclaratives).

Une attention particulière doit être apportée à la maîtrise des stocks ainsi qu'à la réduction des délais de traitement administratif dans la perspective de l'arrivée prochaine de NATALI, je ne peux donc que vous inciter à mettre en place une telle procédure. Celle-ci suppose bien évidemment un accord préalable de l'ensemble des préfets concernés.

Source : Direction générale des étrangers en France (DGEF)

Finalement l'ensemble des préfets rencontrés par la mission est unanime pour considérer que la CID ne doit contribuer ni à les priver des pouvoirs propres que leur nomination confère, ni éloigner la décision du niveau d'administration le plus proche des administrés. Ils considèrent plutôt que le pragmatisme doit guider les initiatives et que la CID doit être mise en œuvre en fonction des opportunités et pour répondre à des besoins clairement identifiés.

<sup>42</sup> Hors contexte de crise sanitaire bien sûr



**Encadré n° 6 : Un exemple de coopération interdépartementale adaptée à une configuration spécifique de l'ATE: la direction de la mer et du littoral de Corse**

Créée en septembre 2021<sup>43</sup>, il s'agit d'un service déconcentré de l'Etat relevant des ministres chargés de la mer, de la pêche maritime, des transports, de l'écologie et du développement durable et placé sous l'autorité du préfet de Corse, ainsi que celle du préfet de Haute-Corse pour les actions qu'elle mène dans ce département et du préfet maritime de Méditerranée pour ses actions en mer. Elle regroupe les missions « mer et littoral » des deux DDTM de Corse-du-Sud et de Haute-Corse ainsi que celles de la DREAL et de la délégation Corse de la direction interrégionale de la mer Méditerranée. C'est donc une direction à la fois régionale et interdépartementale qui vise à renforcer l'action de l'Etat en Corse dans les domaines de la mer et du littoral en Corse.

Alors que ces questions des activités en mer, de la protection du littoral et de la gestion du domaine public maritime notamment, sont particulièrement sensibles en Corse et que l'unité de la parole et de l'action de l'Etat y est d'autant plus importante, cette forme de CID semble de nature à apporter une réponse adaptée à la spécificité de l'organisation de l'ATE en Corse où, malgré la création de la Collectivité unique de Corse, l'Etat a conservé son organisation bi-départementale avec des services préfectoraux et des DDI restant calés sur les deux départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse. Ce mode d'organisation permet ainsi une totale mutualisation des compétences, tout en gardant une proximité forte avec les territoires et le maintien d'une action de l'Etat sous le pilotage des préfets de département, en maintenant l'efficacité des services dans un contexte d'effectifs réduits<sup>44</sup>.

Toutefois il existe, comme dans d'autres départements sur le continent, des exemples de mutualisations interdépartementales qui ont été mises en place en Corse entre les services départementaux de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse, tout particulièrement s'agissant de compétences rares à partager. Il s'agit notamment de l'inspection des installations classées agricoles, du délégué au permis de conduire, de la gestion de l'application SISPEA (réseaux d'eau) ou bien encore de la gestion du dispositif d'activité partielle.

Il convient d'ailleurs de constater que c'est le même choix qui a prévalu avec la création de la « Collectivité européenne d'Alsace » qui depuis le premier janvier 2021<sup>45</sup> regroupe les deux départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin. En effet les circonscriptions administratives de l'Etat ont été maintenues et les deux préfetures conservées. Au demeurant ce ne sont que coopérations interdépartementales très techniques (viticulture, protection du « grand hamster », transports exceptionnels) qui existent notamment entre les deux DDT de ces départements.

A contrario, dans certains cas ce qui est recherché avant tout c'est la convergence fonctionnelle des services restant organisés sur un plan départemental.

*Source : Secrétariat général pour les affaires de la Corse (SGAC)*

### 3.4.1.2 Les DDT et, dans une moindre mesure les DREAL, plutôt convaincues par les objectifs, vigilantes sur la mise en œuvre

Dans les services déconcentrés du MTE, sur certaines thématiques, la CID est tellement ancrée dans le temps et dans les pratiques, qu'elle ne se discute plus : l'instruction des demandes de transports exceptionnels (« du pur bon sens ») ou les services instructeurs de la sécurité fluviale (mis en place depuis plus d'une dizaine d'années, six centres gèrent la totalité du territoire) font partie intégrante du paysage. A tel point que « ce sont des dossiers sur lesquels les préfets nous interpellent très rarement ».

De même, le mouvement engagé en matière de regroupement des Unités départementales (UD) des DREAL pour privilégier des Unions interdépartementales (UID), encouragé par l'administration centrale, s'est largement répandu à l'exception de deux régions, de dimension relativement réduite. A titre d'exemple, l'UID Drôme Ardèche existe depuis 2004 et il est une évidence pour les responsables respectifs et successifs qu'ils participent aux réunions de service des deux préfetures. La bidépartementalisation est acceptée, semble-t-il, par tous les partenaires extérieurs. Tout au plus, les chefs d'UID eux-mêmes « bidépartementalisés » soulignent que la possibilité d'avoir deux

<sup>43</sup> Décret n° 2021-1140 du 1<sup>er</sup> septembre 2021

<sup>44</sup> Il a été également mis en place une coopération renforcée entre les deux services d'économie agricole des DDT sous l'égide de la DRAAF

<sup>45</sup> Loi du 2 août 2019 et ordonnance du 28 octobre 2020

adjoints, un dans chaque département, permettrait une plus grande robustesse dans la qualité de service et dans les pratiques managériales.

Dans le cas des UID des DREAL comme dans bien des DDT, la CID se construit sur la base d'un constat de taille critique insuffisante. Du point de vue des responsables de ces services, l'adossement de la démarche de CID à l'attrition des effectifs contribue à alimenter les réticences des agents et parfois aussi des élus locaux qui y perdent « en proximité », quelle que soit la nature de la proximité invoquée. C'est en partie à cette demande de proximité et de présence que correspond la demande d'une chaîne hiérarchique clairement identifiée dans les départements concernés. Et ce, à supposer, que la CID obéisse à une relative équité dans le traitement des départements, surtout lorsqu'ils sont traditionnellement associés. Lorsque de petits départements mettent en place plusieurs CID, ils peuvent répartir la localisation des sièges ou consolider des « bouts » d'ETP, comme l'atteste la démarche engagée par la Mayenne, la Sarthe et le Maine et Loire en matière de contrôle de réglementation de la construction. En revanche, lorsque la CID associe des départements de taille très inégale, les directeurs des « petits » services regrettent que la CID soit trop souvent implantée dans la structure la plus étoffée.

#### Encadré n° 7 : L'UID DREAL Loire-Haute-Loire

Une unité interdépartementale Loire Haute-Loire (LHL) a été mise en place dans le cadre de la fusion des régions ex Auvergne et ex Rhône-Alpes. La DREAL UID-LHL intervient sur deux champs principaux en relation avec le monde industriel, le contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et le contrôle technique des véhicules.

Dans le domaine de l'environnement et des ICPE, le siège de la DREAL ne constitue pas un simple appui à l'expertise et à l'instruction des dossiers en UID mais il endosse également la responsabilité de l'Inspection sur certaines décisions (suite de l'accident AZF). Il garantit une équité de traitement au niveau régional, effectue un contrôle de 2ème niveau et est amené à instruire des dossiers.

L'UID-LHL est pilotée par un binôme chef d'UID/chef d'UID délégué. Le chef d'UID pilote l'ensemble des actions sur les deux départements. Cependant, le chef d'UID délégué, en résidence administrative au Puy-en-Velay, est l'interlocuteur naturel du préfet de la Haute-Loire et de ses services.

Missions assurées en CID au sein de l'UID DREAL :

L'organisation mise en place est de type matricielle (thématique et géographique) pour les pôles environnement où les dossiers ICPE sont majoritaires. D'une part, en raison de la technicité des réglementations applicables qui exigent des agents à fort niveau de spécialisation, les UID sont organisées en pôle thématique et sectoriel et les agents interviennent indifféremment en Loire ou en Haute-Loire. D'autre part, afin d'assurer une couverture totale des deux départements, une répartition géographique (inter-départementale) est assurée : pôle eau, air, sol pour les arrondissements de Roanne et Montbrison ; pôle en charge des sites et sols pollués pour les arrondissements de Saint-Etienne et Yssingeaux et pôle milieux et espaces aquatiques pour les arrondissements du Puy-en-Velay et Brioude.

Suite à la fusion des régions, les installations SEVESO, comme les sites à forts enjeux chroniques (émissions industrielles des sites, IED) et les sites et sols pollués (SSP) du 43, sont suivies par les agents ayant déjà une compétence dans ces domaines dans le 42 alors qu'ils étaient auparavant suivis par la région). De manière similaire, les éoliennes relevant des agents du 43 et pour la région Rhône-Alpes d'un agent se situant à Valence sont assurées par un agent de la nouvelle UID.

Le suivi des installations de stockage de déchets inertes (ISDI) était assuré il y a quelques années par des agents situés en DDT. Lors du classement ICPE de ces installations, il convenait que les DREAL suivent ces installations. Afin d'optimiser les effectifs dévolus à cette mission, l'UID LHL suit les ISDI des départements 07, 26, 42 et 43.

Source: DREAL AURA

La diversité des regards persiste néanmoins. A l'affirmation selon laquelle « **on ne fait pas un riche avec deux pauvres** » correspond une autre qui veut que « deux départements fragiles fragilisent la qualité de service ».

Néanmoins, en préservant de la compétence, à défaut de préserver les effectifs, certains directeurs soulignent que l'ID peut renforcer l'attractivité des territoires et des services déconcentrés. « Mais cela n'empêchera pas les agents, une fois qu'ils auront été bien formés chez nous, de rejoindre les

services des collectivités territoriales où ils seront mieux rémunérés ». La problématique n'est pas nouvelle et si la CID ne suffit pas à relancer une attractivité en déclin, elle peut néanmoins en ralentir le rythme. C'est pourquoi les responsables de services soulignent que le développement de pôles de compétences et la montée en responsabilité sur des territoires plus vastes figurent toujours dans les fiches de poste et sont, si possibles, valorisés dans la cotation des postes.

Le regard que portent les DDT engagées dans des mutualisations de compétences sur la qualité du service apporté aux usagers varie sensiblement selon les domaines concernés. La préservation des compétences rares est souvent invoquée même si presque tous les responsables auditionnés par la mission remarquent que la raréfaction des compétences est souvent le corollaire de la raréfaction des occurrences. Mais ce n'est pas toujours vrai, comme en matière d'ICPE. L'évaluation de la valeur ajoutée de la CID dans la qualité de service n'est pas faite de façon systématique mais les expériences les plus construites (sur la base d'un diagnostic, d'une concertation, de l'élaboration d'une feuille de route et de bilans annuels, comme les UD Pays de Loire) l'ont prévue.

Toujours en matière de qualité de service et de qualité du portage des politiques publiques, la CID offre cet avantage sinon de garantir, au moins d'améliorer l'homogénéité et la cohérence des instructions sur un territoire plus vaste. Mais ceci n'est avéré que lorsque la CID est portée par une équipe et non pas par un agent isolé : dans le premier cas, le collectif préserve mieux d'une erreur d'interprétation ou de mise en œuvre des réglementations que dans le second.

Nombreux sont les responsables de services qui s'interrogent encore sur l'acceptabilité de cette organisation de la « gestion de la pénurie » : pour les usagers, pour les préfets et pour les agents. « La CID ne constitue pas une martingale gagnante à tous coups : elle doit être expliquée, explicite, sécurisée et consentie. Et surtout elle ne doit pas être remise en cause à chaque changement de préfet ou de DREAL. » C'est une autre des faiblesses de la CID : pour qu'elle fonctionne efficacement et soit acceptable et acceptée, il faut qu'elle s'appuie sur des relations interpersonnelles confiantes entre les directeurs concernés d'abord, entre les directeurs et les préfets ensuite, entre les services et les élus enfin.

### 3.4.1.3 Les DD(ETS)PP : une interdépartementalisation contrastée selon les positions des ministères

**Le ministère de l'agriculture** a une culture de coopération entre les services qui date d'avant l'OTE et qui n'est pas remise en question par les agents, qui y adhèrent volontiers, en particulier dans les domaines qui touchent le vivant (santé et protection animales). C'est le cas en situation de crises, où le volontariat à l'entraide peut s'étendre bien au-delà des départements limitrophes, et même de la région, et conduire les agents en renfort à l'autre bout de la France, comme cela a été le cas dans la gestion récente de l'influenza aviaire en Occitanie. Hors crise, la coopération interdépartementale revêt la forme d'échanges libres entre services départementaux pour harmoniser leurs pratiques et leurs réponses aux opérateurs, ou bien elle se formalise autour de mutualisations pérennes ou ponctuelles, avec pour motivation principale le maintien des compétences rares<sup>46</sup> et la mise à disposition des expertises détenues par certains agents, mais également l'apport de renfort opérationnel en situation de surcharge ponctuelle de travail (appui en abattoir lors de l'Aïd).

La coopération s'organise autour des agents et de leurs compétences et ne s'étend pas à un rapprochement de services, quelle que soit leur taille, même faiblement dotés<sup>47</sup>. Les sujets concernés sont la plupart du temps très techniques et la mutualisation est envisagée lorsque très peu d'ETP sont consacrés à ces missions (de l'ordre du 10<sup>ème</sup>, voire du 100<sup>ème</sup> d'EPT) du fait d'un faible nombre d'opérateurs dans le département. La rareté des interventions couplée à la complexité des formations pour acquérir et maintenir les compétences est le moteur principal de la démarche. Dans la plupart des cas, les fractions d'ETP sont regroupées à l'occasion des dialogues de gestion avec la

<sup>46</sup> Il s'agit plus souvent de : la pharmacie vétérinaire, l'expérimentation animale, l'alimentation animale, les sous-produits animaux, les ICPE. Depuis le transfert des ETP aux SGCD, la compétence budgétaire est devenue une compétence rare dans les DDPP, qui ont conservé la gestion des BOP métiers 206 (vétérinaire) et 134 (CCRF).

<sup>47</sup> Toutefois, la mission a échangé avec deux DDPP limitrophes sur un début de réflexion visant le rapprochement de leurs services Santé et protection animales, avec un chef de service partagé permettant d'harmoniser leurs pratiques et de rendre chaque service plus robuste face à des crises sanitaires. Mais ce cas semble isolé.



DRAAF pour créer des postes mutualisés<sup>48</sup>. Les agents affectés à ces postes sont soit positionnés dans une DD(ETS)PP, soit positionnés dans le service régional de l'alimentation (SRAL) de la DRAAF, sans transfert des compétences. Pour les ICPE, les agents et les compétences peuvent parfois être transférés dans les UD-DREAL (voir infra).

La sécurisation juridique de cette organisation touche deux aspects : d'une part, le cadrage juridique, qui revêt le plus souvent la forme d'une convention signée par les préfets, bien que plusieurs DD(ETS)PP nous ont indiqué ne pas avoir mis en place de telles conventions. Il s'agit d'un système souple, permettant de clarifier les rôles de chacun, et qui peut être pérennisé par une tacite reconduction<sup>49</sup>. Parfois c'est un formalisme beaucoup plus complexe qui a été retenu, la mise à disposition, qui nécessite une validation par le service des ressources humaines du ministère. D'autre part, l'habilitation des agents, qui présente l'inconvénient d'être territorialisée, contrairement aux agents CCRF dont la compétence est nationale<sup>50</sup> et qui nécessite souvent que les interventions terrain se fasse en binôme avec un agent du département où se déroule l'intervention.

Le fonctionnement est pour la grande majorité des structures satisfaisant, utile et pertinent. Il consomme peu d'ETP, et apporte un regard tiers (dans les départements qui n'hébergent pas l'agent mutualisé). La spécialisation des agents mutualisés est perçue comme une valorisation de leur travail, même si la cotation du poste ne prend pas en compte la composante interdépartementale. Toutefois, beaucoup ont pointé du doigt la fragilité du système lorsqu'un seul agent est positionné sur un poste mutualisé, sans suppléance : son absence prive plusieurs départements de la compétence.

**Les ICPE agricoles et agroalimentaires constituent un cas particulier.** Elles sont réparties entre les DREAL (ICPE industrielles) et les DDPP (ICPE agricoles et agroalimentaires). Dans chaque département le préfet fixe la liste des rubriques (catégories d'établissements déterminées par décret) qui est attribuée à chaque service. Il en résulte une certaine hétérogénéité, des industries agro-alimentaires, comme les installations viticoles pouvant être suivies selon les départements par la DDPP (en Gironde) ou par la DREAL.

Les DREAL ont organisé des services bidépartementaux dans 40 départements et envisagent de l'étendre à une vingtaine supplémentaire. Il est estimé par le MTE que des unités de moins de dix agents sont trop fragiles par rapport à la criticité des risques.

A l'inverse, pour les ICPE « agricoles », les effectifs affectés aux DD(ETS)PP sur ces missions, en coordination avec le MTE, sont très faibles (souvent de l'ordre de deux ETP à une fraction d'ETP), dans un très grand nombre de départements. Malgré cela, les coopérations interdépartementales sont quasi-inexistantes, bien que l'acquisition des compétences soit lourde et longue (un an minimum avant d'être opérationnel).

Un seul cas a été signalé à la mission, il s'agit de la coopération entre les Deux-Sèvres et la Charente-Maritime, où la gestion des ICPE est portée pour les deux départements par la DDETSPP des Deux-Sèvres. Malgré cette complexité, la position de la DGAL a toujours été de maintenir la mission au sein des DD(ETS)PP pour qu'elle soit réalisée de concert avec les autres missions que les services exercent auprès des élevages. Le transfert aux UD-DREAL ne paraît pas être une option retenue par la DGAL.

Cependant, plusieurs départements et régions ont expérimenté ce transfert. Le Cantal a travaillé pendant deux ans avec la DREAL sur le projet de transfert de son agent et de sa compétence ICPE, pour une mise en œuvre finalement fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2022. Ce choix a été privilégié à la CID en raison d'une part de la position enclavée du département où la DDETSPP est à un minimum de 2 heures de tous ses départements limitrophes, d'autre part de la nécessité de sortir l'agent de l'isolement et de lui faire intégrer un collectif d'agents qui exercent les mêmes missions. L'opération

<sup>48</sup> Il peut arriver que ce soit la DRAAF qui dédie un ETP de ses effectifs à un poste mutualisé au bénéfice des DD(ETS)PP de la région.

<sup>49</sup> La tacite reconduction peut priver le préfet d'un regard sur le dispositif. Aussi, un bilan annuel est souhaitable pour évaluer son efficacité, et de fait la nécessité de le reconduire.

<sup>50</sup> Cf annexe 11

s'est déroulée sans heurt, l'agent étant complètement volontaire. La seule difficulté signalée a été l'absence de validation de la DGAL sur ce projet qui avait pourtant été explicité en dialogue de gestion.

Un deuxième cas est celui de la région Ile-de-France, où une coopération interdépartementale avait été mise en place au début des années 2010 avec 4 inspecteurs mutualisés sur l'ensemble des huit départements de la région. Le système fonctionnait bien, mais au gré des mobilités il s'est fragilisé par manque de remplaçants sur les postes devenus vacants. La DRIEAT a proposé en 2019 au préfet de région le transfert à ses unités départementales des agents et des compétences ICPE agricoles. Celui-ci a donné son accord et en a informé les secrétariats généraux des deux ministères concernés ; de son côté, la DGAL a été informée par le biais des dialogues de gestion. Au-delà des complications RH, les premiers constats portent sur la différence d'approche des agents de la DRIEAT et des agents MAA en matière d'inspection, l'approche du monde du vivant ne se limitant pas à une approche technologique (par exemple, respect de la biosécurité), et les difficultés des éleveurs étant mieux appréhendés par les agents MAA dans le contexte global des politiques agricoles. Une formation des agents de la DRIEAT a été montée par la DDPP de Seine-et-Marne, et pourrait être généralisée pour les futurs agents.

Une réflexion sur les réponses à apporter à la fragilité du réseau des ICPE agricoles mériterait d'être menée pour canaliser une approche qui reste fractionnaire et disparate.

**A la DGCCRF**, la CID revêt principalement deux formes :

- le partage de compétences rares dans le cadre de conventions bi (voire tri)-départementales (pouvant prévoir -dans deux cas- la réunion de services) ou d'un schéma régional de mutualisation plus élargi à l'ensemble des DDI de la région ;
- des cadres chefs de service bi-départementaux couvrant une douzaine de couples et un chef de service tri-départemental pour 25/70/90)

Il ressort globalement des entretiens menés avec les directeurs que ceux-ci sont favorables sur le principe à une forme de mutualisation des compétences rares, ayant conscience des exigences de spécialisation associées à un nombre souvent limité d'entreprises implantés dans ces secteurs. Des réserves sont exprimées dès lors qu'il est question d'institutionnaliser ou de formaliser le fonctionnement de ces mutualisations. Force est de constater que les directions sont plus enclines à bénéficier d'un appui mutualisé que d'y contribuer, redoutant un déséquilibre. De fait nombre de ces projets résultent d'impulsions données par les préfets de région (Pays-de-la-Loire, Centre Val de Loire, Auvergne Rhône-Alpes) à la suite des propositions faites dans le cadre des circulaires de 2018 et 2019. Néanmoins des initiatives se mettent en place et donnent satisfaction aux directeurs entendus, du point de vue de la couverture de secteurs techniquement et règlementairement exigeants. Les mutualisations sont à leurs yeux bénéfiques pour assurer le contrôle de tous les établissements d'un même groupe par un même agent, favorisent une application homogène des textes et renforcent l'image de professionnalisme du service à l'égard des acteurs économiques.

Les inconvénients tiennent lieu aux contraintes de déplacement (à relativiser au regard de la fréquence des interventions et des temps de transport entre départements limitrophes).

Les interventions sont planifiées dans le cadre de la programmation annuelle du Programme National d'Enquêtes (PNE) qui donne de la prévisibilité aux interventions mutualisées. Pour autant les directeurs regrettent que cette activité ne soit pas précisément mesurée, même s'ils conviennent que le temps consacré est très réduit.

Le directeur de la DDETSPP de Mayenne, dont le service CCRF est réuni par convention avec celui de la Sarthe (cf annexe n°10), fait part de sa satisfaction sur cette réunion de service. Il estime que ce projet a pu être mené à bien avec succès du fait d'une forte implication de l'encadrement, de la qualité de l'accompagnement du pôle C de la DIRECCTE (DREETS) dans la conduite du projet (par étape avec analyse et anticipation des besoins) et du montage juridique de coopération adapté. A

ses yeux les craintes initiales de dépossession et d'éloignement du centre décisionnel se sont révélées injustifiées et ont été levées à l'usage. Il estime que cette réunion a été bénéfique pour le service de Mayenne et son effectif.

S'agissant des cadres bi-départementaux CCRF mis en place, les directeurs entendus font part de leur grande satisfaction sur ce mode d'organisation qui permet d'assurer un lien métier étroit, même si cela ne remplace pas tout à fait la proximité au quotidien, et de contribuer à la motivation des agents. Il peut en outre favoriser le développement de la CID entre les deux DDI concernées. Ce poste partagé est néanmoins exigeant pour maintenir une présence équitable entre les deux sites.

#### Encadré n° 8 : Retour sur l'expérience de fusion de services CCRF 04/05

La fusion des services CCRF des DDCSPP des Alpes-de-Haute-Provence (04) et des Hautes-Alpes (05) impliquait la création d'un service unique CCRF avec des agents positionnés dans deux départements, et la nomination d'un inspecteur principal (IP) CCRF assurant la fonction de chef de service, que la DGCCRF souhaitait positionner dans le 05 où le directeur était d'origine CCRF. Le portage des politiques publiques CCRF devait être assuré par un seul des deux départements, le 05 en l'occurrence qui, avec le chef de service et le directeur, détiendrait une ligne hiérarchique spécifique CCRF. Ainsi, la DDCSPP 04 perdrait la compétence CCRF, mais le préfet 04 conserverait cette compétence, exercée par la DDCSPP 05 pour son compte.

Cela semblait apporter une réponse aux agents CCRF qui étaient en demande de référent CCRF dans les domaines métiers. En effet, bien qu'ils s'étaient parfaitement intégrés dans les deux services départementaux « Alimentation-CCRF » composés d'une dizaine d'agents chacun ayant réussi la mixité agriculture/CCRF, ils souffraient de ne pas disposer d'un chef de service d'origine CCRF.

Cependant, la nouvelle organisation demandée par la fusion était terriblement impactante : pour les agents CCRF de la DDCSPP 04, il s'agissait de les extraire de leur service d'origine, de les repositionner dans des bureaux accessibles de façon indépendante pour créer l'identité CCRF souhaitée et, tout en étant toujours hébergés à la DDCSPP 04, de dépendre d'une autorité hiérarchique éloignée. Ils ont eu un fort sentiment de rejet, de perte de leurs collègues, d'éloignement de leur nouvelle structure d'appartenance et d'isolement dans une structure à laquelle ils ne devaient plus appartenir tout en y étant toujours présents.

Concernant l'exercice de leurs missions, les agents CCRF étaient très réticents à devenir bidépartementaux (cette réticence était plus forte que le fait d'avoir le référent IP tant souhaité). En effet, étant donné la superficie à couvrir et les nombreux trajets en montagne, ils craignaient plus que tout de devoir faire des trajets à rallonge, de devoir parfois dormir sur place, de faire des trajets de nuit en montagne dans des situations accidentogènes accrues, de partir tôt de chez eux ou rentrer tard. Ils avaient une forte crainte de l'impact de cette organisation sur leur vie personnelle et familiale. Au point qu'un agent est parti plus tôt à la retraite qu'il n'avait prévu et que les indicateurs d'activité ont connu une chute spectaculaire pendant cette période (régression sur l'année 2016 de 46 % du nombre de visites par rapport à 2015, alors qu'il y avait une réduction de seulement un agent CCRF dans le même laps de temps).

A l'automne 2017, la DGCCRF a fini par abandonner cette tentative d'expérimentation. En corollaire, elle n'a nommé d'IP dans aucun des deux départements.

Toutefois, il y a eu un retournement de situation l'année suivante, à l'aune de la cartographie des compétences établie au niveau régional par le Pôle C de la DIRECCTE qui mettait en évidence la perte de certaines compétences dans le 04 et le 05. Sur proposition du chef du pôle C, les chefs de service des deux départements se sont réunis avec l'ensemble de leurs agents CCRF pour identifier les mutualisations possibles. Les deux directeurs ne sont pas intervenus et les ont laissé faire. Il en est sorti une proposition de mutualisation de certaines missions en fonction des compétences présentes dans l'un ou l'autre des départements, proposition qui a été validée par les deux préfets départementaux et formalisée dans une convention bidépartementale. Jusqu'à ce jour, le système fonctionne bien et dans la sérénité.

Source : mission

#### 3.4.1.4 Les DDETS(PP) : une interdépartementalisation qui se cherche

La culture de la CID est peu développée dans les DDETS. Lorsqu'une mutualisation est recherchée, c'est davantage en vue d'une économie d'échelle que dans la mise en place d'une stratégie de politique publique. La DREETS a alors tendance à privilégier le développement du pilotage régional plutôt que la CID. L'entraide entre directions départementales n'est donc pas une solution spontanément envisagée en – dehors des échanges informels entre DDETS pour apporter une réponse commune à des opérateurs positionnés sur plusieurs départements, à la fois dans le domaine

social et dans celui de l'inspection du travail. Les agents ne sont pourtant pas en demande de régionalisation de leurs missions. Ils préféreraient un appui ou une mutualisation de compétences, plutôt qu'une gestion par les DREETS, souvent perçues comme éloignées des problématiques spécifiques à chaque territoire.

Dans le domaine social, il a souvent été mentionné la régionalisation des campagnes de tarification pour le BOP 304 (associations tutélaires) et le BOP 177 (centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), domaine lourd qui demande de l'expertise. L'objectif recherché est de dégager du temps aux agents pour qu'ils puissent réinvestir d'autres missions. Mais en raison du lien fort entre la tarification des opérateurs et la conduite des politiques publiques sociales sur le territoire, la région ne perçoit pas toujours les spécificités des départements. Si cette organisation peut avoir de l'intérêt lorsqu'il s'agit d'harmoniser des décisions envers des opérateurs positionnés dans plusieurs départements de la région, une coopération directement entre les directions départementales concernées atteindrait le même objectif sans que le sujet ne soit remonté au niveau régional.

La baisse d'effectifs impacte également la capacité à réaliser la programmation en matière d'inspection et de contrôle. Dans certaines régions, le renfort proposé vient là encore de la DREETS, qui met à disposition des agents de la direction régionale pour apporter cette aide selon une planification établie avec les directions départementales.

Une forme de CID temporaire a été signalée à la mission dans le contexte de la gestion de la crise sanitaire du Covid, avec la création de CTAI (cellule territoriale d'appui à l'isolement) bidépartementaux, par exemple entre la Haute-Savoie et la Savoie, ou entre la Drôme et l'Ardèche, avec mutualisation du local et du budget, et partage des tâches entre les DDETS.

Dans le domaine travail/emplois, les plateformes régionales de renseignement représentent la forme la plus courante de CID. Toutefois, certaines DDETS ont mentionné des difficultés sur les réseaux téléphoniques qui ont nécessité un retour vers des plateformes départementales. Ce retour en arrière n'est pas impactant pour les grosses DDETS, mais il l'est davantage pour les petites structures avec des effectifs plus faibles. Ont été signalées également des mutualisations d'agents spécialisés, par exemple sur les ATD (allocations temporaires dégressives), comme en Haute-Savoie qui héberge un agent spécialisé pour l'ensemble des départements de la région.

Si la plupart de ces coopérations sont motivées par les baisses d'effectifs, il a été indiqué à la mission un exemple où une mutualisation est recherchée dans un souci de gain d'efficacité, il s'agit de la gestion des travailleurs saisonniers de l'Arc alpin.

### **3.4.2 Les agents et les organisations syndicales : être associés aux décisions structurantes pour ne pas les subir**

Les agents des services de l'État sont par définition ceux qui mettent concrètement en œuvre les politiques publiques sur le terrain. Du fait de leurs formations, ils détiennent les compétences nécessaires à la réalisation des missions, et démontrent majoritairement un fort investissement dans leur travail. Toute modification d'organisation les impacte directement, puisque *in fine* ils devront tout à la fois s'adapter à la nouvelle organisation et poursuivre leurs missions.

Les organisations syndicales (OS) auditionnées ont fait part de leur réticence à de nouveaux changements, en réaction aux multiples réformes qui ne sont pas encore « digérées » et qui ont épuisé les agents. Lors des entretiens avec la mission, plusieurs représentants croyaient que la réflexion sur les CID cachait une nouvelle réforme à venir et que la mission avait pour but de leur présenter une décision toute faite venant de l'échelon central. Certaines OS ont même refusé l'entretien avec la mission.

Selon les OS leur méfiance résulte des restructurations que les réformes ont imposées depuis plus de 10 ans : crainte de nouvelles baisses d'effectifs et de non-remplacement de postes vacants, crainte de perte de services ou de fermeture de DDI, crainte que les expériences CCRF s'étendent

aux autres services. Ces craintes portent donc sur le devenir des agents et des services : « A quelle sauce seront-ils mangés ? », et sur la capacité à poursuivre leur travail : « Laissez-nous bosser ».

#### 3.4.2.1 Pas forcément une opposition de principe

Plusieurs syndicats ont rappelé que la coopération interdépartementale existe depuis longtemps au travers des coordinations spontanées venant du terrain sur des sujets à vocation interdépartementale (ex : parcs nationaux), via l'entraide ponctuelle volontaire des départements, en particulier lors de situations de crises, ou par l'appui libre des agents entre eux dans des domaines pointus. Ils ont rappelé également les organisations déjà existantes de coopérations interdépartementales, régionales ou nationales tels les réseaux de référents métiers (dans plusieurs domaines vétérinaires ou CCRF), les brigades nationales (brigade vétérinaire) ou interrégionales (brigade vin de la CCRF).

Par ailleurs, certaines OS ont mentionné de récentes coopérations interdépartementales structurées qui ont permis la mutualisation de personnes ressources qualifiées et qui fonctionnent bien, comme certains CERT, dont la mise en place s'est faite dans la douleur, mais dont le fonctionnement actuel est satisfaisant, ou la mutualisation de la commande publique (CCRF) ; elles ont également évoqué des CID pour lesquelles elles n'ont pas eu de retour négatif, telles les directions interrégionales de la mer (DIRM) avec les façades.

Plusieurs OS ont reconnu que certains sujets méritaient effectivement d'être examinés au regard d'une coopération interdépartementale dans un souci d'efficacité et d'amélioration de la coordination, toutefois, toutes ont insisté sur le fait que la mise en place de CID doit se faire sous certaines conditions (voir infra).

#### 3.4.2.2 Les OS pointent les mauvaises raisons de la CID

Les OS sont unanimes pour dire que la CID ne doit pas être une solution à des baisses d'effectifs, ni servir de justificatif à de nouvelles réductions d'effectifs. Les réformes successives ont largement contribué à faire baisser les effectifs à un point où aujourd'hui les missions ne peuvent parfois plus être réalisées. Pour eux, la CID ne permet pas de solutionner la pénurie des effectifs ni l'absence des services publics dans les territoires.

Les OS se méfient également des CID organisées pour des motifs de mutualisation de compétences rares. Elles soulignent la difficulté à définir la notion de compétence rare. Selon elles, la rareté des compétences peut être fabriquée par les baisses d'effectifs, et dans ce cas, toute compétence, même la plus basique, pour laquelle des agents viendraient à manquer se transformerait en compétence rare. La CID masquerait alors la réelle problématique de baisse d'effectifs. Pour les compétences rares qui relèvent réellement d'expertises pointues, certaines OS estiment que les réseaux existants répondent déjà au besoin, et que des CID complémentaires ne se justifient pas.

Les OS demandent donc que les CID fondées sur les « compétences rares » permettent une définition claire du terme. Outre une compétence définie comme rare sur la base de la rareté des agents, ainsi que mentionné ci-dessus, la rareté peut être définie comme le besoin d'une technicité toute spéciale, ou comme la rareté des établissements relevant d'une certaine politique publique sur le territoire, impliquant la rareté des actes des agents sur cette thématique. Les OS demandent que le diagnostic des compétences rares soit réalisé par chaque ministère. Quoi qu'il en soit, elles demandent que deux éléments soient pris en compte simultanément pour une CID fondée sur les compétences rares : la technicité particulière exigée et le caractère limité de la mission<sup>51</sup> ce afin

---

<sup>51</sup> Les caisses de Mutualité sociale agricole (MSA) appellent cela les législations orphelines, c'est-à-dire les législations pour lesquelles le nombre de dossiers à traiter est limité, avec des risques de perte d'expertise faute de volume et la nécessité de gérer sur une plateforme pluri-départementale, régionale voire nationale pour acquérir un effet taille qui garantisse une professionnalisation du traitement des dossiers



d'éviter qu'une compétence soit déclarée rare du seul fait d'une insuffisance d'effectif disponible pour la réaliser.

Enfin, les CID imposées de façon uniforme et systématique par les administrations centrales sur le territoire sont pour elles une mauvaise chose. Elles ont pointé du doigt des décideurs qui ne connaissent pas la réalité des tâches et qui adoptent une méthode qui ne colle pas à la réalité du terrain.

#### 3.4.2.3 Les OS face à la perte de sens

Après plusieurs réformes dont le sens n'a pas souvent été perçu, les OS demandent maintenant de façon prégnante à comprendre le sens et la logique des nouvelles démarches de CID.

La plupart du temps les agents ne perçoivent dans les CID qu'une logique de réduction d'effectifs. Ils ont le sentiment que le fonctionnement en mode CID est intéressant pour les administrations centrales, alors que sur le terrain cela pèse lourdement sur leur vie professionnelle et privée.

Les OS ressentent donc un décalage entre les objectifs déclarés des administrations centrales (gérer les compétences rares) et la réalité qu'elles disent constater sur le terrain (gestion des pénuries). Elles en veulent pour preuve par exemple le refus parfois de doter d'encadrants des services de petite taille, ne laissant d'autre choix aux services qu'à envisager un rapprochement entre départements.

Par ailleurs, elles signalent ce qu'elles ressentent comme des incohérences entre les objectifs de l'ATE, tels que le réarmement des départements en effectifs et la proximité des services de l'État jusqu'au dernier kilomètre, et la démarche de CID qui éloigne les agents du terrain et qui favorise les économies d'effectifs.

En outre, elles ne voient aucun sens à ce que les trajets soient multipliés par deux tandis que le nombre des contrôles se réduit

#### 3.4.2.4 Les contours des éventuelles nouvelles CID

Les OS demandent à ce que d'autres solutions soient envisagées avant de décider d'une CID : mettre en adéquation les effectifs avec les missions, travailler à rendre les compétences moins rares en laissant le temps aux agents de se former, renforcer les solidarités ponctuelles.

Si de nouvelles coopérations interdépartementales doivent être envisagées, les OS ont largement insisté sur les éléments à prendre en compte, qu'ils soient organisationnels, humains, géographiques, matériels ou temporels.

Les OS s'opposent aux CID qui serviraient à détricoter des structures, ce qui affaiblirait encore plus les agents, et rajouterait encore aux réformes de l'OTE dont les bénéfices n'ont pas encore été évalués.

Elles font la distinction entre les missions consistant à instruire des dossiers et les missions nécessitant des interventions de terrain.

Pour les missions de contrôle sur le terrain, la problématique du rallongement des trajets a été systématiquement abordée, avec les conséquences sur l'aggravation du risque routier, les conditions et le temps de travail de travail et la vie personnelle des agents : augmentation de la charge de travail, augmentation de la fatigue, nuitées loin des domiciles, et augmentation des risques psycho-sociaux (RPS). D'autres facteurs sont également à considérer. Les OS citent notamment les agents âgés qui auront plus de mal à faire de longs trajets et les parents de jeunes enfants qui auront plus de difficulté à faire de longues journées.

Pour les CID en back-office, de type plateformes, elles sont facilitées par les possibilités de dématérialisation mais sont également source de souffrance au travail : éloignement du terrain,

perte de contact avec le public, répétitivité des tâches, sentiment pour les agents d'être des « enregistreurs ».

Pour ce qui est des encadrants, leurs conditions de travail sont plus difficiles sur un périmètre regroupant plusieurs départements, et ils ne sont pas présents de la même façon auprès des agents des deux départements, ils sont plus fatigués et les objectifs sont plus difficiles à atteindre.

Les OS estiment que les postes de CID sont moins attractifs : postes trop administratifs pour les plateformes, ou postes ayant trop d'impact sur la vie personnelle lorsqu'il y a des déplacements. Et les moyens incitatifs n'ont pas été mis en place. Il a été rapporté à la mission le cas d'un directeur qui avait indiqué aux agents sur des postes mutualisés qu'ils seraient prioritaires pour les mobilités ultérieures ; les OS estiment que cela est insuffisant.

Pour les usagers, les OS estiment que les CID éloignent les services, génèrent des difficultés à trouver un contact, et favorisent des lenteurs de traitement et de réponse. Le service rendu peut être encore affecté si une compétence rare est accomplie par une seule personne, sans suppléance, sur plusieurs départements ; l'absence de cet agent impactera non plus un mais plusieurs départements. Elles rajoutent que le public se noie dans les méandres de l'organisation de l'administration et perd la visibilité sur leurs interlocuteurs.

Par conséquent, elles veulent préserver la nécessité de veiller à préserver un service local de proximité et à ce que l'organisation et les interlocuteurs soient identifiés clairement pour les usagers. Ainsi, pour certaines OS une CID pourrait être envisagée pour des secteurs n'exigeant pas une présence permanente dans le département, ou pour des dossiers à cheval sur deux départements voisins.

Les OS ont ainsi fortement insisté sur le fait que les CID doivent être mises en œuvre selon les besoins locaux et les configurations locales, d'ordre géographique ou autres. Pour cela, elles ne peuvent pas être descendantes, elles doivent venir du terrain. Les agents connaissent les tâches, les contraintes et les facteurs facilitant, ils doivent donc être totalement intégrés à la conception des coopérations interdépartementales. Une forme de CID dans une région pourra ne pas être adaptée dans une autre, ou ne pas être nécessaire du tout ailleurs.

#### 3.4.2.5 Les conditions de réussite selon les OS

En premier lieu, les OS ont rappelé à plusieurs reprises la nécessité, pour construire une CID, que le choix vienne du terrain et que ce ne soient pas les administrations centrales ou les injonctions ministérielles qui s'imposent. Une construction locale avec les agents du terrain permet de donner du sens à la CID, d'obtenir l'adhésion des agents et d'établir un fonctionnement adapté aux besoins locaux.

Ensuite, elles ont mis l'accent sur le volontariat des agents, qui pour elles est une condition incontournable. Elles considèrent que la CID ne doit pas être forcée, et s'interrogent sur la légalité d'imposer un tel fonctionnement aux agents.

Les OS demandent à ce que la mise en place d'une CID se fasse avec méthode : 1/ faire un diagnostic et 2/ faire une étude d'impact. Pour cela, il faut prendre le temps de la réflexion et ne pas se précipiter.

Il faut également disposer d'une cartographie des compétences rares, mais éviter de rester sur une vision macro, et rentrer dans le pratico-pratique.

Les OS se sont plaintes à plusieurs reprises de l'absence de « vrai dialogue social » lors de l'installation de CID : elles déplorent n'être souvent qu'informées de la démarche, ne pas être intégrées à leur construction, que leur avis n'est pas demandé et qu'il n'y a pas non plus de vote en comité technique (CT). Elles ont le sentiment que les préfets ont été dans l'urgence de mettre en place des CID pour répondre à la circulaire du 12 juin 2019 et n'ont pas pris le temps de consulter les OS.



Aussi, elles demandent à être associées dès le départ à la réflexion sur la mise en place d'une CID, et jusqu'à l'élaboration des fiches de postes mutualisés. Elles insistent également sur les conditions de travail : l'interopérabilité des outils informatiques d'une part, la prise en compte des exigences liées aux déplacements d'autre part (nuitées, véhicules).



## 4 DU BON USAGE DE L'INTERDEPARTEMENTALISATION : DONNER LA PRIORITE AUX BESOINS ET AUX CAPACITES DU TERRAIN, DANS LE CADRE D'UNE DEMARCHE D'ANTICIPATION, PILOTEE AU NIVEAU LOCAL ET ACCOMPAGNEE PAR LES ECHELONS CENTRAUX

### 4.1 Hiérarchiser les priorités et les ressources

La coopération interdépartementale doit concilier la double injonction de la proximité et de la qualité du service pour contribuer à la territorialisation de l'action publique.

#### 4.1.1 La proximité: une notion aux contours flous.

La mission a constaté que la notion de « proximité du terrain » est souvent utilisée comme une objection à la CID qu'elle soit exercée depuis un autre département ou qu'elle porte sur des dossiers très territorialisés (forêts, ICPE agricoles, logement).

Le revers de la « proximité » est pourtant bien réel : des équipes plus isolées, plus fragiles dans la gestion des absences, des départs non remplacés, des compétences perdues ; des équipes diminuées, donc plus chargées, peu disponibles avec des agents gérant une grande variété de dossiers, donc des compétences et des journées émietées.

A l'inverse certains dossiers se prêtent sans dommage à l'éloignement. Que ce soit par bon sens (transports exceptionnels, conchyliculture), parce qu'il s'agit de procédures « industrielles » (permis de navigation, titres d'identité, immatriculations, etc). Et quand il y a des incidents, c'est rarement la proximité qui a fait défaut comme on l'a vu pour la mise en place des CERT.

La proximité peut se traiter autrement que par le maintien de l'existant avec la mise en place de points de contact identifiés comme le réseau France Service, les UID DREAL, la mise en place de permanences régulières. Certaines administrations s'y emploient, comme les Finances publiques même si leur organisation reste discutée par les élus locaux.

Du point de vue des agents, la CID peut permettre le maintien de certaines implantations dans des localités un peu « oubliées » et donc le maintien d'emplois et d'habitants. C'est une option adaptée aux domaines de compétence pour lesquels la proximité avec le territoire n'est pas indispensable. Trouver des solutions de proximité permet d'éviter les mobilités forcées des agents, quitte à prévoir d'éventuelles reconversions et mettre en place, des nouvelles organisations. Les responsables de services évoquent aussi le cas d'agents désireux de garder un contact "physique" avec les usagers et donc prêts à assurer une présence via des permanences. Ces prestations sont très appréciées des élus et des usagers.

Le PSATE éclaire les enjeux en matière de proximité :

*« La logique de territorialisation répond à un besoin d'efficacité des politiques nationales et de cohésion des territoires. Elle plaide pour une déconcentration qui responsabilise davantage l'ATE et lui permet d'adapter son organisation afin de promouvoir le développement durable et la cohésion des territoires. Elle repose sur la confiance donnée à l'échelon de proximité. Il s'agit donc pour l'ATE de développer des possibilités...de différenciation et d'expérimentation pour tenir compte des différences tant en termes de ressources et de dynamiques territoriales...Le besoin de recourir à des expertises ou à des expertises régionales ou interdépartementales s'exprime de manière différente selon les départements. »*

Surtout la notion de proximité a été bousculé par une série d'évolutions, technologiques (numérisation et dématérialisation des services), organisationnelles (mutualisation des implantations), fonctionnelles (développement du télétravail et du travail à distance que la crise sanitaire ne fait qu'amplifier) et managériales. Cependant à un fort mouvement de concentration

des organisations motivé par des considérations d'économies budgétaires (réduction des emplois et des sites), qui a provoqué selon différentes modalités une forme de défiance à l'égard de l'Etat suspecté d'abandon de territoires, a succédé un « retour sur le terrain » qui trouve dans le cadre départemental de l'action publique une traduction offrant à la fois lisibilité et visibilité de son action.

Pour autant la proximité n'est pas une valeur univoque et se mesure finalement à l'aune des différents besoins et attentes des usagers du service public. Si on voit bien que le concessionnaire automobile ou le service d'une mairie remplaceront sans difficulté particulière le guichet de la sous-préfecture pour l'établissement d'une carte grise ou d'un passeport<sup>52</sup>, il n'en est pas de même pour certaines démarches nécessitant une relation physique entre l'autorité délivrant un titre et le demandeur. Le guichet reste alors nécessaire et suppose une proximité physique que seul un cadre territorial adapté peut fournir.

Cependant l'implantation de fonctions de « *back office* » avec les facilités technologiques actuelles ne nécessite plus nécessairement de proximité avec les usagers. La réussite aujourd'hui acquise des CERT le montre d'évidence. Au sein des DDI un certain nombre de fonctions, qui sans être « industrielles » reposent tout de même sur du traitement de masse.

Il en va de même avec des missions nécessitant une expertise spécifique et donc rare (comme c'est le cas pour des sujets touchant aux métiers de la mer) pour lesquelles les professionnels préféreront une compétence peut-être plus lointaine mais plus sûre. Dans ce cas, la CID permet en outre de travailler sur un nombre de dossiers suffisant pour entretenir une expertise opérationnelle.

Ainsi on voit bien que selon les missions et les fonctions, l'organisation interdépartementale d'un service peut se révéler tout à fait adaptée au respect d'une vision différenciée de la proximité.

**Recommandation n°1 : (Préfets de région et départements, DR et DDI) Etablir, à partir d'un diagnostic territorial, une cartographie des besoins et attentes de service, de nature à identifier les missions ou fonctions susceptibles d'être exercées plus efficacement sur les territoires par recours à la CID**

#### 4.1.2 La nécessaire mesure de la qualité du service

Selon le rapport d'étape de la mission confiée à la DITP, la mesure de la qualité du service rendu aux usagers, en fonction de leurs besoins et de leurs attentes, n'est généralement pas prise en considération dans les différents systèmes de pilotage de l'action publique. Elle est pourtant essentielle pour pouvoir apprécier l'effectivité des résultats de la mise en oeuvre des réformes prioritaires voulue le Gouvernement

De fait, il faut observer que les feuilles de route des préfets comme les lettres de mission des directeurs de DDI portent principalement sur les objectifs prioritaires et les indicateurs permettant d'en mesurer leur atteinte. Elles comportent cependant peu d'éléments d'appréciation sur les modalités et la manière d'apprécier si le public en est satisfait. S'agissant de la CID, dès lors que celle-ci devrait n'être mise en oeuvre que pour améliorer la qualité du service rendu, quitte à y adjoindre des paramètres d'efficacité du dispositif et de soutenabilité en matière budgétaire et de RH, les feuilles de route et les lettres de mission devraient être l'occasion de s'interroger sur sa faisabilité et son intérêt.

**Recommandation n°2 : (Préfets de région et département) Inciter les préfets à intégrer dans leurs feuilles de routes interministérielles une préconisation sur l'organisation territoriale de mise en oeuvre des politiques publiques et l'intérêt de renforcer la CID et inciter les préfets à le faire également dans les lettres de mission aux DDI**

<sup>52</sup> Surtout si le recours à un dispositif de délivrance d'un passeport en urgence est toujours possible à la préfecture ou la sous-préfecture

## 4.2 Pour réussir la CID doit être conduite en mode projet

### 4.2.1 Une démarche d'anticipation

La plupart des projets mis en place avec succès et donnant satisfaction ont été le fruit d'un intense travail préparatoire collectif, tant dans l'analyse préalable à la prise de décision que dans la construction de son fonctionnement. Chaque acteur du projet doit trouver sa place et jouer son rôle pour apporter sa contribution active et concrète à la conduite de tels projet. Tout projet de CID doit s'adosser à un diagnostic dans une démarche d'anticipation

Ainsi guidées par le pragmatisme, des démarches de CID sont parfois abandonnées. Les directeurs départementaux justifient ces renoncements par des « coûts de transaction » négatifs : le temps passé par les agents du département aidé à interagir avec l'agent venant de l'extérieur peut obérer le bénéfice de l'opération. Les temps de trajets peuvent *in fine* alourdir la charge et rallonger les délais.

En matière de politique de la ville, s'agissant notamment des dispositifs portés par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), la CID suscite souvent la réserve des élus qui font de la proximité géographique des agents instruisant les dossiers un élément-clé du dialogue et de la bonne conduite des projets.

En matière de gestion forestière, une autre limite, est la nécessité de bien connaître le terrain et d'assurer la transversalité avec les politiques liées à la biodiversité. Cela a été plusieurs fois souligné par les interlocuteurs de la mission

Pour avoir plus de chances d'aboutir, le recours à la CID, singulièrement sous la forme de la mutualisation, doit donc être anticipée, à partir d'une analyse objective de la situation. Cela évitera aussi de se situer dans une CID uniquement défensive, mise en œuvre par exemple pour gérer la pénurie.

Cette analyse et l'expression des besoins de coopération peuvent avoir plusieurs sources :

- une remontée spontanée des besoins de la part des services locaux qui constatent des carences dans l'organisation collective, voient poindre des besoins émergents à traiter ou souhaitent un partage (comme bénéficiaire mais aussi comme contributeur) de compétences identifiées. Cela suppose d'aborder le sujet en dialogue de gestion ou de mobiliser d'autres mécanismes de remontée et de recueil de l'expression de tels besoins (CoDir régionaux, bilatérales...);
- un diagnostic territorial des forces et faiblesses d'un dispositif, s'appuyant sur une identification des besoins et enjeux (localisation des entreprises à inspecter, attentes des publics...) rapportée à une cartographie des compétences pour les traiter (mobilisation des outils de GPEC intégrant une projection à court ou moyen terme). La mutualisation interdépartementale peut constituer une solution pertinente et efficace pour remédier aux écarts constatés ;
- des réflexions conduites dans un cadre national de revue des missions ou de plan stratégique ministériels, ou au niveau local au travers de projets territoriaux émanant de l'autorité préfectorale, d'initiative ou faisant suite à des directives (ex: feuilles de route interministérielles dans le cadre de la circulaire du premier ministre du 19 avril 2021).

Cette analyse s'inscrit dans une démarche en mode projet reposant sur une méthodologie préétablie. Ainsi, il sera intéressant d'adapter le guide méthodologique de 2015 (cf annexe 14) en tenant compte des besoins d'expertise juridique identifiés par la mission (cf annexe 9).

**Recommandation n°3 : (Ministères) Adapter le guide méthodologique de 2015 aux nouvelles modalités de l'OTE afin de le rendre plus opérationnel pour les préfets et les services déconcentrés, et en faire un outil interministériel en lien avec le PSATE**

Il est apparu à la mission que la qualité de service, souvent invoquée comme justification à la mise en place d'une CID, demeurerait un affichage : l'amélioration de la qualité de service reste, dans une grande majorité des cas rencontrées, impossible à mesurer dans une logique de « avant/après », faute de méthodologie dans la mise en place des nouvelles organisations. Il est important d'y remédier pour faire de la CID un outil fiable et pertinent.

**Recommandation n°4 : (Ministères) En concertation avec les services déconcentrés, élaborer et mettre à disposition des outils de mesure de la qualité de service adaptés aux CID, pour s'assurer de sa compatibilité avec l'objectif de satisfaction des partenaires de l'Etat en tant qu'usagers du service public (élus, acteurs économiques et sociaux)**

#### 4.2.2 Une impulsion coordonnée du processus

La mise en mouvement d'un processus décisionnel nécessite une impulsion qui peut venir de plusieurs niveaux, voire idéalement converger.

- Au niveau national : en tant que porteur de la politique ministérielle, l'échelon central doit être en mesure, au travers des indicateurs et résultats nationaux et locaux, d'identifier les forces et faiblesses de sa mise en œuvre opérationnelle et définir des lignes directrices pour y remédier. Il a également un rôle actif à jouer dans l'élaboration et le partage de ses données d'activité et ses outils de diagnostic, de façon à assister et accompagner efficacement les réflexions locales. Il veillera en particulier à mettre à disposition des services les données locales concernant la mesure de leur activité et de leur performance, ainsi que les éléments de GPEC permettant d'identifier les compétences mobilisables au regard des enjeux de politique publique à traiter.
- Au niveau régional : les besoins de coopérations interdépartementales dépassent par définition le cadre strictement départemental et mettent en jeu plusieurs structures départementales. Par sa vision territoriale d'ensemble, le niveau régional constitue un niveau pertinent pour initier la démarche. Le Préfet de région (et son SGAR), garant de la cohérence de l'action de l'État dans la région et le DR, en charge de l'animation technique de la politique publique, doivent conjuguer leurs actions pour, en concertation avec l'échelon départemental, repérer les besoins et rechercher les solutions les plus adaptées et pertinentes. De nombreuses initiatives ont été entreprises selon ce schéma.
- Au niveau départemental : au plus près du terrain, les Préfets et DDI sont par essence en mesure de détecter les marges d'amélioration dans l'organisation locale, et d'exprimer leurs besoins. Ils doivent être force de proposition de solutions, notamment par le recours à la mutualisation, y compris de la part de DDI potentiellement contributrices. Ils peuvent également évaluer la faisabilité pratique et concrète des organisations envisagées.

La mission a eu l'occasion de constater que dans plusieurs départements « binômés » de la Région AURA (Savoie-Haute Savoie, Drôme-Ardèche, Loire-Haute Loire), il existe un certain nombre de problématiques communes (installations classées, environnement, agriculture, économie touristique, utilisation des sols) concernant lesquelles les interlocuteurs de l'administration, dont l'activité peut être « à cheval » sur deux départements (voire plus d'ailleurs), serraient désireux que services de l'Etat adoptent des positions similaires du fait de la similitude des problèmes qui se posent. Si, du point de vue de l'Etat cela ne justifie pas une coopération en mode « intégré » des services de chaque département (mutualisation ou fusion) qui présenterait plus d'inconvénients que

d'avantages, comme on a pu le mettre en évidence, il reste qu'une réponse appropriée devrait être apportée à ces attentes.

Les préfets concernés disent se « concerter » », sinon régulièrement, à tout le moins chaque fois que l'urgence le justifie (le meilleur exemple est celui des mesures à prendre lors de la crise sanitaire) et les directeurs départementaux en font autant. S'agissant de dossiers récurrents, existant dans la durée et appelant de la part de l'Etat territorial une véritable réflexion globale dépassant les frontières administratives, la concertation interdépartementale existe pour harmoniser des réponses aux administrés, à la faveur en particulier d'une bonne entente entre les personnes de même rang (préfets, directeurs, chefs de service), mais le « chacun chez soi » reste encore très répandu quand il n'y a pas d'impulsion supérieure comme du niveau régional.

C'est pourquoi il est proposé que dans ce type de configuration, les préfets concernés réunissent ensemble et sous leur seule autorité une « conférence interdépartementale » avec leurs équipes préfectorales et les DDI concernés. Le format doit en rester restreint pour être vraiment opérationnel (quitte à inviter selon l'ordre du jour tel ou tel autre participant, directeur des finances publiques, directeur des services départementaux de l'éducation nationale (DASEN) ou autre) et comporter un ordre du jour strict sur des points véritablement interdépartementaux. Elle pourrait se réunir une à deux fois par an (alternativement dans une préfecture et dans l'autre) et ne devrait faire l'objet d'aucune formalisation ni communication. Cette concertation laisserait chaque préfet libre de ses décisions mais lui permettrait de le faire en étant complètement éclairé des enjeux qui se posent à l'échelle d'un bassin de vie supra-départemental.

**Recommandation n°5 : (Ministère de l'Intérieur) Inciter les Préfets des départements dont le territoire est couvert par un bassin de vie « supra-départemental » à réunir régulièrement une « conférence inter-départementale » pour échanger et traiter les dossiers à cette échelle**

#### 4.2.3 Une feuille de route collaborative pour une bonne conduite du projet

La construction de tels projets doit s'opérer dans la transparence, en associant tous les acteurs et partenaires, avec une définition précise des rôles attribués aux contributeurs. Une feuille de route (ou lettre de mission) validée ou signée du préfet de région est de nature à fixer ce cadre et préciser en particulier les attendus suivants, indispensables à toute bonne conduite du projet :

- Un diagnostic collectif partagé : le projet doit être bâti à partir d'un état précis du besoin, établi de façon collégiale sur la base d'éléments objectifs d'analyse qui intègrent l'ensemble des données, les avantages attendus notamment en termes de qualité de service rendu comme les contraintes possibles (fréquence et durée des déplacements, ...). Il est possible que, si un premier diagnostic a été établi pour justifier la décision d'engager le projet, celui-ci nécessite d'être approfondi et davantage documenté voire soumis à contradiction.
- Une concertation à tous niveaux, et en premier lieu aux acteurs de la démarche (préfets, directeurs, agents) pour les associer, étape par étape, aux travaux de réflexion (groupes de travail, CT, CHSCT...), leur présenter les résultats et ainsi progresser collectivement vers la résolution des difficultés. Il peut s'avérer utile dans certains cas d'associer à cette concertation les partenaires (élus). La concertation doit tendre vers l'adoption d'une organisation dont tous les aspects y compris concrets et pratiques auront été traités.



**Encadré n° 9 : Conduite du projet de service réuni CCRF 53/72**

Mandaté par le préfet de région pour répondre à la situation de fragilité du service CCRF de la Mayenne et de donner de la robustesse et de la pérennité à l'organisation, le DIRECCTE Pays de la Loire a engagé ce projet par étape et en associant toutes les parties prenantes, selon la chronologie suivante :

- Juin 2019 : proposition de méthode en lien avec les directeurs des DD(ETS)PP (note de cadrage).
- Juillet 2019 : constitution de l'équipe projet (pôle C DIRECCTE, chefs de services des DD et adjoints enquêteurs) et préparation de la phase de diagnostic territorial de l'activité de contrôle sur l'ensemble du périmètre géographique concerné.
- Juillet 2019 : réponse aux personnels actant le principe d'une présentation de la démarche après les congés estivaux.
- Juillet/août 2019 : rencontres bilatérales avec les Préfets de départements et directeurs départementaux.
- Été 2019 : travaux de diagnostic de l'équipe projet (cartographie de l'implantation des entreprises et des contrôles à réaliser, typologie des contrôles – de proximité ou mutualisables –, points forts et fragilités du dispositif, analyse des sujétions de déplacements...).
- Début septembre 2019 : point d'étape avec les directeurs.
- Fin septembre/début octobre 2019 : présentation de la démarche aux agents de chaque DD concernée.
- Début octobre 2019 : visite d'étude des cadres en Bourgogne-Franche-Comté (expérience similaire)
- Début octobre 2019 : présentation aux Préfets et directeurs des résultats du diagnostic et des propositions, suites de la conduite du projet (leviers de réussite et risques identifiés).
- Mi-octobre 2019 : présentation en CAR du diagnostic et adoption des propositions.
- A partir de novembre, préfiguration portée par le DDPP72 avec l'appui de son collègue de Mayenne
- Novembre-décembre 2019 : entretiens individuels avec les agents
- 21 janvier 2020 : séminaire commun des agents 53/72 pour échanger sur la mise en œuvre du projet.
- Février 2020 : signature de la convention de gestion par les Préfets 53 et 72 (cf annexe n°10).

*Source : comité de pilotage du projet*

**Recommandation n°6 : (Préfet de région et département, SGAR, DR, DDI) Lorsqu'un besoin de CID est identifié, accompagner la construction du dispositif en mode projet pour organiser la concertation entre les parties prenantes et favoriser la réflexion collégiale sur les modalités de fonctionnement appropriées**

La mise en place d'une organisation interdépartementale appelle une formalisation permettant à la fois d'acter et sécuriser juridiquement le dispositif et son fonctionnement, et de lui conférer la robustesse d'un engagement de service. Le niveau et la profondeur de ce formalisme doivent être adaptés à la matière traitée et à son périmètre mais s'agissant des CID à caractère permanent le document devra en particulier s'attacher à :

- rappeler les conditions juridiques et habilitations des agents à agir dans ce cadre ;
- définir les prérogatives et les responsabilités, notamment quant à la qualité du (des) signataire(s) des actes administratifs et des responsabilités hiérarchiques exercées, et la circulation de l'information y afférant ;
- préciser le contenu des engagements et si besoin les modalités pratiques et budgétaires de son fonctionnement ;
- prévoir de dresser des bilans réguliers de la mise en œuvre du dispositif.

Il convient également par cette formalisation de s'assurer que la CID reste globalement neutre pour chaque direction départementale en prenant en compte la CID dans le calcul des effectifs dédiés.

Sauf les cas où l'interdépartementalisation de compétences ne porterait que sur des fractions très réduites d'ETP et où d'autres modes de compensation s'avèreraient suffisants, une telle comptabilisation apparaît nécessaire pour veiller à un développement équilibré des solutions interdépartementales.

**Recommandation n°7 : (Préfets de département, DR, DDI) Formaliser, pour les CID à caractère permanent, un document cadre intégrant les modalités juridiques et fonctionnelles et décrivant les engagements de service de la CID**

#### 4.2.4 Un dispositif d'évaluation et de retour d'expérience indispensable

Il est en effet capital dans ce type de démarche de veiller à évaluer le fonctionnement et les résultats du dispositif de CID, et de le replacer dans son contexte qui peut avoir évolué par rapport à celui qui avait présidé à sa mise en place.

L'évaluation du fonctionnement permet de détecter et le cas échéant corriger les difficultés rencontrées par les acteurs qui vivent cette organisation, dans une démarche d'amélioration continue

L'analyse des résultats obtenus permet de s'assurer de l'efficacité de la formule, au regard de l'objectif initialement à l'origine de sa création,

Cette évaluation peut aboutir selon les cas à étendre le dispositif à d'autres matières ou, à l'inverse, le rectifier voire le remettre en cause.

Ce bilan évoqué supra peut utilement faire l'objet d'une présentation dans le cadre du suivi annuel de la feuille de route préfectorale et/ou de la lettre de mission du Préfet au DDI.

**Recommandation n°8 : (Préfets de région et département, DR, DDI) Produire un compte rendu annuel de la mise en œuvre des CID, dans les conditions fixées par le document cadre, pour ajuster ou faire évoluer si besoin le dispositif**



## CONCLUSION

### "Ni cet excès d'honneur, ni tant d'indignité" ("Britannicus", Racine, acte II, scène 3)

Presque placée au pinacle de la mise en œuvre de la nouvelle OTE, considérée comme l'évolution naturelle du fonctionnement de l'Etat territorial, dans un contexte où on parle même au-delà de leur fusion de la disparition possible des départements, la CID se déploie alors de manière très volontariste, par injonction politico-administrative en mode vertical descendant. Puis en l'espace de moins de deux ans, la CID qui a il est vrai suscité sur le terrain certaines crispations voire un peu de désordre, semble d'abord disparaître aussi bien du champ que des "bonnes pratiques" de la transformation publique. Pour finalement n'être plus dans la stratégie de la nouvelle OTE qu'une option étroitement contrôlée parmi d'autres.

Ce rapport a pourtant permis de mettre en évidence que là où elle a été mise en pratique en mode d'intelligence collective, la CID fonctionne plutôt bien et satisfait globalement aussi bien ceux qui la pratiquent que ceux qui en constatent les effets. Elle a permis de répondre à des besoins et de pallier des manques qu'aucune GRH ne pourra en fait vraiment combler.

C'est donc ce mode de CID, sous ses diverses formes que le rapport s'est employé à inventorier qu'il faut encourager à persévérer, à l'initiative du terrain, sans effet d'annonce, sans *a priori* de manière concertée et collaborative, tout en restant encadrée par des règles qui en sécurisent le fonctionnement.

La mission constate que c'est ce qui inspire les ministères, conscients tout autant de la nécessité de s'appuyer sur la responsabilité et l'initiative de l'ATE que de ne pas devoir se priver de la "soupape" que peut constituer une CID se déployant de manière raisonnée. C'est en ce sens que la mission considère que l'OTE doit donner toute sa place mais rien que sa place à la CID.



Eric DELZANT  
Inspecteur général  
de l'administration en service  
extraordinaire



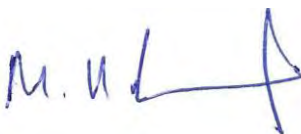
Florence VILMUS  
Inspectrice de l'administration en  
service extraordinaire



Mireille DERAY  
Inspectrice générale de santé  
publique vétérinaire CGAAER



Jean FOUCHE  
Inspecteur général des services  
de la DGCCRF



Marie BONNET-JACQUI  
Inspectrice générale de  
l'administration du développement  
durable



Michel-Henri MATTERA  
Inspecteur général  
des affaires sociales



Christophe GIBON  
Inspecteur général de santé  
publique vétérinaire CGAAER



# **ANNEXES**





## Annexe n° 1 : Lettre de mission



*Le Préfet,  
Directeur du cabinet*

070921  
Paris, le  
Réf. : 21-000743-I

### Note

à

**Monsieur le président du comité de pilotage de la mission inter-inspections  
des directions départementales interministérielles**

**Objet : mission inter-inspections des directions départementales interministérielles - état des lieux  
et perspectives des coopérations interdépartementales.**

La circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat fixe comme objectif d'étudier les différentes pistes de « coopérations interdépartementales » possibles afin de mettre en exergue celles permettant de mieux exercer les missions.

Afin de tirer les enseignements de la circulaire précitée et conformément à la note du 13 février 2020 sur le dispositif d'intervention conjointe des inspections et corps de contrôle dans les services départementaux et interministériels de l'Etat, je vous demande de procéder à un recensement des initiatives, des expérimentations et des projets d'ores-et-déjà existants en matière de coopération interdépartementale intéressant les directions départementales interministérielles (DDI) et l'administration territoriale de l'Etat. Ceci permettra d'en déterminer l'ampleur et de catégoriser les modalités d'organisation, les types de services et de départements qui ont eu le plus recours à ce dispositif. Les effets qui en ont résulté seront également analysés de même que les difficultés rencontrées, voire les blocages au niveau local ou central.


Ce bilan quantitatif et qualitatif permettra d'identifier les conditions de réussite et les leviers d'efficacité de ces expériences, au regard de leur impact sur l'action publique et dans la mise en œuvre de la mission. Le service rendu aux usagers, les relations avec les partenaires locaux, les conditions de travail des agents, la capacité à garantir une expertise et des compétences, le pilotage et la gouvernance des politiques publiques concernées seront aussi identifiées. Ce bilan permettra en outre de préciser selon quelles modalités des organisations interdépartementales permettent de mettre en œuvre la volonté du Gouvernement de maintenir les centres de décision proches du terrain, dans la logique de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat.

Place Beauvau  
75800 PARIS Cedex 08  
Standard : 01 49 27 49 27 - 01 40 07 60 60  
Adresse internet : [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)

Tirant les conséquences de compétences rares dont la mutualisation doit être recherchée pour pouvoir être exercée efficacement au bénéfice de tous les départements, cette interdépartementalisation doit donc s'inscrire dans la priorité gouvernementale de renforcement de l'échelon départemental. Vous vous attacherez ainsi à mettre en évidence les atouts et les faiblesses des différentes expériences au regard des leviers d'action qu'elles proposent pour les préfets de département.

En lien avec les administrations concernées, la mission fera, le cas échéant, toute proposition utile d'évolutions juridiques susceptibles de contribuer au développement des coopérations interdépartementales, dès lors que leur existence répond à des contraintes budgétaires ou d'une nature la justifiant, l'échelon départemental, devant en tout état de cause être privilégié.

Fort de sa connaissance de celle-ci, le comité de pilotage inter-inspections sur l'organisation et le fonctionnement des DDI coordonnera ces travaux. Ils donneront lieu à un rapport qui me sera remis dans un délai de quatre mois suivant le démarrage de la mission prévu en septembre 2021.



Pierre de BOUSQUET

#### DESTINATAIRE

Monsieur Eric DELZANT, Inspecteur général de l'administration en service extraordinaire

#### Copie

Madame Marie-Anne BARBAT-LAYANI Secrétaire générale des ministères économiques et financiers

Monsieur Etienne CHAMPION, Secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales

Madame Émilie PIETTE, Secrétaire générale du ministère de la transition écologique et du ministère de la cohésion des territoires

Monsieur Jean-Benoît ALBERTINI, Secrétaire général du ministère de l'intérieur

Madame Sophie DELAPORTE, Secrétaire générale du ministère de l'agriculture

Madame Virginie BEAUMEUNIER, Directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

Monsieur Olivier JACOB, Préfet, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale

## Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées

### ADMINISTRATION CENTRALE

#### MINISTERE DE L'INTERIEUR

- Emmanuelle DUBEE, directrice adjointe du cabinet
- Jean-Benoît ALBERTINI, secrétaire général
- Olivier JACOB, secrétaire général adjoint, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT)
- Jean-Gabriel DELACROY, sous-directeur de l'administration territoriale (SDAT)
- Stéphanie MARIVAIN, cheffe du bureau de la qualité et du pilotage de la performance de l'administration territoriale (BQPPAT) à la SDAT
- Claire Le QUENS, BQPPAT

#### MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE – DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES (DGCCRF)

- Virginie BEAUMENIER, directrice générale de la CCRF
- André SCHWOB, chef du service du soutien au réseau

#### MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE

- Emilie PIETTE, secrétaire générale
- Christophe CHASSANDE, chef du service du pilotage et de l'évolution des services
- Philippe MERLE, chef du service des risques technologiques, direction générale de la prévention des risques (DGPR)
- Cyril HOSATTE, adjoint au chef du bureau des biotechnologies et de l'agriculture, service des risques sanitaires liés à l'environnement, DGPR

#### MINISTERE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION – DIRECTION GENERALE DU TRAVAIL (DGT)

- Annaïck LAURENT, directrice générale du travail adjointe
- Cynthia METRAL, directrice de cabinet
- Imed BENTALEB, sous-directeur en charge de l'animation du système d'inspection du travail

#### MINISTERE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION – DELEGATION GENERALE A L'EMPLOI ET A LA FORMATION PROFESSIONNELLE (DGEFP)

- Nathalie VAYSSE, cheffe de service, adjointe au directeur général
- Lise RUEFLIN, cheffe du département de l'animation territoriale

#### MINISTERE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES – DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE (DGAFP)

- Nathalie COLIN, directrice générale

#### MINISTERE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES – DIRECTION INTERMINISTERIELLE DE LA TRANSFORMATION PUBLIQUE (DITP)

- Grégoire TIROT, directeur de cabinet, chef du département pilotage de la transformation publique
- Karim BEDDEK, directeur adjoint, département des enjeux territoriaux
- Axel RAHOLA, chef du service accélération

#### MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

- Philippe MERILLON, secrétaire général adjoint
- Bruno FERREIRA, directeur général de l'alimentation (DGAL)
- Stéphanie FLAUTO, cheffe du service du pilotage de la performance sanitaire et de l'international, DGAL

#### **MINISTERE DES SOLIDARITES ET DE LA SANTE**

- Florence ALLOT, directrice générale adjointe de la cohésion sociale (DGCS), cheffe de service
- Axel ESSID, adjoint au sous-directeur des professions sociales, de l'emploi et des territoires, DGCS
- Asiffe AHAMEDALLY, chef du bureau de l'animation territoriale, DGCS
- Stéphanie FROGER, adjointe au chef du bureau de l'animation territoriale, DGCS

#### **SECRETARIAT GENERAL DES MINISTERES CHARGES DES AFFAIRES SOCIALES**

- Nicole DA COSTA, secrétaire générale adjointe
- Anouk LAVAURE cheffe du pôle travail et solidarités

#### **ASSOCIATIONS ET ORGANISATIONS SYNDICALES**

##### **ASSOCIATION DU CORPS PREFECTORAL ET DES HAUTS FONCTIONNAIRES DU MINISTERE DE L'INTERIEUR (ACPHFMI)**

- Christophe MIRMAND, préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, président

##### **GROUPEMENTS DES DIRECTIONS DEPARTEMENTALES INTERMINISTERIELLES ET DES DIRECTIONS REGIONALES**

- Yves SCHENFEIGEL, président du groupement des directeurs départementaux des territoires (DDT), DDT de Haute-Garonne, Stéphane BURON, DDTM de Vendée, Jean-Emmanuel BOUCHUT, DDTM du Gard
- Anne COSTAZ, présidente du groupement des directeurs départementaux de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), des directeurs départementaux de la protection des populations (DDPP) et des directeurs départementaux de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETSPP), DDPP de Saône-et-Loire, Guillaume CHENUT, DDPP de Loire-Atlantique, Christine GUERIN, DDETSPP de Loir-et-Cher, Laurent BAZIN, DDPP de la Loire, Arnaud BONTEMPS, DDETSPP du Cher
- Anne BOSSY, présidente du groupement des directeurs régionaux de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), directrice régionale Grand-Est

##### **ORGANISATIONS SYNDICALES MEMBRES DES INSTANCES NATIONALES**

- Laurent JANVIER, Sandrine FOUCHER-MICHELIN (FO), membres du comité technique des DDI institué auprès du ministre de l'intérieur, Françoise LAGOUANERE, Vadim HOSEJKA (FO)
- Eric TAVERNIER (CFDT), membre du comité technique des DDI institué auprès du ministre de l'intérieur, Jean-Baptiste MARCO (CFDT)
- Martine HARNICHARD, Steve MAZENS (UNSA), membres du comité technique des DDI institué auprès du ministre de l'intérieur, Béatrice NECAS (UNSA)
- Guillemette FAVREAU (CFDT), membre du comité technique spécial des préfetures, Julien MORCETTE (CFDT)
- Bertrand Tourillon (UNSA), membre du comité technique spécial des préfetures, Carinne BINETTI (UNSA)

#### **REGION AUVERGNE-RHONE-ALPES**

- Pascal MAIHOS, préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, préfet du Rhône
- Isabelle NOTTER, directrice régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS)
- Philippe RIOU, directeur régional adjoint, DREETS, responsable du pôle C
- Nathalie GAY, adjointe au responsable du pôle 2ECS, DREETS, département solidarité
- Johanne FRAVALO, adjointe du responsable du pôle T, DREETS
- Boubaker DAOUSSI, responsable système d'information, DREETS
- Denis FELIX, directeur de cabinet du directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
- Michel SINOIR, directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF)

- Régine MARCHALL-NGUYEN, directrice régionale adjointe, DRAAF

## **DEPARTEMENT DE L'ARDECHE**

### **SERVICES DE L'ÉTAT**

- Thierry DEVIMEUX, préfet
- Isabelle ARRIGHI, secrétaire générale de la préfecture
- Alain ROUDIL, sous-préfet de Tournon sur Rhône
- Evelyne ROCHEDY, secrétaire générale de la sous-préfecture de Tournon sur Rhône
- Jean-Pierre GRAULE, directeur départemental des territoires (DDT)
- Jérôme PEJOT, directeur adjoint de la DDT
- Fabien CLAVE chef de service, DDT
- Daniel BOUSSIT, directeur départemental de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETSPP)
- Eric POLLAZON, directeur adjoint, DDETSPP
- Didier ROOSE, directeur adjoint, DDETSPP
- Bruno BAUMERT, chef du service politiques du travail, DDETSPP
- Brigitte FOSSAT, chef du service consommation, concurrence et répression des fraudes, DDETSPP
- Céline DAUJAN, chef de l'unité interdépartementale de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Ardèche-Drôme
- Mme VIGNAL, FO préfecture
- Mme DANIEL, CGT préfecture
- M. PECHE, FO DDETSPP
- Mme ORTI, FO préfecture

### **COLLECTIVITES ET ACTEURS SOCIO-ECONOMIQUES**

- Jean-Paul VALLON, vice-président du conseil départemental
- Marylène MONGALY, DGS du conseil départemental
- Olivier PEVERELLI, président de l'association départementale des maires
- Fleur RICHARD, directrice de l'association départementale des maires
- Cécile GRUAT-LAFORME, présidente de la fédération du BTP Drôme-Ardèche

## **DEPARTEMENT DE LA DROME**

### **SERVICES DE L'ÉTAT**

- Elodie DEGIOVANNI, préfète
- Isabelle NUTI, directrice départementale des territoires (DDT)
- Pascale MATHEY, directrice départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS)
- Dominique CROS, directrice départementale adjointe, DDETS, en charge de l'emploi et du travail
- Catherine WENNER, directrice départementale de la protection des populations (DDPP)
- Sylvie BASSAGET, directrice départementale adjointe, DDPP
- Sylvain TRAINARD, chef du service santé protection animale, DDPP
- Ligia MONTERO, chef du service consommation, concurrence et répression des fraudes, DDPP
- Philippe DOREE, CFDT préfecture
- Valérie DELSANTI, SAPACMI préfecture
- Lionel MARTINON, FO DDETS
- Damien GRAND, CGT DDETS
- Françoise JACQUET, FO DDPP
- Gilles ORAND, CGT Solidaires DDPP
- Stéphanie RETOURNAY, UNSA DDT
- Claudie PAJOVIC, FO DDT



#### **COLLECTIVITES ET ACTEURS SOCIO-ECONOMIQUES**

- Nicolas DARAGON, président de l'association départementale des maires, maire de Valence
- Didier-Claude BLANC, président d'Ardèche-Drôme-Numérique (ADN), conseiller régional
- Sylvain VALAYER, directeur d'ADN
- Jean-Pierre ROYANNEZ, président de la chambre d'agriculture de la Drôme
- Franck LIOTIER, secrétaire général de l'union des industries et métiers de la métallurgie

#### **DEPARTEMENT DE LA LOIRE**

##### **SERVICES DE L'ÉTAT**

- Catherine SEGUIN préfète
- Thomas MICHAUD, secrétaire général de la préfecture
- Elise REGNIER, directrice départementale des territoires (DDT)
- Tristan ROSE, chef du service économie agricole et développement durable, DDT
- Laurent BAZIN, directeur départemental de la protection des populations (DDPP)
- Sandrine AYARAL, chef du service consommation, concurrence et répression des fraudes (CCRF), DDPP de la Loire et DDETSPP de la Haute-Loire
- Thierry MARCILLAUD, directeur départemental de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS)
- Pascal SIMONIN, chef de l'unité interdépartementale de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Loire-Haute-Loire
- Marie-Odile ARNAUD, directrice du CERT
- Ophélie RIFFARD, CFDT préfecture
- Nelly CHAMBON, CFDT préfecture

##### **COLLECTIVITES ET ACTEURS SOCIO-ECONOMIQUES**

- Georges ZEIGLER, président du conseil départemental de la Loire
- Hervé REYNAUD, président de l'association départementale des maires de France, 1<sup>er</sup> vice-président du conseil départemental
- Daniel VILLAREAL, président de la confédération des petites et moyennes entreprises de la Loire
- Sylvie REVEYRAND, secrétaire générale de la chambre de commerce et d'industrie Lyon-Saint Etienne-Roanne

#### **DEPARTEMENT DE LA HAUTE-LOIRE**

##### **SERVICES DE L'ÉTAT**

- Eric ETIENNE, préfet
- Antoine PLANQUETTE, secrétaire général de la préfecture
- Raphaëlle KOROTCHANSKY, sous-préfète à la relance
- Eric PLASSERAUD, directeur de la citoyenneté et de la légalité, préfecture
- Bertrand DUBESSET, directeur départemental des territoires (DDT)
- Jean-Luc CARRIOT, Cécile Brette, David Fayard, chefs de service, DDT
- Sylvie BONNET, directrice départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETSPP)
- Richard DELABRE, chef du pôle agriculture, DDETSPP
- Guillaume PERRIN, chef délégué de l'unité interdépartementale Loire-Haute Loire de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
- David THIBONNIER, directeur du CERT

##### **COLLECTIVITES ET ACTEURS SOCIO-ECONOMIQUES**

- Marie-Agnès PETIT, présidente du conseil départemental
- Bernard SOUVIGNET, président de l'association départementale des maires de France
- Michel AECIS, président de l'association départementale des maires ruraux
- Jean-Pierre ISSARTEL, directeur adjoint de la chambre de commerce et d'industrie

- Christian BUFFIERE, directeur de la chambre d'agriculture

## **DEPARTEMENT DE LA SAVOIE**

### **SERVICES DE L'ÉTAT**

- Pascal BOLOT, préfet
- Juliette PART, secrétaire générale de la préfecture
- Xavier AERTS, directeur départemental des territoires (DDT)
- Thierry POTHET, directeur départemental de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETSPP)
- Anne-Laure JORSIN-CHAZEAU, cheffe de l'unité interdépartementale de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Savoie-Haute-Savoie

### **COLLECTIVITES ET ACTEURS SOCIO-ECONOMIQUES**

- Hervé GAYMARD, président du conseil départemental
- Cédric LABORET, président de la chambre d'agriculture bidépartementale Savoie Mont Blanc

## **DEPARTEMENT DE LA HAUTE SAVOIE**

### **SERVICES DE L'ÉTAT**

- Alain ESPINASSE, préfet
- Thomas FAUCONNIER, secrétaire général de la préfecture
- Julien LANGLET, directeur départemental des territoires (DDT)
- Sébastien RIU, directeur département de la protection des populations (DDPP)
- Chrystèle MARTINEZ, directrice départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS)
- Marion BOUTELOUP-MASSO, directrice adjointe en charge du pôle entreprises et cohésion sociale, DDETS
- Delphine THERMOZ, directrice adjointe en charge du pôle travail, DDETS
- Philippe GOUADIN, FO préfecture
- Carine LABATHE-LABORIE, FO préfecture
- Grégory BOUVIER, FO préfecture et SGCD
- Valérie MICHAUD, CFDT préfecture et SGCD
- Muriel POUGET, FO CCRF
- Jérôme BOUGET, Solidaires CCRF

### **COLLECTIVITES ET ACTEURS SOCIO-ECONOMIQUES**

- Yannick PREBAY, directeur général des services du conseil départemental

## **REGION PAYS DE LA LOIRE**

- Didier MARTIN, préfet de région, préfet de Loire Atlantique
- Jean-Christophe BOURSIN, secrétaire général pour les affaires régionales
- Ghislain DERIANO, secrétaire général adjoint pour les affaires régionales
- Arnaud MILLEMANN, secrétaire général adjoint pour les affaires régionales
- Armand SANSEAU, directeur régional de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt
- Marie-Pierre DURAND, directrice régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités

## **DEPARTEMENT DE LA LOIRE-ATLANTIQUE**

### **SERVICES DE L'ÉTAT**

- Pascal OTHÉGUY, secrétaire général de la préfecture
- Chantal VIGUIE, directrice des migrations et de l'intégration, préfecture
- Thierry LATAPIE-BAYROO, directeur départemental des territoires et de la mer (DDTM)
- Patricia CHOLLET, chef du service transport et risques, DDTM

- Guillaume CHENUT, directeur départemental de la protection des populations (DDPP)
- Juan-Miguel SANTIAGO, directeur adjoint (DDPP)
- Blandine GRIMALDI, directrice départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS)
- Carine VERITE, directrice départementale adjointe (DDETS)
- Louis MAZARI, directeur départemental adjoint (DDETS)
- Jacques LE MARC, directeur départemental adjoint (DDETS)
- Christophe HENNEBELLE, chef de l'unité départementale de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
- Frédéric CAILLAUD, FO préfecture
- Bertrand TOURILLON, UNSA préfecture
- Véronique CHEDET, CGT DDTM
- Caroline BROSSET, CGT DDTM

#### **COLLECTIVITES ET ACTEURS SOCIO-ECONOMIQUES**

- Freddy HERVOCHON, vice-président mobilités du conseil départemental
- Michel AUMOITTE, chef du service exploitation information usagers, conseil départemental
- Maurice PERRION, président de l'association des maires de France de Loire Atlantique

### **DEPARTEMENT DE LA MAYENNE**

#### **SERVICES DE L'ÉTAT**

- Xavier LEFORT, préfet
- Samuel GESRET, secrétaire général de la préfecture
- Isabelle VALADE, directrice départementale des territoires (DDT)
- Judith DETOURBE, cheffe du service économie et agriculture durable, DDT
- Jean-Marie RENOUX, chef du service sécurité et éducation routières, bâtiment et habitat, DDT
- Serge MILON, directeur départemental de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETSPP)
- Frédéric TREMBLAIS, CFDT DDT
- Jérôme CHADRON, CGT DDT
- Samuel FESNEAU, CGT DDT
- Fabienne SAVY, CFDT DDT
- David CORREIA, Sud DDETSPP
- Cécile BOUVET, Sud Solidaires DDETSPP

#### **COLLECTIVITES ET ACTEURS SOCIO-ECONOMIQUES**

- Sabine PRECADIO-LANZA, directrice territoriale Sarthe-Mayenne de Pôle-Emploi

### **DEPARTEMENT DE LA SARTHE**

#### **SERVICES DE L'ÉTAT**

- Patrick DALLENNES, préfet
- Eric ZABOURAEFF, secrétaire général de la préfecture
- Bernard MEYSIE, directeur départemental des territoires (DDT)
- Fabienne POUPARD, directrice départementale adjointe, DDT
- Emmanuel MORVAN, chef de service, DDT
- Philippe FOUQUET, chef de service, DDT
- François BARTHOMEAUF, chef de service, DDT
- Agnès WERNER, directrice départementale de la protection des populations (DDPP)
- Fabien CAMACHO, directrice départementale adjointe, DDPP
- Valérie FILIPIAK, cheffe de l'unité interdépartementale Sarthe-Mayenne de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)

#### **COLLECTIVITES ET ACTEURS SOCIO-ECONOMIQUES**

- Arnaud GUYON, directeur général du centre régional de la propriété forestière

#### **DEPARTEMENT DE LA VENDEE**

##### **SERVICES DE L'ÉTAT**

- Gérard GAVORY, préfet
- Anne TAGAND, secrétaire générale de la préfecture
- Stéphane BURON, directeur départemental des territoires et de la mer (DDTM)
- Philippe CAILLON, directeur départemental adjoint de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS)
- Christophe MOURRIERAS, directeur départemental de la protection des populations (DDPP)
- Maryvonne REYNAUD, directrice départementale adjointe, DDPP
- Olivier CLEMENCON, UNSA DDTM

##### **COLLECTIVITES ET ACTEURS SOCIO-ECONOMIQUES**

- Edouard de la BOISSETIERE, président du centre régional de la propriété forestière (CRPF) Bretagne-Pays de la Loire
- Loïc LANDREAU, directeur d'agence, Transports Augizeau, Le Poiré-sur-Vie
- Frédéric BOUTET, responsable des autorisations de transports exceptionnels, Transports Augizeau
- Stéphane DELARUE, responsable douane et transport international, groupe Bénéteau

#### **REGION CENTRE-VAL DE LOIRE**

- Régine ENGSTROM, préfète de région
- Jean-Christophe BOUVIER, préfet du Cher
- Françoise SOULIMAN, préfète d'Eure-et-Loir
- Stéphane BREDIN, préfet de l'Indre
- Marie LAJUS, préfète d'indre-et-Loire
- François PESNEAU, préfet de Loir-et-Cher

#### **AUTRES SERVICES DE L'ÉTAT**

##### **DDT AISNE**

- Grégory COURBATIEU, directeur départemental adjoint

##### **DDTM COTES D'ARMOR**

- Pierre BESSIN, directeur départemental

##### **DDTM VAR**

- David BARJON, directeur départemental

##### **DDTM DOUBS**

- Patrick VAUTERIN, directeur départemental

##### **DDPP DU VAR**

- Laure FLORENT, directrice départementale

##### **DDPP DES ALPES MARITIMES**

- Véronique FAJARDI, directrice départementale

##### **DDETSPP DES ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE**

- Magali BRETON, directrice départementale adjointe

**DDETSPP DU CANTAL**

- Eric GRIMAL, directeur départemental
- Florence COTTAIS, directrice départementale adjointe

**DRIAAF ILE DE FRANCE**

- Déborah INFANTE-LAVERGNE, chef du service régional de l'alimentation
- Laurence GIULIANI, cheffe de pôle

**DRIEAT ILE DE FRANCE**

- Félix BOILEVE, chef du service prévention des risques
- Mehdi AZZAM, chef du pôle élevage Est, coordonnateur régional des installations classées

**DRAAF PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR**

- Laurent LASNE, directeur régional adjoint, chef du service régional de l'alimentation

## Annexe n° 3 : Liste des sigles et acronymes

ADN	Ardèche-Drôme-Numérique
ADS	Autorisations droit des sols
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
ANEF	Administration numérique des étrangers en France
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
ATE	Administration territoriale de l'Etat
BNEVP	Brigade nationale d'enquête vétérinaire et phytosanitaire
BOP	Budget opérationnel de programme
CAR	Comité de l'administration régionale
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CCRF	Concurrence, consommation et répression des fraudes
CDOA	Commission départementale d'orientation agricole
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CERT	Centre d'expertise de ressources et des titres
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
CID	Coopération interdépartementale
CITP	Comité interministériel de la transformation publique
CIV	Certificat d'immatriculation des véhicules
CNI	Carte nationale d'identité
CNIT	Conseil national de l'inspection du travail
CODAF	Comité opérationnel départemental de lutte anti-fraude
CODIR	Comité de direction
CRPF	Centre régional de la propriété forestière
CT	Comité technique
DAC	Direction d'administration centrale
DALO	Droit au logement opposable
DASEN	Directeur académique des services de l'éducation nationale
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDETS	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DDI	Direction départementale interministérielle
DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DDT	Direction départementale des territoires
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DGT	Direction générale du travail
DIRECCTE	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
DIRM	Direction interrégionale de la mer
DITP	Direction interministérielle de la transformation publique
DNO	Directive nationale d'orientation
DO	Dotations d'objectifs



DR	Direction régionale
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DREETS	Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DRIEAT	Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports
DRIRE	Direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement
EAO	Enquête activité opérationnelle
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
ETP	Equivalent temps plein
FAM	FranceAgriMer
FINA	Force d'intervention nationale en abattoir
FMSE	Fonds national agricole de Mutualisation Sanitaire et Environnemental
FIRH	Fonds d'innovation pour les ressources humaines
GEPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et compétences
GRH	Gestion des ressources humaines
IAE	Ingénieur de l'agriculture et de l'environnement
IAHP	Influenza aviaire hautement pathogène
ICPE	Installations classées pour la protection de l'environnement
IED	Directive sur les émissions industrielles (Industrial Emissions Directive)
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
IGJS	Inspection générale jeunesse et sports
IPCSR	Inspecteur du permis de conduire et de la sécurité routière
ISDI	Installation de stockage de déchets inertes
ISPV	Inspecteur de santé publique vétérinaire
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MSS	Ministère de la solidarité et de la santé
MICORE	Mission interministérielle de coordination de la réforme de l'Etat
MSA	Mutualité sociale agricole
MTE	Ministère de la transition écologique
MTEI	Ministère du travail de l'emploi et de l'insertion
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OIT	Organisation internationale du travail
OS	Organisation syndicale
OTE	Organisation territoriale de l'Etat
OVS	Organisme à vocation sanitaire
PAC	Politique agricole commune
PACA	Provence-Alpes6Côte d'Azur
PNE	Programme national d'enquêtes
PPNG	Plan préfetures nouvelle génération
PSATE	Projet stratégique pour l'administration territoriale de l'Etat
RéATE	Réforme de l'administration territoriale de l'Etat
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RH	Ressources humaines
RPS	Risques psycho-sociaux
RTM	Restauration des terrains de montagne
RTN	Référent technique national
SDANF	Sous-direction de l'accès à la nationalité française
SEA	Service d'économie agricole
SGCD	Secrétariat général commun départemental
SIT	Système d'inspection du travail
SIVEP	Service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières
SRAL	Service régional de l'alimentation
SRPV	Service régional de la protection des végétaux

Etat des lieux et perspectives des coopérations interdépartementales

SRT	Service des risques technologiques
SSP	Sites et sols pollués
SVI	Service vocal interactif
TES	Titres électroniques sécurisés
UC	Unité de contrôle
UD	Unité départementale
UD-DIRECCTE	Unité départementale de la direction régionale des entreprises, de la consommation, de la concurrence, du travail et de l'emploi
UID	Unités interdépartementales
UIMM	Union des industries et métiers de la métallurgie
URACTI	Unité de contrôle à compétence régionale chargée de la lutte contre le travail illégal



## Annexe n° 4 : Questionnaire adressé aux SGAR

<b>Intitulé de l'expérience de coopération</b>	
Responsable de l'action (prénom, nom, fonction, mèl)	
Action en cours (date de mise en œuvre), projet (échéance) ou action interrompu	
Description de l'expérience de mutualisation interdépartementale	
Raisons et objectifs de la mutualisation	
Régions, départements, DR et DDI concernés	
Base juridique utilisée	
Documents établissant la coopération (les joindre à la réponse)	
Modalités des transferts éventuels en budget de fonctionnement et ETP	
Concertation mises en œuvre au sein des services l'Etat	
Concertations avec les usagers ou les collectivités locales	
Compétences mobilisées	
Nombre d'ETP mutualisés	
Effet sur les conditions de travail des agents concernés	
Difficultés rencontrées, faiblesses, freins et blocages	
Éléments favorisant et leviers d'efficacité	
Service rendu aux usagers	
Service rendu aux collectivités locales	
Bilan pour les services de l'Etat	
En cas d'interruption en préciser les causes	
Propositions d'amélioration du dispositif	



## Annexe n° 5 : Tableau des CID en région Auvergne-Rhône-Alpes

Départements concernés	Pôles ministériels concernés	Contenu de la mission interdépartementale	mission en vigueur/en projet/ Interrompue
			coopération départements 42/43
			coopération départements 07/26
			coopération départements 73/74
			coopération multi-départements dont 07/26/73/74
42 et 43	MTE	Unité inter départementale Loire et Haute Loire	en vigueur
73 et 74	MTE	Unité inter départementale Loire et Haute Loire	en vigueur
03,15,63	MTE	Unité inter départementale Loire et Haute Loire	en vigueur
07 et 26	MTE	Unité inter départementale Loire et Haute Loire	en vigueur
8 départements ex Rhône-Alpes	MTE	Pôle Transports exceptionnels et dérogation à l'interdiction de circulation de poids lourds le week-end sur les départements de l'ex Rhône-Alpes à la DREAL	en vigueur
4 départements ex Auvergne	MTE	Pôle Transports exceptionnels et dérogation à l'interdiction de circulation de poids lourds le week-end sur les départements de l'ex Rhône-Alpes à la DDPP 63	en vigueur
20 départements (Auvergne-Rhône-Alpes, Provence- Alpes-Côte d'Azur et Corse).	MTE	Réception complexes de véhicules et de citernes routières. Le pôle est constitué d'agents experts des U(i)D des 3 régions. 7 ETP de la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes sont dédiés à ce pôle	en vigueur
14 départements : 01, 07, 13, 21, 26, 30, 35, 42, 69, 70, 71, 73, 74, 84.	MTE	Police de l'eau de l'axe Rhône Saône à la DREAL Auvergne Rhône Alpes	en vigueur



Etat des lieux et perspectives des coopérations interdépartementales

11 départements : 01, 07, 13, 26, 30, 38, 42, 69, 73, 74, 84	MTE	Service de contrôle unique de la concession CNR au sein de la DREAL	en vigueur
31 départements (01, 03, 04, 05, 06, 07, 11, 13, 15, 21, 25, 26, 30, 34, 38, 39, 42, 43, 58, 63, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 83, 84, 89, 90)	MTE	Pôle inter-régional <b>Canalisation de transports</b>	en vigueur
01, 26, 38, 73, 74	MTE	Pôle RBUE (règlement bois union européenne) Est À la DDT 38	en vigueur
à rechercher	MTE	Pôle RBUE (règlement bois union européenne) Ouest À la DDT 42	en vigueur
23 départements (01, 03, 04, 05, 06, 07, 13, 21, 25, 26, 30, 38, 39, 42, 43, 63, 69, 70, 71, 73, 74, 83, 84)	MTE	Réglementation et sécurité des transports fluviaux à la DDT 69	en vigueur
Loire Haute-Loire	MI	CERT CNI_passeport pour la région ARA : une seule structure, localisée sur deux sites avec répartition des missions entre les sites.	en vigueur
Lyon (Ain, Rhone, Ardeche, Loire)	MTE	PMOB : pôle de maîtrise d'ouvrage bâtiments. Assurer la conduite des opérations immobilières sur le périmètre ATE des différents départements du périmètre	en vigueur
Grenoble (Isère, Savoie, Haute-Savoie)	MTE	PMOB : pôle de maîtrise d'ouvrage bâtiments. Assurer la conduite des opérations immobilières sur le périmètre ATE de ces différents départements	en vigueur

Etat des lieux et perspectives des coopérations interdépartementales

Clermont-Ferrand (Cantal, Haute-Loire, Allier, Puy-de-dôme)	MTE	PMOB : pôle de maîtrise d'ouvrage bâtiments. Assurer la conduite des opérations immobilières sur le périmètre ATE de ces différents départements	en vigueur
Chambéry (Savoie, Isère, Haute-Savoie)	MTE	travail interdépartemental à la mise en place d'une brigade spécifique d'intervention sur le loup, par le biais d'une spécialisation d'un groupe de louvetiers et chasseurs, ou par le recrutement par le biais d'une structure d'agents spécifiquement dédiés à cette mission.	interrompue
Chambéry (Savoie, Isère, Haute-Savoie)	MAA/MTE	Chargé de mission restauration des terrains de montagne (RTM)	en vigueur
Annecy (Savoie et Haute-Savoie)	MTE	Chargé de mission qualité de l'air et transition énergétique	en vigueur
DDPP 26/ DDETSPP 07	Bop 134 missions CCRF	mutualisation interdépartementale dans secteurs domaines réglementaires	En vigueur
DDPP 42 / DDETSPP 43	Bop 134 missions CCRF	mutualisation interdépartementale dans secteurs domaines réglementaires	En vigueur
DDPP 63 / DDETSPP 03	Bop 134 missions CCRF	mutualisation interdépartementale dans secteurs domaines réglementaires	En vigueur
DREETS pôle C	Bop 134 missions CCRF	coordination et assistance des DDI	en vigueur

Etat des lieux et perspectives des coopérations interdépartementales

DREETS pole 2ECS et toutes les DDETS et DDETSPP de la région,	BOP 304	Gestion régionale de la campagne budgétaire (information étroite avec le niveau départemental) des 41 associations tutélaires de la région (majeurs protégés BOP 304) pour une dotation régionale limitative égale à 72M€ en ARA	en vigueur
DDETSPP 15	BOP 155	Gestion des défraiements des conseillers du salarié pour l'ensemble des DDETS et DDETSPP de la région,	en vigueur
DDPP63 ( avec DDCSPP 03 ; 15 ; 42)	BOP 206	Pharmacie vétérinaire hors élevage	en vigueur
DDPP63 ( avec DDCSPP 03 ; 15 ; 42, 43)	BOP 206	Expérimentation animale	en vigueur
DDPP69 ( avec DDPP 01 ; 38 ; 42 ; 73 ; 74)	BOP 206	Alimentation animale	en vigueur
DDPP69 ( avec DDPP 01 , 07 - 26 - 74)	BOP 206	Expérimentation animale	en vigueur
DDCSPP 73 (avec DDPP 01 , 26 , 38 , 69 , 74)	BOP 206	Pharmacie vétérinaire hors élevage	en vigueur

## Annexe n° 6 : Tableau des CID de la région Centre Val-de-Loire

## Interdépartementalisation en région Centre-Val de Loire

	Instruction demandes d'autorisations de transports exceptionnels (TE)	Délégation de gestion en matière de contrôle du respect des règles de la construction (CRC)	Instruction des dossiers de demandes d'agrément ou de subvention liés aux logements locatifs sociaux (LLS)	Instruction des dossiers et des inspections dans le domaine de la pharmacie vétérinaire, des sous-produits animaux et de l'alimentation animale	Inspections en abattoir de boucherie et de volailles
<b>DR concernée</b>	DREAL	DREAL	DREAL	DRAAF	DRAAF
<b>Objectif de la mutualisation</b>	Constituer une équipe suffisamment dimensionnée pour assurer une instruction de qualité et la continuité du service en cas d'absences (maladie, congés, etc.).	Constituer deux aires de coopérations (ACP) de 3 départements : • Eure-et-Loir, Loir-et-Cher, Loiret, dite ACP « Nord » ; • Cher, Indre, Indre-et-Loire, dite ACP « Sud ». Le préfet délégué confie au préfet délégué la réalisation des missions de contrôle sur site que la DDT du département délégué ne peut assurer. La mutualisation est réalisée préférentiellement au sein des ACP.	Sécuriser les dispositifs d'instruction, quelquefois gérés par un seul agent. Renforcer l'assistance apportée aux collectivités et aux opérateurs, dans le cadre du portage des politiques publiques et assurer un véritable conseil aux territoires.	Pérenniser la compétence sur des domaines d'intervention qui nécessitent des compétences rares, longues à acquérir et/ou concernent un très faible nombre d'établissements dans chaque département	Assurer une pression d'inspection homogène en optimisant les moyens humains disponibles. Apporter aux services vétérinaires d'inspection un regard neuf et une possibilité d'échanges de pratiques
<b>Services concernés</b>	DDT 41, DDT 45 et DDT 37	DDT 18, DDT 28, DDT 36, DDT 37, DDT 41 et DDT 45	DDT 18, DDT 28, DDT 36, DDT 37, DDT 41, DDT 45	DDecPP de la région (18, 28, 36, 37, 41 et 45)	DDecPP de la région (18, 28, 36, 37 et 45) sauf le 41
<b>Nombre ETP mutualisés</b>	5 ETP (cible)	11 agents pour 5,7 ETP	5,5 ETP (cible)	1,6 ETP	0,6 ETP
<b>Bilan pour les services de l'État</b>	Plate-forme mutualisée 41-37-45 mise en œuvre et opérationnelle.	L'organisation mise en œuvre sera totalement opérationnelle lorsque le commissionnement aura été délivré par le ministère, permettant aux agents d'aller réaliser des contrôles dans un département différent de leur département d'affectation.	Plate-forme mutualisée 18-28-36-37-41-45 mise en œuvre et opérationnelle.	Bilan pas encore positif ; la première inspectrice était en parcours qualifiant jusqu'en avril 2021, la seconde est arrivée en septembre 2021 mais devrait être opérationnelle rapidement car a déjà été inspectrice. À terme la programmation devrait pouvoir être entièrement réalisée. Effet positif du travail en binôme mais avec la fragilité en cas de départ d'un agent.	Renouveau pour les inspecteurs sur site et possibilité d'échanges de pratiques. Harmonisation des pratiques
<b>Propositions d'amélioration</b>	Sans objet	Sans objet	- Recalibrage nécessaire des ETP si l'accroissement de 20 % constaté en 2021 est amené à perdurer - Fixer collectivement une date limite de dépôt à mi-novembre (le résiduel pouvant être instruit en année N+1) - Renforcer le rôle de front office vis-à-vis des délégués (pour qu'ils ne mettent pas directement la pression sur l'instruction).	- Rendre les postes plus attractifs (cotation) pour recruter facilement en cas de départ - Garder le fonctionnement en binôme.	

Etat des lieux et perspectives des coopérations interdépartementales

**Interdépartementalisation en région Centre-Val de Loire**

	Inspections en expérimentation animale	Inspections des établissements d'Indre-et-Loire utilisant des intrants dans le cadre de la conditionnalité des aides européennes (productions végétales) Mutualisation des inspections sur site au titre du paquet hygiène	Mutualisation de l'instruction des aides animales de la PAC	Construire et animer un réseau régional de référents DFCE dans les six départements de la région Centre-Val de Loire	Mutualisation des compétences CCRF entre trois départements
<b>DR concernée</b>	DRAAF	DRAAF	DRAAF	DRAAF	DREETS
<b>Objectif de la mutualisation</b>	Pérenniser la compétence sur des domaines d'intervention qui nécessitent des compétences rares, longues à acquérir et/ou concernent un très faible nombre d'établissements dans chaque département	Assurer une pression d'inspection homogène en optimisant les moyens humains disponibles et leur localisation géographique	Optimisation des compétences dans un contexte d'effectifs en tension.	Initier une dynamique en réponse à un enjeu émergent avec de très faibles moyens dédiés (1 ETP)	Les missions CCRF, variées, demandent de multiples compétences et dans certains départements, les baisses d'effectifs subies depuis quelques années ont amené une perte de ces compétences.
<b>Services concernés</b>	DDecPP de la région (18, 28, 36, 37, 41 et 45)	DRAAF (bénéficiaire) et DDPP37	DDT 18 et 36	DREAL, DRAAF 6 départements RCVL	DDPP45 ; DDETSPP 18 DDETSPP 36
<b>Nombre ETP mutualisés</b>	0,4 ETP	0,3 ETP	DDT 18 : 0,2 à 0,3 ETP DDT 36 : 0,3 ETP	0,5 ETP	1 ETP
<b>Bilan pour les services de l'État</b>	Programmation difficile à réaliser en cas de départ d'un agent. Les ETP dédiés morcelés sur 2 agents ne permettent pas une efficacité optimale	Bonne coopération Mise à disposition des compétences d'un agent d'un département sur son propre département pour limiter les déplacements des agents basés en région	En cours de réalisation		Difficile à définir
<b>Propositions d'amélioration</b>	Difficile à améliorer du fait du peu d'ETP disponibles Compétences très spécifiques difficilement transférables à un autre agent			Renforcement des moyens dédiés	



## Annexe n° 7 : Coopérations interdépartementales recensées dans la région Grand-Est

Thématique	Départements concernés	Description	Observations
Éducation routière	55,88	Un poste de délégué unique, pour les DDT55 et 88, localisé à la DDT88. Permet aussi des facilités d'appui d'inspecteur d'un territoire sur l'autre.	Actif depuis plusieurs années.
Éducation routière	10,52	un délégué unique et un pool de répartitrices à la DDT10 pour assurer le pilotage et la coordination de l'ensemble des inspecteurs dans les deux départements	Actif depuis plusieurs années
Aides forestières : « amélioration des peuplements »	54, 55, 57, 88	Un poste dédié à l'instruction des dossiers, basé à la DDT88. ETP issu d'un complément de DO obtenu chaque année, de niveau régional.	Actif depuis 2018
Lac du Der polices de l'eau et de la pêche	51,52	Police de l'eau assurée par DDT 52 police de la pêche assurée par DDT 51.	Actif
Canal VNF Champagne Bourgogne	51,52	Police de l'eau assurée par DDT 52 sur la partie marnaise en aval de Vitry-le-François.	Actif
Règlement bois UE (RBUE)	10,51, 52	DDT 51 contrôle entreprises importatrices dans le 10, 51 et 52.	Actif depuis février 2021
Viticulture/ vignoble alsacien	67,68,54,55,57	Convention donnant compétence à la DDT du Haut- Rhin, notamment présence en CRINAO (élargie également à 54+55+57).	



Etat des lieux et perspectives des coopérations interdépartementales

Mesure Agro-Environnementale	67,68	Préservation du Grand Hamster d'Alsace – DDT67 chef de file pour la concertation, la mise au point et le suivi de la MAE collective 2014/2020.	
Instruction des aides forestières	10,52	Assuré par la 52, les deux DDT continuant à être le guichet unique des interlocuteurs et pétitionnaires de leur département et assurant les visites sur place.	
Produits phytopharmaceutiques produits chimiques ; biocides.	54 ,57 ,88	Inspections DGCCRF mutualisées nécessitant un haut niveau de connaissances dans des domaines spécifiques (complexité réglementaire et technique).	
Inspections vétérinaires	10 départements du Grand Est	Mutualisation des compétences spécifique en matière d'inspections vétérinaires relatives aux domaines de la pharmacie vétérinaire, l'alimentation animale, l'expérimentation animale, les sous-produits animaux, l'aquaculture.	Action en cours depuis la création de la région Grand Est en 2016. Le total des moyens mutualisés est de 1,56 ETPt.
Règlement de l'ATD	54,57	Paiement et suivi des allocations temporaires dégressives par la DDETS 57 pour le 57 et le 54.	
Apprentissage public	54,57	Enregistrement des contrats d'apprentissage publics par la DDETS 57 pour le 57 et le 54.	
Transport exceptionnel	67,68	Création d'un pôle interdépartemental 67/68 au 1 <sup>er</sup> septembre 2021 avec 5 agents dont un chef de bureau.	
Transport exceptionnel	55,88	Mutualisation de l'instruction des dossiers au sein d'un seul pôle, basé à la DDT88. 1 chef de pôle, 2 instructrices.	Actif depuis plusieurs années.

Transport exceptionnel	10,52	Une unité unique à la DDT52, assurant l'instruction des TE pour les 2 départements	Actif depuis plusieurs années
Transport exceptionnel	54, 55, 57, 88	Pôle ex-lorraine en cours de préfiguration suite à l'étude menée par la DREAL et le réseau TE DR/DD. Enjeu de qualité de service public (pour les entreprises). Enjeu RH pour les structures (petites équipes, départs prévus).	2022 : phase de préfiguration, en attente de la validation en CAR (localisation du site)

### Réflexions en cours Grand Est

Thématique	Départements concernés	Description	Observations
Plan de relance	55,54	Certains départements ont peu de dossiers à instruire (ex : fonds friches). Une coopération en matière d'instruction financière pourrait être envisagée.	55 : 1 seul dossier 54 : pourrait apporter de l'aide
ANRU	57,88	Un seul quartier ANRU dans les Vosges, d'intérêt régional, d'où une difficulté à maîtriser les outils financiers et administratif. Souhait de s'appuyer sur la DDT57 pour traiter ces aspects. La DDT88 reste la porte d'entrée du territoire (ex : COPIL)	
Instruction financière sur les BOP "métier »	/	Ex : BOP 362. Les DDT n'ont pas toujours de délégation	Appui ponctuel sur le plan de relance ?
Appui juridique	/	Chargé de mission juridique	
Natura 2000	/	Étudier la possibilité de garder un chargé de mission nature, suite au transfert à la région, pour l'instruction des évaluations d'incidences N2000.	

Etat des lieux et perspectives des coopérations interdépartementales

Police navigation, police du domaine public fluvial non navigable	/	Suivi de missions devenues orphelines suite à la création de l'EPA VNF, avec le traitement de dossiers sporadiques	
Dossiers FEADER	/	Suite au transfert du FEADER aux régions, s'assurer de pouvoir terminer l'instruction des dossiers en cours et la mise en paiement.	Modalités du solde de l'instruction non encore connues
Bruit	/	Instruction de certains dossiers bruit.	Évoqué mais non repris
Contrôle Réglementaire de la Construction	/	Sous l'angle des missions de contrôle et non pas de l'animation.	
Contrôles en scieries	08,52,54	Vérification de la certification forestière dans le cadre du RBUE (Règlement sur le bois de l'Union Européenne).	

Mis à jour le 29/11/2021

## Annexe n° 8 : Réponse du préfet de la région Occitanie



Secrétariat général  
pour les affaires régionales

Toulouse, le 30 NOV. 2021

Le préfet de la région Occitanie

à

Monsieur le Président du comité de pilotage de la mission Inter inspection des DDI

**Objet :** mission Inter-inspections des directions départementales interministérielles-état des lieux et perspectives des coopérations interdépartementales

**Ref :** message en date du 1<sup>er</sup> novembre 2021

**P.J :** contribution des directions régionales et des préfets de département extrait du rapport du OTE au Premier ministre

Par un message en date du 1<sup>er</sup> novembre dernier, vous m'avez demandé d'effectuer un recensement des initiatives ainsi que des expérimentations et des projets qui seraient déjà existants en matière de coopérations inter-départementales intéressant les DDI et les administrations de l'État en Occitanie.

Déjà en 2019, un premier état des lieux de ces coopérations avait été fait sur le sujet dans le cadre du rapport OTE au Premier ministre. Ces coopérations s'entendaient et s'entendent encore aujourd'hui comme la création de services dédiés, solution la plus intégrée, la mise en réseau de compétence rares (plus légère) en passant par la formule intermédiaire des « pôles » ou centres de traitement. Au-delà de la « certification » répondant aux objectifs PPNG, la région Occitanie pouvait se prévaloir de coopérations interdépartementales déjà existantes, qu'elles soient organiques (UID-DREAL, DIDPAF, DML...) ou qu'elles se traduisent par des pôles de compétences (transports exceptionnels, navigation).

Concernant la possibilité de fonctionner en centres d'instruction mutualisés, plusieurs secteurs se trouvaient en situation de mutualisation, ou en passe de l'être (Transports exceptionnels, DALO, dossiers PAC). Je vous avais par ailleurs annoncé que de nouveaux champs de compétences pourraient faire l'objet d'une mutualisation interdépartementale des fonctions métiers, à savoir :

- la gestion sanitaire globale des coquillages pour laquelle 4 départements du littoral occitan sont concernés,

Service  
Affaire suivie par : Sylvie REDOULET  
Mél : [sylvie.redoulet@occitanie.gouv.fr](mailto:sylvie.redoulet@occitanie.gouv.fr)  
Tél : 05 34 45 33 72

1, place Saint-Etienne  
31038 TOULOUSE CEDEX 02  
Site internet : [www.prefectures-regions.gouv.fr/occitanie](http://www.prefectures-regions.gouv.fr/occitanie)

- la section Concurrence Consommation et Répression des fraudes dont les besoins en mutualisation sont prégnants, l'effectif CCRF étant inférieur à 10 agents dans 9 départements sur 13 (dont moins de 5 dans 3 départements)
- la mutualisation des standards, sujet évoqué et partiellement mis en œuvre dans plusieurs départements avec comme éventuel objectif final de ne disposer plus que deux standards (31 et 34) pour la région
- d'autres pistes méritaient une réflexion approfondie: forêt-bois, bruit, domaine fluvial, grands prédateurs, marchés publics..

Enfin, la gestion des compétences rares permettant d'aborder par exemple les périodes de crise étaient également à l'étude (dont une mission innovante pour les drones), tandis que de nouvelles simplifications pouvaient être approfondies après passage en CAR (champs agricoles, insertion, territoires).

A la suite de la consultation des Préfets et services déconcentrés régionaux et départementaux de l'Occitanie lancée le 3 novembre dernier, un nouvel état des lieux a été réalisé, mettant en lumière de nouvelles avancées présentes ou à venir.

Pour le niveau régional :

#### 1°) DREETS

- le fonctionnement des Services de Renseignements des usagers des DEETS assuré par le niveau régional, mérite lui aussi d'être amélioré :
  - la réception téléphonique par le groupe GATO est effective depuis 2019,
  - l'accueil physique s'effectue sur rendez-vous uniquement (un nouveau service SmartAgenda a été mis en place depuis un an),
  - le Pôle T de la DREETS assure une animation régionale,
  - une mutualisation des outils (notamment annuaires et guides) reste à développer,
  - malgré le travail de coordination et de mutualisation, chaque DEETS est responsable de la mise en place du dispositif d'alerte et de sécurité efficace notamment en cas d'agression verbale des agents du service,
- la compétence d'homologation des plans de sauvegarde de l'emploi et Rupture Conventionnelle Collective : la DREETS reste l'interlocuteur de la DGEFP et assure une veille de la boîte institutionnelle régionale, tandis que les DEETS sont compétentes pour instruire les demandes. La DREETS est aussi compétente pour suivre les recours contentieux (télérecours) alors que les DEETS sont chargées de la rédaction des mémoires avec appui juridique de la DREETS. La DREETS continue d'être l'interlocuteur privilégié de la DGEFP et assure l'animation du réseau des DEETS. Ce mode d'organisation est déjà en vigueur.
- l'adaptation des missions CCRF s'impose : 3 cadres bi-départementaux ont déjà été installés (Aveyron-Lozère, Lot-Tarn-et-Garonne, et Gers-Hautes-Pyrénées).

#### 2°) DRAAF :

- une réflexion sur les missions forestières, avec priorisation de 34 missions, en raison d'une

érosion continue des effectifs et un turn-over important des équipes n'a pu aboutir.

- la mutualisation des inspecteurs dans des domaines ou compétences rares existe déjà en matière de :

- pharmacies vétérinaires
- l'expérimentation animale
- l'alimentation animale et les sous-produits animaux dérivés
- instruction des autorisations relatives à la détention d'espèces animales de faune sauvage captive et à l'ouverture au public des établissements en détenant (ex Midi-Pyrénées)
- veille réglementaire/formation

- une surveillance sanitaire des zones conchylicoles (pilotage préfet de l'Hérault)

- des travaux menés en 2019 par la DRAAF et par les DDECPP : à l'issue de ceux-ci 4 scénarios sont envisagés :

- inspecteurs mutualisés dans le domaine des piscicultures
- inspections croisées pour les établissements et abattoirs
- entraide DDECPP pour l'exportation d'animaux vivants
- entraide pour l'exportation de denrées d'origine animale

Seuls les deux derniers scénarios ont pu aboutir à cause de la crise sanitaire.

- des travaux récents ont validé un plan d'actions afin d'anticiper et gérer les tensions pesant sur les SVI abattoirs. Une liste d'agents volontaires est en cours de constitution. Une demande a aussi été adressée à la DGAL pour envisager des solutions en matière d'indemnisation complémentaire.

- le dispositif national d'accompagnement des projets et initiatives des coopérations de matériel agricole (DINA-CUMA) : la proposition est de re-départementaliser la responsabilité du dispositif de contrôle des structures (en DDTM) d'après un schéma toujours régional.

Pour les demandes d'aides pour la réalisation de diagnostics stratégiques, il est proposé de créer un comité de sélection au niveau départemental : mutualisation des départements Ariège-Haute-Garonne-Hautes-Pyrénées, Aude-Gard-Pyrénées Orientales, Aveyron-Hérault-Lozère, Gers-Tarn.

### 3°) DRAC :

pas de demande spécifique

### 4°) DREAL :

Sur l'instruction des dossiers de transport exceptionnel des coopérations étaient déjà en place en 2019 avec une plate-forme d'instruction dans les Pyrénées-Orientales pour le compte de l'Hérault, de l'Aude, de la Lozère et du Gard, un autre dans les Hautes-Pyrénées intervenant

également pour le Gers. En 2020, une troisième a été mise en place dans le Tarn-et-Garonne. Elle intervient pour l'Ariège, l'Aveyron, le Tarn et la Haute-Garonne. Un rapprochement du Lot est prévu pour 2023.

Le projet de « certisation » de l'instruction des dossiers « droits au logement » n'a pu aboutir, car il repose totalement sur des services qui ont été impactés par la réforme OTE. Le sujet sera repris en 2022 pour une mise en œuvre opérationnelle en 2023.

**Les propositions des préfetures de département :**

La plupart des mutualisations et des coopérations évoquées précédemment sont reprises dans les retours des préfets de département. Il me semblait important, même si le pilotage et l'animation de ces coopérations interdépartementales sont régionaux, que vous ayez la vision départementale.

**Préfecture de l'Ariège :**

- **les coopérations existantes dans le champ DDETSPP :**
  - les coopérations qui ont été mises en œuvre : exportation des animaux et denrées d'origine animale ainsi qu'abattoirs de boucherie (2020/2021)
  - celles qui ont trait à l'optimisation de la gestion des ressources sur des compétences rares (inspections documentaires, vétérinaires). D'autres actions sont en cours (CCRF).
  
- **les coopérations existantes dans le champ des DDT :**
  - l'instruction des dérogations de circulation des transports exceptionnels (DDT 82 pour 09, 12, 31, 81, 82)
  - la mutualisation DDT 09 avec la DDTM 11 pour l'éducation sécurité routière
  
- **les coopérations à venir :**
  - appui juridique pour DDT09
  - instruction des indemnités prédation ours (gestion DDT09 car 80 % des indemnités versées dans ce département)
  
- **projet de coopération dans le domaine de la représentation contentieuse de l'État en droit des étrangers** (des dysfonctionnements administratifs pour les urgences sont soulignés dans un rapport du CE de septembre 2020) localisé à Toulouse, en raison des contraintes de recrutement dans ce domaine.

**Préfecture du Gers :**

Le Préfet souligne que certaines réalités interdépartementales ne sont pas prises en compte à leur juste mesure et qu'il faut à chaque fois peser la charge de travail. Il évoque la mission de la DDT de sous bassin. Il rappelle également que certaines des coopérations sont subies, certaines correspondent au partage de compétences rares et d'autres sont mises en place dans



le cadre de la gestion de crise ou d'une surcharge temporaire de travail.

- **compétences CCRF** : présence de cadres de proximité bi-départementaux depuis 2017

- **autres coopérations en cours de réalisation**: coopérations dans le domaine des fruits et légumes début 2022. En cours de réflexion : les domaines du contentieux et des produits chimiques

- **coopérations en place** : médecin de prévention agents Ministère de la Transition Ecologique (MTE) de la DDT32 avec DDT65, ainsi que l'assistante sociale pour DDT32/DREAL ou LA déléguée permis de conduire (préfecture 65 et DDT32) .

Les autres mutualisations sont reprises dans les synthèses régionales.

**Préfecture du Tarn-et-Garonne :**

- **missions de la DDTM** : mise en place d'une plate-forme interdépartementale d'instruction des transports exceptionnels (créée en 2018 avec le 81, étendue en 2020 pour le 31 le 09 et le 12)

- **missions de la DDETSPP** :

- service CCRF:cadre bi-départemental (82/46) à cause des effectifs très faibles

- une inspectrice CCRF affectée en DDETSPP 82 pour une spécialisation fruits et légumes avec le Gers et le Lot pour début 2022.

- mutualisation ponctuelle dans les contrôles (3 enquêteurs du 82 pour le 46 dans le domaine des cosmétiques et une enquêtrice du 81 pour 2 entreprises du 82 pour la partie biocides)

- services vétérinaires: alimentation animale, pharmacie vétérinaire sous produits animaux et expérimentation animale (agents DRAAF mis à disposition)

**Préfecture du Tarn :**

**périmètre DDT :**

- transports exceptionnels (instruits dans le 82)

- mission de contrôle qualité construction exécutées par le CEREMA en cours de réflexion

- PAC : entraide sur 2 ou 3 départements uniquement sur la base du volontariat (trop de complexité à créer une coopération effective complète)

- entraide pour la prédation des brebis par le loup (emprunt de matériel à la DDT12)

- le reste des coopérations reprennent les propositions ou décisions du DRAAF.

**Préfecture de l'Aude :**

**- champs DDETSPP :**

- 3 coopérations rappelées : zones conchylicoles avec le 34, mutualisation d'inspections dans les domaines de la pharmacie vétérinaire, alimentation animale sous-produits animaux et expérimentation animale, instruction des PSE pour sécurisation de la procédure
- encadrement bi-départemental dans les secteurs des fruits et légumes et de la commande publique en applications
- en projet : bi-départementalisation en 2022 pour les domaines suivants:
  - viande et lait,
  - viande et foie gras,
  - alimentation animale/produits phyto-pharmaceutiques, semences, contrôles de mise sur le marché (48 et 12)
  - huile, compléments alimentaires, produits céréaliers (30 et 34)
  - suivi du contentieux par la DRETS (32)
  - économie touristique
  - secteur cosmétique
  - produits de la mer (34 et 11)
  - eaux embouteillées (34)

**Préfecture du Gard :**

**- champs DDPP :**

- CCRF-projet de plate-forme interdépartementale de mise à disposition des compétences rares qui n'a pas encore pu être mise en place,
- collaboration forte avec la DDPP34 notamment entre les départements et les arrivées d'agents sans qu'il n'y ait de titilage, contribution à la formation régionale, échanges sur les sujets complexes
- mutualisation de compétences sur les domaines fruits et légumes à la production, eaux embouteillées sur la commande publique
- collaboration avec la DDPP 34 pour le classement et la surveillance d'une zone conchylicole
- série de sujets portés par la DRAAF

**- champs DDT**

- mission d'inspection du permis de conduire et de la sécurité routière pour le compte du Gard et de la Lozère

Etienne GUYOT



## Annexe n° 9 : Le cadre juridique de la coopération interdépartementale

(source : mission)

*« Rien n'est simple », « Tout se complique » (titres d'ouvrages de Jean-Jacques Sempé)*

L'organisation administrative n'a pas été pensée pour faciliter la coopération interdépartementale (CID). Si celle-ci est assez simple à organiser pour les services organisés sous formes d'unité départementales rattachées à une direction régionale, favoriser une CID entre services déconcentrés de l'Etat s'avère plus délicat. Dans la présente annexe, la mission s'est bornée à mettre l'accent sur plusieurs points d'attention qui seraient opportunément à prendre en compte pour l'application de la recommandation N°3 du présent rapport.

### 1. Les contraintes liées aux agents chargés de l'exécution des missions

Outre le fait que ce sont les agents qui exécutent les missions, certaines pratiques de CID ne reposent que sur les pouvoirs qui leurs sont conférés à l'exclusion des outils juridiques exposés au point 4. Si les services maîtrisent les conditions d'emploi de leurs agents, la CID introduit des difficultés qu'il convient d'appréhender et de maîtriser.

Ne sera traité ci-après que ce qui peut avoir un lien avec la CID. Qu'un agent ait par exemple le droit de pénétrer dans un certain type d'établissement pour réaliser une inspection n'a pas d'incidence vis-à-vis de la CID et ne sera pas étudié.

#### 1.1. Les services d'affectation

Pour exercer des missions spécifiques, un agent doit être affecté dans un service dont ses missions relèvent. Ainsi un vétérinaire ISPV affecté dans une DDT n'aura pas le droit d'intervenir comme vétérinaire officiel dans un abattoir du département, ni de signer des certificats à l'exportation pour aider la DDT.

Un agent affecté dans une direction départementale pourra apporter un appui technique en inspection dans un abattoir d'un autre département sur la base de ses compétences spécifiques, mais ne pourra pas prendre de mesures administratives (par exemple prononcer une saisie) ou judiciaires (sanctionner une infraction) dans ce même abattoir.

#### 1.2. Le rayon d'action

Les agents sont limités à un territoire prévu par la loi :

- L'article R8122-3 du code du travail prévoit que les agents chargés d'inspection du travail exercent leurs missions dans les unités de contrôle infra-départementales et départementales, interdépartementales, régionales ou interrégionales. Il institue des possibilités d'interventions qui restent limitées au département pour les agents affectés dans un cadre départemental et qui dans tous les cas ne prévoient pas d'habilitation nationale.
- Les articles L. 511-2 du code de la consommation et L. 450-1 du code de commerce confèrent aux agents CCRF une compétence nationale d'intervention. Ce périmètre ne s'applique pas obligatoirement aux autres agents habilités cités, qui peut être restreint par le code dont ils relèvent.
- L'article L172-2 du code de l'environnement définit pour les agents habilités le périmètre correspondant à celui de leur service d'affectation ou un périmètre plus étendu si leur mission excède le périmètre du service d'affectation. Les limites géographiques de compétence peuvent être précisées dans l'arrêté ministériel d'habilitation de l'agent.

- Sans définir explicitement la compétence territoriale des agents habilités au titre du code de santé publique, certains articles (L5146-3, L5127-4) offrent la possibilité d'étendre le périmètre d'action de certains agents à plusieurs départements ou plusieurs régions.

Ainsi, les périmètres d'intervention des agents habilités varient en fonction non seulement des codes appliqués, mais aussi de la qualité des agents. Pour répondre aux besoins, des extensions de périmètres peuvent être autorisés par les codes.

La modification d'un périmètre géographique d'intervention peut nécessiter des procédures plus ou moins longues et représenter un frein notamment en cas de gestion de crise. Pour pallier cet inconvénient, il peut être nécessaire de redéfinir de façon pérenne un périmètre donné pour des agents dont l'exercice des missions est pourtant limité géographiquement.

C'est le choix qu'avait fait le directeur général de l'Alimentation pour la gestion d'une épizootie d'influenza aviaire haute performance (IAHP) : afin que des agents puissent intervenir avec toutes leurs compétences juridiques en appui des départements touchés, le DGAL, par délégation du ministre, a étendu à l'ensemble du territoire national par arrêté du 2 décembre 2021 les habilitations à exercer des contrôles administratifs prévues au titre des articles L221-5 et du I de l'article L231-2 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) au bénéfice de plusieurs dizaines de fonctionnaires. Disposer de tous ses pouvoirs de police permet un exercice plus confortable et autonome des actions pratiquées en cas d'épizootie qui comportent la vérification des règles de biosécurité dont le respect conditionne le versement des indemnités liées à l'abattage des animaux.

Les articles du CRPM cité ci-dessus ont été abrogés récemment et remplacés par des dispositions réglementaires (article R220-1 du CRPM) et il n'y a plus de possibilité d'extension des compétences territoriales. Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation est en train de travailler sur ce point (Instruction technique DGAL-SAS n°2022-160 du 17/02/2022 pp. 7 et 8 consultable sur le bulletin officiel du MAA).

Il existe aussi un article L205-1 du CRPM relatif lui aux pouvoirs de police judiciaire qui comporte une disposition intéressante : « *Les agents mis temporairement à disposition d'un service autre que celui dans lequel ils sont affectés ont la même compétence territoriale que celle des agents du service d'accueil.* »

**Doter d'une habilitation directement régionale voire nationale à l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat qui effectuent des contrôles, ou prévoir une extension automatique en cas de mise à disposition, donnerait plus de souplesse et d'agilité notamment lors de crises. Il est à noter que les DDPP et la DRAAF PACA ont déjà suggéré cette mesure à la DGAL.**

**POINT D'ATTENTION : L'HABILITATION DES AGENTS SUR UNE BASE NATIONALE ET PLUS SEULEMENT DEPARTEMENTALE OU REGIONALE OU A DEFAUT SUR LE TERRITOIRE DU SERVICE AUPRES DUQUEL UN AGENT EST MIS A DISPOSITION TEMPORAIREMENT SIMPLIFIERAIT L'ORGANISATION DE CID, NOTAMMENT POUR FAIRE FACE AUX CRISES ET AUX URGENCES.**

### 1.3. L'autorité hiérarchique et fonctionnelle

L'autorité hiérarchique, reprise à l'article 28 de la loi 83-634 du 13/07/1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, appuie et supervise l'agent dans l'exercice de ses compétences. Elle en assure l'encadrement et lui délivre des ordres de mission temporaires ou permanents qui sécurisent ses recours en cas d'accident du travail et autorisent plus prosaïquement le remboursement de ses frais de déplacement.

L'autorité fonctionnelle pour sa part encadre le travail d'un agent dans sa composante organisationnelle et opérationnelle pour des actions relevant de sa responsabilité.

En cas d'intervention d'un agent d'une direction départementale en dehors de son département d'affectation, l'agent doit être placé, à titre temporaire, sous l'autorité fonctionnelle de l'autorité

administrative du département d'intervention. Se pose alors la question de la relation de cet agent avec la chaîne décisionnelle. Celle-ci doit être prévue par convention.

La mission a eu à connaître d'un cas particulier. Un agent mutualisé affecté en DRAAF effectuait des missions d'inspection de la pharmacie vétérinaire dans une région. Dans un des départements il a eu sur les suites qu'il convenait de donner à un dossier une position différente de celle du DDPP. Il s'agissait d'opportunité, les deux avis divergents reposant sur des prismes d'analyse différents. Sur le plan de la pratique administrative, chacun des deux avis restait dans les limites de ce qui est permis. L'agent mutualisé a sollicité l'avis du DRAAF qui a arbitré en faveur de son agent et qui a lui-même assuré les suites, en rupture avec la DDPP. Les conventions entre les différentes parties ont notamment pour objectif d'éviter de genre de problème.

**POINT D'ATTENTION : LES CONVENTIONS DOIVENT BIEN PREVOIR CE QUI RELEVE DE L'AUTORITE HIERARCHIQUE ET DE L'AUTORITE FONCTIONNELLE, POUR EVITER TOUTE INTERFERENCE DANS LES DECISIONS DU DEPARTEMENT BENEFICIAIRE DE LA CID**

#### 1.4. La désignation de l'agent

Il s'agit de permettre à l'agent pourvu par ailleurs des habilitations et assermentations pertinentes d'intervenir dans un autre département.

##### **Des ordres de mission**

L'agent pour se rendre sur un point autre que sa résidence administrative doit avoir un ordre de mission temporaire ou permanent signé par sa hiérarchie. C'est sa structure d'affectation qui est responsable de la programmation et du défraiement de ses déplacements.

La question est ensuite de savoir comment va s'organiser la relation fonctionnelle entre l'agent et le service qui l'accueille. Les contreparties en ETP et en budget de fonctionnement sont aussi à étudier. Dans la plupart des cas cela se passe bien mais de manière informelle.

Une convention entre les deux structures, soit plus simplement pour les urgences un ordre de mission type signé par le service d'affectation permettrait de prévenir toute difficulté.

##### **La mise à disposition**

La mise à disposition est régie par les articles L 512-6 à 11 du code général de la fonction publique. Elle permet au fonctionnaire ou à l'agent contractuel de travailler hors de son administration d'origine sans rompre tout lien avec elle. Il reste dans son corps ou cadre d'emplois d'origine, s'il est fonctionnaire, ou attaché à son emploi, s'il est contractuel, et continue à percevoir la rémunération correspondant à son emploi dans son administration d'origine. Une convention est nécessaire entre l'administration bénéficiaire et l'administration d'origine, de même que l'accord du fonctionnaire (article L 512-7).

Pour des missions ponctuelles dans des abattoirs temporaires des Bouches-du-Rhône lors de l'Aïd-El-Kébir, des agents de la DRAAF PACA ont été mis à disposition de la DDPP dans le cadre d'une convention de mise-à-disposition qui ne vise aucun texte mais qui est cosignée par le service des ressources humaines (SRH) du MAA, seul habilité à prendre des décisions relatives à la position statutaire des agents. Le SRH a signé dans des délais très rapides.

Cette procédure est lourde pour une mission qui a duré deux jours et n'apporte pas de valeur ajoutée par rapport à un ordre de mission classique.

**POINT D'ATTENTION : POUR LA DESIGNATION D'UN AGENT, IL CONVIENDRA D'ARBITRER ENTRE L'ORDRE DE MISSION ET LA MISE-A-DISPOSITION.**

#### 2. L'exercice de la délégation de signature par les préfets

La délégation de signature n'est pas en soit un mode de CID puisque celle-ci suppose une coopération de missions. La délégation de signature concerne l'organisation de la prise de décision préfectorale. A ce titre, même si certaines formes de CID nécessitent la délégation de signature pour exister juridiquement, il faut rappeler que le préfet n'est jamais obligé de déléguer sa signature.

Le préfet peut déléguer sa signature à un chef de service déconcentré placé sous son autorité selon l'article 43 du décret N° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets :

*« Article 43 : Le préfet de département peut donner délégation de signature, notamment en matière d'ordonnancement secondaire :*

*(.../...)*

*2° Pour les matières relevant de leurs attributions, aux chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat dans le département ; ces chefs de service peuvent recevoir délégation afin de signer les lettres d'observation valant recours gracieux adressées aux collectivités territoriales ou à leurs établissements publics ;*

*3° Pour l'exercice des missions qui leur sont confiées dans les conditions fixées à l'article 7 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles, aux directeurs des directions départementales interministérielles dont l'action s'étend au-delà du département et présente, en tout ou partie, un caractère interdépartemental, pour la part de son activité qui s'exerce dans les limites du département ;*

*4° Pour les matières relevant de la gestion des activités maritimes et des gens de mer ainsi que des situations de crise survenant dans ces domaines, au délégué à la mer et au littoral ;*

*(.../...)*

*8° Pour les matières relevant de leurs propres attributions, aux responsables des délégations interservices ;*

*(.../...)*

*11° Pour les matières relevant de leurs attributions et dans le cas prévu au dernier alinéa de l'article 18, aux chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat dans la région et aux responsables de leurs unités et délégations départementales ; »*

**La logique de cet article 43 (2° et 3°) est que le préfet de département ne peut déléguer sa signature qu'à un chef des services déconcentrés placé sous son autorité dont les missions s'exercent à l'intérieur du département.**

**Un préfet ne peut déléguer sa signature à un chef de service déconcentré d'un autre département que s'il exerce sur plusieurs départements une mission définie par l'article 7 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 (cf. infra point 4).**

Pour résumer, comme le relève la circulaire (ministère de l'Intérieur) du 28 mars 2017 relative aux règles applicables en matière de délégation de signature des préfets, la délégation de signature est enfermée dans la double limite de la compétence du délégant et des attributions du délégataire mais doit aussi être prévue par un texte (la circulaire donne la liste des textes par délégant et délégataire).

**POINT D'ATTENTION : LA DELEGATION DE SIGNATURE NE PEUT ETRE UTILISEE PAR LE PREFET QUE POUR UNE CID PREVUE DANS LES CONDITIONS FIXEES PAR L'ARTICLE 24 DU DECRET N°2004-374 ET L'ARTICLE 7 DU DECRET N° 2009-1484 DU 3 DECEMBRE QUI SONT BIEN DES MECANISMES DE CID. TOUTEFOIS, L'ARTICLE 24 CONTIENT SON PROPRE MECANISME DE DELEGATION, ALORS QUE L'ARTICLE 7 RELEVE DU MECANISME DE DELEGATION PREVU PAR L'ARTICLE 43.**

### 3 La délégation interservices

En application du décret n° 2004-374 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, le préfet peut confier à un chef de service une mission de coordination sous forme d'un pôle de compétence (article 28) ou d'une délégation interservices (article 29) :

*« Article 29 : Pour les actions mentionnées à l'article 28, et à l'exception des missions indiquées au I de l'article 33, le préfet peut créer, par arrêté, une délégation interservices. Son responsable*



*reçoit délégation de signature et a autorité fonctionnelle sur les chefs des services intéressés, dans la limite des attributions de la délégation.*

*L'arrêté portant création d'une délégation interservices fixe les attributions de la délégation, les moyens mis à sa disposition et les modalités d'évaluation de son action.*

*Le budget prévisionnel de la délégation interservices décrit les crédits mis à sa disposition par différents services ou programmes au sens de la loi organique du 1er août 2001 susvisée.*

*Le préfet peut désigner le délégué interservices en qualité d'ordonnateur secondaire délégué. Sa décision prend effet dès sa publication, quand les ministres ont défini au préalable le cadre des actions pouvant être réalisées par la délégation interservices.*

*Toutefois, dans le cas contraire, cette désignation est subordonnée à l'accord exprès ou tacite dans un délai de deux mois à compter de la date de transmission par le préfet de la proposition de désignation aux ministres intéressés, et à sa publication.*

*Le délégué interservices peut être un membre du corps préfectoral, un chef de service déconcentré ou un directeur de préfecture.»*

La création des DDI a réduit la portée de cet article conçu à une époque où il y avait davantage de directions départementales. Les compétences du délégataire sur le domaine sur lequel va s'exercer la délégation ne sont pas précisées. Le décret ne précise pas non plus si le responsable de la délégation interservices doit avoir des compétences qui s'exercent à l'intérieur des limites du département.

Enfin, la délégation interservices est subordonnée à l'accord, au moins tacite, des ministres intéressés.

**Toutefois, le responsable doit recevoir une délégation de signature qui ne peut être octroyée qu'à un chef de service déconcentré placé sous l'autorité du préfet ou à un directeur régional dont les missions s'exercent à l'intérieur du département (pour le cas d'un délégataire relevant de ces statuts). Ainsi un préfet ne peut utiliser ni la délégation de signature, ni la délégation interservices pour confier une mission à un chef des services déconcentrés d'un département voisin qui n'a pas de compétence sur son département**

**Le préfet de région, ne peut pas non plus utiliser la délégation interservices pour un domaine départemental dont il n'est pas l'autorité administrative. Il n'a par ailleurs pas autorité sur les DDI.**

**POINT D'ATTENTION : LA DELEGATION INTERSERVICES (DIS) NE PEUT PAS ETRE UTILISEE POUR METTRE EN ŒUVRE UNE CID.**

#### 4 Les directions interrégionales, régionales et départementales

Les DDI interagissent fréquemment avec le niveau régional ou interrégional pour la mise en œuvre d'une CID.

Ci-après nous prendrons l'exemple du suivi sanitaire et zoosanitaire de la conchyliculture qui est traité de manière plus développée dans le rapport CGAAER-IGAM N°19064 (*Mission d'appui sur l'organisation des services de l'Etat relative à la sécurité sanitaire et zoosanitaire en filière de production de coquillages d'élevage et de pêche Deuxième partie : le suivi sanitaire*).

En effet, la conchyliculture a la particularité de faire intervenir conjointement deux réseaux (affaires maritimes des DDTM et vétérinaire des DDPP) et de générer un besoin de CID soit pour des zones de pêche étendues (pectinidés dans la Manche), soit en raison d'un besoin d'appui pour des bassins conchylicoles de petite taille.

##### 4.1 La direction interrégionale de la Mer (DIRM)

Les compétences des DIRM sont définies par le décret n° 2010-130 du 11 février 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions interrégionales de la mer. Pour ces compétences, les DIRM ne relèvent pas des préfets de département.



### **Compétences en matière zoosanitaire :**

Il est attribué aux DIRM des compétences zoosanitaires qu'elles n'exercent pas, selon ce qui a été constaté par la mission, et aucune compétence en matière sanitaire :

*« Article 3- III.- Sous l'autorité des préfets de région compétents, le directeur interrégional de la mer exerce les attributions relatives à la réglementation de l'exercice de la pêche maritime, soit à titre professionnel, soit à titre de loisir, au contrôle de l'activité et de la gestion des comités régionaux des pêches maritimes et des comités régionaux de la conchyliculture, et **au contrôle de la qualité zoosanitaire des produits de la mer.** »*

La qualité zoosanitaire réside dans la santé des animaux marins, qui peuvent être frappés par des épizooties qui déciment les populations. Les DIRM n'ont pas de compétence en matière de qualité sanitaire qui elle vise à protéger le consommateur.

### **Autorités déléguées :**

L'article 4 du décret n° 2010-130 du 11 février 2010 liste les préfets qui ont autorité sur la DIRM : *« Art. 4. – La direction interrégionale de la mer est placée sous l'autorité du préfet de la région de son siège, ainsi que sous l'autorité fonctionnelle du préfet maritime, de chaque préfet de zone et de région du ressort de la direction interrégionale de la mer et de chaque préfet coordonnateur désigné au titre de l'article 66 du décret du 29 avril 2004 susvisé...*

*Le directeur interrégional de la mer peut recevoir délégation de signature de ces différentes autorités, selon leurs compétences respectives. ».*

Les DIRM ne sont donc pas sous l'autorité des préfets de département et ne peuvent recevoir de leur part ni délégation interservices, ni délégation de signature, alors que les préfets de départements sont les autorités administratives en matière sanitaire et zoosanitaire conchylicoles..

#### **4.2 La direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt**

**Le décret n° 2010-429 du 29 avril 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt confère des compétences aux DRAAF de mise en œuvre de la politique de l'alimentation qui englobe le sanitaire, le zoosanitaire, le phytosanitaire et l'offre alimentaire.**

**Pour le sanitaire et le zoosanitaire la DRAAF a surtout un rôle de coordination. Une DRAAF pourrait sans problème accueillir un agent mutualisé compétent pour le suivi sanitaire ou zoosanitaire de la conchyliculture ; cet agent serait ipso facto habilité au niveau régional.**

**Le domaine phytosanitaire est de son côté de la compétence exclusive des DRAAF et n'est exercée par aucune DDI alors que les préfets de département sont l'autorité administrative.**

#### **4.3 Les directions départementales interministérielles (DDI)**

Selon l'article 3 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles, les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) n'ont aucune compétence en matière sanitaire et zoosanitaire conchylicoles, que ce soit à titre propre ou à titre de concours.

En revanche, l'article 5 du même décret dispose que la direction départementale de la protection des populations *« met en œuvre dans le département les politiques relatives à la protection et à la sécurité des consommateurs ;*

*1° En veillant :*

*a) A la conformité, à la qualité et à la sécurité des produits et prestations ;*

*b) A l'hygiène et à la sécurité des produits alimentaires ;*

- c) A la santé et à l'alimentation animales, à la traçabilité des animaux et des produits animaux dont elle assure la certification ;  
d) A la protection des animaux domestiques et de la faune sauvage captive, aux conditions sanitaires d'élimination des cadavres et des déchets animaux ;».

Donc l'intervention des DDTM en matière sanitaire et zoosanitaire conchylicoles ne repose pas sur le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009, mais uniquement sur des décisions des préfets et des instructions de la DGAL.

De même ni les DDT(M), ni les DDPP n'ont de compétences en matière de protection des végétaux, alors qu'un relai départemental pour certaines mesures agro-environnementales ou phytosanitaires pourrait être utile. Les DDT(M) sont impliquées dans les chartes d'épandage et les périmètres de captage. Signalons que les directions départementales de l'agriculture et de la forêt, qui ont été fusionnées au sein des DDT(M) avaient cette compétence juridique.

**POINT D'ATTENTION : AVANT MEME D'EVOQUER LA POSSIBILITE D'UNE CID, IL FAUT VEILLER A CE QUE TOUTES LES DIRECTIONS CONCERNEES SOIENT DOTEES DANS LEURS DECRETS CONSTITUTIFS RESPECTIFS DES COMPETENCES QUI LEUR PERMETTENT D'INTERVENIR SUR LE DOMAINE ENVISAGE EN LIEN AVEC LES AUTRES ACTEURS. UNE COHERENCE ENTRE LES COMPETENCES DES ECHELONS REGIONAUX OU INTERREGIONAUX ET DEPARTEMENTAUX EST INDISPENSABLE**

#### **Les délégations à la mer et au littoral communes à deux départements**

L'article 14 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles prévoit l'extension des attributions des DDTM en matière maritime :

*« La direction départementale des territoires et de la mer peut, par arrêté du Premier ministre, exercer ses attributions en matière maritime dans un ou plusieurs départements limitrophes. Dans ce cas, le directeur et le délégué à la mer et au littoral sont placés sous l'autorité fonctionnelle de chacun des préfets des départements dans lesquels ils exercent ces missions. A ce titre, chaque préfet peut déléguer sa signature au directeur départemental ou, directement, au délégué à la mer et au littoral, pour les matières mentionnées au deuxième alinéa., les directions départementales des territoires ».*

L'arrêté du 12 janvier 2010 relatif aux missions interdépartementales des directions départementales interministérielles donne la liste des DDTM qui ont des compétences sur un département limitrophe. Il s'agit d'un cas très particulier de CID.

## 5 Les outils juridiques pour organiser une CID entre DDI

Le guide pratique pour la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers » de l'administration territoriale de l'Etat (cf annexe 14) fait une distinction entre les dispositifs temporaires et les dispositifs pérennes.

### 5.1 Les dispositifs pérennes

Les dispositifs pérennes vont reposer sur deux textes :

- L'article 24 du décret N°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements qui stipule qu'un service déconcentré peut être chargé d'une gamme assez large de missions au profit d'autres départements par arrêté ministériel ou interministériel : « *Un service déconcentré d'une administration civile de l'Etat peut être chargé, **par arrêté du ou des ministres** dont il relève, de missions d'étude, d'expertise, d'appui technique à la maîtrise d'ouvrage, de prévention, d'alerte, de contrôle et d'inspection technique et de préparation d'actes administratifs relevant de l'Etat sous réserve des dispositions de l'article 7 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles. Le responsable du service est placé sous l'autorité*

*fonctionnelle de chaque préfet pour lequel il exerce ces missions. A ce titre, chaque préfet peut déléguer sa signature à ce responsable ainsi qu'à ses subordonnés dans les matières relevant de leurs attributions. »*

- L'article 7 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles qui indique: « *Une direction départementale interministérielle peut exercer certaines des missions définies aux articles 3, 4 et 5<sup>53</sup> dans plusieurs départements. Dans ce cas, le directeur est placé sous l'autorité fonctionnelle de chacun des préfets des départements intéressés. Les directions départementales interministérielles et les missions concernées sont définies **arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ou des ministres intéressés par ces missions.** »*

Dans la pratique, la mission n'a constaté que la mise en œuvre de ce dernier dispositif (arrêté ministériel du 12 janvier 2010 modifié relatif aux missions interdépartementales des directions départementales interministérielles<sup>54</sup>).

L'article 43 3° du décret du 29 avril 2004 (qui décrit les conditions de délégation de signature d'un préfet de département) prévoit que :

- « *3° Pour l'exercice des missions qui leur sont confiées dans les conditions fixées à l'article 7 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles, [le préfet de département peut donner délégation de signature] aux directeurs des directions départementales interministérielles dont l'action s'étend au-delà du département et présente, en tout ou partie, un caractère interdépartemental, pour la part de son activité qui s'exerce dans les limites du département. »*

## 5.2 Les dispositifs temporaires

Il est possible de reprendre l'analyse du guide méthodologique. Quand la CID temporaire n'est pas significative au regard des moyens mobilisés (enjeu managérial, enjeu de lisibilité des moyens) et ne suppose pas d'être portée à la connaissance des tiers (usagers, partenaires, opérateurs) il convient de recourir à une simple convention. Pour les autres cas on doit recourir à l'un des trois décrets ci-dessous :

- **Le préfet coordonnateur** : ce dispositif est prévu par les articles 66 et 69 du décret du 29 avril 2004 précité. Il repose sur un arrêté du Premier ministre et emporte, pour une durée limitée et éventuellement reconductible, un transfert de responsabilité au bénéfice du préfet coordonnateur (la mission n'a pas constaté d'exemple de CID réalisée sur cette base).
- **La délégation de gestion** : elle a été introduite par un décret n°2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion<sup>55</sup> dans les services de l'Etat. La délégation de gestion permet à un ou plusieurs services de l'Etat (délégant) de confier à un autre service de l'Etat (délégataire), pour une durée limitée éventuellement reconductible, la réalisation d'actes juridiques, de prestations ou d'activités déterminées concourant à l'accomplissement de leurs missions. Elle fait l'objet d'un document écrit précisant la mission confiée au

<sup>53</sup> Les missions définies aux articles 3, 4, et 5 sont celles des trois types de DDI (DDTM, DDCS et DPPP).

<sup>54</sup> A titre d'illustration, la DDT de la Dordogne réalise l'instruction des demandes d'autorisation de transports exceptionnels pour les cinq départements de la région Aquitaine

<sup>55</sup> Les conditions de mise en œuvre de la délégation de gestion ont été précisées par circulaire du 27 mai 2005. Il convient, ci-dessous, d'actualiser cette circulaire par deux précisions : la délégation de gestion n'est pas limitée au domaine des fonctions de soutien (par exemple, ressources humaines, budget, achats) et peut être utilisée pour des actions contribuant à la mise en œuvre des politiques publiques, y compris pour la réalisation de missions de contrôle et d'inspection. A titre d'exemple, il est d'ores et déjà recouru à la délégation de gestion pour le contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques ; la délégation de gestion permet au bénéficiaire (délégant) d'exercer une autorité fonctionnelle de facto sur le service lui venant en appui (délégataire).

délégataire, les modalités d'exécution financière et les obligations respectives des services. Ce document, cosigné par les chefs de service concernés, est soumis à l'approbation du préfet et publié. A ces deux textes retenus par le guide méthodologique, il est possible d'ajouter celui-ci :

**La convention entre préfets :** l'article 14 du décret n°2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de déconcentration, prévoit la possibilité pour les préfets d'organiser la CID par convention :

- « *Pour la conduite d'actions ou dans un objectif de rationalisation des moyens, les préfets concernés peuvent décider conjointement par convention qu'un service déconcentré de l'Etat peut être chargé, en tout ou partie, d'une mission ou de la réalisation d'actes ou de prestations relevant de ses attributions pour le compte d'un autre service dont le ressort territorial peut différer du sien. Cette décision est prise après avis de la ou des instances consultatives représentatives des personnels compétentes et de l'instance de collégialité des chefs des services déconcentrés de l'Etat en région ou dans le département* ».

**POINT D'ATTENTION : IL FAUT VEILLER A UTILISER UN VECTEUR JURIDIQUE ADAPTE A LA TYPOLOGIE DE LA CID**



## Annexe n° 10 : Convention de délégation de gestion par le préfet de la Mayenne des missions de concurrence, consommation et répression des fraudes (CCRF) auprès du préfet de la Sarthe



PREFET DE LA MAYENNE



PREFET DE LA SARTHE

### Convention de délégation de gestion par le préfet de la Mayenne des missions de concurrence, consommation et répression des fraudes (CCRF) auprès du préfet de la Sarthe

**Préambule** : les termes de la présente convention sont régis par :

- la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires ;
- la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ;
- le décret n°85-988 du 16 septembre 1985 modifié relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État et à certaines modalités de mises à disposition et de cessation définitive de fonctions ;
- le décret n°2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'État ;
- le décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009 modifié relatif aux directions départementales interministérielles, notamment son article 5 ;
- le décret n°2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration notamment son article 14 ;

**Entre**

Le préfet de la Mayenne,

**Et**

Le préfet de la Sarthe,

Il est convenu ce qui suit :

#### **Article 1 – Objet**

La présente convention s'inscrit dans le cadre des coopérations interdépartementales renforcées proposées par le préfet des Pays de la Loire en réponse à la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 et approuvées par le CAR du 16 octobre 2019. Elle vise à offrir aux préfets de la Mayenne et de la Sarthe la meilleure garantie de service et de réactivité sur les territoires de ces départements, en réunissant les deux services chargés des missions de la DGCCRF au sein des directions départementales chargées de la protection des populations.

Conformément à l'article 14 du décret n°2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de déconcentration, le préfet de la Mayenne et le préfet de la Sarthe décident conjointement par la présente convention que la direction départementale de la protection des populations de la Sarthe (DDPP 72) est chargée d'exercer les missions définies à l'article 5 du décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009 susmentionné relatives à la concurrence, à la consommation et à la répression des fraudes (CCRF) pour le compte de la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations de la Mayenne (DDCSPP 53).

A cette fin, le directeur de la DDPP 72 reçoit délégation pour organiser, en liaison avec le directeur de la DDCSPP 53 l'activité du service ainsi réuni. Le directeur de la DDCSPP 53 continue de recevoir délégation du préfet de la Mayenne pour signature des actes administratifs et s'appuie fonctionnellement sur le chef du service CCRF réuni pour le suivi de l'exercice des missions CCRF.

#### **Article 2 – Nature, périmètre géographique d'intervention et suivi des activités**

Les missions CCRF sont regroupées au sein d'un service CCRF réuni pour les départements de la Mayenne et de la Sarthe. Ce service comporte deux implantations à Laval et au Mans, de façon à pouvoir répondre aux exigences de proximité de certaines missions.

Le chef de service CCRF de la DDPP 72 et son adjoint exercent les fonctions de chef de service pour l'ensemble des missions CCRF des deux directions.

Tous les agents du service CCRF réuni sont susceptibles d'intervenir sur les deux départements de la Mayenne et de la Sarthe. Toutefois, l'exercice des missions pourra être différent :

- missions caractérisées par leur maillage dense et diffus sur le territoire ainsi que par la possibilité de polyvalence dans la conduite de leur mise en œuvre : leur réalisation sera exercée en principe pour un département par des agents en résidence administrative dans ce même département.
- missions caractérisées à la fois par la nécessité d'un haut niveau d'expertise technique et juridique dans leur mise en œuvre et par un tissu économique très dense justifiant une implantation de proximité : leur réalisation sera exercée en principe pour un département par des agents en résidence administrative dans ce même département.
- missions imposant là encore un haut niveau d'expertise technique et juridique et caractérisées par un maillage plus lâche sur le territoire qui n'exclut pas la présence d'opérateurs majeurs dans certains cas : leur réalisation sera mutualisée et exercée par des agents spécialisés qui interviendront sur le territoire des deux départements quelle que soit leur résidence administrative d'origine.



Les agents du service CCRF réuni interviennent sous l'autorité fonctionnelle du préfet du département et du directeur départemental chargé de la protection des populations dans lequel ils exercent la mission.

En cas de crise, les préfets des deux départements peuvent s'appuyer sur l'ensemble des agents du service CCRF réuni.

Pour un meilleur suivi des activités, il est mis en place des outils informatiques communs (logiciels métiers SORA, IRIS...) et l'accès à un serveur de fichier commun. Les missions d'appui à l'enquête (secrétariat, contentieux, démarche qualité...) seront mutualisées dans la mesure du possible.

Le schéma régional de mutualisation en Pays de la Loire s'applique parallèlement à la présente convention.

### **Article 3 – Collège des directeurs**

Pour la mise en œuvre et le suivi de cette délégation, les directeurs et directeurs adjoints de la DDCSPP 53 et de la DDPP 72 constituent un collège des directeurs. Cette instance se réunira au minimum deux fois par an en recourant à l'expertise qu'elle jugera nécessaire.

### **Article 4 – Obligations du directeur de la DDPP 72**

Le directeur de la DDPP 72 est tenu à l'exécution des missions visées à l'article 1 pour le compte du directeur de la DDCSPP 53. Il s'appuie sur le directeur de la DDCSPP 53, pour prendre en compte le contexte et les besoins spécifiques du territoire de la Mayenne, et le tient informé de la mise en œuvre et de l'avancement des missions.

### **Article 5 – Obligations du directeur de la DDCSPP 53**

Le directeur de la DDCSPP 53 s'engage à mettre à disposition du directeur de la DDPP 72 les moyens nécessaires à l'exécution des missions visées à l'article 1.

Il fournit en temps utile tous les éléments d'information dont le directeur de la DDPP 72 a besoin pour l'exercice de sa délégation.

### **Article 6 – Autorité hiérarchique**

Pour les missions CCRF, le chef du service CCRF réuni et son adjoint sont les supérieurs hiérarchiques directs des agents CCRF des deux directions.

Les fiches de poste des agents CCRF concernés sont adaptées lors des entretiens professionnels et des recrutements.

Le chef du service CCRF réuni évalue l'ensemble des agents du service CCRF réuni après avis du directeur de la DDPP 72 pour les agents de la Sarthe et après avis du directeur de la DDCSPP 53 pour ce qui concerne les agents de la Mayenne.

Le directeur de la DDCSPP 53 demeure autorité hiérarchique des agents CCRF de sa direction et signe leur entretien d'évaluation.

Le directeur de la DDPP72 est l'autorité hiérarchique du chef de service CCRF réuni. Le chef de service CCRF réuni est évalué par le directeur de la DDPP 72. Celui-ci recueille l'avis du DDCSPP 53 préalablement à l'entretien et à son issue.

#### **Article 7 – Gestion des ressources humaines**

##### **● Résidence administrative et entité d'affectation**

La résidence administrative et l'entité d'affectation de l'ensemble des agents du service réuni ne sont pas modifiées.

##### **● Congés**

Les congés des agents du service CCRF réuni sont planifiés sous l'autorité du chef de service. Lorsque la planification est validée, chaque direction en fonction de son organisation gère les enregistrements et les compteurs de chaque agent.

Les congés du chef du service réuni sont validés par le supérieur hiérarchique de sa structure d'affectation. Ses congés ainsi que ceux de son adjoint sont gérés de manière à assurer la continuité de l'encadrement du service. L'information est partagée entre les deux directions.

Les congés pour raison de santé y compris les congés de longue maladie ou de longue durée sont gérés par la direction de la résidence administrative.

##### **● Médecine de prévention**

La médecine de prévention est assurée par l'entité d'affectation.

##### **● Dialogue social**

Pour les agents du service CCRF réuni, les CT et CHSCT compétents restent ceux de l'entité d'affectation (résidence administrative).

#### **Article 8 – Moyens financiers et indemnisation des frais de fonctionnement**

Les modalités de gestion des crédits de fonctionnement en AE et CP du BOP 134 alloués pour les missions CCRF de la DDPP 72 et de la DDCSPP 53 restent soumises aux règles définies par la DIRECCTE (responsable de BOP).

Chaque direction prend en charge les frais de déplacement des agents de sa résidence administrative.

**Article 9 – Dialogue de gestion**

Pour les missions CCRF, le directeur de la DDPP 72 et le directeur de la DDCSPP 53 prennent en charge conjointement le dialogue de gestion.

**Article 10 – Modification de la convention**

Toute modification du contenu ou des modalités d'exécution de la présente convention fait l'objet d'un avenant dans les mêmes conditions.

**Article 11 – durée, reconduction**

La présente convention prend effet le jour de sa signature pour une durée d'un an avec tacite reconduction.

**Article 12 – Publication de la convention de délégation de gestion**

La présente convention est publiée au recueil des actes administratifs des deux départements concernés.

Fait en deux exemplaires originaux, le

**06 FEV, 2020**

Le préfet de la Mayenne



Jean-François TREFFEL


Le préfet de la Sarthe



Nicolas QUILLET



## Annexe n° 11 : Instruction DGCCRF sur les mutualisations

	<b>INSTRUCTION</b>	IN/3D/PIL/002
	<b>Mutualisation interdépartementale ou interrégionale des agents</b>	Version 02 Date d'application : 27/10/2021 Page 1/4

<b>Principales modifications par rapport à la version précédente :</b> Précision sur les modalités d'intervention de l'agent CCRF hors de sa résidence d'affectation lorsque les enquêtes sont réalisées « à la place » du service d'intervention et non seulement « en appui ».			
<b>Documents de référence :</b> - Livre V du code de la consommation - Livre IV du code de commerce - <a href="#">Circulaire du Premier ministre n° 6144 du 17 février 2020 relative à la nouvelle stratégie de marque de l'Etat.</a>			
<b>Documents associés :</b>			
<b>Référence Intitulé</b> <a href="#">IN/3D/JUR/007</a> Mesures de police administrative (établissements, produits et prestations de services)			
<b>Contrôles et visa</b>			
	<b>Rédigé par</b>	<b>Revu par</b>	<b>Approuvé par</b>
Nom et qualité	Bureau 3D	Leïla BENALIA Cheffe du bureau 3D	Guillaume DAÏEFF Sous-directeur 3
Date	21/10/2021	21/10/2021	21/10/2021
Visa	<i>Original signé</i>	<i>Original signé</i>	<i>Original signé</i>
<b>Revue périodique</b>			
<b>Échéance</b>	<b>Nom et qualité</b>	<b>Date</b>	<b>Visa</b>
31/10/2023			

**1- Objet**

Ce document a pour objet de définir les principes devant guider la mutualisation des contrôles réalisés par les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (CCRF).


**2- Domaine d'application**

Ce document ne concerne pas les délégations de gestion dans les services de l'Etat prévues par le décret n°2004-1085 du 14 octobre 2004, mais porte sur un dispositif plus souple de convention entre services.

**3- Définitions et abréviations**

Mutualisation interdépartementale et/ou interrégionale : procédé par lequel des agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (CCRF), en poste dans une direction départementale ou régionale donnée, peuvent :

- exercer certaines missions de contrôle en dehors du ressort territorial de la direction dans laquelle ils sont affectés ;
- de façon ponctuelle, ou de façon pérenne, dans le cadre d'une convention passée entre services déconcentrés ;
- en appui ou à la place d'une autre direction de la région ou d'une région voisine.

	<b>Mutualisation interdépartementale ou interrégionale des agents</b>	IN/SD/PIL/002 Page 2/4
---	---	---------------------------

Autorité hiérarchique : autorité exercée par le supérieur hiérarchique du département/région d'affectation.

Autorité fonctionnelle : autorité exercée à raison d'une fonction.

Département/ région d'intervention : le département (région) dans lequel l'agent effectue des actes d'enquêtes, hors du département (ou de la région) dans lequel il est affecté.

#### 4- Contenu

##### 1. La compétence territoriale des agents de la CCRF est nationale

Les agents de la CCRF bénéficient d'une compétence nationale lorsqu'ils exercent les pouvoirs prévus au titre V du livre IV du code de commerce et au livre V du code de la consommation (III de article L. 450-1 code de commerce, article L. 511-2 code de la consommation).

Afin de respecter l'organisation territoriale de l'Etat, les agents agissent habituellement dans le ressort territorial de la direction dans laquelle ils sont affectés<sup>1</sup> : territoire du département pour les agents CCRF affectés en DD(ETS)PP, territoire de la région ou en inter-région pour les agents affectés dans les pôles C des D(R)EETS. Mais le non-respect éventuel de cet encadrement n'affecte pas la régularité des procès-verbaux.

##### 2. L'intervention des agents en dehors du ressort territorial de la direction dans laquelle ils sont affectés doit toutefois être encadrée

Conformément à l'article 28 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, les fonctionnaires sont placés sous l'autorité de leur supérieur hiérarchique : *« Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés. »*

Lorsqu'un agent d'une direction départementale intervient en dehors de son département, ou un agent d'une direction régionale intervient en dehors de sa région d'affectation, **il est alors placé, à titre temporaire, sous l'autorité fonctionnelle de l'autorité administrative du département, ou de la région, dans lequel il effectue des actes d'enquête liés à la constatation d'infraction ou de manquement.**

##### 2.1 Une convention fixant les principes de la mutualisation

La convention est le support le plus adapté pour la mise en place d'un cadre de coopération souple entre directions. Elle définit au niveau de la région le principe et les conditions générales de la mutualisation. Les modalités de mise en œuvre de ces conventions, notamment les agents ou les secteurs concernés, ont vocation à être ensuite discutées annuellement lors des conseils de direction régionaux, en fonction du tissu économique et des compétences disponibles.

Dans un souci de cohérence des dispositifs de mutualisation existant entre les départements d'une même région, les conventions seront mises en place sous l'impulsion des directions régionales, au titre de leur mission de pilotage, avec l'accord des préfets de région et de départements concernés.


Aucun obstacle juridique ne s'oppose néanmoins à ce qu'exceptionnellement, des conventions puissent être également conclues entre des directions départementales issues de régions différentes, si, compte tenu des spécificités territoriales, cela était nécessaire.

En toute hypothèse, les projets de conventions devront être validés par le(s) préfet(s) de région et les préfets de départements concernés, en comité d'action régionale. Si les préfets ne les signent pas eux-mêmes, ces conventions seront signées par les directeurs concernés. Un modèle de trame de ces conventions-cadre est proposé en annexe.

##### 2.2 Un ordre de mission pour chaque intervention

<sup>1</sup> Dans leur ressort, donc, de leur « autorité hiérarchique », au sens de la présente instruction.



	<b>Mutualisation</b> <b>interdépartementale ou interrégionale des agents</b>	IN/3D/PIL/002 Page 3/4
---	---	---------------------------

Il est recommandé que le supérieur hiérarchique de l'agent concerné établisse un ordre de mission, précisant la mission donnée et le ou les départements bénéficiaires de l'intervention.

### 2.3 Conséquences sur les actes des agents

#### 2.3.1 Il est inutile de mentionner sur les actes d'enquête l'autorité fonctionnelle

Les différents codes qui contiennent les habilitations des agents de la CCRF renvoient généralement aux pouvoirs du code de commerce ou du code de la consommation, qui disposent respectivement aux articles R. 450-1 et R. 512-1 que les procès-verbaux prévus énoncent la nature, la date et le lieu des constatations ou des contrôles effectués et qu'ils sont signés par un agent habilité, ayant procédé aux constatations ou au contrôle.

La mise à disposition des agents et leur placement sous l'autorité fonctionnelle d'un directeur autre que celui du service déconcentré auquel ils sont affectés n'a donc pas à figurer sur les procès-verbaux ni sur tout autre acte d'enquête.

Il est préférable que les documents utilisés ou établis par les agents soient à l'en-tête du département ou de la région d'intervention, dans les conditions prévues par la circulaire du Premier ministre n° 6144 du 17 février 2020 relative à la nouvelle stratégie de marque de l'Etat.

Toutefois, il n'y a aucun obstacle juridique à ce que les imprimés soit à l'en-tête de la direction d'affectation de l'agent réalisant le contrôle hors de son département d'affectation, si ces modalités ont été acceptées par les deux services concernés. Cela est même recommandé lorsqu'un département (le département d'affectation) fait une enquête et exerce des poursuites à la place d'un autre département (le département d'intervention).

#### 2.3.2 Suites données aux contrôles : par l'autorité administrative du lieu d'intervention (autorité fonctionnelle), ou, par exception, par l'autorité administrative hiérarchique de l'agent


Les agents étant sous l'autorité fonctionnelle de l'autorité administrative du département, ou de la région, d'intervention, les suites données aux contrôles relèvent en principe de cette dernière.

Ainsi, toutes les mesures de police administrative seront soumises au visa de cette autorité (et non à celui de l'autorité hiérarchique au sens de la présente instruction). Les mesures de la compétence du préfet seront signées par le préfet du lieu d'intervention ou par un chef de service déconcentré bénéficiant de sa délégation de signature.

Dès lors que les agents du Pôle C interviennent dans un département, ils sont soumis aux mêmes règles.

Toutefois, à titre exceptionnel, les agents peuvent exercer des contrôles en dehors de leur lieu d'affectation non pas en appui mais à la place des agents du siège du professionnel, dans le cadre d'enquêtes spécifiques. Ce cas de figure existe déjà, par exemple en matière de délais de paiement. Dans ce cas, les suites données au contrôle peuvent relever de leur autorité hiérarchique. Mais il importe que le préfet du lieu d'intervention en soit étroitement informé.



	<b>Mutualisation</b> <b>interdépartementale ou interrégionale des agents</b>	IN/3D/PIL/002 Page 4/4
---	---	---------------------------

ANNEXE :

Exemple de trame de convention de mutualisation

<p><b>Convention</b></p> <p><b>Entre le préfet de région (ou le DREETS)</b> <b>et les préfets de départements concernés (ou les DD)</b></p> <p>Article 1<sup>er</sup> - Objet de la convention</p> <p>Rappeler le contexte dans lequel s'inscrit la mutualisation et le(s) besoin(s) au(x)quel(s) elle répond</p> <p>Article 2 - Champ</p> <p>Préciser les cas de figure envisagés (mutualisation entre DD et/ou mutualisation d'agents de la DREETS au profit de DD) et éventuellement les missions ou secteurs pour lesquels il sera possible de faire appel à la mutualisation.</p> <p>Article 3 - Fonctionnement de la mutualisation</p> <p>Préciser le circuit de mise en place de la mutualisation, notamment le rôle de la DREETS pour faire le lien entre les directions et répondre aux besoins de mutualisation et les actes qui pourront matérialiser les demandes de renfort d'une part et les « prêts d'agents » d'autre part.</p> <p>Article 4 - Modalités d'exercice des missions des agents « mutualisés »</p> <p>Rappeler que, lorsqu'ils exerceront des missions de contrôle hors de leur ressort géographique habituel, dans le cadre d'un dispositif de mutualisation, les agents de la CCRF prêtés seront sous l'autorité fonctionnelle du directeur de la DD d'accueil.</p> <p>Article 5 - Modalités de prise en charge financière / moyens affectés</p> <p>Article 6 - Entrée en vigueur / durée de la convention</p> <p style="text-align: right;">Signature</p> <p style="text-align: center;"><i>Le préfet de région ou le DREETS</i> <i>Les préfets de département ou les directeurs départementaux concernés</i></p>
--

## Annexe n° 12 : Au ministère des affaires sociales, une organisation des services impactée par la tension sur les effectifs et l'évolution des missions

Les services déconcentrés des ministères sociaux ont été, mis à part les agences régionales de santé qui ont par ailleurs un statut d'établissement public, très impactés par la réforme dite OTE (organisation territoriale de l'Etat). Cette dernière s'est en effet caractérisée pour eux par la mise en place des secrétariats généraux communs à l'échelon départemental, la fusion du réseau cohésion sociale et travail-emploi et par la « DDisation » des ex-unités départementales des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)<sup>56</sup>.

Pour autant cette réorganisation n'a pas été le déclencheur des réflexions sur l'inter-départementalisation.

En effet ces dernières sont plus anciennes ainsi qu'en témoignent tant les nombreuses missions auxquelles a participé l'Inspection générales des affaires sociales que des possibilités spécifiques existant dans le code du travail. Toutefois dans le contexte actuel de forte tension sur le plafond d'emploi, la réflexion sur l'inter-départementalisation de certaines missions se trouve relancée.

### Une réflexion ancienne au sein des administrations sociales

#### De nombreuses missions auxquelles a pu participer l'IGAS y sont consacrées

Ainsi, dans les travaux conduits par l'Inspection générale des affaires sociales, on peut relever l'existence de nombreuses missions portant sur le sujet.

- Le rapport inter-inspection relatif à l'inter-départementalisation des missions des DDCS (PP) et des DRJSCS de 2011
- Le rapport inter-inspections sur « la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers » de l'administration territoriale de l'Etat » de juillet 2013
- Le rapport inter-inspection sur « l'évaluation de l'organisation et de l'articulation du travail entre les services régionaux et départementaux de l'Etat » d'Avril 2019

La lecture de ces rapports illustre d'ailleurs avec précision les motifs qui peuvent pousser à l'inter-départementalisation. Ainsi il est précisé dans le rapport sur « la mobilisation interdépartementales et interrégionale des ressources « Métiers » de l'administration territoriale de l'Etat :

**« Dans un contexte de tension sur les effectifs, la mobilisation de ressources métiers entre départements et régions reste une démarche limitée mais qui suscite l'intérêt<sup>57</sup>...Ce mode d'organisation peut ainsi résoudre l'indisponibilité d'une compétence sur place (gestion des massifs forestiers, expertise en matière chimique...), ou favoriser l'optimisation des compétences avec la nécessité de recourir à un savoir-faire pointu (faune sauvage captive...) ou obéir à une logique de gestion**

<sup>56</sup> Le décret n°2020-1545 du 9 décembre 2020 crée les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) dont la mise en place a été effective à compter du 1er avril 2021. Elles sont issues de la fusion des Unités Départementales de la Direction Régionale des Entreprises, de la Consommation, de la Concurrence, du Travail et de l'Emploi (UD-DIRECCTE) avec les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS). Le rapprochement des deux réseaux cohésion sociale et travail-emploi vise à promouvoir une approche globale de l'insertion sociale et professionnelle pour mettre en place un parcours de sortie de la pauvreté par l'accès à l'emploi et une meilleure articulation des politiques d'insertion économiques avec celles portant sur l'insertion sociale. Pareillement, les DDCSPP sont devenues les directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETSPP).

<sup>57</sup> En gras dans le texte du rapport cité.

qui dépasse les frontières administratives (cours d'eau...). Dans certains cas, il s'agit également des transitions plus ou moins temporaires dans la gestion de sureffectifs ou de sous-effectifs au regard des effectifs cibles<sup>58</sup> »<sup>59</sup>

Au-delà des stricts motifs liés aux questions relatives aux ressources humaines, que celles-ci soient de nature adéquation missions-moyens ou préservation-développement de « compétences rares », les rapports cités évoquent aussi la dimension qualité de service rendu à l'utilisateur et le renforcement de l'échelon départemental. Ainsi il est écrit dans le rapport sur l'inter-départementalisation des missions de DDCS(PP) et des DRJSCS :

« La mission IGAS-IGJS a déterminé des conditions de réussite (de l'inter-départementalisation) fondées sur la nécessité de convaincre les acteurs locaux via les avantages de l'inter-départementalisation, tant en termes de renforcement de l'échelon départemental, de valorisation des compétences, de qualité de service rendu à l'utilisateur que de réversibilité et modularité. »<sup>60</sup>

Force est de constater que le cadre susceptible de justifier le processus d'inter-départementalisation des missions est bien connu et qu'il s'agit pour les services dans un contexte de forte pression sur les effectifs d'optimiser la réalisation des missions dans le cadre d'une préoccupation permanente sur le niveau du service rendu aux usagers.

### L'intérêt du cadre porté par le code du travail

L'examen de ce qui se fait dans le champ travail est intéressant, d'une part car il s'agit d'un contexte d'élaboration du droit plus « délocalisé » que ce qui est constaté pour l'ensemble des autres cadres juridiques qui encadrent l'exercice des services de l'Etat, et d'autre part car il fait l'objet de garanties prises par l'Etat français sur la scène internationale.

En effet, et c'est une particularité très forte de l'élaboration de la règle en droit du travail, toute une partie du cadre juridique applicable dans la relation existant entre l'employeur et ses salariés est de construction interne à la branche voire à l'entreprise.

Le code du travail comporte certes une partie législative et réglementaire et ces parties doivent aussi respecter des engagements internationaux pris par la France y compris dans le cadre européen<sup>61</sup> mais ces dispositions sont générales et sont principalement « d'ordre public ».

Au-delà et en complément de celles-ci, les partenaires sociaux sont libres de compléter et donc « quelque part » d'écrire la règle via les conventions collectives, les accords de branches, les accords d'entreprise. Ce processus, qui a toujours existé et qui avait initialement pour but de répondre à un besoin de dialogue social au sein de l'entreprise tout en s'assurant de la compatibilité des droits obtenus localement avec la réalité économique de l'entreprise, n'a cessé de s'amplifier aux cours de ces dernières décennies avec les différentes réformes conduites sur le droit du travail.

---

<sup>58</sup> Le rapport ne cite pas d'exemples mais la mission a trouvé un cas illustrant cette situation au sein de la région Pays de Loire. Dès 2017 la DIRECCTE Pays de Loire avait mis en place une gestion interdépartementale des titres professionnels du Ministère du travail en faisant prendre en charge par l'unité départementale de la Vendée confrontée à un sureffectif d'agents dans le service les titres professionnels de l'unité départementale de la Loire-Atlantique qui devait faire face au départ de l'agent qui suivait ce dispositif.

L'organisation mise en place était la suivante. L'UD de la Vendée devait assurer le contrôle des procès-verbaux des cessions, éditer les parchemins, assurer le processus de leur signature, adresser les parchemins aux titulaires, etc.). La valorisation des acquis de l'expérience continuait d'être suivie par l'unité départementale de la Loire-Atlantique et le contrôle des plateaux techniques était assuré par le service régional de contrôle. Cette organisation n'a pas été accompagnée de transfert d'effectif entre la Loire-Atlantique et la Vendée. Les conséquences liées à l'évolution du plafond d'emploi de la région mettent à l'heure actuelle à mal cette organisation du fait des difficultés rencontrées par la DDETS de la Vendée à poursuivre avec les effectifs mis à sa disposition la mission qu'elle assurée jusqu'à présent pour le département de la Loire-Atlantique.

<sup>59</sup> Synthèse du rapport sur la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « Métiers » de l'administration territoriale de l'Etat p.7

<sup>60</sup> Synthèse du rapport de la mission relative à l'inter-départementalisation des missions des DDCS(PP) et des DRJSCS p.4

<sup>61</sup> Il y en a par exemple sur le temps de travail.

Ce processus original d'élaboration du droit repositionne fondamentalement la question de l'expertise à laquelle doit répondre un service de contrôle dans le cadre de ces missions dans la mesure où de facto c'est bien au niveau territorial, au plus proche de l'entreprise périclète d'élaboration du droit spécifique qui lui sera applicable, que peut s'acquérir, se maintenir et se développer « la compétence rare » qui permettra au service de l'Etat de l'accompagner et de la contrôler.

A l'extrême opposé de la pyramide des normes, la pertinence de l'organisation choisie par l'Etat doit répondre à des exigences garanties par les conventions internationales de l'organisation internationale du travail, qui s'imposent au droit français<sup>62</sup>, et notamment de la convention 81 sur l'inspection du travail datant de 1947 et ratifiée par la France dont il convient de rappeler quelques articles clés.

Article 4 : « pour autant que cela sera compatible avec la pratique administrative du Membre, l'inspection du travail sera placée sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale... »

Article 6 : « le personnel de l'inspection sera composé de fonctionnaires publics dont le statut et les conditions de service leur assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure induite »

Article 7 : « ...les inspecteurs du travail seront recrutés uniquement sur la base de l'aptitude du candidat à remplir les tâches qu'il aura à assumer... »

Article 10 : « le nombre des inspecteurs sera suffisant pour permettre d'assurer l'exercice efficace des fonctions du service d'inspection et sera fixé en tenant compte :

- (a) De l'importance des tâches que les inspecteurs auront à accomplir, et notamment :
  - (i) Du nombre, de la nature, de l'importance et de la situation des établissements assujettis au contrôle de l'inspection ;
  - (ii) Du nombre et de la diversité des catégories de travailleurs qui sont occupés dans ces établissements ;
  - (iii) Du nombre et de la complexité des dispositions légales dont l'application doit être assurée... »

L'organisation internationale du travail a eu l'occasion de préciser que non seulement les inspecteurs du travail mais aussi leur hiérarchie devaient avoir une formation suffisante leur permettant d'assurer les missions attendues et définies dans la convention ici rappelée<sup>63</sup>.

En France, le code du travail, qui fait du Directeur général du travail l'autorité centrale de coordination sur les agents de l'inspection du travail (article R 8121-13 du Code du travail), confère le pouvoir de « créer des services interdépartementaux ou régionaux pour garantir l'adaptation du fonctionnement du système d'inspection du travail aux particularités de la région » (article R 8122-6 du Code du travail).

Ces articles font quelque part, si on peut utiliser cette expression, du directeur général du travail le garant de la qualité de la signature de la France en matière de fonctionnement du système d'inspection du travail.

---

<sup>62</sup> Les normes internationales du travail sont des instruments juridiques élaborés par l'organisation internationale du travail qui définissent les principes et les droits minimaux au travail. Il s'agit soit de **conventions**, qui sont des traités internationaux juridiquement contraignants, pouvant être ratifiés par les États Membres, soit de **recommandations**, qui servent de principes directeurs ayant un caractère non contraignant.

<sup>63</sup> Ce point fait actuellement l'objet de travaux dans le but d'en assurer le respect dans le cadre de la réforme du réseau intervenue par la DDisation des ex unités départementales des DIRECCTE devenues DREETS.

## Que les fortes tensions actuelles sur les plafonds d'emploi relancent à présent

### Un plafond d'emploi sous tension

Le réseau territorial constitué des DREETS/DEETS/DDETS/DDETSPP sur la base de l'enquête activité opérationnelle (EAO) comptait au 1<sup>er</sup> avril 2021, date de sa mutation, 11 346 ETP. Encore faut-il rappeler que c'est un réseau interministériel dont les équipes répondent aux politiques et aux orientations portées par cinq ministères et secrétaires d'Etat différents, sept directions d'administrations centrales métiers<sup>64</sup>, deux délégations interministérielles<sup>65</sup> et une agence<sup>66</sup>.

Dans la présente note on ne s'attachera qu'aux agents portés par les BOP travail-emploi et cohésion sociale.

### Secteur travail

3 895 ETP soit 34% des ETP du réseau sont consacrés au domaine travail qui a perdu en moyenne entre 2018 et 2021 2,7 % de ses effectifs en moyenne annuelle retraitée.

Les effectifs sont majoritairement affectés (85% d'entre eux) au niveau départemental.

Pour autant l'inter-départementalisation n'est pas ignorée de ce secteur qui en a une pratique « historique » si on se souvient qu'antérieurement à la fusion des inspections du travail tant les secteurs de l'inspection du travail transport, que les secteurs de l'inspection du travail agricole pouvaient avoir un périmètre interdépartemental si le nombre d'entreprises ou de salariés présents dans un département était insuffisant.

Cette antériorité, ainsi que les dispositions de la convention OIT sus rappelée, ont permis à la Direction générale du travail de définir le volume et la répartition des moyens par territoire en tenant compte d'inducteurs de charge :

- Un inspecteur du travail pour 10 000 salariés et 1 000 établissements ;
- Un assistant de contrôle chargé d'assister l'inspecteur du travail pour 4 agents de contrôle ;
- Une unité régionale d'appui et de contrôle en matière de travail illégal par région et 7% de la région des agents de contrôle affectés en URACTI avec possibilité de répartir ceux-ci au niveau départemental selon la configuration économique et géographique de la région. Il est à noter que l'association du corps préfectoral est très forte puisque le préfet de département co-préside avec le procureur de la République le CODAF où sont présentés et examinés les résultats de l'activité de l'URACTI.
- Une dotation minimale de toute unité de contrôle d'au moins 6 à 7 agents de contrôle<sup>67</sup>
- Un service de renseignement ;
- Etc.

Cette organisation semble avoir été favorable à la mise en place de réelles coopérations interdépartementales puisque celles-ci peuvent être observées dans chaque région.

---

<sup>64</sup> DGCS, DGT, DGEFP, DARES, DREES, DGE, DGCCRF

<sup>65</sup> DIHAL, DIPLP

<sup>66</sup> ANCT

<sup>67</sup> Les unités de contrôle (UC) sont des services encadrés par un responsable d'unité de contrôle, issu du corps de l'inspection du travail, qui dirige, anime les inspecteurs du travail affectés dans les sections incluses dans le périmètre géographique ou sectoriel de son unité.

En effet, outre l'URACTI présente dans toutes les régions, quelques régions ont mis en place des unités de contrôle inter-départementales. On peut citer :

- La région Nouvelle Aquitaine avec une unité de contrôle interdépartementale couvrant toute la région amiante, une unité de contrôle interdépartementale couvrant toute la région « grandes opérations BTP », une unité de contrôle interdépartementale rattachée à l'unité départementales des Pyrénées-Atlantiques ;
- La région Auvergne-Rhône-Alpes avec une unité de contrôle interdépartementale du Rhône rattachée à l'unité départementale de l'Isère sur le contrôle des entreprises Seveso, une unité de contrôle à compétence interdépartementale sur le transport routier rattachée à l'unité départementale de la Drôme ;
- La région Bourgogne-Franche-Comté avec une unité de contrôle interdépartementale rattachée à l'unité départementale du territoire de Belfort, une unité interdépartementale à compétence régionale transport routier ;
- La région Ile-de-France avec une unité de contrôle interdépartementale rattachée à l'unité départementale de Seine-Saint-Denis, deux unités de contrôle interdépartementales rattachées à l'unité départementale du Val de Marne.

### Secteur emploi

Ce secteur emploie 2 029 ETP soit 18% des effectifs du réseau au 1er avril 2021. Entre 2018 et 2021 les effectifs de ce secteur ont connu une évolution annuelle moyenne positive de + 7,7%. Pour autant il convient d'être prudent avec ce constat car une partie non négligeable de cette évolution (+182 ETP) est en fait liée au recrutement de CDD destinés à gérer l'activité partielle liée à la crise sanitaire<sup>68</sup>

La répartition des effectifs entre les échelons régionaux et le niveau départemental est le suivant. 1 248,5 ETP soit 61% des effectifs travaillent au niveau départemental et 642,6 ETP soit 32% des effectifs sont affectés en région.

Rappelons que le secteur emploi-formation formait jusqu'en avril 2021 avec les agents issus de la Direction générale aux entreprises le pôle 3<sup>E</sup>. Les agents de la DGE ont connu sur la période une réduction de 44,5% sur la période 2018-2021 et sont principalement affectés en région (88% des effectifs)

### Cohésion sociale

L'essentiel des effectifs du secteur cohésion sociale est « porté » par le P124. Outre la tension liée à l'évolution du plafond d'emploi, le secteur connaît un « émiettement » de ses missions qu'illustre bien la cartographie des missions assurées par le champ solidarité.

#### *Des effectifs sous fortes tensions*

Au 1 avril 2021 les effectifs du P 124 s'élèvent à 2 299,5 ETP (environ 20% des effectifs des DREETS et des DDETS(PP))

Entre 2012 et 2021, la réduction des effectifs portés par la P124 a été de 7% (4% sur la période comprise entre 2018 et 2021). Pour cette dernière période dans un contexte de mise en place d'OTE et de « retour » de l'Etat sur des politiques parfois décentralisées depuis de très nombreuses années.

Les conséquences de cette évolution pour les services déconcentrés sont de surcroît aggravées par l'évolution du périmètre actuel des missions de la DGCS.

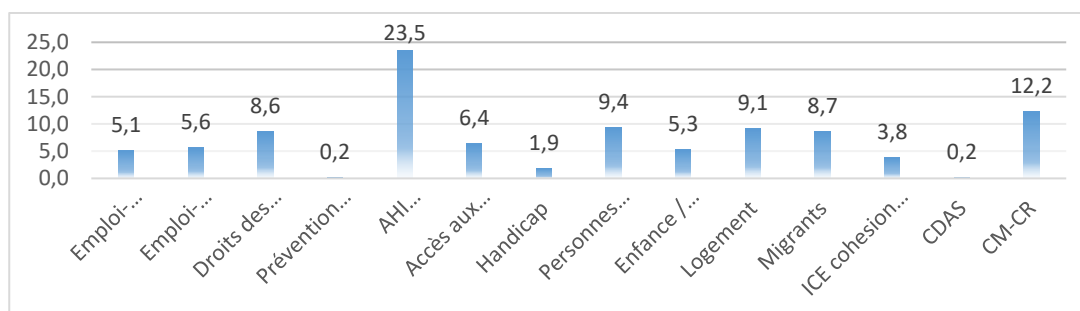
---

<sup>68</sup> En retraçant cette dotation exceptionnelle on obtient le résultat suivant 1 847,5 ETP soit 16,3% des effectifs du réseau travaillent dans le secteur emploi. Ce qui ramène l'évolution positive à 8% sur l'ensemble de la période 2018-2021

*Un « émiettement » important des missions devant être assurées.*

Les missions assignées aux services sont multiples (aide alimentaire, hébergement d'urgence, accès aux droits, handicap, famille et enfance, personnes vulnérables, emploi-formation, lutte contre la pauvreté et la précarité, etc.)

Tableau n°1 : Ventilation des effectifs sur le champ solidarités hors politique de la ville (en pourcentage)



Source DGCS

### Qui relancent la réflexion sur l'opportunité de développer l'inter-départementalisation

Trois facteurs concourent à relancer la réflexion, tant au niveau national que local, sur l'opportunité à développer l'inter-départementalisation au sein des services déconcentrés des ministères sociaux.

Le premier est la recherche d'organisations permettant d'accroître le professionnalisme des agents, l'harmonisation des interventions des services de l'Etat. Se retrouvent dans cette catégorie nombre des inter-départementalisations mises en place par la DGT (UC interdépartementales soit pour des raisons géographiques, soit pour des raisons liées aux caractéristiques propres du secteur contrôlé (amiante, entreprises d'une zone aéroportuaire, entreprises SEVESO, entreprises de transport, etc.). Il est à noter que la décision bien de la compétence du DGT est prise suite à une étroite collaboration de l'échelon territorial.

Le second répond à une dynamique que connaissent d'autres services de l'Etat et qui vise à la mise en place de plateformes permettant une optimisation de la réponse apportée aux usagers dans le cadre d'un processus harmonisé entre plusieurs départements. Les Plateformes de réponses téléphoniques pour les services de renseignement téléphonique aux usagers, plateformes interdépartementales créées par le ministère de l'intérieur dans le cadre de la main d'œuvre étrangère suite au transfert de cette mission portée jusqu'alors par le ministère du travail entrent dans cette catégorie.

La troisième vise à trouver une solution de poursuite des activités, pouvant aller dans certains cas de repositionnement de l'Etat sur des politiques décentralisées, dans un contexte de forte tension sur l'évolution du tableau des emplois. On peut citer en exemple dans le secteur emploi les effectifs consacrés pour réinvestir l'apprentissage et la formation professionnelle dans le cadre du suivi du plan d'investissement dans les compétences et dans le secteur de la cohésion sociale le réinvestissement de la protection de l'enfance.

Cette dernière réflexion est aussi bien conduite au plan national qu'au niveau local. Elle prend appui sur une revue des missions qui est en cours au sein des différentes directions métiers des ministères sociaux sous l'égide du secrétariat général dans le cadre, pour ce que la mission a pu noter, d'une association forte des échelons locaux.



A titre d'exemples non exhaustifs on peut citer pour les initiatives portées par le niveau local les réflexions entamées dans certaines régions. On peut citer à ce titre celles qui sont en cours en région Grand-Est et qui concernent :

- ✓ *enregistrement des contrats d'apprentissage des employeurs publics ;*
- ✓ *traitement des ATD (Allocation Temporaire Dégressive) ;*
- ✓ *gestion du FNE Formation ;*
- ✓ *politique du titre / VAE.*
- ✓ *Agrément **ESUS** (Entreprises agréées Solidaires d'Utilité Sociale)*
- ✓ *services à la personne.*



## Annexe n° 13 : L'organisation spécifique du système d'inspection du travail

Le système d'inspection du travail (SIT) comprend :

- l'ensemble des actions liées au contrôle du respect de la législation du travail et des agents qui y sont associés dans toutes leurs attributions (encadrement, agents de contrôles eux-mêmes et assistants),
- l'ensemble des actions liées au pilotage de la politique du travail et à l'animation des services (chefs de service et appui à l'action du SIT),
- l'ensemble des actions relevant des relations et de la réglementation du travail (enregistrement des accords d'entreprise, homologation des ruptures conventionnelles, gestion des conseillers du salarié, traitement et instruction des amendes administratives et des transactions pénales, médailles du travail, etc.),
- l'ensemble des actions liées à l'accès au droit assuré par les services renseignements auprès des usagers.

La particularité de ce système est d'être organisé dans le cadre d'une ligne hiérarchique spécifique non soumise à l'autorité préfectorale dont le principe est posé par des conventions internationales ratifiées par la France.

### Le cadre posé par la convention n°81 de l'Organisation Internationale du travail impacte fortement l'organisation du SIT

En effet, la pertinence de l'organisation choisie par l'Etat doit répondre à des exigences garanties par les conventions internationales de l'organisation internationale du travail, qui s'imposent au droit français<sup>69</sup>, et notamment de la convention 81 sur l'inspection du travail datant de 1947 et ratifiée par la France dont il convient de rappeler quelques articles clés.

Article 4 : « pour autant que cela sera compatible avec la pratique administrative du Membre, l'inspection du travail sera placée sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale... »

Article 6 : « le personnel de l'inspection sera composé de fonctionnaires publics dont le statut et les conditions de service leur assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue »<sup>70</sup>

Article 7 : « ...les inspecteurs du travail seront recrutés uniquement sur la base de l'aptitude du candidat à remplir les tâches qu'il aura à assumer... »

Article 10 : « le nombre des inspecteurs sera suffisant pour permettre d'assurer l'exercice efficace des fonctions du service d'inspection et sera fixé en tenant compte :

- (b) De l'importance des tâches que les inspecteurs auront à accomplir, et notamment :
  - (iv) Du nombre, de la nature, de l'importance et de la situation des établissements assujettis au contrôle de l'inspection ;

<sup>69</sup> Les normes internationales du travail sont des instruments juridiques élaborés par l'organisation internationale du travail qui définissent les principes et les droits minimaux au travail. Il s'agit soit de **conventions**, qui sont des traités internationaux juridiquement contraignants, pouvant être ratifiées par les États Membres, soit de **recommandations**, qui servent de principes directeurs ayant un caractère non contraignant.

<sup>70</sup> Eu égard à sa mission de contrôle des obligations des employeurs, de conseil et de médiation auprès de l'ensemble des parties en présence au sein de l'entreprise, la confiance entre les usagers et les agents du système d'inspection du travail est capitale et a conduit à la mise en place d'un code de déontologie. Celui-ci est prévu par l'article 117 de la loi n°2016-1088 du 8 août 2016 et est défini par la décret en Conseil d'Etat n°2017-541 du 12 avril 2017 codifié dans le code du travail sous les articles R 8124-1 à R 8124-33.

- (v) Du nombre et de la diversité des catégories de travailleurs qui sont occupés dans ces établissements ;
- (vi) Du nombre et de la complexité des dispositions légales dont l'application doit être assurée... »

Le respect de ces dispositions fait l'objet d'une vigilance particulière assurée par le Conseil national de l'inspection du travail (CNIT) qui selon les dispositions de l'article D 8121-1 du Code du travail est

« ... institué auprès du ministre chargé du travail, contribue à assurer, par ses attributions consultatives auprès du ministre, l'exercice des missions et garanties de l'inspection du travail telles qu'elles sont notamment définies par les conventions n° 81 et n° 129 de l'OIT sur l'inspection du travail et par le présent code. »

En vertu des dispositions de l'article D 8121-2 du code du travail tout agent participant aux missions de l'inspection du travail peut saisir le CNIT des conditions d'exercice de sa mission.

« Le Conseil national de l'inspection du travail peut être saisi par tout agent participant aux activités de contrôle de l'inspection du travail de tout acte d'une autorité administrative de nature à porter directement et personnellement atteinte aux conditions dans lesquelles il doit pouvoir exercer sa mission.

Le conseil se prononce sur la recevabilité de la saisine. Dans le cas où elle est recevable, il procède à l'instruction du dossier, informe l'autorité centrale, qui présente ses observations si elle le juge utile et rend un avis motivé transmis au ministre chargé du travail et, le cas échéant, au ministre dont relève l'agent et notifié à l'agent. »

C'est aussi le code du travail (article R 8121-13) qui définit l'autorité centrale en charge de remplir vis-à-vis de l'inspection du travail les missions définies par la convention n°81 de l'OIT.

« La direction générale du travail a autorité sur les services déconcentrés et est chargée de l'application de la convention n° 81 de l'Organisation internationale du travail (OIT) du 11 juillet 1947 sur l'inspection du travail, ainsi que de la convention n° 129 du 25 juin 1969 sur l'inspection du travail en agriculture, de la convention n° 178 du 22 octobre 1996 et des règles 5.1.4 à 5.1.6 du titre 5 de la convention de travail maritime 2006 sur l'inspection des conditions de travail et de vie des gens de mer.

Elle exerce à ce titre pour les agents de l'inspection du travail la fonction d'autorité centrale, d'organe central et d'autorité centrale de coordination prévue par ces conventions.

Elle a autorité sur les agents de l'inspection du travail dans le champ des relations du travail.

Elle fixe les modalités de coordination entre les différentes unités de contrôle du système d'inspection. »

C'est au titre de sa mission d'organisation que la DGT « Contribue à la définition des principes de l'organisation du réseau territorial » (art.R 8121-14 2° du code du travail).

Cette contribution se fait à partir de propositions provenant des directeurs régionaux de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités.

En effet, au niveau régional, le directeur régional de la DREETS se voit confier des pouvoirs particuliers au regard de l'art. R8122-1 du code du travail modifié par le décret n°2020-1545 du 9 décembre 2020 issu de la réforme OTE.

Ainsi, le directeur régional de la DREETS « organise le système d'inspection du travail dans la région, répartit les effectifs aux échelons régional et départemental et s'assure de l'adaptation des moyens humains et matériels dévolus au système d'inspection du travail. »

Il dispose dans ce cadre d'une « autorité sur les directeurs départementaux de l'emploi, du travail et des solidarités et les directeurs départementaux de l'emploi, du travail, des solidarités et de la

protection des populations pour l'exercice des missions relevant des actions d'inspection de la législation du travail. » (art. R8122-2 du code du travail).

L'ensemble de cet arsenal juridique participe bien à l'émergence d'une ligne hiérarchique spécifique indépendante du préfet visant à répondre aux exigences portées par les conventions de l'OIT.

## 5 Une élaboration particulière du droit qui donne toute son importance à la proximité

Une autre particularité forte de la réglementation du travail tient à la modalité particulière d'élaboration des règles de droit applicable à la relation de travail entre un salarié et son employeur.

En effet, afin de tenir compte de la réalité économique, forcément différente d'une branche à l'autre et d'une entreprise à l'autre, une part conséquente de la réglementation applicable est de construction locale et se met en place dans le cadre d'une concertation entre les partenaires sociaux. Ce phénomène va d'ailleurs en s'accroissant et en se délocalisant au niveau de l'entreprise avec les dernières réformes du droit du travail. Il est même à noter qu'en l'absence de représentation du personnel au sein de son entreprise, un employeur peut tout à fait conclure des accords en s'appuyant sur une consultation auprès de l'ensemble de ses salariés.

Ce mécanisme tout à fait spécifique d'élaboration du droit explique l'importance de la proximité dans la relation entreprise-salariés-agents de contrôle. C'est au plus près du terrain que l'expertise existe. De fait, 85% des effectifs de la sphère travail exercent leur mission au niveau départemental.

Pour autant cette organisation spécifique n'exclut pas le recours à l'inter départementalisation. Rappelons que celle-ci a été historiquement mise en œuvre en matière d'inspection du transport ou de l'agriculture lorsque le nombre d'entreprises présentes dans un département était insuffisant pour justifier la présence d'un agent de contrôle dédié.

La mise en place d'organisations inter départementales est en effet prévu par l'article R 8122-3 du Code du travail.

Les unités de contrôle inter départementales, comme toutes les autres unités de contrôle, sont créées par arrêté du ministre du travail (art. R 8122-5 ) et cet arrêté est pris sur proposition du directeur régional.

« Il peut également créer des services interdépartementaux ou régionaux pour garantir l'adaptation du fonctionnement du système d'inspection du travail aux particularités de la région. » (art. R 8122-6)

Pour ce faire tant le volume que la répartition des moyens par territoire sont approchés en tenant compte d'inducteurs de charge :

- Un inspecteur du travail pour 10 000 salariés et 1 000 établissements<sup>71</sup> ;
- Un assistant de contrôle chargé d'assister l'inspecteur du travail pour 4 agents de contrôle ;
- Une unité régionale d'appui et de contrôle en matière de travail illégal par région et 7% de la région des agents de contrôle affectés en URACTI avec possibilité de répartir ceux-ci au niveau départemental selon la configuration économique et géographique de la région. Il est à noter que l'association du corps préfectoral est très forte puisque le préfet de département co-préside avec le procureur de la République le CODAF où sont présentés et examinés les résultats la part de l'activité de l'URACTI réalisée dans le cadre du CODAF.
- Une dotation minimale de toute unité de contrôle d'au moins 6 à 7 agents de contrôle<sup>72</sup>
- Un service de renseignement ;

<sup>71</sup> Cet indicateur est d'ailleurs un pivot car l'appréciation globale finale prend aussi en compte outre le nombre d'établissements et de la complexité ou de la difficulté offerte par le tissu économique (ex : beaucoup d'entreprises industrielles)

<sup>72</sup> Les unités de contrôle (UC) sont des services encadrés par un responsable d'unité de contrôle, issu du corps de l'inspection du travail, qui dirige, anime les inspecteurs du travail affectés dans les sections incluses dans le périmètre géographique ou sectoriel de son unité.

- Etc.

### Un recours réel à l'inter départementalisation

Cette organisation semble avoir été favorable à la mise en place de réelles coopérations interdépartementales puisque celles-ci peuvent être observées dans chaque région.

En effet, outre l'URACTI présente dans toutes les régions, quelques régions ont mis en place des unités de contrôle interdépartementales. On peut citer :

- La région Nouvelle Aquitaine avec une unité de contrôle interdépartementale couvrant toute la région amiante, une unité de contrôle interdépartementale couvrant toute la région « grandes opérations BTP », une unité de contrôle interdépartementale rattachée à l'unité départementales des Pyrénées-Atlantiques ;
- La région Auvergne-Rhône-Alpes avec une unité de contrôle interdépartementale du Rhône rattachée à l'unité départementale de l'Isère sur le contrôle des entreprises Seveso, une unité de contrôle à compétence interdépartementale sur le transport routier rattachée à l'unité départementale de la Drôme ;
- La région Bourgogne-Franche-Comté avec une unité de contrôle interdépartementale rattachée à l'unité départementale du territoire de Belfort, une unité interdépartementale à compétence régionale transport routier ;
- La région Ile-de-France avec une unité de contrôle interdépartementale rattachée à l'unité départementale de Seine-Saint-Denis, deux unités de contrôle interdépartementales rattachées à l'unité départementale du Val de Marne.

De jure l'ensemble des dispositions, qu'elles soient issues de conventions internationales ou de dispositions légales et réglementaires nationales, renvoient à deux objectifs sur lesquels se fondent les coopérations interdépartementales dans le champ travail. Le premier est d'avoir un nombre d'agents de contrôle suffisant pour exercer les contrôles et le second est de s'assurer de la compétence de ces agents de contrôle sur les secteurs d'activités et les réglementations rencontrées (articles 7 et 10 de la convention 81 de l'OIT).

**Annexe n° 14 : Guide pratique pour la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers » de l'administration territoriale de l'Etat ( DGAFP – 2015)**

**Guide pratique pour la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers » de l'administration territoriale de l'Etat**



**D**ans certains domaines de politiques publiques, qui exigent des compétences « critiques »<sup>1</sup>, il est nécessaire de rechercher les moyens de mobiliser ces dernières au mieux, sur un territoire donné. Cette mobilisation peut créer, par des coordinations géographiques plus larges, les conditions d'un exercice interdépartemental ou interrégional des compétences. Le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013 a décidé que les textes législatifs et réglementaires qui feraient obstacle à cet objectif devaient être adaptés pour faciliter, en toute sécurité juridique, ces évolutions.

Le présent guide pratique s'inscrit dans ces orientations. Ces dernières reposent, d'une part, sur une démarche de cartographie régionale des compétences critiques de l'administration territoriale de l'Etat. Cette démarche est conduite par les plates-formes régionales d'appui interministériel à la GRH (PFRH), sur la base des travaux qu'elles mènent au plan territorial en matière de repérage des compétences au titre de la GPEEC interministérielle ainsi que des travaux conduits au plan national par les ministères pour identifier les compétences critiques relevant de leur périmètre d'intervention. D'autre part, les ministères sont chargés de recenser l'ensemble des dispositions qui régissent l'exercice des pouvoirs de contrôle et d'inspection, d'enquête, de recherche ou de constatations d'infractions afin de permettre une intervention, au niveau national, par les agents de l'Etat concernés. La limite des dispositifs juridiques permettant une mobilisation interdépartementale et interrégionale des services ou agents investis de missions de contrôle réside en effet dans leur habilitation, légale ou réglementaire, à exercer sur un territoire limité.

Ce guide pratique, sur la base des travaux conduits par la mission inter-inspections relative à la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers » de l'administration territoriale de l'Etat, vise à répondre aux questions suivantes :

1. Pourquoi recourir à la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers » ?
2. Quels sont les outils juridiques de la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers » ?
3. Quelles sont les conditions de la mise en œuvre locale de la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers » ?

<sup>1</sup> Les compétences critiques sont définies comme les compétences à la fois indispensables, longues à acquérir ou difficiles à transmettre et rares (détenues par un petit nombre d'agents) tant au niveau national qu'aux niveaux régional ou départemental.

## 1. Pourquoi recourir à la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers » ?

*Le besoin est régulièrement exprimé de pouvoir procéder localement, de manière ponctuelle ou pérenne, à la mise en commun des moyens pour la réalisation de certaines missions mobilisant des compétences critiques. Cette mise en commun peut aboutir à mobiliser des moyens dans un cadre interdépartemental ou interrégional.*

*La phase de diagnostic (identification des besoins, capacité à y répondre par la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources) constitue un préalable indispensable à la conduite d'une telle démarche. Elle doit notamment prendre en compte l'objectif de lisibilité, tant vis-à-vis des partenaires extérieurs que dans l'organisation des relations hiérarchiques.*

### a) A quels besoins cette démarche répond-elle ?

La mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers » peut être initiée pour satisfaire différents types de besoins :

- l'indisponibilité provisoire d'une compétence nécessaire, dans l'attente de la mise en œuvre de dispositifs adéquats de ressources humaines (formation, recrutement,...) ;
- l'optimisation des compétences ou la nécessité d'un savoir-faire pointu n'exigeant pas une présence permanente sur l'ensemble du territoire ;
- la logique de gestion au-delà des frontières administratives, compte tenu des spécificités géographiques propres à l'exercice de certaines missions (cours d'eau, massifs,...).

Il convient de distinguer les cas de recours pérennes (gestion au-delà des frontières administratives, nécessité d'un savoir-faire pointu) et les cas de recours temporaires (indisponibilité d'une compétence) à la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers ». Les outils juridiques répondant à cette typologie sont précisés ci-dessous (voir point 2).

### b) Quelle forme cette démarche prend-elle ?

La mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers » est une coopération entre les services déconcentrés qui se traduit opérationnellement selon différentes modalités :

- des équipes départementales en appui d'autres équipes départementales de la même région ou de régions différentes ;
- des équipes régionales en appui d'autres équipes régionales ;
- des équipes régionales en appui des équipes départementales ;
- des équipes départementales en appui des équipes régionales.

Ce dispositif concerne les préfectures de région et de département, les directions régionales et départementales. Il est à noter que la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers » peut utilement se faire au profit d'un département autre que le chef-lieu de région.

### c) Qu'est-ce que n'est pas cette démarche ?

La mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers » doit être un mode particulier d'exercice des missions dans le cadre d'une modularité locale. Elle ne doit donc pas être :

- une organisation visant à pallier l'insuffisance durable des moyens ;
- une démarche initiée au niveau national indépendamment des spécificités locales ;
- une nouvelle répartition des compétences qui supposerait de modifier les décrets d'organisation définissant les missions de chaque catégorie de directions.

Le protocole d'engagements de service, prévu par la [circulaire du 7 juillet 2008 du Premier ministre relative à l'organisation de l'administration départementale de l'Etat](#), n'entre pas dans le champ de cette démarche. Arrêté par le préfet de région, après avis en comité de l'administration régionale, il a vocation à organiser les relations entre le préfet de département et les unités territoriales des directions régionales dans le cadre de leurs compétences respectives.

Contrairement à la pratique observée, le protocole d'engagement de service ne permet donc aucunement de créer un lien juridique entre les services déconcentrés et se borne à organiser les relations juridiquement préétablies. Il fixe uniquement les modalités concrètes permettant de faire vivre l'autorité fonctionnelle inscrite dans le décret du 29 avril 2004 dont dispose le préfet de département sur chacun des directeurs régionaux.



## 2. Quels sont les outils juridiques de la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers » ?

*La mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers » peut être organisée de manière pérenne ou de manière temporaire. Différents dispositifs juridiques existent pour ces deux catégories de recours.*

### a) Quels sont les dispositifs pérennes ?

Les dispositifs pérennes de la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers » sont mis en œuvre au niveau national :

- l'attribution à un service déconcentré d'une mission interdépartementale ou interrégionale : l'article 24 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements permet à un ministre d'attribuer une mission interdépartementale ou interrégionale à un service déconcentré pour la réalisation de certaines missions (missions d'étude, d'expertise, d'appui technique à la maîtrise d'ouvrage, de prévention, d'alerte, de contrôle et d'inspection technique et de préparation d'actes administratifs relevant de l'Etat) ;
- l'exercice de missions interdépartementales par les directions départementales interministérielles : l'article 7 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles permet le mandatement pérenne d'une DDI pour exercer des missions pour le compte d'un préfet d'un autre département, dans le cadre d'une mise sous autorité fonctionnelle. Ce dispositif est mis en œuvre par l'arrêté du 12 janvier 2010 modifié relatif aux missions interdépartementales des directions départementales interministérielles. A titre d'illustration, la DDT de la Dordogne réalise l'instruction des demandes d'autorisation de transports exceptionnels pour les cinq départements de la région Aquitaine.

Par ailleurs, pour ce qui concerne l'autorité fonctionnelle sur un service dont le siège est situé hors du ressort territorial, l'article 18 du décret du 29 avril 2004 précité dote les préfets d'une autorité fonctionnelle, sur leur territoire, sur les chefs de services à compétence interdépartementale ou interrégionale dont le siège est extérieur à ce territoire.

### b) Quels sont les dispositifs temporaires ?

Les dispositifs temporaires permettent de mettre en œuvre localement l'exercice interdépartemental ou l'interrégional de compétences « métiers » :

- **le préfet coordonnateur** : ce dispositif est prévu par les articles 66 et 69 du décret du 29 avril 2004 précité. Il repose sur un arrêté du Premier ministre et emporte, pour une durée limitée et éventuellement reconductible, un transfert de responsabilité au bénéfice du préfet coordonnateur ;
- **la délégation de gestion** : elle a été introduite par un décret n°2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'Etat. La délégation de gestion permet à un ou plusieurs services de l'Etat (délégant) de confier à un autre service de l'Etat (délégataire), pour une durée limitée éventuellement reconductible, la réalisation d'actes juridiques, de prestations ou d'activités déterminées concourant à l'accomplissement de leurs missions. Elle fait l'objet d'un document écrit précisant la mission confiée au délégataire, les modalités d'exécution financière et les obligations respectives des services. Ce document, cosigné par les chefs de service concernés, est soumis à l'approbation du préfet et publié. Il est à noter que la délégation de gestion ne s'accompagne pas d'une délégation de signature. Les conditions de mise en œuvre de la délégation de gestion ont été précisées par circulaire du 27 mai

2005. Il convient, ci-dessous, d'actualiser cette circulaire par deux précisions :

- la délégation de gestion n'est pas limitée au domaine des fonctions de soutien (par exemple, ressources humaines, budget, achats) et peut être utilisée pour des actions contribuant à la mise en œuvre des politiques publiques, y compris pour la réalisation de missions de contrôle et d'inspection. A titre d'exemple, il est d'ores et déjà recouru à la délégation de gestion pour le contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques ;
- la délégation de gestion permet au bénéficiaire (délégant) d'exercer une autorité fonctionnelle de facto sur le service lui venant en appui (délégataire).

### c) Comment choisir le dispositif adéquat ?

Les arbres de décisions, ci-après, permettent de préciser les cas de recours aux dispositifs pérennes et temporaires :

- la distinction entre le cas de recours pérenne sur la base de l'article 24 et le cas de recours temporaire dans le cadre d'une délégation de gestion :



- la distinction entre les cas de recours temporaires nécessitant une délégation de gestion et ceux ne nécessitant pas de formalisation :





### 3. Quelles sont les conditions de la mise en œuvre locale de la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers » ?

*La mobilisation interdépartementale et interrégionale des compétences « métiers » doit respecter des conditions indispensables à la bonne conduite de la démarche.*

#### a) Les modalités d'information et de suivi

Les modalités d'information et de suivi du recours à la mobilisation interdépartementale et interrégionale des compétences doivent être les suivantes :

- les instances locales de concertation des personnels (comités techniques du service dont relèvent les agents, du service appelé à bénéficier des compétences des agents et, le cas échéant, CHSCT<sup>2</sup>) devront formuler un avis sur les conditions de mise en œuvre de la mobilisation interdépartementale et interrégionale des compétences dans les services pour lesquels elles sont compétentes ;
- un bilan de la mobilisation interdépartementale et interrégionale des compétences et des perspectives d'utilisation de ce dispositif sera présenté et discuté en comité de l'administration régionale au moins une fois par an.

#### b) La prise en compte de l'implication des agents

Il est indispensable de reconnaître l'implication et les compétences des agents mobilisés dans un cadre interdépartemental ou interrégional. Cette reconnaissance peut prendre deux formes :

- mentionner, dans les fiches de poste des agents concernés ou susceptibles de l'être, la faculté d'être mobilisé dans un cadre interdépartemental ou interrégional de partage des ressources métiers et mentionner les éventuelles contraintes de poste liées à des coopérations interservices. L'accord de l'agent est recherché lorsqu'une dimension interdépartementale ou interrégionale apparaît sur un poste en cours d'exercice ;
- prendre en compte la participation à l'interdépartementalité ou à l'interrégionalité dans les évaluations et parcours de carrière des agents concernés.

Enfin, il convient d'inscrire le développement de l'interdépartementalité et de l'interrégionalité dans le respect des obligations de santé et de sécurité au travail. En particulier, il importe de veiller à inclure les risques spécifiques à l'exercice géographiquement étendu de missions dans la prévention des risques professionnels ainsi qu'à l'information et à la consultation régulière des comités techniques et des comités d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail.

2. Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail est notamment consulté comme le prévoit l'article 57 du décret 82-453 sur les projets d'aménagement importants modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail et notamment, avant toute modification importante des postes de travail découlant de la modification de l'outillage, d'un changement de produit ou de l'organisation du travail, avant toute modification des cadences et des normes de productivité liées ou non à la rémunération du travail. Cependant, comme le rappelle la circulaire d'application du décret pré-cité, le projet est considéré comme devant être soumis au CHSCT dans le cas où la modification des conditions de travail qui est envisagée concerne un nombre significatif de salariés et conduit, sur le plan qualitatif, à un changement déterminant des conditions de travail des salariés (conditions entendues comme matérielles et techniques de l'exécution du travail mais aussi les conditions mentales).

## ANNEXE : références utiles

---

- décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements ;
- décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles ;
- décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'Etat ;
- arrêté du 12 janvier 2010 modifié relatif aux missions interdépartementales des directions départementales interministérielles ;
- circulaire du 7 juillet 2008 du Premier ministre relative à l'organisation de l'administration départementale de l'Etat ;
- circulaire du 27 mai 2005 relative à la mise en œuvre de la délégation de gestion ;
- code de l'environnement :
  - article R213-16 : « I.-Dans chaque bassin, le directeur régional de l'environnement placé auprès du préfet coordonnateur de bassin assure, sous son autorité, la fonction de délégué de bassin. » ;
  - article R.564-1 : « La mission de surveillance et de prévision des crues et de transmission de l'information sur les crues incombant à l'Etat est assurée par des services déconcentrés ou des établissements publics. Un arrêté conjoint des ministres chargés, respectivement, de l'environnement, de l'équipement et des transports désigne, dans chacun des bassins délimités en application de l'article L. 212-1, le ou les services déconcentrés ou établissements publics auxquels cette mission est confiée, définit leur zone de compétence et détermine leurs attributions. » ;
- décret n° 2006-304 du 16 mars 2006 modifié portant création et organisation des directions interdépartementales des routes ;
- décret n° 2009-235 du 27 février 2009 modifié relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, notamment son article 3 ;
- décret n° 2010-130 du 11 février 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions interrégionales de la mer ;
- décret n° 2010-687 du 24 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'Etat dans la région et les départements d'Ile-de-France ;
- décret n° 2010-1582 du 17 décembre 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'Etat dans les départements et les régions d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon :
  - article 10 : « III. La direction de la mer Sud océan Indien exerce ses compétences dans un ressort territorial correspondant à la région de La Réunion, aux Terres australes et antarctiques françaises et à Mayotte. Elle comprend un siège à La Réunion et une unité territoriale à Mayotte. » ;
  - article 11 : « V. Sous l'autorité du ministre chargé de la mer et par dérogation aux dispositions du décret du 29 avril 2004 susvisé ou sous l'autorité des préfets compétents, selon la réglementation applicable, les attributions relatives à la sauvegarde de la vie humaine en mer, à l'habitabilité à bord des navires et à la prévention de la pollution au titre de la sécurité des navires, à l'organisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage sont exercées dans les conditions suivantes : 1° Dans les régions et les départements de Martinique, de Guadeloupe, de Guyane et dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, par la direction de la mer de la Martinique. 2° Dans la région et le département de La Réunion, à Mayotte et dans les Terres australes et antarctiques françaises, par la direction de la mer Sud océan Indien » ;



*Guide pratique pour la mobilisation interdépartementale et interrégionale  
des ressources « métiers » de l'administration territoriale de l'Etat*

- circulaire DGCCRF n°2013-01 du 7 février 2013 :
  - la convention-cadre de coopération fixe les principes et les modalités de coopération entre les directions régionales et /ou départementales afin de permettre à des agents d'exercer ponctuellement une compétence particulière en dehors de leur département d'affectation. Ce dispositif plus souple est mis en œuvre pour les agents de la DGCCRF qui sont habilités à exercer leurs pouvoirs sur l'ensemble du territoire national ;
  - la convention cadre est présentée en comité de l'administration régionale et actualisée chaque année, en fonction de l'évolution des besoins ;
- articles L.450-1 du code de commerce et L.215-1-1 du code de la consommation (habilitation nationale des agents de la DGCCRF).

*Guide pratique pour la mobilisation interdépartementale et interrégionale  
des ressources « métiers » de l'administration territoriale de l'Etat*



**Annexe n° 15 : Circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018**

*Le Premier Ministre*

n°6029/SG

Paris le 24 juillet 2018

à

Messieurs les ministres d'Etat  
Mesdames et messieurs les ministres  
Mesdames et messieurs les secrétaires d'Etat  
Mesdames et messieurs les préfets de région

*Pour information : Mesdames et messieurs les  
préfets de département*

**Objet : Organisation territoriale des services publics**

L'Etat joue dans notre pays un rôle irremplaçable pour, au plus près du terrain, garantir la sécurité des Français et assurer, non seulement l'unité de la Nation, mais aussi l'égalité des chances des femmes et des hommes comme la cohésion des territoires. Les Français sont très attachés à ce rôle et à cette place de l'Etat, garant du vouloir-vivre ensemble. Par ailleurs, depuis trente-cinq ans, l'organisation de la République est décentralisée afin de s'appuyer sur les collectivités territoriales pour servir les Français en fonction des diversités locales. Enfin, certains services publics sont aussi assurés par des opérateurs. Cette situation mérite aujourd'hui d'être analysée pour que chaque mission publique soit assurée dans les meilleures conditions et sans redondance inutile et coûteuse. Les citoyens bénéficieront ainsi d'un meilleur service public et les agents publics verront leur engagement au service de la collectivité pleinement reconnu.

Dans ce cadre, la présente circulaire porte sur l'organisation territoriale des services publics, qui est un enjeu majeur pour le Gouvernement. Il s'agit, après un diagnostic partagé, de mettre à même l'Etat de remplir au mieux ses missions de service public. Une autre circulaire de ce jour, adressée aux membres du Gouvernement, porte sur la nécessaire relance de la déconcentration et la réorganisation des administrations centrales. Ces deux actions se combinent. J'attends, dans les deux cas, vos retours et vos propositions pour la deuxième quinzaine d'octobre.

**1. Le Gouvernement a engagé le chantier de transformation de l'organisation territoriale des services publics pour mieux répondre aux attentes des citoyens et des agents**

A mesure que les efforts pour dématérialiser les démarches administratives et les services s'accroissent, les Français expriment la crainte de voir le service public s'éloigner.

Ce sentiment est accentué par la confusion qui entoure le partage des compétences entre Etat et collectivités et la perception d'une dilution des responsabilités<sup>1</sup> que les travaux du Comité « Action publique 2022 » ont documentées, de même que la Cour des comptes qui invitait, en décembre dernier, l'Etat à « rationaliser l'exercice d'un certain nombre de ses missions conduites au plan déconcentré et renoncer à disperser ses moyens dans des attributions où sa plus-value est marginale, notamment vis-à-vis des collectivités décentralisées ».

Il est vrai que les réformes successives n'ont qu'imparfaitement répondu à cette problématique. L'Etat n'a pas complètement tiré les conséquences des vagues de décentralisation et les réformes se sont concentrées sur les organisations plutôt que sur les attentes des Français.

Dans les services déconcentrés de l'Etat, les agents sont interrogatifs sur le sens de leurs missions et l'encadrement attend des leviers et des outils pour adapter les organisations aux contraintes et spécificités locales.

En outre, les services déconcentrés ont été fortement mis sous tension pour conduire leurs missions par l'accent mis sur les réductions d'effectifs, en particulier au niveau départemental, l'orientation donnée en juillet 2015 de faire porter la réduction des effectifs à deux tiers au niveau régional et un tiers au niveau départemental n'ayant pas été respectée par l'ensemble des ministères<sup>2</sup>.

**2. Renforcer la cohérence et l'efficacité de l'intervention de l'Etat sur le territoire en clarifiant les missions exercées au niveau territorial**

Un effort de clarification et de simplification des compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales doit être entrepris. Cet examen des missions doit permettre de renforcer et réaffirmer l'intervention de l'Etat là où son intervention est prioritaire, en privilégiant le maintien des services publics au plus proche des usagers.

A cette occasion, l'importance du niveau départemental doit être clairement réaffirmée. Cela devra se traduire par l'affectation des ressources à cet échelon par les responsables de budgets opérationnels de programme (RBOP).

Le même effort de mise en cohérence doit être conduit avec les opérateurs dont les missions sont parfois enchevêtrées avec celles des services déconcentrés, par exemple dans le champ social et dans celui de l'environnement.

<sup>1</sup> 85 % des Français estiment qu'il y a trop de doublons entre les services de l'Etat et ceux des collectivités locales (Ipsos, février 2017).

<sup>2</sup> - 1589 ETP en DDI et préfectures de département, - 575 ETP dans les directions régionales entre 2015 et 2016.

La clarification des compétences et la réorganisation des services déconcentrés conduiront à revoir les missions comme le dimensionnement des administrations centrales et régionales dont ils dépendent.

**a) Pour certaines missions, le rôle de l'Etat doit être réaffirmé, en renforçant si nécessaire ses moyens, en procédant à un repyramidage des compétences et des emplois, en renforçant les capacités d'expertise et en articulant les missions de l'Etat, des collectivités et des opérateurs de manière plus efficiente. Il s'agit notamment :**

- des missions de sécurité, de prévention et de gestion des crises (sécurité publique, lutte contre la radicalisation, prévention du terrorisme, sécurité civile, sécurité sanitaire et alimentaire, prévention des risques naturels ou technologiques, gestion des sinistres industriels, etc.) ;
- des missions de contrôle, de lutte contre les fraudes et d'inspection : les modalités d'exercice de ces missions seront adaptées pour une plus grande efficacité, avec par exemple l'externalisation de certains contrôles standardisés pour permettre de concentrer l'action des services de l'Etat sur les contrôles les plus complexes et les plus sensibles. L'Etat a en charge le contrôle de légalité ;
- des missions de gestion des flux migratoires ;
- de l'intervention de l'Etat en matière d'ingénierie territoriale : la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a renforcé le rôle du département en matière de solidarité territoriale (mise à disposition d'une assistance technique aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale en matière d'aménagement et d'habitat) ; les conseils régionaux ont mis en place des « centres de ressources et d'appui » sur un périmètre similaire. Mais le besoin d'Etat demeure, alors que les ressources expertes sont rares. La future agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) aura besoin de compétences d'ingénierie sur le terrain. Son périmètre d'intervention, la meilleure articulation des compétences des services de l'Etat et de ses opérateurs (ADEME, ANAH, ANRU, CEREMA), ainsi que la mobilisation des compétences des collectivités territoriales, de la Caisse des dépôts et consignations et d'Action Logement, seront prochainement précisées ;
- des missions relatives à l'environnement : une mission d'inspection précisera les modalités d'intervention de l'Etat entre missions des services déconcentrés et missions des opérateurs dans le domaine de l'eau et de la biodiversité ;
- des missions relatives au logement et à l'hébergement d'urgence ;
- des missions d'animation et de mobilisation des acteurs (opérateurs, collectivités locales, associations) de l'insertion professionnelle et de la lutte contre la pauvreté, avec un effort particulier dans les territoires de la politique de la ville ;
- des missions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- des missions relatives à la préservation du patrimoine : exercées en région et dans les unités départementales, elles doivent être réaffirmées et leur articulation revue avec l'administration centrale et les opérateurs de l'Etat dans ce domaine.

**b) Pour d'autres missions, le périmètre d'action de l'Etat peut être allégé compte tenu de l'intervention des collectivités territoriales.**

- Les compétences de développement économique (pôles « 3E » des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi - DIRECCTE) en matière de suivi des dossiers de restructuration les plus sensibles seront maintenues. En revanche, compte tenu du développement des directions « développement économique » au sein des conseils régionaux, les autres missions économiques des pôles « 3E » qui ne s'inscrivent pas dans ces priorités seront réduites, ce qui impactera les équipes en charge du développement économique au sein des DIRECCTE ;
- Par ailleurs, la compétence relative au tourisme, décentralisée depuis 2003 et bien prise en compte par les collectivités territoriales, n'a plus vocation à être exercée par l'Etat sur le terrain ;
- S'agissant des compétences relatives au logement, à la cohésion sociale (politique familiale, enfance) et à la jeunesse et à la vie associative, l'Etat demeure compétent, comme indiqué ci-dessus, en matière de :
  - logement, hébergement d'urgence et accueil de migrants ;
  - inspection et contrôle ;
  - politique de la ville, en lien avec les collectivités territoriales ;
  - égalité entre les femmes et les hommes ;

Les autres compétences, qui font l'objet d'une intrication avec les compétences des collectivités territoriales, notamment les conseils départementaux, ont vocation à être largement revues ;

- S'agissant des missions relatives au sport, l'Etat doit rester compétent sur la haute performance et assurer la réduction des inégalités territoriales en matière d'accès à la pratique sportive. Son action au niveau déconcentré en faveur du « sport pour tous » est aujourd'hui largement résiduelle par rapport à celle des collectivités territoriales. Elle sera resserrée sur les territoires carencés ;
- L'action de l'Etat en soutien à la création et aux industries culturelles peut être mieux articulée avec ce que font les collectivités territoriales ; l'une d'entre elles a déjà expérimenté une délégation de l'Etat, en mutualisant les ressources. Cette expérience est en cours d'évaluation ;
- S'agissant des demandes de permis de construire, de la taxe d'aménagement ou de l'instruction des aides à la pierre, le mouvement de décentralisation engagé doit être achevé. Ainsi, s'il n'est pas envisagé de remettre en question l'instruction par l'Etat des permis de construire relevant de sa compétence propre, l'instruction des permis pour le compte des collectivités locales, dont le périmètre s'est fortement réduit depuis la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, la liquidation des taxes relatives aux permis de construire instruits par les collectivités (voire d'autres opérations de gestion de ces taxes), et l'instruction des aides à la pierre pourraient être intégralement confiées, par convention, aux collectivités compétentes, en particulier aux agglomérations.



L'ensemble de ces orientations a vocation à clarifier la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Chaque préfet de région instruira les conséquences qu'il propose d'en tirer sur l'organisation territoriale de ses services, en incluant la nécessité de déployer dans le futur le service national universel. Ses propositions, attendues pour la deuxième quinzaine d'octobre, seront soumises à la conférence nationale de l'administration territoriale de l'Etat (CNATE).

Chaque préfet de région est également invité à faire part, dans les mêmes délais, de toute évolution de mission complémentaire qui lui semblerait pertinent de proposer.

En parallèle, chaque ministre devra documenter les conséquences de ces évolutions sur le fonctionnement et l'organisation des administrations centrales et régionales.

Les évolutions rendues nécessaires par les décisions prises à l'issue de l'examen de ces propositions, y compris le cas échéant de nature législative et réglementaire, seront alors engagées.

**c) Pour la mise en œuvre de certaines missions, enfin, la répartition des rôles entre l'Etat et certains opérateurs et l'organisation des services de l'Etat devront être ajustés**

Le Gouvernement n'a pas encore arbitré la répartition des rôles entre l'Etat et certains opérateurs, non plus que les schémas finaux possibles d'organisation des services de l'Etat. Aussi, je sollicite l'avis des ministres et des préfets de région sur les points suivants :

- Le pilotage des contrats aidés, actuellement confié aux DIRECCTE, pourrait être transféré à Pôle Emploi ;
- En matière de handicap, le pilotage des maisons départementales des personnes handicapées pourrait être transféré aux agences régionales de santé, alternativement aux DIRECCTE ou à une mission à compétence nationale ;
- Les missions des services économie agricole, qui demeurent au sein des directions départementales des territoires (DDT), doivent, quant à elles, être exercées dans une meilleure coordination avec l'agence de services et de paiement dont le Gouvernement doit préciser les modalités d'intervention et d'autorité fonctionnelle ;
- La compétence Logement, actuellement exercée via plusieurs directions départementales selon qu'elle concerne les aides à la construction ou le logement d'urgence, pourrait être réunifié ;
- En matière de politique de la famille et de l'enfance, les compétences de l'Etat au niveau départemental sont résiduelles et pourraient, lorsqu'elles doivent être exercées par l'Etat, être confiées aux caisses d'allocations familiales ou être réorganisées ;
- Les conséquences qui seraient à tirer de l'ensemble de ces évolutions (y compris celles mentionnées dans la partie précédente) doivent être analysées, tant au niveau départemental qu'au niveau régional, notamment quant à l'évolution du réseau des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) et des directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS).

Chaque préfet de région transmettra, dans la deuxième quinzaine d'octobre, son avis sur ces évolutions envisagées ainsi que les conséquences qu'il en tirerait sur l'organisation de ses services. Ces observations seront soumises à la CNATE

En parallèle, chaque ministre documentera les conséquences de ces évolutions sur le fonctionnement et l'organisation des administrations centrales et régionales.

**3. Renforcer l'efficacité de l'intervention de l'Etat en faisant évoluer l'organisation et le fonctionnement des services dans une logique de profonde déconcentration, de plus grande modularité et de mutualisation**

Les instructions contenues dans la présente circulaire poursuivent trois objectifs majeurs :

- o permettre davantage de souplesse et de modularité dans l'organisation des services ;
- o approfondir la déconcentration afin de conférer plus de responsabilité aux autorités déconcentrées, tant au niveau régional, pour l'animation et la coordination des politiques de l'Etat ainsi que pour la programmation et la répartition des crédits, qu'au niveau départemental ;
- o rechercher de nouvelles mutualisations de moyens entre services afin de rendre un service plus efficient.

*3.1. Introduire souplesse et modularité dans l'organisation des services départementaux*

**a) Permettre la modularité**

La seule modularité possible d'organisation des services placés sous l'autorité des préfets de département porte aujourd'hui sur l'existence de deux ou trois directions départementales interministérielles (DDI).

Cela ne permet de tenir compte ni des réalités et enjeux de politique publique des territoires, ni des moyens mobilisables. En fonction des spécificités locales, et tout en préservant la cohérence et la lisibilité de l'organisation des services départementaux de l'Etat issue de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE), des fusions ou des rapprochements de DDI ou avec des services de préfecture autour de thématiques spécifiques (par exemple, entre DDT(M) et DDCS(PP)) pourront être envisagées.

Il est attendu de chaque préfet de région, sur la base de l'évaluation des réorganisations déjà mises en œuvre et en lien avec les préfets de département, qu'il identifie les améliorations souhaitables et formule des propositions de réorganisation des services déconcentrés placés sous leur autorité.

Les propositions des préfets de région tiendront compte des évolutions du périmètre des missions de l'Etat mentionnées au point 2. Elles ne devront pas affecter la qualité d'exécution des missions conservées par l'Etat et exercées en département, au plus près des Français.

Elles seront analysées en lien avec les ministères concernés et seront soumises avant décision à l'avis de la CNATE.

**a) L'immobilier levier de rationalisation**

Les mutualisations revêtent plusieurs formes, qu'elles soient de moyens, juridiques ou budgétaires, mais elles n'emportent souvent leur pleine efficacité que si les services situés dans une même agglomération sont regroupés dans une même implantation immobilière. Les schémas directeurs immobiliers en région (SDIR) ont précisément pour vocation d'optimiser l'occupation du patrimoine immobilier de l'Etat par les administrations. Les espaces laissés libres par l'achèvement du plan préfecture nouvelle génération offrent des possibilités renouvelées de réaménagement des services.

Ces mouvements doivent concerner l'ensemble des services, qu'ils soient ou non placés sous l'autorité directe des préfets, sans bien évidemment que cela implique un changement quelconque, ni dans l'exercice de l'autorité hiérarchique, ni dans l'animation métier propre à certaines entités. Dans certains cas, un réinvestissement de sous-préfectures pourra être envisagé.

S'agissant de sites multi-occupants, la gestion budgétaire et immobilière peut s'avérer complexe. Afin de faciliter leur mise en œuvre, la direction de l'immobilier de l'Etat se tient à la disposition des préfets pour faire un examen au cas par cas.

Par ailleurs, le modèle global devra être revu avec le ministère de l'action et des comptes publics.

Il est demandé à chaque préfet de proposer, dans tous les champs de l'action de l'Etat, avec le concours des responsables régionaux de la politique immobilière de l'Etat (RRPIE), de nouveaux plans départementaux favorisant les regroupements immobiliers, y compris au-delà de la sphère de la RéATE.

**b) Rationaliser la gestion des moyens de fonctionnement**

La création du programme budgétaire 333, regroupant les moyens de fonctionnement des DDI, des services régionaux de la sphère de la RéATE et des secrétaires généraux aux affaires régionales, a permis de générer des économies et s'est révélé positif dans la gestion courante. Son regroupement, avec le programme 307 de fonctionnement des préfectures à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, après une année de préfiguration en 2019, permettra de couvrir le périmètre de la RéATE.

Afin d'éviter la dispersion des moyens et pour conforter l'expertise des agents qui en sont chargés, il apparaît souhaitable que ces moyens communs soient gérés par des secrétariats généraux communs chargés des fonctions support à l'échelon des DDI, du réseau des préfectures et des sous-préfectures et, le cas échéant, des unités départementales des directions régionales. Ce doit être au minimum le cas dans toutes les implantations immobilières d'ores et déjà communes à au moins deux DDI.

Ces structures seront compétentes dans le domaine des achats, en lien avec les plateformes régionales des achats de l'Etat, de l'immobilier en lien avec les RRPIE, de l'informatique et de la gestion courante notamment. Le traitement des dossiers de ressources humaines de proximité, qui a vocation à en faire également partie, sera susceptible de faire l'objet d'une expérimentation préalable en veillant à laisser aux directeurs concernés la maîtrise des outils de management de proximité.

### **b) Développer les coopérations départementales**

L'objectif de cette orientation consiste à la fois à conserver aux autorités départementales déconcentrées la possibilité de s'appuyer sur des services capables d'assurer la plénitude de leurs missions, tout en organisant les conditions de mobilisation des compétences spécifiques dont la dispersion aujourd'hui ne permet pas toujours de répondre aux besoins.

Plusieurs actions ont été engagées ces dernières années qu'il convient d'amplifier. D'autres modalités d'organisation peuvent être proposées, comme :

- des services interdépartementaux communs à deux ou plusieurs départements limitrophes dans des domaines particuliers ;
- le jumelage de deux ou plusieurs DDI de départements limitrophes ;
- l'exercice par une DDI de certaines missions au-delà de son champ départemental ou au profit de plusieurs départements sous l'autorité des préfets concernés, notamment pour assurer une couverture optimale du territoire par des compétences rares ;
- l'exercice par une DDI de missions interdépartementales entre régions limitrophes ;
- la mise à disposition des compétences localisées dans une DDI qui interviendrait au profit d'une autre.

L'objectif premier de ces dispositifs est de permettre une offre à la fois variée et complète de services grâce à la mutualisation de structures et de compétences à partager. Ces évolutions ne doivent avoir ni pour objet ni pour effet de replacer l'exercice de ces attributions au niveau régional, qui, compte tenu de la taille des nouvelles régions, doit conserver un rôle d'impulsion, d'évaluation des politiques publiques et de coordination, mais pas de mise en œuvre.

Il est attendu de chaque préfet de région, avec les préfets de département, qu'il identifie, pour les services placés sous leur autorité, les différentes options de réorganisations envisageables dans chaque département de la région, mais aussi avec les départements des régions limitrophes.

Les propositions des préfets de région tiendront compte des évolutions du périmètre des missions de l'Etat mentionnées au point 2.

Elles seront analysées en lien avec les ministères concernés et seront soumises avant décision à l'avis de la CNATE.

### *3.2. Gagner en efficacité par la rationalisation des moyens de fonctionnement*

Le décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration pose le principe de la mutualisation des moyens des services déconcentrés. Sa mise en œuvre effective doit être renforcée. L'objectif est d'assurer un meilleur service au plus près des citoyens et des besoins locaux tout en obtenant des gains de performance dans le service rendu (simplicité, rapidité) et en confortant la professionnalisation des agents qui en ont la charge.

Dans le cadre de cette nouvelle cartographie budgétaire, il est demandé à chaque préfet de région, en lien avec les préfets de département concernés, d'élaborer des propositions d'organisation des fonctions support, pour accroître l'efficacité et faciliter la démarche de déconcentration des actes de gestion, selon un calendrier à préciser.

Lorsque les conditions sont réunies, chaque préfet de région, en lien avec les préfets de département concernés, pourra proposer d'expérimenter la gestion de ces moyens de fonctionnement par un secrétariat général commun étendu aux services territoriaux de la direction générale des finances publiques et aux services administratifs de l'éducation nationale.

#### **4. Réinventer le service public de proximité avec un projet ambitieux, concret et fédérateur pour les citoyens comme pour les agents et inscrit au cœur des territoires**

La promesse des maisons de service au public a jusque-là incarné une solution « défensive », par défaut, en regard du repli des différents réseaux. Celles-ci sont restées assez peu visibles, avec un contenu de services et des taux de fréquentation variables. Les investissements en matière de formation n'ont pas toujours été réalisés et leur modèle de financement n'est pas toujours pérenne.

Le Gouvernement souhaite repenser le modèle des points de contact avec la population. Il s'agit, en tirant le bénéfice des opportunités offertes par le numérique, de renforcer le maillage territorial des services publics, et de proposer de nouveaux services en s'appuyant sur des accès communs et mutualisés.

Dans un contexte de risque de « fracture numérique » et de poursuite du mouvement de dématérialisation<sup>3</sup>, le Gouvernement doit répondre au fort besoin de proximité exprimé par les Français<sup>4</sup>, aux enjeux de simplification des démarches et d'accompagnement personnalisé.

Dans les territoires où cela est pertinent en raison de la faible accessibilité des services publics, l'Etat pourra mettre à disposition des collectivités et des opérateurs des lieux n'accueillant actuellement plus de public (maisons de l'Etat, sous-préfectures), où pourront être implantés de nouveaux points de contact mutualisés et polyvalents.

Un travail avec plusieurs territoires « pilotes » va être engagé afin de définir le contenu et les modalités de fonctionnement de ces points de contact de proximité.

<sup>3</sup> 40% des personnes interrogées se déclarent « peu à l'aise » pour l'exercice de suivi de dossiers administratifs (Défenseur des droits) et un quart des Français ne sont pas à l'aise avec le numérique (CSA, 2018).

<sup>4</sup> 92 % des Français pensent qu'il faudrait organiser en France un dispositif de maintien des services publics en zone rurale comme cela existe dans les quartiers difficiles (Ipsos, février 2017).

**5. Accompagner les transformations territoriales grâce à des outils RH et financiers adaptés**

Le ministère de l'action et des comptes publics détaillera prochainement les outils qui seront mis à votre disposition afin d'accompagner les transitions professionnelles des agents qui seraient concernés par les réorganisations territoriales (outils en matière de formation, de reclassement et de mobilité dans la fonction publique, d'aides au départ vers le secteur privé, etc.). Ces mesures continueront à faire l'objet d'une concertation avec les organisations syndicales représentatives et les employeurs des trois versants de la fonction publique.

Je tiens à ce que cet accompagnement soit particulièrement ambitieux et construit au plus près des agents concernés dans les différents ministères et aux différents niveaux d'administration.

Un mécanisme d'intéressement aux économies réalisées sera également instauré.


Chaque ministre ou préfet de région est invité à indiquer quel outil complémentaire par rapport au droit actuel lui semblerait nécessaire, tant en terme d'accompagnement que de communication, afin d'alimenter la réflexion en cours.



Sur chacun des points mentionnés ci-dessus, chaque préfet de région devra adresser des propositions pour la deuxième quinzaine d'octobre. Il leur est demandé, avec les préfets de département, d'associer à leurs réflexions les directeurs départementaux, ainsi que les acteurs qu'ils estiment concernés, notamment les chefs de services déconcentrés qui ne sont pas directement placés sous leur autorité, et de recueillir l'avis du CAR.

Les orientations contenues dans cette circulaire font l'objet d'une concertation interministérielle. Je demande aux ministres et aux préfets de région d'y associer les organisations syndicales. Une fois les décisions rendues sur l'ensemble des points soumis, les comités techniques compétents seront consultés, au niveau central comme aux niveaux déconcentrés. Les nécessaires mesures d'accompagnement spécifiques seront alors mises en place.

Le secrétariat général du Gouvernement et la délégation interministérielle à la transformation publique sont à votre disposition pour toute question. Les préfets de région qui le souhaitent pourront bénéficier d'une *task force* de corps d'inspection, s'appuyant notamment sur le comité de pilotage inter-inspection des DDI, pour les aider à formuler leurs propositions.

  
Edouard PHILIPPE



## Annexe n° 16 : Circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019

13 juin 2019

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Texte 2 sur 153

## Décrets, arrêtés, circulaires

## TEXTES GÉNÉRAUX

## PREMIER MINISTRE

Circulaire du 12 juin 2019  
relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat

NOR : PRMX1917197C

Paris, le 12 juin 2019.

*Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les préfets de régions, Monsieur le ministre d'Etat, Mesdames et Messieurs les ministres, Mesdames et Messieurs les secrétaires d'Etat, Mesdames et Messieurs les préfets de département*

Par circulaire du 24 juillet dernier, j'ai demandé aux préfets de région leurs propositions d'évolution de l'administration territoriale de l'Etat, afin de procéder à une revue de ses missions et d'apporter des réponses adaptées aux attentes des citoyens sur tout le territoire national.

A la suite des concertations menées dans les ministères et sur le terrain, les contributions reçues à l'automne ont été analysées et ont donné lieu à une série de réunions interministérielles ces derniers mois.

Sur ces bases, enrichies des propositions issues du Grand débat national j'ai pris les décisions qui vous sont ici présentées et qui poursuivent quatre objectifs.

1. Désenchevêtrer les compétences de l'Etat, avec les collectivités territoriales, les opérateurs et les acteurs hors de la sphère publique ; ce mouvement devra se poursuivre et un travail en ce sens sera engagé dès le mois de juin avec les collectivités territoriales, conformément aux engagements du Président de la République ;

2. Réorganiser le réseau déconcentré de l'Etat pour mieux répondre aux priorités du Gouvernement ;

3. Gagner en efficacité en rationalisant les moyens et en favorisant les coopérations interdépartementales ;

4. Conférer aux responsables déconcentrés, et notamment aux responsables départementaux, des pouvoirs de gestion accrus et garantir la cohérence de l'action de l'Etat au profit des territoires.

#### **I. – Désenchevêtrer les compétences de l'Etat avec les collectivités, les opérateurs ou les acteurs hors de la sphère publique**

Les réformes de l'organisation territoriale de l'Etat conduites depuis 2009 se sont attachées à modifier les structures sans toujours interroger la nature des missions respectives de l'Etat, de ses opérateurs et des collectivités territoriales, ce qui peut être source de complexité et de manque de clarté pour les citoyens. Le but est donc de replacer chaque acteur dans son rôle afin de renforcer l'efficacité de l'action de l'Etat, sur des compétences clarifiées et répondant pleinement aux attentes des Français.

Il s'agit d'abord, comme cela était rappelé dans la circulaire du 24 juillet 2018, de **désenchevêtrer les compétences de l'Etat et des collectivités**, dans quatre champs principaux :

##### **– Développement économique :**

L'intervention de l'Etat sera recentrée sur l'accompagnement des entreprises en difficulté, ainsi que sur le suivi des filières stratégiques, des politiques d'innovation et de transformation numérique. Ces missions seront exercées au sein d'un service économique de l'Etat en région toujours placé dans les DIRECCTE. Les compétences relatives au tourisme, à l'artisanat - sauf en Corse et dans les outre-mer - au développement économique des territoires, sont de la compétence des régions et l'Etat, qui n'exerce d'ores et déjà plus que des missions résiduelles en la matière, cessera d'intervenir dans ces domaines.

##### **– Urbanisme :**

Conformément aux dispositions prévues par la Loi ALUR, les EPCI seront incités à reprendre la responsabilité de l'instruction des actes d'urbanisme, progressivement et sur la base du volontariat.

En matière d'aides à la pierre, il sera progressivement mis fin à la délégation de type 2 (instruction avec les moyens de l'Etat), pour les collectivités sollicitant ou demandant le renouvellement du dispositif, pour lui préférer une délégation de type 3 (instruction avec les moyens propres aux collectivités). Une mise à disposition ou un transfert, permanent ou temporaire, des ressources correspondantes des services déconcentrés seront prévus au cas par cas. L'objectif étant que la réorganisation permette de réaliser la mission de manière plus efficace globalement.



– **Famille et enfance :**

Une mission est en cours pour améliorer les conditions d'exercice de la tutelle des pupilles de l'État, en lien avec les départements.

– **Culture :**

Le modèle expérimenté en Bretagne de délégations de compétences dans le champ du soutien aux industries culturelles sera poursuivi avec les régions qui en font la demande.

Au-delà de ces quatre champs, le Président de la République a souhaité que le Gouvernement engage, à l'issue du grand débat national, un nouvel acte de décentralisation et propose au Parlement un nouveau cadre constitutionnel pour favoriser la différenciation. La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ouvrira en juin les concertations avec les représentants des collectivités territoriales pour déterminer :

- les responsabilités qui pourraient être décentralisées pour finaliser les transferts de compétences déjà engagés,
- les nouveaux blocs de compétences susceptibles de faire l'objet de transfert ;
- la façon dont l'État et les collectivités doivent contractualiser sur les compétences sociales.

Un effort similaire de clarification des compétences doit être conduit au sein de l'État, et entre l'État et les autres acteurs, dans les domaines suivants :

- **Jeunesse et vie associative**, en transférant à l'éducation nationale et à l'enseignement supérieur la formation / certification dans le secteur animation jeunesse, après allègement de la mission.
- **Sport**, en transférant la mission « formation certification » à l'éducation nationale, après allègement de la mission, et en étudiant la possibilité d'externaliser l'homologation des installations sportives, à l'exception de la compétence pour les lieux accueillant du public.
- **Cohésion sociale – formation / certification**, en transférant, après allègement de la mission, à l'éducation nationale et à l'enseignement supérieur la certification des diplômes post-baccalauréat dans le secteur social, ainsi que dans le domaine sanitaire et paramédical : l'organisation et le positionnement des instances médicales et de réforme pour la fonction publique (FPE et FPH) seront également réformés.
- **Urbanisme**, en transférant la liquidation de la taxe d'aménagement aux services de la DGFiP.
- **Emploi et travail**, en confiant la gestion de la main d'œuvre étrangère aux services de la préfecture, en allégeant la procédure.
- **Recherche et technologie**, en transférant auprès des recteurs les délégations régionales à la recherche et à la technologie (DRRT), le préfet de région gardant une autorité fonctionnelle sur ces services.
- **Biodiversité**, en supprimant, en simplifiant ou en transférant aux fédérations de chasse certaines compétences relatives à l'approbation des plans de chasse et au suivi des associations locales de chasseurs.
- **Famille et enfance**, en confiant les compétences résiduelles en matière de famille aux caisses d'allocations familiales.
- **Handicap**, en simplifiant la représentation de l'État au sein des instances des MDPH, accompagnée de la mise en place d'une mission nationale de contrôle.

**II. – Réorganiser le réseau décentralisé de l'État pour mieux répondre aux priorités affichées par le Gouvernement**

Les décisions qui sont détaillées ici poursuivent deux objectifs principaux :

- Mieux exercer les missions prioritaires du Gouvernement et renforcer les services responsables ;
- Rendre le service au plus près des usagers. C'est à l'échelon départemental que doivent être mises en œuvre les politiques de l'État. C'est cet échelon qui sera privilégié dans la répartition des effectifs, le niveau régional devant rester celui de l'impulsion, de l'évaluation des politiques publiques et de la coordination.

**Créer le service public de l'insertion**

Le Gouvernement souhaite réaffirmer le rôle de l'État en matière d'hébergement d'urgence, de logement, d'accueil des migrants, de politique de la ville, ainsi que s'agissant de l'action des départements et de l'ensemble des acteurs publics et privés pour la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

La création d'un véritable service public de l'insertion permettra de déployer cette stratégie. Fondée sur la volonté de faire du retour à l'emploi l'objectif premier du chemin vers la sortie de la pauvreté, elle suppose que soient regroupées les compétences contribuant à cet objectif sans discontinuité, en se dotant des moyens d'accompagner les personnes en difficulté, de l'hébergement d'urgence à l'insertion par l'activité économique jusqu'à l'emploi.

Cette nouvelle organisation devra permettre d'assurer un dialogue plus simple et plus efficace avec les acteurs du service public de l'insertion que sont les conseils départementaux, les CAF et Pôle Emploi. Elle se traduira de la manière suivante :

- Au niveau régional, en regroupant dans une entité unique les DIRECCTE et les DRJSCS ;
- Au niveau départemental, en regroupant les compétences en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion des DDCS et des DRJSCS, avec les compétences des unités départementales des DIRECCTE, dans un nouveau réseau, celui des Directions départementales en charge de l'insertion, de la cohésion sociale, du

travail et de l'emploi (leur nom fera l'objet d'une décision prochaine des ministres en charge, après consultation du réseau). Au sein de cette entité, l'inspection du travail conservera son système actuel d'organisation de la ligne hiérarchique.

**Recentrer les missions Sport, Jeunesse et Vie associative, les rapprocher de l'Éducation nationale et préparer la mise en œuvre du service national universel (SNU)**

Inscrite dans le cadre d'une démarche éducative, la mise en œuvre du SNU sera assurée par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, qui se voit transférer les missions aujourd'hui exercées au sein des DRJSCS et des DDCS en matière de sport, de jeunesse, éducation populaire et vie associative, avec pour objectif de les revoir et de les positionner notamment au service de la mise en œuvre du SNU.

S'agissant de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, les équipes départementales seront dorénavant placées dans les directions des services départementaux de l'éducation nationale tout en restant sous l'autorité du préfet de département pour ces missions.

S'agissant du Sport, où les compétences sont déjà largement décentralisées, une agence du sport associant État, collectivités et monde sportif a été créée au niveau national. Les missions de l'État seront recentrées autour du soutien au sport de haut niveau et de l'intervention dans les territoires les moins favorisés. L'agence du sport déploiera son action au niveau régional, via les CREPS, pour ce qui relève du sport de haut niveau, et au niveau départemental, via des équipes positionnées dans les DASEN, s'agissant du sport pour tous dans les territoires les moins favorisés. Le préfet sera le représentant territorial de l'agence du sport qui n'aura d'autres services déconcentrés que ceux-ci-dessus mentionnés.

Un délégué académique à la jeunesse, à l'éducation populaire, à la vie associative et au sport sera placé auprès du recteur de région académique et animera le réseau des équipes régionales et départementales chargées de ces missions.

**Accroître le soutien de l'État en matière d'ingénierie territoriale**

Afin de renforcer le soutien de l'État aux collectivités en matière d'ingénierie territoriale, conformément aux orientations de la circulaire du 24 juillet 2018, l'ancrage départemental des DDT (M) est confirmé. La création de l'ANCT viendra quant à elle renforcer les compétences d'ingénierie territoriale au plus près des territoires. La revue des missions et la réorganisation des services permettront de dégager des marges de manœuvre et de renforcer les moyens de l'État en la matière.

### **III. – Gagner en efficacité par la mutualisation des moyens et la coopération interdépartementale**

#### **a) Mutualisation en matière budgétaire**

Conçue pour obtenir des gains de performance dans le service rendu et renforcer la capacité d'action de l'administration de l'État au niveau départemental, la fusion des programmes budgétaires 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » et 307 « Administration territoriale de l'État » sera effective au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Le responsable du nouveau programme résultant de la fusion des programmes 333 et 307 sera le secrétaire général du ministère de l'intérieur et, au niveau déconcentré, les responsables de BOP délégués seront les SGAR sous l'autorité des préfets de région.

Chaque direction régionale de ministère conservera en revanche à ce stade sa propre unité opérationnelle.

L'ensemble des activités exercées par la sous-direction du pilotage des services déconcentrés et le délégué mobilité carrières pour les emplois de DATE de la DSAF seront transférés au ministère de l'intérieur. Un suivi régulier de la mise en œuvre de ce regroupement sera effectué sous l'autorité du secrétaire général du Gouvernement.

#### **b) Mutualisation en matière de fonctions support**

Afin de rassembler les moyens qui sont aujourd'hui dispersés entre plusieurs entités, est décidée, au niveau départemental, la constitution de secrétariats généraux communs aux préfetures et directions départementales interministérielles.

Ces structures à vocation interministérielle seront chargées de l'ensemble des fonctions support, en lien avec l'échelon régional dédié pour ce qui concerne les achats (PFRA), les ressources humaines (PFRH) et l'immobilier (RRPIE). En matière de ressources humaines les missions relevant du management de proximité resteront exercées par les directeurs départementaux et ne seront pas intégrées aux secrétariats généraux communs. Leur liste sera précisée ultérieurement.

Ces secrétariats généraux communs devront améliorer la qualité des services rendus aux différentes entités, tout en maintenant la capacité des directeurs à piloter leur structure et conduire leurs missions. Ils seront mis en place dans tous les départements entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 juin 2020.

A titre expérimental, la constitution de ces structures sera étendue, sur un périmètre à définir avec les deux ministères, aux services administratifs de l'éducation nationale et des finances dans deux départements dont la désignation vous sera communiquée ultérieurement.

Afin de faciliter la gestion de ces services, les emplois des fonctions support qui les constitueront seront intégrés au nouveau programme budgétaire fusionné dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020.

Afin de préparer au mieux la création de ces nouvelles entités, le comité de pilotage inter-inspections sur l'organisation et le fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI) a été chargé de mener des travaux de méthode préalables en lien avec les préfetures et les DDI. Les conclusions qui en seront tirées seront portées à votre connaissance très prochainement.



Cette opération s'effectuera dans un cadre concerté avec les agents et leurs représentants permettant de fixer un calendrier de réalisation et de fournir aux personnels concernés toute garantie quant au maintien des éléments de leurs conditions de travail et de rémunération notamment.

La mise en place et le fonctionnement de ces structures dans les départements seront suivis au niveau régional par le SGAR et au plan national, dans un cadre interministériel.

Des précisions seront apportées sur les principes qui devront guider l'organisation de ces secrétariats généraux communs afin de permettre aux préfets de département d'engager la démarche de mise en place de ces structures en associant les directeurs et les agents concernés ainsi que les représentants des personnels.

*c) Mutualisation en matière immobilière*

La politique immobilière de l'Etat doit avoir pour objectif, en optimisant l'occupation du patrimoine par les administrations, de simplifier l'accès des usagers aux services et de fournir aux agents le cadre le plus efficace à l'exercice de leurs activités.

A cette fin, les schémas directeurs immobiliers en région (SDIR) doivent concerner l'ensemble des services, qu'ils soient ou non placés sous l'autorité directe des préfets et être conçus pour traduire ces objectifs.

C'est dans ce cadre que seront identifiés 30 projets immobiliers significatifs traduisant cette orientation et susceptibles d'être réalisés dans les trois prochaines années. Ils feront l'objet de financements spécifiques.

*d) Développement des coopérations départementales*

Ainsi que cela était précisé dans mon instruction du 24 juillet 2018, il est nécessaire, dans le cadre des grandes régions issues de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015, de conserver aux autorités départementales déconcentrées la possibilité de s'appuyer sur des services capables d'assurer la plénitude de leurs missions, tout en organisant les conditions de mobilisation des compétences spécifiques dont la dispersion ne permet pas toujours de répondre aux besoins.

Les propositions dont les préfets de région m'ont saisi relèvent de deux catégories. Les premières ont pour objet d'opérer un traitement administratif mutualisé de certaines procédures au sein de plateformes interdépartementales. Il s'agit en l'espèce de regrouper dans un département pour le compte de plusieurs, l'instruction de dossiers qui gagnent à être traités en nombre. Les secondes portent sur la création de pôles de compétences multidépartementaux qui concourent à renforcer la qualité du service rendu grâce au partage d'expertise, particulièrement nécessaire lorsqu'il s'agit de faire appel à des compétences rares.

Les préfets de région sont ainsi invités à s'emparer de l'ensemble de ces modalités, mais aussi à se saisir de toutes les autres possibilités qu'ils identifieraient dans le cadre des marges de manœuvre qui leur sont laissées.

**IV. – Rechercher une meilleure articulation d'exercice des missions à l'échelon départemental des DREAL et des DDT (M)**

Afin de renforcer la cohérence de l'intervention des différents services de l'Etat et de permettre la prise de décision au plus près du terrain, plusieurs orientations sont mises en œuvre.

- Le regroupement sur un site unique des unités départementales des DREAL et des représentants des opérateurs de l'Etat avec les autres services de l'Etat sera réalisé dans chaque département aussi rapidement que possible.
- Afin de renforcer l'insertion des unités départementales dans une collégialité plus étroite autour du préfet de département, les procédures actuellement en vigueur en matière de notation et de nomination de leurs responsables seront révisées afin de permettre l'intervention pour avis du préfet de département.

De même, des documents ayant valeur d'engagements de service seront systématiquement conclus entre préfets de département, directeurs régionaux et responsables d'unités départementales sous la coordination du préfet de région.

- Afin de mutualiser les compétences, des rapprochements d'unités départementales communes à plusieurs départements d'une même région ou de régions limitrophes, seront mis en place. Ces rapprochements porteront sur des missions précisément identifiées à l'échelon local dont le périmètre n'a donc pas vocation à être identique sur tout le territoire national. Ils seront arrêtés sous la coordination régionale en associant étroitement les préfets de département et les directeurs des services concernés et en veillant à un dialogue social adapté.
- Enfin, au titre du renforcement de la déconcentration au plus près du terrain, une analyse des missions des DREAL sera conduite pour identifier celles qui pourraient mieux être exercées au niveau départemental ou interdépartemental (en unité départementale ou DDT) sans perte d'efficacité.

**V. – Mettre en place des plateformes de gestion en matière de politique de l'eau, du traitement de l'habitat insalubre et indigne et de politique de l'environnement.**

Dans ces matières, une coordination renforcée de nature à accélérer procédures et prises de décisions est apparue indispensable.

C'est pourquoi, pour les politiques de l'eau et du traitement de l'habitat insalubre et indigne, seront mises en place, sous coordination régionale, des plateformes départementales ou interdépartementales placées sous l'autorité du préfet de département, dirigées par un responsable investi par lui d'une autorité fonctionnelle sur l'ensemble des services de l'Etat compétents (DDT (M), DDCS (PP), DDPP, DREAL et Agence régionale de santé (ARS) ) notamment, en articulation avec les opérateurs de l'Etat compétents et disposant des délégations de signature appropriées pour permettre une prise de décision au sein de ces plateformes et au plus près du terrain.

Le ministère de la transition écologique et solidaire, le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et le ministère des solidarités et de la santé procéderont à l'identification précise des missions susceptibles d'adopter un tel schéma en matière de politique de l'environnement. D'ores et déjà, en matière de politique de l'eau et de traitement de l'habitat insalubre et indigne, vous engagerez ce travail afin d'en définir le périmètre géographique et fonctionnel et les modalités de mise en œuvre, en association étroite avec les préfets de département et les responsables des services concernés.

Un tel dispositif pourra être étendu à des départements de régions limitrophes par accord entre les préfets de région concernés.

#### **VI. – Renforcer les guichets d'accueil de proximité**

Une instruction spécifique vous sera prochainement adressée, relative au déploiement des Maisons France Service, accueils polyvalents et établissements publics de l'Etat, des opérateurs et des collectivités territoriales.

#### **VII. – Rassembler l'Etat déconcentré autour du préfet, garant de la cohérence de l'action de l'Etat au profit des territoires**

La réussite d'une telle transformation suppose l'engagement de chacun. Elle requiert que l'Etat, par ses responsables déconcentrés, agisse de façon homogène et coordonnée.

L'homogénéité tient à ce que, autour du préfet – dont le rôle à l'échelle départementale sera renforcé – les responsables des services et établissements publics de l'Etat forment un collège rassemblé.

La coordination, comme mode de préparation à la décision, est un principe premier qui doit précéder à l'action. Il est un domaine où ce principe doit être renforcé, c'est celui qui concerne l'adaptation de l'implantation des services publics de l'Etat dans les territoires. S'il apparaît nécessaire que l'Etat fasse évoluer son organisation, il doit le faire dans des conditions telles que les modifications envisagées soient anticipées, concertées avec l'ensemble des parties prenantes, agents et élus notamment, et que ses effets sur les territoires concernés soient évalués et expliqués.

Dans ce but, je souhaite la création d'un comité interministériel régional des transformations des services publics, présidé par le préfet de région dont sont membres les préfets de département, les directeurs des services régionaux de l'Etat, les recteurs de régions académiques, les directeurs généraux des agences régionales de santé et les directeurs régionaux des établissements publics de l'Etat. Seront examinées, validées et suivies devant ce comité les principales réorganisations des services publics. Il aura pour missions :

- de garantir une stratégie globale cohérente de l'ensemble des réorganisations ;
- d'assurer la planification dans le temps des opérations ;
- d'organiser la concertation avec les élus et les parties prenantes.

Dans les cas où les projets de réorganisation ne feraient pas l'objet d'un consensus parmi les membres du comité interministériel régional des transformations des services publics, le préfet de région m'adressera un rapport aux fins de décision.

Je demande à chaque ministre d'adresser à ses services territoriaux les instructions les plus claires pour que chacun s'inscrive dans ces actions de coordination auprès du préfet de région garant de la cohérence de l'action de l'Etat.

Une modification réglementaire viendra à ce titre renforcer le rôle du Préfet sur l'ensemble des services de l'Etat et consacrer l'obligation d'informer le préfet de département et le collège des chefs de service de toute réorganisation prévue dans les services et les établissements publics de l'Etat, quels que soient leur statut ou leur autorité de rattachement. Dès lors qu'ils sont implantés dans le département, le préfet étant chargé de veiller à la coordination territoriale des réorganisations envisagées.

Cette nouvelle organisation doit permettre à l'Etat d'être plus efficace dans son action territoriale. Elle suppose une plus grande transversalité et coordination autour du préfet. Elle implique que les directions régionales conservent l'animation fonctionnelle des directions départementales. Elle requiert que chaque ministre s'adresse régulièrement aux responsables des services déconcentrés (directeurs régionaux et départementaux) pour mettre en œuvre les politiques publiques dont il a la charge.

Une fois par an, chaque préfet de région sera amené à présenter une revue de la mise en œuvre des politiques publiques de l'Etat dans sa région. Cette revue des politiques publiques et des principaux dossiers structurants se fera lors d'une réunion interministérielle, présidée par mon directeur de cabinet, avec notamment les directeurs de cabinet du ministre de l'intérieur et du ministre en charge de l'aménagement du territoire. Cette réunion se tiendra sur la base d'un ordre du jour, élaboré, en amont, entre la préfecture de région et les administrations centrales et validé par le cabinet du Premier ministre. Les directeurs généraux et directeurs d'administration centrale, concernés par les points à l'ordre du jour, participeront à ces réunions. Outre un examen de la façon dont les politiques gouvernementales sont déclinées sur le territoire régional par les services de l'Etat, ces réunions auront également pour objectif de faciliter le traitement et l'aboutissement de dossiers. Je présiderai régulièrement moi-même certaines de ces réunions.

#### **VIII. – Prochaines étapes et mise en œuvre**

Je demande désormais aux préfets de région de préparer un projet d'organisation conforme à ces orientations et utilisant pleinement les instruments de modularité rappelés ci-dessus. En effet, les propositions d'organisation n'ont pas vocation à s'inscrire dans un cadre uniforme. Elles doivent au contraire permettre de répondre, grâce à des solutions différenciées en fonction des réalités et spécificités locales, aux besoins particuliers que vous aurez identifiés sur votre territoire.



**Vos propositions d'organisation devront m'être transmises avant fin octobre 2019.** Elles seront analysées avec les préfets et les ministères concernés, et présentées en CNATE.

A l'instar de la première phase de réflexion, vous associerez tout au long de cette démarche les préfets de département, les directeurs régionaux et départementaux, ainsi que les directeurs d'opérateurs concernés et les acteurs locaux que vous jugerez opportun d'y associer et recueillerez l'avis du CAR.

Enfin, vous veillerez à associer les agents à cette démarche et à organiser le dialogue social selon les modalités les plus appropriées au contexte local.

Dans ce cadre, je vous confirme que des mesures d'accompagnement sont prévues pour les agents dont la situation sera modifiée au titre de l'évolution de leurs missions ou de l'organisation au sein desquels ils exercent. Un dispositif adapté à chaque situation sera mis en place à leur intention en matière de formation, de reclassement et de mobilité ou d'accompagnement dans le cadre d'une transition professionnelle. Les modalités de ce dispositif vous seront précisées prochainement par circulaire séparée.

Enfin, il devra être répondu aux problématiques spécifiques à l'Outre-mer, de même qu'aux spécificités de la Corse et de l'Île-de-France, dans le prolongement des contributions déjà remises. Des instructions spécifiques vous seront adressées à ce sujet.

Tout au long de ce processus, une mission de coordination (MICORE) placée auprès du secrétaire général du Gouvernement, en charge de la coordination de la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale des services publics, ainsi que la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) seront à votre disposition pour vous accompagner.

Dans ce cadre, j'invite les préfets de région à désigner un directeur de projet habilité à les représenter, qui sera chargé de la coordination de la phase de mise en œuvre de la transformation de l'administration déconcentrée.

Il sera l'interlocuteur privilégié de la mission de coordination et de la DITP, notamment dans le cadre des échanges bilatéraux qui seront mis en place, afin, notamment, de s'assurer du niveau de cohérence avec les enjeux d'amélioration de la proximité du service public tels qu'ils ont été formulés dans le Grand débat national.

Dans le cadre de ces évolutions, des moyens seront spécifiquement mobilisés afin de vous permettre d'engager des projets d'organisation ambitieux et dans les meilleures conditions de conduite du changement. Une enveloppe de fonds pour la transformation de l'action publique sera pour cela déconcentrée. Vous pourrez la mobiliser selon des conditions qui seront précisées prochainement.

EDOUARD PHILIPPE

Annexe n° 17 : Circulaire du Premier ministre du 19 avril 2021



Paris, le 19 avril 2021

n° 6259-SG

à

Mesdames et messieurs les ministres,  
Mesdames et messieurs les ministres délégués,  
Mesdames et messieurs les secrétaires d'État,

Mesdames et messieurs les secrétaires  
généraux des ministères,

Mesdames et messieurs les préfets de région et  
de département,

Messieurs les hauts commissaires et  
administrateurs supérieurs.

Objet : feuille de route interministérielle des préfets.

Le comité interministériel de la transformation publique (CITP), que j'ai réuni à Mont-de-Marsan le 5 février dernier, a arrêté plusieurs décisions visant à accroître l'effectivité et l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques prioritaires dans les territoires, dans le prolongement de la circulaire du 18 novembre 2020, qui a précisé les modalités de suivi de l'exécution des priorités gouvernementales.

Suite au CITP, j'ai pris, par circulaire du 10 mars 2021, de nouvelles mesures de déconcentration en matière budgétaire et de gestion de ressources humaines.

Dès la loi de finances pour 2021, l'échelon départemental de l'État a bénéficié de l'essentiel des renforcements des moyens de l'État, et j'entends poursuivre cet effort dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2022.

Ces moyens doivent permettre aux services de l'État dans les départements de conduire plus efficacement les politiques publiques prioritaires, en lien avec les collectivités territoriales et les autres partenaires de l'action publique locale, dans un esprit de mobilisation et de responsabilité rendu plus que jamais nécessaire par les enjeux auxquels notre pays doit faire face. Je souhaite que vous soyez pleinement mobilisés sur ces enjeux, au bénéfice de nos concitoyens.

Le CITP a également décidé qu'une feuille de route interministérielle, signée par le Premier ministre, sera établie pour chaque région, département et territoire d'outre-mer, afin d'identifier les axes prioritaires de l'action de l'État dans ces territoires, tout en associant davantage les services centraux à la territorialisation accrue de l'action de l'État.

Cette feuille de route vise à donner aux préfets un mandat interministériel sur trois ans et à renforcer leur rôle de pilotage et d'animation des services et opérateurs de l'État, à cadre organisationnel inchangé. Elle doit favoriser une priorisation des enjeux liés à la mise en œuvre des politiques publiques, afin de mieux répondre aux besoins d'intérêt général.

Chaque feuille de route sera adaptée aux spécificités du territoire concerné. Elle restera valable en cas de changement de préfet, au titre de la continuité de l'action de l'État.

Le préfet nouvellement affecté pourra solliciter une adaptation de la feuille de route, en lien avec l'ensemble des responsables des services de l'État au niveau territorial. Il établira, en tout état de cause, dans les trois mois après sa prise de fonction, un point d'étape sur sa mise en œuvre, qui pourra, le cas échéant, comporter ces adaptations.

Pour les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie, pour lesquelles le périmètre et les modalités de suivi de l'action territoriale de l'État diffèrent, il appartiendra aux représentants du Gouvernement de proposer une démarche équivalente en lien avec les autorités locales.

La présente instruction définit le contenu de cette feuille de route, que je demande aux ministères de co-construire avec chaque préfet, ses modalités d'élaboration, de suivi et d'évaluation.

## **1. Le contenu de la feuille de route**

La feuille de route comprend :

- des éléments relatifs à la mise en œuvre des actions et réformes prioritaires du Gouvernement ;
- des éléments relatifs aux projets structurants pour le territoire.

### **a. La mise en œuvre des réformes et politiques publiques prioritaires**

Conformément à la circulaire du 18 novembre 2020 précitée, les préfets sont chargés de la déclinaison territoriale des réformes prioritaires du Gouvernement et d'en suivre l'exécution en privilégiant l'échelon départemental.

La feuille de route interministérielle des préfets a vocation à traduire cette déclinaison dans le territoire concerné, en permettant d'établir parmi ces réformes prioritaires celles qui nécessitent un investissement particulier et un engagement personnel des préfets. Ces réformes doivent présenter un enjeu spécifique par leur impact territorial, par les conditions de leur exécution et par la nature des freins à lever ou des coopérations à construire pour atteindre les résultats attendus.

La feuille de route comportera donc une sélection de réformes prioritaires qui, dans le respect des enjeux locaux, couvrira un champ le plus exhaustif possible de politiques publiques, représentatif de l'action gouvernementale dans les territoires. A cette fin, un tableau indicatif des politiques publiques suivies à ce jour et faisant l'objet d'un pilotage territorialisé est annexé à cette circulaire.

Cette sélection n'aura évidemment pas pour effet de conduire les services de l'État à un moindre investissement sur l'ensemble des réformes prioritaires, mais elle pourra les amener à mettre en place des initiatives et des moyens dédiés et proportionnés pour en assurer le pilotage et l'animation.



Pour chaque réforme prioritaire proposée par le préfet et approuvée par les ministères concernés, l'évaluation de la mise en œuvre se fera sur la base des indicateurs définis au niveau national, accompagnés de cibles à atteindre, qui seront déclinés à la maille des territoires concernés.

#### **b. Mise en œuvre des projets structurants locaux**

La feuille de route mentionnera également les projets structurants (à fort impact départemental voire régional ou dont le rayonnement est régional ou national) qui peuvent être des projets de politiques publiques ou d'aménagement du territoire, sur lesquels les préfets souhaiteraient concentrer le partenariat local et, si nécessaire, le soutien des administrations centrales, notamment dans le cadre du plan de relance ou des contrats de relance et de transition écologique. Ces projets pourront également porter sur des enjeux de transformation des services de l'État dans le territoire concerné.

Pour chacun de ces projets, les préfets me proposeront un indicateur de suivi auquel sera associée une cible à atteindre. Les préfets privilégieront les indicateurs d'impact ou de réalisation, donnant à voir concrètement le résultat de l'action de l'État.

### **2. Méthode et calendrier d'élaboration**

Les feuilles de route seront construites en plusieurs étapes :

- la proposition de feuille de route sera co-construite au niveau du département ou de la région par chaque préfet en associant l'ensemble des services de l'État et les opérateurs ;
- les propositions des préfets de département seront transmises aux préfets de régions qui veilleront à leur cohérence ;
- puis, un travail interministériel sera effectué, coordonné conjointement par le secrétariat général du ministère de l'intérieur (direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT) et la direction interministérielle de la transformation publique (DITP). S'agissant des outre-mer, la coordination associera la direction générale des Outre-Mer (DGOM).
- Une phase itérative impliquant directement les préfets et les services, sera organisée d'ici le 1<sup>er</sup> juin 2021 avec les secrétariats généraux des ministères en associant l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

Je signerai ces feuilles de route à l'issue d'une validation interministérielle, qui interviendra mi-juin.

### **3. Suivi et évaluation de la feuille de route**

Les chefs de projets nationaux en charge des réformes prioritaires suivront régulièrement l'état d'avancement des actions indiquées sur la feuille de route, en lien avec les préfets et les services déconcentrés, pour construire avec eux les modalités permettant d'en assurer la mise en œuvre effective, au plus près du terrain.

Je souhaite que les ministres assurent également ce suivi, à l'occasion de leurs déplacements dans les régions et départements.

L'atteinte des objectifs fixés dans les feuilles route fera l'objet d'une évaluation selon des modalités précisées en annexe.

Les préfets de région en présenteront les avancées et difficultés éventuelles lors des réunions interministérielles organisées par mon directeur de cabinet, sur la mise en œuvre des politiques publiques. Ces rendez-vous permettront également d'éclairer les problématiques d'adéquation des moyens et les conditions dans lesquelles les préfets ont mobilisé les dispositifs de déconcentration décidés au CITP du 5 février 2021 et détaillés dans la circulaire du 10 mars 2021 précitée.

Des expérimentations seront conduites dès 2021 dans trois départements (un département chef-lieu de région, un département à dominante rurale et un département ultramarin), à l'issue d'un dialogue de gestion pluriannuel structuré entre le préfet et les administrations centrales qui permettra de faire converger les objectifs de la feuille de route et l'allocation des ressources dans un cadre qui responsabilise les parties prenantes.

\*  
\* \*

Comme j'en ai décidé lors du CITP du 5 février 2021, les résultats obtenus dans la déclinaison de ces feuilles de route seront intégrés aux critères d'appréciation de l'action des préfets et devront constituer un des éléments importants de leur évaluation.



Jean CASTEX

ANNEXE 1: tableau des réformes prioritaires du Gouvernement dont le pilotage comporte une dimension territoriale

Thématique	Ministère	co-pilote	Libellé OVQ/Réforme prioritaire
Transition écologique	MTE		Déployer le plan vélo
Transition écologique	MTE		Instaurer des zones à faibles émissions (ZFE) opérationnelles dans les territoires en dépassement
Transition écologique	MTE		Verdir le parc automobile
Transition écologique	MTE		Mettre en œuvre la sortie du plastique à usage unique et mieux lutter contre le gaspillage
Transition écologique	MTE	MCT/MAA	Lutter contre l'artificialisation des sols et contre l'étalement urbain
Transition écologique	MTE	MMer	Renforcer la protection des espaces naturels
Logement	MCTRCT	ML	Accélérer le renouvellement urbain des quartiers
Logement	MTE		Offrir un logement aux sans-abris (mise en œuvre du plan logement d'abord)
Logement	MTE		Accélérer la rénovation énergétique des logements
Logement	MTE	MSS	Améliorer et développer l'offre de logements adaptés aux personnes âgées
Agriculture, pêche, alimentation	MAA	MENJS	Garantir 50% de produits bio, de qualité ou durables dans la restauration collective
Agriculture, pêche, alimentation	MAA	MTE	Réduire l'utilisation des produits phytosanitaires et accélérer la transition écologique
Agriculture, pêche, alimentation	MAA		Sécuriser les paiements des aides PAC
Agriculture, pêche, alimentation	MAA		Améliorer le bien-être animal
Agriculture, pêche, alimentation	MAA		Favoriser les nouvelles installations d'agriculteurs pour assurer le renouvellement des générations
Économie	MEFR		Aide de France Relance aux entreprises
Économie	MEFR	MCT/ANCT	Accompagnement au numérique pour tous, partout sur le territoire

Économie	MEFR		Accompagner la transformation numérique des TPE/PME/ETI
Économie	MEFR	MTE	Décarbonation de l'industrie
Économie	MEFR		Localisation/Relocalisation de la production sur le territoire national
Culture	MC		Déployer le pass Culture
Culture	MC	MENJS	Offrir à chaque enfant une éducation artistique et culturelle
Culture	MC		Préserver le patrimoine architectural français
Éducation	MENJS	MA	Assurer la montée en charge du SNU
Éducation	MENJS		Dédoubler les classes en REP (grande section, CP, CE1)
Éducation	MENJS		Déployer le programme « devoirs faits »
Éducation	MENJS		Limiter les effectifs des classes à 24, en grande section, CP, CE1
Éducation	MENJS	SEPH	Offrir une scolarisation inclusive et adaptée à tous les enfants handicapés
Éducation	MENJS		Assurer le remplacement des enseignants absents
Éducation	MENJS		Améliorer le niveau d'apprentissage en fin de CP / CE1
Éducation	MENJS		Savoir nager et savoir rouler
Éducation	MESRI	MTFP	Favoriser la présence des boursiers dans les écoles recrutant sur concours et dans les formations universitaires d'excellence
Éducation	MESRI		Déployer Parcours Sup
Éducation	MESRI		Vie étudiante
Éducation	MENJS	SE ESS	Développer l'engagement citoyen
Emploi	MTEI		Développer l'apprentissage
Emploi	MTEI	MEFHDEC	Garantir l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes
Emploi	MTEI		Préserver l'emploi et accompagner les entreprises par la formation

Emploi	MTEI		Renforcer les compétences de la Nation
Emploi	MTEI		#1jeune1solution
Emploi	MTEI		Pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique
Santé - Famille - Handicap	MSS		Développer le numérique en santé
Santé - Famille - Handicap	MSS		Doubler le nombre de maisons de santé (accès aux soins)
Santé - Famille - Handicap	MSS		Relancer l'investissement du quotidien dans les établissements de santé
Santé - Famille - Handicap	MSS	MEFHDEC	Lutter contre les impayés de pensions alimentaires
Santé - Famille - Handicap	MSS	MENJS	Proposer des petits déjeuners gratuits dans les écoles des quartiers et à la cantine à un euro
Santé - Famille - Handicap	MSS		Soutenir les professionnels du grand âge et de l'autonomie, et renforcer l'attractivité des métiers
Santé - Famille - Handicap	MSS	SEPH	Mieux accompagner les aidants
Santé - Famille - Handicap	MSS		Mieux accompagner les mères en périnatalité, dans le cadre des 1000 premiers jours de l'enfant
Santé - Famille - Handicap	SEPH		Permettre une intervention précoce auprès des enfants souffrant de troubles du neuro-développement
Santé - Famille - Handicap	SEPH		Simplifier l'accès aux droits pour les personnes handicapées
Sécurité, Justice	MJ		Déployer la justice de la vie quotidienne
Sécurité, Justice	MJ	MI	Mettre en œuvre la procédure pénale numérique
Sécurité, Justice	MJ		Simplifier l'accès à l'aide juridictionnelle
Sécurité, Justice	MJ		Développer les places de TIG
Sécurité, Justice	MEFHDEC	MSS + MI	Lutter contre les violences faites aux femmes
Sécurité, Justice	MI		Lutter contre les atteintes aux principes républicains
Sécurité, Justice	MI		Améliorer la prévention routière (réduire le nombre d'accidents et de morts sur les routes)
Sécurité, Justice	MI		Renforcer la sécurité du quotidien

Sécurité, Justice	MI		Réduire le délai d'instruction des demandes d'asile
Sécurité, Justice	MI	MJ	Renforcer la lutte contre les stupéfiants
Sécurité, Justice	MI	MJ	Lutter contre la haine en ligne
Services publics et territoires	MCTRCT		Déployer le programme Action Cœur de ville
Services publics et territoires	MCTRCT		Déployer une offre France Services dans tous les territoires
Services publics et territoires	MCTRCT	MEFR	Assurer une bonne couverture en internet fixe et en téléphonie mobile pour tous les Français d'ici 2022
Services publics et territoires	SENUM	MCT/ANCT	Accompagnement au numérique pour tous, partout sur le territoire
Services publics et territoires	MTFP		Programme Expérience Usager "Services Publics +"
Services publics et territoires	MTFP		Améliorer les processus de recrutement dans la fonction publique



## ANNEXE 2: Modalités d'évaluation des feuilles de route

La DMAT et la DITP ainsi que, le cas échéant, la DGOM recevront des préfets de région pour le 15 décembre 2021 :

- leur évaluation de l'atteinte des objectifs fixés dans leurs feuilles de route ;
- l'évaluation effectuée par les préfets de département sur leurs feuilles de route.

A compter des années suivantes, cette transmission s'effectuera à la mi-septembre.

Cette évaluation sera dématérialisée via l'outil territorialisé de suivi des réformes prioritaires déployé par la DITP. Ces retours devront être analysés par les chefs de projets nationaux concernés, sous la supervision des secrétaires généraux des ministères.

Le tableau de bord dématérialisé de suivi des réformes prioritaires renseigné par les préfets se substitue aux rapports demandés dans les circulaires du 12 juin et du 3 octobre 2019.

Les évaluations de la mise en œuvre des feuilles de route donneront lieu, sur la base des analyses des chefs de projets, à un examen annuel à l'occasion d'une réunion des secrétaires généraux des ministères, du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires et des préfets de régions, sous la présidence du cabinet du Premier ministre et du secrétaire général du Gouvernement, et dont le secrétariat sera assuré conjointement par la DMAT et la DITP, ainsi que, le cas échéant, la DGOM.



## Annexe n° 18 : Déclarations des organisations syndicales



**Déclaration liminaire Solidaires-CGT**  
**Mission inter-inspection sur la pertinence du niveau interdépartemental pour**  
**la mise en œuvre de politiques publiques 12 janvier 2022**

Monsieur le Président du comité de pilotage de la mission inter-inspections des DDI,

Depuis la transmission, le 2 octobre 2019, de la note de M. Bénévise, ex-Directeur Auvergne Rhône Alpes imposant aux agents la mutualisation Drôme-Ardèche des missions CCRF, nous n'avons eu de cesse d'alerter nos directeurs départementaux, les différents préfets concernés et l'échelon régional et national de la DGCCRF sur les conséquences catastrophiques, pour les agents et le service public, de cette décision. Ainsi, voilà ce que nous écrivions le 5 novembre 2019 à destination de tous ces échelons décisionnaires :

« Cette note liste les départements de la région dans lesquels le nombre d'agents CCRF est inférieur à 10, "seuil en deçà duquel l'exercice de nos missions n'est plus possible". **Nous rappelons à M. Bénévise que cette situation désastreuse est l'aboutissement d'un processus de suppressions d'effectifs initié il y a plus de 10 ans par la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) qu'aucun exécutif, à ce jour, n'a voulu remettre en cause, en dépit des scandales économiques et sanitaires qui ont émaillé l'actualité de cette dernière décennie (Dieselgate, cheval dans les lasagnes, affaire Lactalis, faux steaks hachés vendus aux organisations caritatives, arnaques à l'assurance, francisation d'œufs et de kiwis italiens [nous pourrions rajouter aujourd'hui la crise majeure de denrées contaminées à l'oxyde d'éthylène]...).**

**Ce ne sont pas les compétences qui sont rares, mais bien les agents CCRF!**

Face à cette situation catastrophique, le bon sens, comme le martèle le Président de la République depuis sa conférence de Presse post "gilets jaunes" de fin avril 2019, serait de déployer plus d'agents à l'échelle du département, pour renforcer ou, à tout le moins, maintenir un service public de qualité pour tous les citoyens sur l'ensemble du territoire national.

Faisant fi de cette évidence, le ministre de l'Économie et la DGCCRF se sont inscrits, fallacieusement, dans le cadre des circulaires du Premier Ministre du 24 juillet 2018 et du 12 juin 2019, en imposant la mutualisation (note du 30



## Fonction Publique



août 2019). En effet, cette note prescrit le rapprochement, avec les services d'un département limitrophe, des services CCRF issus des 40 départements que la logique comptable aveugle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux a rendu exsangues.

Ainsi, M. Bénévise (officialise, dans sa note du 2 octobre 2019, le rapprochement des services CCRF de la Drôme et de l'Ardèche pour *"répondre à l'intérêt des agents à travers la possibilité de mieux connaître l'écosystème local supra départemental, consacrer plus de temps à des sujets prioritaires, faciliter les carrières sans mobilité géographique grâce à un enrichissement des tâches"* y est-il écrit.

Nous passerons sur l'oxymore *"local supra départemental"*, antinomique avec la volonté présidentielle rappelée supra. Nous tenons juste à rappeler que tous les sujets auxquels nous nous consacrons sont prioritaires puisque ce sont les législateurs européens et français qui prescrivent nos missions au travers des textes réglementaires que nous devons faire appliquer et que nos tâches sont déjà tellement "riches" que de plus en plus de dossiers sont en souffrance (Tiens? Comme les agents CCRF!). Quand à la carotte *"facilitation des carrières"*, il n'y a qu'à regarder les comptes-rendus des CAP d'octobre 2019 pour s'apercevoir qu'il n'y en aura pas pour tout le monde..

Vous pouvez donc aisément comprendre que la lecture de cet argumentaire au mieux "hors-sol", au pire cynique, nous a fait l'effet d'un coup de poing de la part de notre prescripteur régional décidément bien peu au fait de la réalité de l'exercice de nos missions en département.

Ainsi, cette volonté de fusion des services CCRF d'Ardèche et de la Drôme est à rebours du discours de Gérard DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics, qui expliquait, le 17 octobre 2019 : *"Pendant longtemps, l'État a trop eu tendance à concentrer tous les services dans les grandes métropoles. Nous voulons revenir sur cette politique pour renforcer les territoires. Cette démarche s'inscrit dans l'objectif fixé par le Président de la République et le premier ministre de rapprocher les administrations de nos concitoyens."*





### **Fonction Publique**



Cette (dés)organisation va aggraver mécaniquement des conditions de travail déjà bien compliquées (fatigue engendrée par les trajets, stress, augmentation du risque routier et des risques psycho-sociaux, augmentation de la charge de travail et diminution du temps consacré au contrôle). A ce titre, à l'heure où il est demandé aux agents de mettre l'accent sur la recherche de "fraudes" (fraudes qui ne se trouvent pas sous le sabot d'un cheval...), il apparaît contradictoire de limiter encore (Cf. le transfert des fonctions support vers le Secrétariat Général Commun et le non remplacement des postes de secrétaires) le temps consacré à l'enquête en allongeant la durée des trajets. »

Voilà ce qu'on disait il y a pile 2 ans et malheureusement aujourd'hui, le constat est le même... mais en pire !!!!

En Février 2020, par une motion régionale (que nous vous transmettrons), notamment signée par l'intégralité des agents CCRF 07 et 26 (hors cadres), nous réaffirmions notre opposition à cette désorganisation et avançons des propositions concrètes pour une amélioration de l'exercice de nos missions pour un meilleur service rendu au public. Extraits :

« Après les mutualisations interdépartementales forcées, il faudra bien trouver un responsable pour venir en Commission Parlementaire, comme lors de l'affaire Lactalis, afin d'expliquer que :

**« moins + moins = plus ».**

Cela fait bizarrement écho au conducteur esseulé d'un train en danger, sans assistance aucune pour protéger les usagers...ou encore à l'infirmière seule pour s'occuper de cinquante patients dans son service... la liste est longue des fonctionnaires maltraités.

C'est ce que l'interdépartementalité nous promet : conflits de valeurs, perte de sens, incertitude sur les futurs lieux de travail, dégradation des relations sociales, baisse des moyens constante, multiplication des donneurs d'ordre, allongement des déplacements, fatigue engendrée par les trajets, stress, augmentation du risque routier et des risques psycho-sociaux, surcharge de travail, diminution du temps consacré au contrôle, dévalorisation d'un travail inabouti, horaires à rallonge, isolement,...bref encore de la souffrance au travail !



## Fonction Publique



Pour les citoyens, l'interdépartementalité c'est une réduction certaine de leur protection économique et sanitaire.

Pourtant, faire plus avec moins, c'est l'ambition du Programme National d'Enquêtes. Mais nous le répétons, la fixation de chiffres n'est pas de notre fait.

L'impossibilité de répondre à des objectifs inatteignables est de la responsabilité de celui qui les fixe, pas de celle des agents.

Dans un double discours, Mme La Directrice Générale déclare s'orienter vers un « cœur de métier » qualitatif et non quantitatif.

En réalité, par l'interdépartementalité, nous n'atteindrons ni l'un, ni l'autre.

Nous réaffirmons notre volonté d'aider, tutorer et d'appuyer les collègues dans leurs enquêtes, **certainement pas de gérer la pénurie de recrutement en les remplaçant.**

**Mais le renforcement de notre action passe par le recrutement d'agents à la hauteur des enjeux de protection économique et sanitaire qui s'annoncent ! »**

Voilà ce que nous écrivions début 2020 !

Monsieur le Président, jeudi 25 novembre 2021, lors du comité technique de la DDETSPP de l'Ardèche consacré à ce sujet, le Directeur de la DDETSPP de l'Ardèche a eu l'honnêteté intellectuelle de reconnaître que le but de ce mode d'organisation était de pallier le manque d'effectifs et que l'exercice lui était imposé par l'échelon régional. Il n'a malheureusement pas eu l'audace d'aller au bout de son raisonnement en refusant d'imposer aux agents et *in fine* aux citoyens de Drôme Ardèche une machine infernale dont les effets cliquets seront irréversibles.

En effet, une fois entérinée, cette interdépartementalité, qui pallie aujourd'hui la pénurie, va entraîner mécaniquement le non-remplacement, de part et d'autre du Rhône, des agents partant à la retraite ou à la faveur d'une mutation, pour aboutir à une mutualisation 07-26 totale avec un effectif global réduit de moitié à court ou moyen terme.





## Fonction Publique



Ainsi, Monsieur le Président, dans 5 ans ou moins, qui sait ?, une lettre de mission sera transmise par le Ministre de l'Economie à l'IGF, pour que ses rapporteurs nous auditent et élaborent des scénarii pour améliorer notre fonctionnement, que croyez-vous qu'ils préconiseront, le recrutement massif d'agents dans les départements mutualisés ou le transfert au Privé de nos missions (qui seront jugées encore trop couteuses par les profiteurs du CAC40)?

Voilà, Monsieur le Président, les raisons factuelles pour lesquelles nous sommes opposés à une mutualisation interdépartementale des missions CCRF imposée aux agents et *in fine* aux usagers (professionnels comme particuliers) par une logique comptable aveugle de suppression inexorable des effectifs.

Et puisque vous avez été missionné en septembre dernier pour juger de la pertinence du niveau interdépartemental pour la mise en œuvre des politiques publiques, nous avons demandé solennellement à notre direction (les collègues du 07 on fait de même avec la leur), dans une démarche constructive et cohérente, de reporter les débats et le vote sur la convention relative à ce sujet après avoir été entendus par votre mission et que celle-ci ait rendu ses conclusions.

Nous avons insisté sur le fait que nous n'étions pas dans une démarche de boycott de l'instance, mais bien dans une logique constructive et cohérente afin de débattre de manière éclairée et en toute transparence dans la cadre d'un dialogue que la lettre de mission qui vous a été adressée, Monsieur le Président, promet s'agissant des réflexions sur ce sujet.

Or, notre direction nous a opposé une fin de non-recevoir s'agissant de notre demande au mépris du dialogue social pourtant prôné (sur le papier) et malgré les votes unanimes dans les 2 départements contre le projet de mutualisation imposée de manière autoritaire, sans volontariat et sans allègement du portefeuille des missions des agents qui se verront imposées la mutualisation interdépartementale.

A cet égard, lors des débats, a été mise en lumière l'application à géométrie variable du principe d'interdépartementalité en fonction des ministères d'appartenance des agents dans une même DDPP.



## Fonction Publique



En effet, alors la DGCCRF impose sans discernement à ses agents en DDI d'exercer leurs missions en Drôme-Ardèche à effectif constant, voire déclinant à terme, la DGAL propose à ses agents, **sur la base du volontariat**, la mutualisation 26-07-38 pour le contrôle d'une mission.

Ainsi, parallèlement à l'acceptation de cette mutualisation, la collègue s'est vue retiré une mission dont elle ne voulait plus. Et comme au ministère de l'agriculture, ils font ça de manière cohérente, la région a attribué 0,2 ETP supplémentaires à la DDPP26 pour la réalisation de la mission abandonnée par la collègue en échange de cette mutualisation.

En conclusion, Monsieur le Président, nous ne sommes pas opposés à la mutualisation interdépartementale de manière dogmatique.

En effet, mis en œuvre pour des compétences **vraiment rares (pas celles qu'on a raréfié depuis 15 ans)**, de manière intelligente et réellement concertée, **sans être imposé** aux collègues et **assorti d'une dotation en effectifs équivalente** pour pallier les carences qu'elle engendre au niveau des départements, ce type de mutualisation exceptionnelle pourrait faire sens.

Malheureusement, en validant les vagues successives idéologiques de suppression de postes dans notre administration depuis 15 ans, le Ministère de l'Économie et la DGCCRF ont capitulé devant le dogme ultralibéral de casse du service public et de ses agents.

**Tout le monde, encadrement compris, le déplore!**

Aussi, nous comptons sur vous et vos conclusions pour qu'enfin les agents et le service publics ne soit pas délaissés en matière de protection et de sécurité du consommateur en Drôme et en Ardèche.

Les représentants du personnel Solidaires-CGT de la DDPP de la Drôme





Paris, le 1er décembre 2021

## Contribution auprès de la mission d'inspection sur les coopérations interdépartementales

Le directeur de cabinet du ministre de l'intérieur a chargé le comité de pilotage inter-inspections des directions départementales interministérielles d'une mission d'état des lieux et de perspectives des coopérations interdépartementales (lettre de mission consultable [ICI](#)). **FO première organisation en DDI, a souhaité porter ses constats, ses analyses et ses revendications pour que ce marronnier de l'interministérialisation des missions ne cache pas le retrait généralisé du service public du territoire et de la proximité du citoyen, et la dégradation de l'intérêt des missions et des conditions de travail.**

Sous l'angle de la capacité à garantir une expertise et des compétences

**L'interdépartementalité ne saurait être un pis-aller pour tenter de cacher la baisse des effectifs et des compétences mobilisables.** La difficulté à maintenir voire reconstituer des compétences ne pourra se traiter que par la consolidation et le renforcement des missions opérationnelles et des effectifs en DDI.

**La notion de compétence rare est souvent une tarte à la crème**, la notion de rareté évoluant simplement en fonction des situations des services. En poussant la logique jusqu'au bout, une compétence pourrait être déclarée rare à chaque fois qu'un congé maternité, une absence, un poste vacant est déclaré. En outre, il suffirait qu'un agent « interdépartemental » parte à la retraite ou obtienne une mutation pour que l'ensemble du système s'effondre.

**Certaines compétences sont mutualisées au niveau régional**, l'idée est de les dépecer pour « pseudo renforcer le niveau départemental » en répartissant les miettes.

Pour FO, les mutualisations interdépartementales doivent être mises en œuvre **sur la base du volontariat** et répondre exclusivement à **un besoin de forte expertise sur des secteurs n'exigeant pas une présence permanente** sur un département.



Les compétences rares doivent être clairement définies et **ne sauraient être toutes celles dont on manque suite aux baisses drastiques d'effectifs.**

Cette question de cartographie des compétences rares **doit être traitée dans le périmètre de chaque ministère dans un premier temps**, et être ensuite déclinée au niveau local sous l'égide des directions régionales.

L'exemple de la DGCCRF est édifiant (retrouvez l'analyse de FO-CCRF [ICI](#)).

Fédération de l'Administration Générale de l'État - [contact@fagefo.fr](mailto:contact@fagefo.fr)  
Fédération de l'Équipement de l'Environnement des Transports et des Services - [contact@feets-fo.fr](mailto:contact@feets-fo.fr)  
Fédération des Finances - [fo.finances@wanadoo.fr](mailto:fo.finances@wanadoo.fr)  
46 rue des Petites Écuries - 75010 Paris

#### Sous l'angle du service rendu aux usagers et des partenaires locaux

FO reste convaincue que **le citoyen doit demain encore toujours pouvoir toucher le service public du doigt, et pas que de la souris**. Certes les outils évoluent, mais la fracture numérique existe bel et bien, et **le relationnel direct permet de dépassionner beaucoup de situations. Plus le service public sera désincarné, plus il sera critiqué et attaqué.**

Par ailleurs, **l'intérêt des missions vu des agents dépend en grande partie du fait de pouvoir là aussi toucher du doigt le bénéficiaire**, qui n'est pas qu'un numéro de dossier. Pour ce qui est des partenaires locaux, **comment rendre crédible un intervenant parachuté sans aucune proximité avec la connaissance du territoire et de ses acteurs ?**

**Un exemple « vu du Travail » :** la main d'œuvre étrangère est sortie du giron du travail et a été redéployée dans sept grands centres en France. Tout est dématérialisé.

Pour les salariés étrangers, qui ne maîtrisent pas tous la langue et qui n'ont pas nécessairement accès à internet, pouvoir rencontrer leur interlocuteur est primordial. Du côté des employeurs, la perte d'interlocuteur clairement identifiable complique grandement la démarche (appeler une plate-forme avec un interlocuteur qui reprend tout depuis le début). Tous les employeurs ne disposent pas d'un service RH. Obtenir une autorisation de travail avant n'était pas simple et il fallait être patient. Sauf à bâcler les procédures, ce sera encore plus complexe aujourd'hui pour les usagers. Or, les besoins de main d'œuvre étrangère sur le marché du travail demeurent. Le découragement lié aux actes de procédure risque d'augmenter le recours au travail illégal.

#### Sous l'angle des conditions de travail des agents

Les mutualisations interdépartementales et le redéploiement des effectifs au niveau interdépartemental par le biais de « rapprochements de services » **entraînent une dégradation conceptuelle et matérielle des conditions d'exercice des missions**, source de souffrances au travail pour des agents dont le mal-être depuis 2010 n'est plus à démontrer.

L'interdépartementalité ne fait que déplacer le problème sans le régler et en l'aggravant. Elle n'est en réalité valable ni dans l'espace ni dans le temps. En effet :

- Elle est extrêmement contraignante, tant pour les agents amenés à couvrir plusieurs départements que pour les encadrants.

- Elle génère, par ailleurs :

- un surcroît de travail dans le pilotage des activités,
- une complexification de la réalisation des missions,
- une perte de connaissance des spécificités du terrain, nécessaire à l'efficacité et à la réactivité du service,
- un éloignement des bénéficiaires,
- une moindre réactivité, notamment en cas d'alerte et de crise,
- des distances conséquentes à parcourir,
- un surcoût de frais de déplacement,
- une augmentation du risque routier et des nuisances sur le plan environnemental,
- des problématiques d'horaires de travail,
- des problématiques d'utilisation mutualisée des véhicules de service en DDI,
- des questionnements sur la prise en charge des frais de missions,
- un isolement de l'agent et un affaiblissement du collectif de travail,
- un nomadisme institutionnalisé,
- une dégradation de la vie familiale.





### **Coopération interdépartementale : pourquoi, pour quoi faire et à quelles conditions ?**

L'interdépartementalisation des missions doit répondre à 2 types de problématiques exclusives :

- **consolider des compétences réellement rares qui ne sauraient être mobilisées dans la durée dans un seul département.** Cette détermination doit résulter d'une analyse par les ministères concernés (concertée en instances ministérielles), déclinée ensuite localement sous pilotage des directions régionales (concertée en instances locales des services concernés).

- **traiter des problématiques transcendant les limites départementales,** et pour lesquelles une organisation collective peut permettre de faciliter la mise en œuvre des politiques et rendre l'action de l'État plus lisible et cohérente.

**Son format ne doit en aucun cas être systématiquement basé sur une solution structurelle emportant modification des organisations, repositionnement des personnels...**mais peut reposer sur une organisation sous forme de mission mobilisant les ressources de plusieurs départements.

L'organisation en découlant, qu'elle soit pérenne ou temporaire, **doit être définie et discutée dans le cadre des instances locales de dialogue social, y compris sous l'angle des conditions de travail.** Le volontariat des agents doit être la règle.

**Une véritable étude d'impact doit être conduite** sous l'angle de l'organisation des missions, de l'évolution des fonctions et fiches de postes, de la rémunération des personnels, des moyens à mobiliser et des conditions de travail.

A organisation exceptionnelle **doit correspondre des moyens exceptionnels avec l'abondement des budgets nécessaires** pour l'accomplissement des missions (matériel, véhicules, déplacements,...).

**Une convention inter-service claire doit être formalisée** pour contractualiser l'ensemble de ces volets, y compris pour clarifier les partages d'autorité fonctionnelle et hiérarchique (pilotage de l'activité, délégations de signatures, évaluation...).

**Le respect des conditions de travail des agents,** en particulier en matière de temps de travail intégrant les temps de déplacement, doit être assuré.

# UNION NATIONALE DES SYNDICATS AUTONOMES

## DDTM DE LA VENDÉE

Objet : Propos Liminaires UNSA - Mission Inter-inspections Interdépartementalité 10/12/21

Cette mission, dont la lettre est signée du Directeur de Cabinet du Ministère de l'Intérieur (MI), a notamment été initiée par le Secrétaire Général du MI suite aux multiples interventions de l'UNSA en CT des DDI, en particulier sur des sujets qui touchent le périmètre de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF).

Comme l'avait par ailleurs exprimé le Secrétaire Général du MI, l'interdépartementalité n'est pas forcément une évidence et n'avait pas vocation à être systématisée, bien que dans certains cas, cette dernière pourrait s'avérer judicieuse, et dans d'autres cas non, à l'image du périmètre « CCRF » faisant suite aux expérimentations « sauvages » lancées en Occitanie par exemple.

L'UNSA rappelle ici son opposition à ce type de démarches engagées, aux impacts désastreux sur la communauté de travail dans l'exercice de leur métier. L'UNSA compte sur l'utilité de cette mission pour éviter ce type d'écueils.

L'intelligence agile des services n'a pas attendu de tels chantiers pour se coordonner sur des sujets à vocation interdépartementale. Pour avoir discuté de ce sujet lors de la mise en place de la nouvelle gouvernance du CT des DDI, dont le Secrétaire Général du MI a par ailleurs été Préfet de Vendée en son temps, certains sujets pourraient effectivement mériter que l'on se penche de près sur ceux-ci dans un souci d'efficacité, à l'image par exemple de sujets comme la gestion de crise et le retour d'expérience de celles-ci. De tels sujets ont pris tout leur sens suite à la tempête Xynthia.

L'UNSA considère que l'objectif est d'améliorer la coordination d'une manière générale, mais pas au détriment du métier des agents et de conséquences que l'on ne connaît que trop, avec l'aggravation des conditions de travail (réformes multiples, baisses d'effectifs, projet de service...) qui conduisent et débouchent parfois sur des risques psycho-sociaux, si les collègues ne sont pas déjà au-delà des risques...

L'UNSA s'oppose au principe qui serait de confier l'exercice d'une mission à un département voisin. Certaines missions en DDTM sont encore exercées localement, mais jusqu'à quand, alors même qu'un projet de service en cours suggère l'abandon de certaines missions qui seraient jugées non prioritaires... Cette mission même, lors d'une rencontre au niveau national entre la mission et l'UNSA, parlerait de compétences rares qui seraient ciblées, tandis que localement, au fil des réformes, les missions migrent et les compétences et spécialisations des agents sont devenues « peau de chagrin » ou fondent comme la neige au soleil avec le réchauffement climatique pas convenablement géré...

L'UNSA est ainsi contre une logique de mauvaise gestion dans une situation de pénurie d'effectifs, en reportant par exemple les charges de travail ici et là ou en mutualisant et en rationalisant ça et là des missions qui vont accroître la perte de sens même du service public et des missions de service public.

L'UNSA ne souhaite aucunement que soit poursuivi ce détricotage des structures départementales pour les affaiblir encore plus qu'elles ne le sont déjà, par la case du service public largement engagée depuis de nombreuses années maintenant dans la fonction publique d'État.



L'UNSA n'est pas dupe des manœuvres, indépendamment de cette mission, qui fleurissent au regard de pénuries et d'opportunités dans un service ou dans un autre.

L'UNSA souligne aussi, d'une manière générale, la dérive qu'il peut y avoir sur des fiches de postes de nouveaux arrivants en étendant des missions à l'interdépartemental sans concertations préalables.

Comme vous l'aurez compris, l'UNSA n'est pas favorable à une généralisation de l'interdépartementalité à tous crins, mais plutôt partisane d'un raisonnement logique visant à ne pas aggraver plus encore les choses au sein des implantations territoriales de l'État déjà très affaiblies au fil du temps et au gré des chantiers successifs d'affaiblissement des services publics.