



Missions et organisation des DRJSCS et des DDCS(PP) dans le cadre de la création des DRDJSCS

Décembre 2015

Établi par

**INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION**
Rapport n° 15124-15095-01

**INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES**
Rapport n°2015-139 R

**INSPECTION GENERALE
DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS**
Rapport n°2015 - I - 25



**INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION**
Rapport n° 15124-15095-01

**INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES**
Rapport n°2015-139 R

**INSPECTION GENERALE
DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS**
Rapport n°2015 - I - 25

Missions et organisation des DRJSCS et des DDCS(PP) dans le cadre de la création des DRDJSCS

Décembre 2015

Établi par

Patrick REIX,
Inspecteur général
de l'administration
en service extraordinaire

Sophie PLANTÉ,
Inspectrice de l'administration

Françoise BAS-THÉRON,
Inspectrice générale
des affaires sociales

Alain LOPEZ,
inspecteur général
des affaires sociales

Bertrand JARRIGE,
Inspecteur général
de la jeunesse et des sports

Patrick LAVAURE,
Inspecteur général
de la jeunesse et des sports

SYNTHESE

La mission IGA-IGAS-IGJS d'évaluation des missions des DRJSCS et des DDCS(PP) dans le cadre de la création des directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS), demandée par la directrice de cabinet du Premier ministre, s'est déroulée durant les mois d'octobre et novembre 2015.

S'inscrivant dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État et plus particulièrement des mesures prises en conseil des ministres du 31 juillet 2015 visant à conforter l'État départemental, la mission a conduit ses travaux en tenant particulièrement compte des fragilités actuelles d'un réseau « jeunesse, sports et cohésion sociale » (JSCS) de création récente et en mesurant les risques générés par cette nouvelle réforme.

Sa méthode de travail, basée sur l'écoute et l'échange avec de nombreux acteurs de la réforme et sur l'étude d'une documentation importante et actuelle, lui a permis de bâtir une analyse et de suggérer des recommandations organisées autour du constat général suivant : la clarification des missions relevant de chaque niveau (régional et départemental) est nécessaire **pour des raisons d'efficacité** mais sa portée est limitée **en termes d'impact sur les redéploiements d'effectifs** ; le renfort du niveau départemental peut intervenir par l'emploi de plusieurs leviers et la révision d'exercice des missions devrait effectivement permettre d'optimiser les ressources du réseau ; cependant, la réussite de la réforme passe par un certain nombre de voies et moyens **tenant en particulier aux modes d'exercice des missions**.

L'examen de la cartographie des missions et des activités relevant de chaque niveau territorial a permis de constater que celle-ci était globalement claire et les rapporteurs n'ont pas relevé l'existence de doublons significatifs dans les missions des DRJSCS et des DDCS. Ils ont d'ailleurs noté que la plupart des missions des DRJSCS reposent aussi sur les DDCS(PP), rendant le principe d'un découpage net des rôles entre elles pas totalement opérant. La mission considère dès lors qu'une séparation complète des missions et des activités des DRJSCS et des DDCS(PP) n'est ni envisageable, ni souhaitable, compte tenu du fait que la plupart des politiques de l'État dans les champs de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale impliquent à la fois des partenaires régionaux et départementaux.

Pour autant des clarifications et des adaptations souhaitables ont été identifiées. La mission pense qu'elles sont nécessaires, même si elles n'offrent que peu de marges de manœuvre en termes de redéploiement de moyens. Ainsi, les fonctions de pilotage, de coordination, d'animation et d'évaluation, ont besoin d'être mieux organisées de façon à développer des collaborations plus fortes entre les deux niveaux.

De même, la mission a relevé des clarifications souhaitables dans la répartition des activités entre DRJSCS et DDCS(PP) pour la conduite de certaines politiques publiques, qu'elles repèrent dans chacun des trois champs de la jeunesse, du sport et de la cohésion sociale, mais aussi dans des domaines qui leur sont communs tels que la formation et la certification.

Enfin, la mission recommande que ces clarifications et adaptations fassent l'objet d'une évaluation *ex post*.

La recommandation gouvernementale portant sur le **renforcement du niveau départemental** à l'occasion de cette réforme devrait produire les effets attendus sur le niveau des effectifs et l'appui à leurs missions. La mission a méthodiquement étudié ce renforcement sous plusieurs formes : le transfert d'activités et de moyens du niveau régional vers le niveau départemental, le transfert d'effectifs vers le niveau départemental, sans que celui-ci prenne en charge des activités nouvelles et enfin l'utilisation d'effectifs affectés au niveau régional pour venir appuyer la mise en œuvre des activités du niveau départemental.

Le transfert d'activités amène la mission à formuler des propositions détaillées dans les domaines de l'agrément du service civique, de la gestion des crédits du CNDS, ou encore de celle du BAFA et du BAFD¹.

La mission a par ailleurs constaté que le transfert d'effectifs significatifs vers le niveau départemental est d'ores et déjà prévu dans le cadre des micro-organigrammes transmis par les préfets de région sur la base des travaux conduits par les DRJSCS préfigurateurs. La synthèse de ces micro-organigrammes permet de constater qu'à l'horizon 2018, pour les onze régions métropolitaines concernées, le transfert de 239,5 ETP du niveau régional vers les missions départementales est prévu, avant prise en compte des réductions d'effectif du triennal budgétaire. Ce volume d'emplois transférés est significatif, puisqu'il correspond à 17 % des effectifs actuels des DRJSCS, hors CTS et TASS/TCI qui aujourd'hui assurent des missions de nature régionale. Il reste cependant un peu en deçà de celui qui aurait résulté de l'application mécanique des pourcentages prévus par le document de référence du Premier ministre², soit environ 296 ETP.

La pertinence de mobiliser, par ailleurs, l'effectif des conseillers techniques sportifs (CTS) pour renforcer le niveau départemental a été analysée. La mission en a déduit, d'abord, qu'il convenait de prévoir dans les lettres de mission des CTS, une quote-part d'activités dédiées aux politiques territoriales mises en œuvre par les services déconcentrés. De même, elle recommande d'engager, dans les régions fusionnées, une révision de la carte des CTS pour consacrer les moyens dégagés au renforcement des directions départementales.

S'agissant de l'emploi d'effectifs affectés au niveau régional pour renforcer la mise en œuvre des activités du niveau départemental, la mission a fait le constat que c'est principalement au travers d'une mutualisation portée par le niveau régional que devrait s'organiser cet appui. Le champ de l'inspection-contrôle a permis d'illustrer la pertinence de cette voie. Enfin, la mission souligne qu'il est nécessaire de compléter l'outillage juridique disponible pour permettre une application souple et modulaire de la mutualisation de ces ressources métiers (notamment dans le cas de l'inspection contrôle).

La révision d'exercice des missions devrait effectivement permettre d'optimiser les ressources du réseau, sous réserve de bien en outiller la démarche.

En visant « *une moindre consommation des moyens nécessaires à leur accomplissement et/ou d'une plus grande maîtrise des inducteurs de charge* », la réforme poursuit sur ce point des objectifs classiques mais incontournables.

Les gains potentiels de productivité réalisables grâce à l'amélioration des processus et des modalités de gestion partagées (ou non) entre les DRJSCS et les DDCS(PP) semblent importants.

¹ Cf. glossaire en annexe 14.

² 30% des effectifs des ex-DRJSCS et 15% de ceux des DRJSCS des nouveaux sièges régionaux (cf. annexe 2).

La mission rappelle, d'abord, qu'un train conséquent de mesures de simplification, de suppression de missions et d'allègement d'activités, arrêtées antérieurement à la réforme, et qui n'a pas encore produit la totalité de ses effets sur les charges d'activités des services -DRJSCS et, de façon plus significative, DDCS(PP) - doit avant tout être pris en compte.

Mais la mission relève aussi que d'autres réflexions sur des mesures plus structurelles sont engagées ou avaient été envisagées notamment dans le champ social (comité médical et commission de réforme, handicap, famille *etc.*) alors que les missions « jeunesse et sports » ont déjà été globalement réorganisées depuis 2012. Il convient donc déjà de mettre en œuvre les mesures de rationalisation précédemment identifiées et d'en rechercher d'autres par un audit précis et rigoureux des processus de production des activités et des tâches.

Cela suppose aussi que la démarche soit techniquement appuyée par les outils appropriés. La mission constate que les deux outils principaux dans ce domaine, le contrôle de gestion et l'audit des processus, connaissent une situation différente. Le contrôle de gestion est largement à l'œuvre au sein des services déconcentrés des secteurs JSCS. La mission a constaté, notamment, que l'outil principal qu'est l'enquête activité était désormais pleinement utilisé. L'audit des processus, évaluant le système de pilotage, décrivant les activités, les procédures mises en œuvre et vérifiant leur pertinence et leur cohérence, doit, quant à lui, se développer dans la perspective de maîtrise des coûts de production des actions menées par le réseau.

La mission attire cependant l'attention sur les risques d'une nouvelle réduction des effectifs. Elle rappelle les évolutions enregistrées ces dernières années par le secteur JSCS dans le cadre de la trajectoire nationale des finances publiques (-6,4 % de 2010 à 2013). Elle constate, de plus, que la forte croissance des commandes politiques, dans le domaine de la jeunesse et de la cohésion sociale notamment³, a significativement impacté la charge de travail du réseau. Tout ceci doit conduire à s'interroger sur le niveau minimal des effectifs, passés pour certains départements et/ou missions, en dessous du seuil de « flottabilité ».

Dans la dernière partie de son rapport, **la mission s'interroge sur les voies et moyens à emprunter pour que cette réforme potentiellement profitable réussisse.**

Aussi, le rapport souligne-t-il l'importance de rappeler les opportunités de la réforme territoriale appliquée au réseau JSCS et les moyens de s'en saisir. Le confortement de l'État stratège et le renforcement en pertinence et en efficacité de son action de proximité sont escomptés ; l'affirmation de la solidarité entre services des deux niveaux doit conforter l'unité de doctrine et d'action de l'État. Adaptée dans son organisation aux besoins du terrain, n'opposant pas stratégie et mise en œuvre et sachant évoluer dans le temps, la nouvelle organisation doit pouvoir relever les défis nombreux qui concernent le champ de la politique de la ville, de la jeunesse, du sport et de la cohésion sociale. Dans ce but, la mission propose :

- des règles précises sur l'organisation et le fonctionnement des équipes l'interdépartementales, afin que leurs activités soient bien au service des départements et correctement régulées par la direction régionale ;
- de fixer dans une charte de fonctionnement les principes des relations en réseau entre les directions départementales et régionale ;

³ Cf. annexe 5.

- une organisation « intégrée » des directions régionales et départementales, implantées ou non au chef lieu de région, afin de tirer le meilleur parti possible de la ressource, tout en respectant l'existence de deux entités distinctes ;
- de confier au directeur départemental du site où est implantée une antenne de la direction régionale, la responsabilité du bon fonctionnement de ce collectif de travail et de l'organisation des fonctions supports.

Mais pour ce faire, la mission réitère l'impératif accompagnement des agents, condition *sine qua non* de leur acceptation du changement. Le sens de la réforme doit et peut être mieux perçu par une meilleure démonstration de son caractère rationnel, affirmant logique et cohérence. Plus de pédagogie et de participation, ainsi qu'une meilleure perception de l'intérêt individuel et/ou collectif que les agents peuvent retirer de cette réforme, seront les meilleurs alliés de sa réussite. Tout autant, cet accompagnement doit contribuer à lever les inquiétudes maintes fois exprimées : manque de visibilité et d'engagement sur le niveau des effectifs à moyen terme ; crainte de voir s'imposer un modèle national d'organisation sans considération des besoins et réalités des territoires et des moyens mis à disposition pour assurer les missions ; enfin, appréhension que le processus de réforme en cours soit à nouveau modifié dans les mois ou années à venir.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Modifier, dans le cadre du décret de création des DRDJSCS, la disposition du 1° de l'article 2 du décret du 10 décembre 2009 confiant aux DRJSCS une prérogative générale de mise en œuvre des politiques, afin de la limiter aux domaines dans lesquels elles sont effectivement chargées de cette mise en œuvre. 20

Recommandation n° 2 : dans la cartographie des missions, préciser de façon plus détaillée les activités relevant de chaque niveau territorial. 22

Recommandation n° 3 : Modifier dans le décret du 10 décembre 2009, le rôle des DRJSCS en matière d'évaluation, en leur confiant, outre leur responsabilité directe pour les politiques dont elles sont chargées, un rôle d'appui méthodologique et d'animation au profit de l'échelon territorial, responsable de l'évaluation des politiques qu'il met en œuvre. 25

Recommandation n° 4 : mener à leur terme la rationalisation des missions des DDCS(PP) et DRJSCS en matière de comité médical/commission de réforme (DD), de services aux familles (DD) et de TASS/TCI (DR). 26

Recommandation n° 5 : Appliquer le principe du pilotage régional de la tarification tout en conduisant le dialogue de gestion au niveau départemental 27

Recommandation n° 6 : Affirmer clairement le caractère départemental de la politique de la ville, sans interdire un concours de la DRJSCS dans l'animation et la coordination régionale de cette politique, la formation des acteurs et les dispositifs dont le pilotage est expressément confié à ces services par le CGET. 28

Recommandation n° 7 : Modifier la cartographie détaillée des missions dans les champs du sport, de la jeunesse, de la formation et des certifications selon les pistes identifiées par la mission.31

Recommandation n° 8 : Renoncer à la création d'un délégué régional à la vie associative (circulaire SG n° 5811 du 29 septembre 2015). 31

Recommandation n° 9 : Modifier l'article R.121-35 du code du service national pour permettre au préfet de département de délivrer des agréments d'engagement de service civique (décret en Conseil d'État). 34

Recommandation n° 10 : Définir, au sein de la part territoriale du CNDS, des enveloppes départementales indicatives (décision du conseil d'administration de l'établissement, mise en œuvre par les délégués territoriaux, après avis de la commission territoriale) sans remise en cause des enveloppes thématiques prioritaires. 35

Recommandation n° 11 : Tenir compte de l'allègement significatif des charges d'activités liées au BAFA et au BAFD pour laisser aux DRJSCS et aux DDCS(PP) le soin de déterminer le bon niveau de prise en charge des activités de gestion administrative incombant à ces services..... 35

Recommandation n° 12 : Prévoir, dans les lettres de mission des CTS, une quote-part d'activités dédiées au soutien aux politiques territoriales mises en œuvre par les services déconcentrés (directive de la DS, mise en œuvre par les DRJSCS). 37

Recommandation n° 13 : Engager pour les régions fusionnées une révision de la carte des conseillers techniques sportifs ; consacrer les moyens ainsi dégagés au renforcement des directions départementales (direction des sports, avec les fédérations sportives). 38

Recommandation n° 14 : Modifier l'article L. 227-9 du code de l'action sociale et des familles pour permettre aux personnels mis à la disposition du préfet de département par d'autres services de l'État de procéder au contrôle des accueils collectifs de mineurs (modification législative). 40

Recommandation n° 15 : Mener à leur terme la révision des procédures actuellement engagées, et en évaluer les effets sur la charge d'activité des services à horizon fin 2016. 44

Recommandation n° 16 : Mettre en œuvre rapidement la réforme des procédures précitées porteuses d'allègement des charges pour les services de la JSCS. 45

Recommandation n° 17 : Diffuser une culture des audits de processus à tous les niveaux de responsabilité. 48

Recommandation n° 18 : Privilégier la régulation des équipes interdépartementales par le directeur régional, selon des modalités à préciser dans la charte de fonctionnement des services départementaux et régionaux de la région, prévoyant un engagement de service au profit des préfets de département concernés. 53

Recommandation n° 19 : Placer les agents membres d'une équipe interdépartementale sous une double autorité hiérarchique et fonctionnelle..... 53

Recommandation n° 20 : Établir dans chaque région une charte sur le fonctionnement en réseau des services déconcentrés de l'État précisant les règles d'organisation et de fonctionnement du réseau. Les termes de cette charte sont à fixer à l'issue d'un travail collectif associant les cadres des services de toutes les directions. Ils doivent être le résultat d'un consensus afin de s'assurer de leur appropriation générale. 54

Recommandation n° 21 : Qualifier plus justement la constitution des DRDJSCS en employant le terme de recomposition et pas celui de fusion qui est impropre. 55

Recommandation n° 22 : Préférer un modèle d'organisation « intégré » dans les DRDJSCS avec : 55

- une autorité hiérarchique du directeur régional et départemental sur tous les agents de sa direction, dans les directions implantées dans les chefs-lieux de région ;
- une lettre de mission annuelle du préfet de région-préfet de département au directeur délégué chargé des missions départementales, dans les directions implantées dans les chefs-lieux de région ;
- des pôles thématiques constitués de deux sous-ensembles départemental et régional ;
- un croisement entre autorité hiérarchique et autorité fonctionnelle pour gérer les activités des agents, dans les directions qui ne sont pas implantées dans les chefs-lieux de région.

Recommandation n° 23 : Placer sous l'autorité fonctionnelle du DDCS les agents de la direction régionale implantés dans une antenne, pour tout ce qui touche au bon fonctionnement de leur collectif et à leurs conditions de travail au quotidien, et placer sous l'autorité du DDCS la responsabilité des fonctions supports mutualisées entre la direction départementale et l'antenne de la direction régionale. 56

Recommandation n° 24 : Définir d'ici la fin du premier trimestre 2016, des modalités partagées de pilotage des DR(D)JSCS permettant au SGG (DSAF), au SGMCAS et aux directions d'administration centrale et opérateurs concernés de contribuer au renforcement de la solidarité et de la cohésion des réseaux des DR(D)JSCS et des DDCS(PP). 57

Recommandation n° 25 : Revenir, par une pédagogie de proximité mettant notamment en exergue la rationalité de la réforme, sur le sens de cette dernière..... 57

Recommandation n° 26 : Adopter au plus vite un modèle de règlement intérieur des DRDJSCS, afin de permettre la convergence des conditions de travail des agents, notamment en matière d'organisation du temps de travail..... 58

Recommandation n° 27 : Étendre aux DRDJSCS le bénéfice de l'indemnité différentielle temporaire, afin d'harmoniser les niveaux de rémunération entre agents de la filière administrative. .
..... 58

Recommandation n° 28 : Programmer une évaluation des effets des nouveaux schémas d'organisation sur le pilotage et la mise en œuvre des politiques publiques de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale à compter de janvier 2017 afin d'examiner l'opportunité d'éventuelles adaptations sur les conditions de pilotage et de mise en œuvre des missions des services..... 59

SOMMAIRE

Synthèse	5
Liste des recommandations.....	9
Introduction	15
1 La clarification des missions relevant de chaque niveau est nécessaire	19
1.1 La cartographie des missions et des activités de chaque niveau territorial est globalement claire mais mérite quelques précisions	19
1.1.1 Une répartition globalement stable des missions, comportant plusieurs caractéristiques spécifiques	19
1.1.2 Une répartition des missions dont la précision a été altérée par les évolutions successives de la cartographie	21
1.2 Des clarifications et des adaptations sont nécessaires mais n'offrent que peu de marges de manœuvre en termes de redéploiement de moyens.....	22
1.2.1 Une nécessaire clarification et adaptation des rôles dans l'exercice des fonctions de pilotage, d'animation et d'évaluation.....	22
1.2.2 Des clarifications souhaitables dans la répartition des activités entre DRJSCS et DDCS(PP) pour la conduite de certaines politiques publiques.....	25
1.3 Une évaluation de la répartition des missions et des activités est envisageable dans une deuxième phase.....	31
2 Le renfort du niveau départemental résultera de l'emploi de plusieurs leviers	33
2.1 Des transferts d'activités vers le niveau départemental sont à envisager	33
2.1.1 Des transferts d'activités à décider au plan national, pour l'ensemble des régions	33
2.1.2 Ménager des possibilités de modulation des attributions des services au plan local.....	35
2.2 Le transfert d'effectifs vers le niveau départemental	36
2.2.1 Des transferts d'effectifs significatifs sont prévus par les micro-organigrammes à l'horizon 2018 .	36
2.2.2 Mobiliser l'effectif des conseillers techniques sportifs pour renforcer le niveau départemental.....	37
2.3 L'utilisation d'effectifs affectés au niveau régional pour appuyer la mise en œuvre des activités du niveau départemental	38
2.3.1 Les préfigureurs privilégient une mutualisation portée par le niveau régional.....	39
2.3.2 La mise en œuvre de la mutualisation des ressources métiers dans le champ de l'inspection-contrôle.....	39
2.3.3 Utiliser l'outillage juridique disponible pour permettre une application souple et modulaire de la mutualisation des ressources métiers.....	40
3 Réviser le mode d'exercice des missions doit aussi permettre d'optimiser les ressources mais suppose de parfaire les outils d'analyse	43
3.1 Des pistes de révision à impact significatif doivent être mises en œuvre et amplifiées ...	43
3.1.1 Plusieurs chantiers sont dès à présent engagés conduisant à des réductions de charges non quantifiées à ce jour.....	43
3.1.2 D'autres recommandations récemment formulées doivent être mises en œuvre rapidement pour compléter l'effet attendu en termes d'allègement de la charge d'activité des services.....	44
3.2 Contexte et outils de la révision des modes d'exercice des missions	45

3.2.1	<i>Le secteur JSCS a déjà sensiblement contribué à la réduction des effectifs des services déconcentrés de l'État.....</i>	46
3.2.2	<i>La nécessaire mobilisation des outils appropriés.....</i>	47
4	Les voies et moyens d'une réforme réussie.....	49
4.1	Les opportunités de la réforme territoriale appliquée au réseau JSCS et les moyens de s'en saisir.....	49
4.1.1	<i>Rappeler les opportunités de la réforme.....</i>	49
4.1.2	<i>Trois lignes directrices pour la mise en œuvre de la réforme.....</i>	50
4.2	L'organisation et le fonctionnement du réseau doit progresser en cohésion	52
4.2.1	<i>Préciser l'organisation interdépartementale</i>	52
4.2.2	<i>Renforcer la solidarité du fonctionnement en réseau des directions départementales et régionale</i>	54
4.2.3	<i>Bien définir l'organisation de la direction régionale et départementale au chef-lieu de région</i>	54
4.2.4	<i>Les questions posées par l'organisation des antennes de la direction régionale.....</i>	55
4.2.5	<i>Redéfinir les modalités de pilotage national du réseau.....</i>	56
4.3	La conduite de la réforme : accompagner les personnels et lever les inquiétudes	57
4.3.1	<i>Un changement effectivement accompagné</i>	57
4.3.2	<i>Des inquiétudes à lever impérativement</i>	58
Annexes	61

INTRODUCTION

Par lettre reçue par l'inspection générale de l'administration (IGA)⁴, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) - cf. annexe 1 -, la directrice de cabinet du Premier ministre a demandé à ces trois inspections générales de procéder à l'évaluation des missions des DRJSCS et des DDCS(PP) dans le cadre de la création des directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS)⁵.

Cette mission s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État et plus particulièrement des mesures prises en conseil des ministres du 31 juillet 2015 visant à conforter l'État départemental. Le document dit « de référence », annexé à cette lettre (cf. annexe 2), définit les principes de la création des DRDJSCS et précise les modalités selon lesquelles le niveau départemental doit être renforcé. Le Premier ministre a demandé aux préfets préfigurateurs⁶ et aux préfets de région pour les régions qui ne fusionnent pas⁷, d'élaborer, à cette fin, le regroupement des DRJSCS et des DDCS(PP) au siège d'implantation de la direction régionale⁸.

La lettre de mission précise que les préconisations de la mission sont destinées à servir de « *cadre de référence aux préfets de région, qui pourront les adapter en fonction des caractéristiques et des enjeux particuliers de la région* ».

Objectifs et contexte de la mission

Les inspections générales ont adopté la démarche d'accompagnement d'une réforme comportant encore, à ce stade, des incertitudes sur son organisation et ses conditions de mise en œuvre. Dès lors, les investigations ont été conduites selon la méthode d'une mission d'évaluation *ex ante* et le rapport produit comporte des recommandations.

La date attendue de remise des conclusions a été fixée au 1^{er} décembre 2015. Les inspections ont noté à ce sujet un décalage problématique de calendriers. En effet, les préfets de région ont été invités à arrêter les organigrammes des services des futures DRDJSCS pour le 30 octobre, soit un mois avant la remise des conclusions de la mission. De même, concomitamment au déroulé de celle-ci, se prépare le décret relatif à la création des DRDJSCS au 1^{er} janvier 2016. Ainsi, les rapporteurs ont considéré que les conclusions de la mission serviraient à alimenter le dialogue entre le niveau national et les préfets de région dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme dont le terme prévu est au plus tard le 31 décembre 2018.

Initiée en 2010 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) a donné lieu à la création en métropole des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) ou des directions départementales de la cohésion

⁴ Celle-ci étant chargée de la coordination de la mission.

⁵ Les attributions des DDCSPP dépassant le champ « jeunesse, sports, cohésion sociale », la mission a limité ses travaux à l'examen de leurs missions relevant de ce seul champ.

⁶ Préfets des régions Alsace (pour la future région Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine), Aquitaine (pour Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes), Bourgogne (pour Bourgogne-Franche-Comté), Haute-Normandie (pour Basse-Normandie-Haute-Normandie), Midi-Pyrénées (pour Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées), Nord-Pas-de-Calais (pour Nord-Pas-de-Calais-Picardie) et Rhône-Alpes (pour Auvergne-Rhône-Alpes).

⁷ Bretagne, Centre-Val-de-Loire, Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

⁸ Cette réforme ne s'applique pas à la Corse, à l'Île-de-France ni aux régions ultramarines.

sociale et de la protection des populations (DDCSPP). La création des DRDJSCS s'inscrit dans une nouvelle étape consécutive à la réforme territoriale. Elle réoriente sensiblement le schéma d'organisation territoriale de l'État en poursuivant plusieurs objectifs : « *renforcer l'échelon départemental pour garantir la proximité, amplifier les simplifications, mettre en cohérence l'action de l'État, conforter l'équilibre des territoires, améliorer l'efficacité, des services en modernisant les méthodes de travail, faire des économies* »⁹. La revue des missions¹⁰ engagée concomitamment a pour objectif de clarifier le rôle et les missions de l'État, en particulier au plan déconcentré. La charte de la déconcentration, dont le décret a été publié le 8 mai 2015¹¹, vise à renforcer la capacité de l'État à agir sur les territoires en unifiant son action et en confiant aux services une plus grande marge de manœuvre pour adapter les organisations et les priorités d'action aux contextes territoriaux. La réorganisation du réseau déconcentré « jeunesse, sports et cohésion sociale » (JSCS) doit bien évidemment se conformer aux orientations et aux objectifs de cette réforme.

La nécessité d'adapter l'organisation de l'État territorial à la nouvelle carte des régions issue de la loi du 16 janvier 2015¹² a conduit le Gouvernement, durant le printemps 2015, à s'interroger sur la bonne configuration du réseau JSCS. Les arbitrages rendus au plan interministériel prescrivent de constituer des DRDJSCS dans les chefs-lieux des nouvelles régions¹³ et de rapprocher dans les chefs-lieux des anciennes régions la DDCS(PP) et l'antenne de la direction régionale restant en place, afin de renforcer l'échelon départemental. Ces arbitrages ont surpris l'encadrement supérieur, installant un certain doute sur le sens de la réforme et réactivant le débat classique entre « régionalistes » et « départementalistes ». Les rapporteurs se sont attachés à comprendre, pour conduire leur mission, tant la problématique ainsi générée par le changement de trajectoire que le ressenti des acteurs concernés.

Dans ce contexte, la mission souhaite rappeler les fragilités actuelles du réseau JSCS et les risques de la réforme.

Plusieurs missions d'inspection ont montré ces fragilités (cf. annexe 3).

La constitution de ce réseau¹⁴ souffre, d'abord, d'une sorte de « péché originel ». Ainsi, les missions de ces services sont-elles nombreuses, parfois intriquées avec celles qui sont confiées à d'autres institutions dont les collectivités territoriales, couvrant des secteurs de l'action publique très

⁹ « *L'administration territoriale en mouvement* » Dossier de presse du conseil des ministres du 31 juillet 2015.

¹⁰ La revue des missions de l'État territorial a été lancée en septembre 2014 et a fait l'objet d'une communication au conseil des ministres du 22 juillet 2015. Parmi plusieurs centaines de propositions, 50 mesures ont été retenues visant à clarifier et redéfinir le positionnement de l'État, ses missions et ses modes d'intervention.

¹¹ Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

¹² Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

¹³ À l'exception des sièges des DRJSCS des régions Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées et Nord-Pas-de-Calais-Picardie - implantés respectivement à Montpellier et Amiens.

¹⁴ Au moment de la création des ARS, à partir des DDASS et des DRASS, les compétences réunies au sein des DDCS et des DRJSCS, dans le champ du social, l'ont été sans obéir à une ambition clairement identifiée de ce que devait être une administration déconcentrée de l'État dans ce secteur, mais par simple agrégation des activités ne trouvant pas leur place dans les nouvelles agences de la santé. Pour leur part, les DRDJS et DDJS et leurs agents ont non seulement dû renoncer à la recomposition fonctionnelle qui avait été réalisée au chef-lieu de région entre DR et DD entre 1994 et le début des années 2000, mais aussi à un certain nombre des principes qui fondaient l'action déconcentrée des services « jeunesse et sports » en matière d'accompagnement des acteurs locaux et d'ingénierie de projets dans les champs du sport et de l'animation (travail par objectifs, dimension éducative des missions, horaires atypiques et nombreux déplacements sur le terrain).

hétérogènes et parfois méconnus. La lisibilité du dispositif aux yeux des citoyens et de ses partenaires s'en trouve amoindrie¹⁵, la cohérence d'ensemble de son action difficile à affirmer.

Mais ce réseau souffre aussi d'une difficulté à exister en tant que réseau. La RÉATE a eu pour effet de distendre les liens entre directions départementales et directions régionales. La mobilisation des DDCCS(PP) par les directions régionales, autour des lignes de force des stratégies régionales et en vue de l'harmonisation des pratiques administratives, dépend davantage de la conjonction de bonnes volontés que de la force d'une cohésion entre services. Un climat de confrontation s'est ainsi instauré, ici ou là plus ou moins important, entre les directions départementales et régionales. Deux conceptions s'opposent : les partisans d'une administration « proche du terrain », rendant des services concrets aux citoyens, et ceux d'une administration centrée sur une fonction de stratège, cherchant à égaliser les pratiques sur de larges territoires. Ainsi, les procédures du travail collectif nécessaire sont loin d'être établies partout, quand les missions, même clarifiées, doivent être partagées et quand les décisions à prendre engagent les actions de tous.

Ces fragilités et ces querelles affaiblissent les services alors que leurs moyens en personnel diminuent et que leurs missions ne cessent de s'accroître (cf. état des lieux du réseau JSCS réalisé par l'IGAS et l'IGJS en novembre 2014 en annexe 4).

Méthode de travail

La mission a largement consulté et exploité les travaux existants nombreux et actuels sur le sujet ou en relation avec lui : divers rapports d'inspection générale (cf. annexe 3) ; les cartographies des missions et les enquêtes temps activités annuelles¹⁶ ; les contributions de groupes de travail nationaux et régionaux et diverses notes produites depuis 2010 ; les instructions ministérielles et interministérielles. Les rapporteurs ont également disposé de façon très régulière des travaux conduits par les préfigureurs régionaux et des synthèses nationales présentées au comité de pilotage associant la mission de coordination de la réforme des services déconcentrés de l'État (MICORE), la direction des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre, ainsi que le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMCAS).

Plus particulièrement, le dernier état des lieux du réseau JSCS décrit précisément la problématique et les enjeux du réseau dans le cadre des nouvelles régions. Plusieurs enseignements en sont tirés, dont la mission estime qu'ils demeurent d'actualité.

La mission a voulu éviter de focaliser le débat sur l'opposition entre région et département et sur la question d'une répartition nette et tranchée entre missions stratégiques et missions opérationnelles.

Des espaces de discussions ont permis de dépasser les pétitions de principe et de s'intéresser au cœur même du sujet : le maintien de la performance de l'action menée par le réseau dans un contexte de déflation des moyens et ressources. Le groupe de travail national, réuni sur une journée entière par la mission¹⁷, a abouti à dégager les principaux problèmes à examiner, à faire converger les points de vue et à identifier des solutions viables sur les trois objectifs assignés à la mission.

¹⁵ Un simple exemple : les professionnels relevant du champ de la jeunesse et du sport affectés en DDCCS soulignent la difficulté identitaire que représente leur appartenance à une direction dont l'intitulé ne fait pas référence à leur domaine d'activité.

¹⁶ Enquêtes réalisées sous l'égide de la direction des finances et des achats (DFAS) des ministères chargés des affaires sociales.

¹⁷ Composition du groupe de travail : 5 directeurs régionaux (3 préfigureurs et 2 directeurs en fonction dans des chefs-lieux de régions non regroupées) ; 7 directeurs départementaux (2 directeurs dans des nouveaux chefs-lieux de région, 3 directeurs dans des anciens chefs-lieux de région et 2 directeurs dans des départements non chefs-lieux de région) ; des représentants des administrations centrales concernées.

Des rencontres (*cf.* liste des personnes rencontrées en annexe 5) au niveau national (cabinets ministériels, secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMCAS), directions d'administration centrale concernées, SGG (DSAF), MICORE, CGET, ASC, CNDS) ont permis de mieux cerner les objectifs d'une réforme considérée comme difficile et ses contraintes. Les rencontres dans trois régions¹⁸ ont largement conduit à recueillir la parole libre et favorisé un dialogue confiant entre les participants, tout en permettant de cerner les attentes des préfets et DRJSCS préfigurateurs ainsi que des DDCS(PP).

Le présent rapport traduit ces échanges fructueux et les réflexions partagées de la mission. Il reprend les trois points évoqués dans la lettre de mission à savoir : la clarification des missions relevant de chaque niveau (1^{ère} partie), l'identification des moyens susceptibles de venir renforcer le niveau départemental (2^{ème} partie), la mise en exergue des pistes d'optimisation des ressources par une révision des modes d'exercice des missions (3^{ème} partie). Enfin, la quatrième partie évoque les voies et moyens d'une réforme réussie.

¹⁸ Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, Bourgogne-Franche-Comté et Centre-Val-de-Loire.

1 LA CLARIFICATION DES MISSIONS RELEVANT DE CHAQUE NIVEAU EST NECESSAIRE

La cartographie des missions et des activités des DRJSCS et des DDCS(PP) a fait l'objet de multiples travaux d'adaptation au cours des dernières années, en particulier à l'occasion de la création de ces services au 1^{er} janvier 2010, puis lors de l'élaboration des schémas régionaux d'organisation des ressources métiers (SRORM)¹⁹ en 2012, enfin à l'occasion de la revue des missions et des travaux préalables au regroupement des DRJSCS dans le cadre de la réforme territoriale²⁰.

À l'occasion de leurs investigations et des auditions conduites au plan territorial, les rapporteurs n'ont pas relevé l'existence de doublons dans les missions des DRJSCS et des DDCS(PP). Le groupe de travail, composé de directeurs régionaux et départementaux et réuni par les rapporteurs, a permis de constater l'absence de marges de manœuvre importantes dans l'exercice de clarification des missions.

1.1 La cartographie des missions et des activités de chaque niveau territorial est globalement claire mais mérite quelques précisions

1.1.1 Une répartition globalement stable des missions, comportant plusieurs caractéristiques spécifiques

Comme en témoigne le tableau en annexe 6, les dispositions définies aux articles 2 et 3 du décret n°2009-1540 du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des DRJSCS et à l'article 4 du décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux DDI, portant sur les DDCS(PP), définissent des missions et des périmètres d'intervention quasiment identiques.

Pilotant et mettant en œuvre dans le champ JSCS des politiques publiques relevant des mêmes autorités ministérielles, il paraît logique que les DRJSCS et les DDCS(PP) développent des missions portant sur des périmètres d'intervention quasi identiques, dont la formulation réglementaire est similaire sur bien des aspects. Pour autant, le caractère interministériel des DDCS ou des pôles cohésion sociale des DDCSPP, au-delà des missions mises en œuvre, est lié aux origines ministérielles diverses des agents qui y sont affectés (agents des préfectures, MEDDE) relevant de programmes autres que le programme 124²¹.

Même si les politiques de l'État dans les champs de la cohésion sociale (dont la politique de la ville), de la jeunesse, de la vie associative et des sports ont évolué sensiblement ces dernières années, la cartographie des missions des DRJSCS et des DDCS(PP) et les logiques de répartition des missions entre échelons territoriaux n'ont pas connu de modifications substantielles depuis leur création²². À

¹⁹ Courrier conjoint du secrétaire général du ministère de l'intérieur et de la secrétaire générale des ministères chargés des affaires sociales du 21 décembre 2011 relative aux schémas régionaux d'organisation des ressources métiers et à l'inter-départementalisation.

²⁰ Travaux réalisés sous la coordination du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales au dernier trimestre 2014 et au premier trimestre 2015, antérieurement à l'annonce de la décision de création des DRDJS (conseil des ministres du 31 juillet 2015).

²¹ 854 ETPT sur un total de 3 300 ETPT dans les DDCS(PP) au 31 décembre 2014. Ces agents sont affectés pour la quasi-totalité d'entre eux, sur les missions hébergement – logement et sur la mise en œuvre de la politique de la ville ainsi que sur les fonctions support des DDCS(PP).

²² Y compris lorsque l'on examine les cartographies des missions et des activités des services déconcentrés des trois réseaux constitutifs : directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports (DRDJS/DDJS), directions régionales et

titre d'illustration, la définition des actions et des sous-actions des programmes budgétaires gérés par les services déconcentrés n'a pas évolué de façon significative depuis 2010.

Si la plupart des missions des DRJSCS reposent aussi sur les DDCS(PP), le principe d'un découpage des rôles entre, d'une part, un niveau régional chargé des fonctions de pilotage et de programmation et, d'autre part, un niveau départemental chargé de la mise en œuvre opérationnelle n'est pas totalement opérant pour le réseau JSCS pour deux raisons :

- Les DRJSCS constituent un niveau de production et de mise en œuvre directe pour certaines interventions au bénéfice d'usagers, d'acteurs et de partenaires bien identifiés (notamment des opérateurs tels les caisses de sécurité sociale, les CREPS, les ligues et comités sportifs régionaux, les fédérations d'établissements du champ social, les associations de jeunesse et d'éducation populaire). C'est notamment le cas pour la mise en œuvre de la politique de l'État en matière de sport de haut niveau dont le pilotage est national, pour les compétences spécifiques des DRJSCS en matière de formation et de certification dans les professions sociales, paramédicales et dans les métiers du sport et de l'animation²³, pour les tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et les tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI), ainsi que pour certains dispositifs relevant du programme « jeunesse et vie associative » (programme 163), en particulier ceux concernant le réseau information jeunesse, les chantiers de jeunes bénévoles, les relations internationales de jeunesse et le programme européen ERASMUS+ jeunesse et sport. La notion de proximité est donc également présente au niveau régional.
- *A contrario*, l'échelon départemental n'est pas uniquement chargé de la mise en œuvre opérationnelle d'actions qui seraient décidées à un autre niveau territorial. Dans de nombreux domaines (politique de la ville, plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion, schéma départemental de la parentalité, projets éducatifs territoriaux, diagnostic à 360° de la DIHAL,...), les DDCS(PP) sont invitées à définir des stratégies départementales s'appuyant sur la production de diagnostics et l'élaboration de schémas ou de plans départementaux. Leur nombre s'est d'ailleurs accru au cours des cinq dernières années (cf. liste en annexe 7).

Ce principe de découpage doit en tout cas être apprécié à la mesure des spécificités de ces domaines d'intervention de l'État et de la nature des usagers et des partenaires avec lesquels celui-ci conduit et développe ses responsabilités. Par ailleurs, et il s'agit là d'une singularité au regard des autres réseaux, le 1° de l'article 2 du décret n° 2009-1540 du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des DRJSCS leur confie une prérogative générale de « mise en œuvre des politiques sociales, sportives, de jeunesse, de vie associative et d'éducation populaire ». Selon les rapporteurs, cette disposition à portée générale mérite d'être revisitée.

Recommandation n° 1 : MODIFIER, DANS LE CADRE DU DECRET DE CREATION DES DRDJSCS, LA DISPOSITION DU 1° DE L'ARTICLE 2 DU DECRET DU 10 DECEMBRE 2009 CONFIAIT AUX DRJSCS UNE PREROGATIVE GENERALE DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES, AFIN DE LA LIMITER AUX DOMAINES DANS LESQUELS ELLES SONT EFFECTIVEMENT CHARGEES DE CETTE MISE EN ŒUVRE.

Ainsi, les rapports entre les DRJSCS et DDCS(PP) ne suivent que partiellement la logique théorique, verticale et fonctionnelle, définie par la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) en 2010, selon laquelle l'échelon régional serait chargé de la conception, du pilotage et de la

départementales des affaires sanitaires et sociales (DRASS/DDASS), directions régionales de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

²³ Dans les champs des métiers du sport et de l'animation, les prérogatives du DRJSCS en matière de certification et d'habilitation des formations s'exercent sous la responsabilité directe du ministre.

coordination des politiques ministérielles et interministérielles et l'échelon départemental de la mise en œuvre de ces mêmes politiques.

Compte tenu de tout ce qui précède, les rapporteurs considèrent que la cartographie des missions des DRJSCS et des DDCS(PP) ne comporte pas de défauts structurels, mais qu'elle manque de clarté et de précisions.

1.1.2 Une répartition des missions dont la précision a été altérée par les évolutions successives de la cartographie

L'enchevêtrement des compétences et des activités des DRJSCS et des DDCS n'est souvent qu'apparent. À ce titre, les rapporteurs constatent que la cartographie des missions et des activités a été fortement élaguée au cours des exercices successifs d'actualisation. Entre 2010 et 2014, le nombre de lignes de cette cartographie a été divisé par deux, dans le contexte des travaux de clarification des missions conduits dans un cadre interministériel (*cf.* revue des missions) et du fait du regroupement de missions opérées dans le cadre de l'enquête temps activité/agent²⁴.

Le gain réel obtenu en termes de lisibilité de l'activité des services et de facilité de gestion du *reporting* a toutefois engendré une perte de précision sur le rôle exact de chaque niveau territorial. À titre d'illustration, les missions identifiées dans le sous-domaine intitulé « *développer la prévention de la santé par le sport et protéger les sportifs* » rassemblent des priorités ministérielles et des activités qui n'ont que peu de lien au plan des acteurs concernés, des objectifs poursuivis et du niveau territorial prioritairement concerné. De nombreux exemples dans les autres domaines d'intervention des DRJSCS et des DDCS(PP) pourraient être évoqués.

La cartographie actuelle des missions et des activités n'est donc plus totalement le reflet de l'activité des DRJSCS et des DDCS(PP) et les réajustements successifs peuvent nuire à la bonne compréhension du « qui fait quoi ». Cette situation n'est pas anodine et constitue une source d'incompréhension au plan local. Elle porte non seulement préjudice à la perception de la latitude réelle des DDCS(PP) au regard des priorités d'action définies au plan régional, mais elle peut nuire également à la légitimité des DRJSCS à assurer, dans le cadre du pilotage stratégique des politiques publiques, un rôle d'animation territoriale.

Enfin, la mission constate que malgré le caractère particulièrement développé de la directive nationale d'orientation (DNO) annuelle des services déconcentrés de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale²⁵ et l'existence d'un nombre très important d'instructions ministérielles et interministérielles adressées, pour chaque politique ou dispositif, par les autorités ministérielles (instructions du gouvernement), les directions d'administration centrale et les opérateurs nationaux, les fonctions et les rôles respectifs des DRJSCS et DDCS(PP) ne sont pas suffisamment définis. Il

²⁴ Cette enquête temps activité/agent, dont la mission souligne la pertinence, est conduite sous l'égide de la direction des finances, des achats et des services (DFAS) et permet d'identifier la répartition déclarée des activités des agents par domaine, par mission, par service, par catégorie d'agents (A, B, C) et par corps d'appartenance. Afin d'identifier des volumes d'effectifs (ETPT) significatifs, cette enquête annuelle a donné lieu au regroupement d'un certain nombre de missions au sein de la cartographie.

²⁵ Jusqu'en 2014, il existait un « document annuel de priorités » (DAP) pour chaque type de direction départementale interministérielle, conformément à une circulaire du Premier ministre du 18 novembre 2011. Ce document était largement redondant avec la directive nationale d'orientation annuelle, cosignée par les ministres chargés des affaires sociales, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, et destinée à l'ensemble des services régionaux et départementaux. La circulaire du Premier ministre SG n°5747 du 28 octobre 2014 a supprimé le DAP élaboré par le niveau central et l'a remplacé par un document de priorités départementales arrêté par le préfet de département après avis du comité de l'administration régionale qui s'assure de sa compatibilité avec la stratégie de l'État en région.

n'existe pas de définition précise des activités et des tâches permettant de toujours bien distinguer les rôles attendus du niveau régional et de l'échelon départemental.

Les rapporteurs suggèrent que la cartographie des missions soit à nouveau détaillée afin de mieux identifier la déclinaison des activités des services pour chacune de leurs missions principales.

Recommandation n° 2 : DANS LA CARTOGRAPHIE DES MISSIONS, PRÉCISER DE FAÇON PLUS DÉTAILLÉE LES ACTIVITÉS RELEVANT DE CHAQUE NIVEAU TERRITORIAL.

Au demeurant, la mission considère qu'une séparation complète des missions et des activités des DRJSCS et des DDCS(PP) n'est ni envisageable, ni souhaitable, compte tenu du fait que la plupart des politiques de l'État dans les champs de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale impliquent à la fois des partenaires régionaux et départementaux. Une telle ambition ne pourrait que nuire à la cohérence d'ensemble de l'action de l'État dans ces champs.

1.2 Des clarifications et des adaptations sont nécessaires mais n'offrent que peu de marges de manœuvre en termes de redéploiement de moyens

Un certain nombre de clarifications d'activités entre le niveau régional et l'échelon départemental sont envisageables, d'une part, sur des fonctions transversales et, d'autre part, sur des fonctions thématiques liées à des politiques ou des dispositifs. Elles sont de nature à améliorer l'efficacité et l'efficience des services.

1.2.1 Une nécessaire clarification et adaptation des rôles dans l'exercice des fonctions de pilotage, d'animation et d'évaluation

Les fonctions de pilotage et de coordination relèvent sans conteste de la responsabilité du préfet de région (DRJSCS), qui est chargé de l'exécution des politiques de l'État dans la région et qui est garant de la cohérence de l'action des services de l'État, conformément aux dispositions de l'article 2 du décret du 29 avril 2004²⁶. Il peut adresser des instructions aux préfets de département, il est le délégué territorial du Centre national pour le développement du sport (CNDS) et de l'Agence du service civique (ASC), et il est responsable des budgets opérationnels de programme (BOP) pour les services territoriaux placés sous son autorité (circulaire DF-MGFE-13-3242 du 4 décembre 2013).

Le contexte hétérogène des onze régions concernées par la réforme ne permet certainement pas de définir des modes opératoires uniformisés, mais les notions de pilotage et de coordination méritent d'être revisitées et adaptées. Il est ainsi possible d'envisager que la répartition des activités entre le pilotage et la mise en œuvre opérationnelle des politiques sera différente dans les régions qui fusionnent, compte tenu du nombre de départements, du temps et de la qualité des liaisons entre sites d'implantations des services²⁷. La présence d'antennes au lieu d'implantation des anciennes

²⁶ 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'État dans les régions et les départements. L'article 2, issu du décret n°2010-146 du 16 février 2010, prévoit que « *le préfet de région est le garant de la cohérence de l'action de l'État dans la région. Il a autorité sur les préfets de département* » sauf en matière de contrôle de légalité, d'ordre public, de sécurité des populations, d'entrée et de séjour des étrangers et de droit d'asile.

²⁷ Extrait du rapport inter-inspections relatif à l'évolution de l'organisation régionale de l'État consécutive à la nouvelle délimitation des régions (avril 2015) : « *La réduction du nombre de régions et le changement radical de dimension de quatre d'entre elles impliquent une évolution profonde dans la façon de piloter et d'animer cet échelon. L'équilibre de la relation*

DRJSCS n'a pas d'effet sur cette répartition, dans la mesure où ces antennes ont vocation à se spécialiser sur des fonctions opérationnelles et accueilleront les agents chargés, selon des modalités différentes, de l'appui à l'échelon départemental.

La mise en œuvre des priorités ministérielles et interministérielles définies par le niveau national nécessite souvent une adaptation aux réalités locales. Les orientations nationales d'une politique publique ne sauraient prévoir dans le détail toutes les dispositions à prendre pour la mettre en œuvre. Un travail de transposition est nécessaire pour les adapter à la diversité des besoins locaux, aux attentes des partenaires de l'État et de la population dans les territoires.

La nécessité de conserver souplesse et modularité dans la définition des modes opératoires du pilotage et de la coordination ne doit pas empêcher le réexamen de la définition à apporter à ces fonctions, mais également au concept « d'État stratège ». Les auditions conduites par la mission ont permis de constater qu'aucune définition précise de ces notions n'existe aujourd'hui.

La légitimité de l'État régional à définir une stratégie territoriale en organisant la concertation interservices sur la base d'un diagnostic partagé et d'une définition d'enjeux, d'objectifs et de priorités d'action concertées avec des partenaires (associations, collectivités locales) ne peut pas être contestée. Elle est même unanimement reconnue par les directeurs départementaux qui, pour autant, font valoir, à juste titre, qu'ils ne sont pas dans un simple rôle d'exécution d'une stratégie régionale, à la définition de laquelle ils peuvent parfois avoir le sentiment de ne pas avoir été suffisamment associés.

Une approche trop hétérogène des stratégies territoriales de l'État ne pourrait que nuire aux conditions de mise en œuvre des politiques publiques et porterait en elle un risque de rupture de l'égalité de traitement des besoins de la population. Dans le contexte de la réforme, la nécessaire adaptation locale doit prendre en compte aussi le risque que se conçoivent et se conduisent dans chaque région autant de stratégies différentes qu'il existe de services déconcentrés. L'emboîtement entre stratégie régionale et stratégies départementales mériterait d'être clarifié, en définissant mieux la méthode d'élaboration à laquelle les deux doivent obéir et leurs portées respectives. Le flou actuel des compréhensions et des conceptions sur ce sujet explique manifestement bien des dysfonctionnements entre les deux niveaux territoriaux. Un travail spécifique doit donc être engagé pour mieux définir le contenu et les modes d'action possibles du pilotage et de la coordination par le niveau régional. La mission formule à cet effet des propositions en partie 4.

La fonction d'animation quant à elle, par nature régionale, ne peut être disjointe de celles de pilotage et de coordination, bien que des modes d'organisation permettent de la déléguer à une autorité départementale. Là encore, il paraît nécessaire de préciser la consistance exacte et les contenus techniques du rôle d'animation de la mise en œuvre des politiques confié aux DRJSCS.

Si les directeurs départementaux rencontrés au cours de la mission ne remettent pas en cause la légitimité du DRJSCS à exercer cette fonction²⁸, la mission constate que les DRJSCS ne disposent ni d'outils législatifs ou réglementaires, ni de leviers financiers pour l'exercer. Ils s'appuient

entre d'une part l'administration centrale et d'autre part des préfets de région et des services déconcentrés régionaux moins nombreux mais plus importants en sera si ce n'est immédiatement, du moins à terme, modifié. Le modèle d'organisation régionale et d'animation départementale, dont la déclinaison midi-pyrénéenne ou rhônalpine à huit départements est jugée déjà comme extrême par la plupart des réseaux, devra nécessairement être adapté à des territoires aussi vastes que nombre d'États européens, composés de plus d'une dizaine de départements, souvent disparates, aux liaisons parfois complexes et lentes.

« Si la plupart des acteurs rencontrés pressentent que la mise en œuvre de la réforme induit une rénovation des modes opératoires, le modèle administratif régional de demain ne s'impose pas avec évidence ».

²⁸ Cette légitimité est également reconnue par l'association professionnelle des directeurs départementaux et adjoints de DDCS, DDPP et DDCSPP.

essentiellement sur un « magistère de la parole » et sur leurs aptitudes à la concertation et à la médiation, ce qui n'a pas été toujours suffisant pour garantir des modes d'intervention homogènes sur l'ensemble du territoire. Il conviendrait qu'une définition plus précise des mandats exacts dévolus aux DRJSCS et aux DDCS(PP) dans l'exercice d'animation des politiques publiques soit élaborée et que des modalités plus précises et plus robustes au plan réglementaire soient mises à leur disposition.

S'agissant des outils, les rapporteurs notent que des progrès ont été récemment réalisés, par exemple dans la méthode d'élaboration de la stratégie territoriale redéfinie début 2015²⁹ qui a été clarifiée et simplifiée en laissant une place prépondérante au dialogue déconcentré et à l'adaptation des priorités nationales. Par ailleurs, les interlocuteurs de la mission ont souligné les outils de pilotage intéressants définis par la DGCS et les indicateurs interministériels définis dans le domaine de la politique de la ville (*cf. infra* 3.2)

La réflexion à conduire sur la fonction d'animation ne doit pas s'arrêter au périmètre du collège régional des directeurs (DRDJSCS et DDCS(PP)). Elle doit également intégrer les instances et les modalités permettant, dans un cadre interministériel, de mieux associer l'ensemble des acteurs concourant à la mise en œuvre des politiques publiques : autres services déconcentrés de l'État, établissements publics, collectivités territoriales, réseaux associatifs, afin de partager un diagnostic, des objectifs et de coordonner les interventions respectives.

Le contexte de la réforme territoriale est propice au renforcement du rôle d'animation des politiques publiques par le DRJSCS. À titre d'illustration, l'article 104 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)³⁰ prévoit la possibilité d'inscrire les politiques publiques en faveur de la jeunesse menées par l'État, les régions, les départements, les communes et les collectivités à statut particulier parmi les domaines de compétences de la conférence territoriale de l'action publique, instituée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). Dans le même esprit, la revue des missions³¹ préconise la création d'une conférence régionale de la jeunesse qui aurait pour objectif de favoriser le dialogue entre les acteurs concernés par les politiques de jeunesse (État, collectivités territoriales, partenaires sociaux, associations et organisations de jeunes) et de mieux articuler et coordonner les interventions de ces acteurs.

Si la présente phase de réforme de l'organisation territoriale de l'État fixe comme principe premier le renforcement du niveau départemental, l'amélioration du pilotage des politiques et de l'animation de leur mise en œuvre, ainsi que leur adaptation à des contextes territoriaux différents en constituent une condition prioritaire.

²⁹ Travail réalisé par le SGMCAS, les directions d'administration centrale et opérateurs nationaux dans le cadre de l'application de la circulaire du Premier ministre n°5747/SG du 28 octobre 2014 relative au protocole des relations entre administrations centrales et services déconcentrés qui clarifie les outils du dialogue entre niveau central et échelons déconcentrés et uniformise les documents stratégiques utilisables (directive nationale d'orientation, document des stratégies de l'État en région, document des priorités départementales).

³⁰ Article 104 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 : « *Après le premier alinéa de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés : « Les compétences en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier.*

« Les politiques publiques en faveur de la jeunesse menées par l'État, les régions, les départements, les communes et les collectivités à statut particulier peuvent faire l'objet d'un débat au sein de la conférence territoriale de l'action publique mentionnée à l'article L. 1111-9-1. Ce débat porte notamment sur l'articulation et la coordination de ces politiques entre les différents niveaux de collectivités et l'État ».

³¹ Mesure n°22 de la revue des missions - conseil des ministres du 22 juillet 2015.

Les équilibres institutionnels et les modes de fonctionnement et d'animation régionaux qui ont prévalu depuis 2010 ne peuvent être maintenus en l'état. Ils doivent impérativement évoluer (cf. partie 4).

S'agissant de **la fonction d'évaluation** dévolue au niveau régional, la mission constate qu'elle fait l'objet d'appréciations prudentes voire contrastées, tant de la part des directions d'administration centrale que des directeurs régionaux (DRJSCS) et départementaux DDCS(PP) eux-mêmes.

Elle estime que cette fonction est d'autant plus délicate à confier au seul niveau régional, que les DRJSCS, tout comme les DDCS(PP) sont chargées d'élaborer et de mettre en œuvre de multiples plans et schémas (régionaux et départementaux) d'application des politiques publiques³², au sein desquels figure systématiquement un dispositif d'évaluation.

Les directeurs départementaux considèrent plutôt que l'évaluation des plans et schémas départementaux leur incombe et que la seule évaluation jugée légitime ne peut être que d'ordre hiérarchique (préfet de département). Le rôle de la DRJSCS serait dès lors limité à un exercice de synthèse régionale des évaluations départementales, afin d'alléger la tâche de consolidation du niveau national et à une fonction de « porter à connaissance ». La mission ne partage pas ce point de vue.

Elle privilégie un scénario plus collaboratif confiant aux DRJSCS un rôle d'appui méthodologique et d'animation du processus d'évaluation. Cette fonction conduirait les DRJSCS à formuler des comparaisons et des questions permettant de réinterroger ou de finaliser, sans caractère obligatoire, les orientations prises par l'échelon départemental.

La fonction d'évaluation paraît donc devoir être partagée entre les niveaux régional et départemental. La mission considère plus important de garantir un exercice préalable d'animation régionale et interdépartementale permettant de s'assurer que les plans départementaux contribuent bien à la définition d'une stratégie régionale, au sein de laquelle les objectifs retenus relèveraient tout autant de l'addition des stratégies départementales que d'un cadre d'action partagé au plan régional. Il s'agit d'un exercice de co-construction et de co-évaluation.

Recommandation n° 3 : MODIFIER DANS LE DECRET DU 10 DECEMBRE 2009, LE ROLE DES DRJSCS EN MATIERE D'EVALUATION, EN LEUR CONFIAANT, OUTRE LEUR RESPONSABILITE DIRECTE POUR LES POLITIQUES DONT ELLES SONT CHARGEES, UN ROLE D'APPUI METHODOLOGIQUE ET D'ANIMATION AU PROFIT DE L'ECHELON TERRITORIAL, RESPONSABLE DE L'EVALUATION DES POLITIQUES QU'IL MET EN ŒUVRE.

1.2.2 Des clarifications souhaitables dans la répartition des activités entre DRJSCS et DDCS(PP) pour la conduite de certaines politiques publiques

Ces clarifications relèvent de deux cas de figure :

- celles qui sont justifiées par une répartition confuse ou inadaptée des missions entre les deux niveaux ;
- celles qui peuvent contribuer à renforcer l'échelon départemental en termes d'effectifs et/ou de capacité de décision.

La présente partie traite du premier cas, le second étant évoqué en partie 2.

³² La mission a procédé à un recensement des diagnostics, des plans et des schémas qui figure en annexe 7.

Hormis les missions pour lesquelles la DRJSCS assure une mise en œuvre directe des missions (TASS/TCI, formation et certification, sport de haut niveau...), un premier principe pourrait consister à considérer que toute activité facilitant la mobilisation des acteurs locaux doit être maintenue au niveau départemental, dans la limite des moyens en personnel disponibles.

Pour autant, dans les régions qui fusionnent, l'éloignement géographique du siège de la DRJSCS ne doit pas systématiquement légitimer le principe d'un transfert de la mission concernée au plan départemental, alors même que les ressources disponibles pour sa mise en œuvre ne sont pas garanties à moyen terme.

Le groupe de travail précité, réuni par la mission le 22 octobre 2015, a pu identifier plusieurs pistes de clarification possibles qui font l'objet ci-après d'une présentation synthétique par domaine :

1.2.2.1 Dans le champ de la cohésion sociale

Tous les interlocuteurs de la mission à l'échelon départemental ont renouvelé leur souhait de voir évoluer les missions concernant le comité médical et la commission de réforme³³, le pilotage de la politique destinée aux familles et la gouvernance en matière de handicap. Les mesures retenues au titre de la revue des missions en juillet 2015 sur ces deux derniers points (mesures 21, 23 et 24³⁴) semblent aller dans le bon sens mais méritent d'être menées à leur terme avec résolution, afin de soulager les DDCCS(PP) sur des missions chronophages et pour lesquelles les ressources métiers ont désormais pratiquement disparu. La question du transfert vers une collectivité territoriale de l'agrément des espaces de rencontre, de médiation et de conseil conjugal, des conseils de famille, de la politique des enfants du spectacle - qui relèvent de l'accompagnement individuel - pourrait également être posée.

D'autres réflexions, engagées de longue date, tardent à produire leurs effets. Le pilotage des fonctions annexes liées aux juridictions sociales (TASS, TCI), dont la gestion est dispersée entre les compétences respectives des ministères sociaux, de l'Assurance Maladie et de l'autorité judiciaire, devrait évoluer dans le cadre du projet justice XXI^e siècle.

Recommandation n° 4 : MENER A LEUR TERME LA RATIONALISATION DES MISSIONS DES DDCCS(PP) ET DRJSCS EN MATIÈRE DE COMITÉ MÉDICAL/COMMISSION DE RÉFORME (DD), DE SERVICES AUX FAMILLES (DD) ET DE TASS/TCI (DR).

Par ailleurs, la mission a constaté un certain nombre de dysfonctionnements dans la gestion actuelle du processus de tarification des établissements et services sociaux (ESS) relevant de la compétence de l'État³⁵ (cf. détail en annexe 8).

Depuis 2010 le préfet de région est compétent pour tarifier les ESS dont les prestations sont financées par le budget de l'État. Or, dans la plupart des régions³⁶, l'activité de tarification de ces ESS

³³ Chaque ministère serait responsable de l'organisation et du secrétariat pour les agents de son ressort.

³⁴ Respectivement « Créer les conditions d'un partenariat accru avec les caisses d'allocations familiales (CAF) en matière de politique familiale », « Renforcer et améliorer l'engagement et le pilotage de l'État au sein des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) » et « confier aux MDPH la totalité du processus de délivrance des cartes de stationnement délivrées aux personnes handicapées ».

³⁵ La tarification concerne les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), les services tutélaires. En 2008, le nombre des CHRS en France était de 924 et le nombre des CADA de 276. Source : DREES. Série statistique N°166 février 2012. Ce financement prend la forme d'une dotation globale annuelle. L'enveloppe régionale, qui relève du programme 177, est limitative. 50% de l'enveloppe prévu par le programme 177 est consacré aux CHRS, soit un peu plus de 636 M€ en 2015.

³⁶ Seule a fait exception la Basse-Normandie.

a été conservée au niveau des DDCS(PP), la DRJSCS apportant un appui technique en tant que de besoin et signant généralement les arrêtés. Toutefois, dans au moins une région, l'octroi de la subvention demeure signé par le préfet de département³⁷. La campagne budgétaire est engagée chaque année en s'appuyant sur un rapport d'orientation budgétaire (ROB), établi à l'initiative de la DRJSCS, en association avec les DDCS(PP) de la région. Ce rapport fixe les grands principes de tarification mis en application.

De nombreuses DDCS(PP) estiment que la gestion départementale de cette procédure permet de conduire un dialogue de proximité avec les ESS traitant leur situation dans son ensemble. Par ailleurs, les CHRS rendent aux DDCS(PP) des services dans l'accueil d'urgence, plus faciles à obtenir quand le dialogue de gestion mené avec eux localement et la tarification en résultant peuvent les prendre en compte. Un concours de la DRJSCS pour réaliser des analyses financières complexes est généralement considéré comme utile. Mais l'action de la direction régionale devrait, selon les services départementaux interrogés, se limiter à cette aide apportée à la demande du département.

Cependant le choix d'une gestion départementale de la procédure de tarification présente plusieurs inconvénients. D'une part, il existe des écarts de coûts à la place entre établissements qui exigent une stratégie de convergence, plus facile à conduire du niveau régional. Par ailleurs, la DGCS fait état de contentieux fréquemment perdus par l'administration à la suite de tarifications insuffisamment rigoureuses. En outre, l'activité de tarification des ESS exige des compétences techniques de plus en plus grandes que les DDCS(PP) n'ont pas forcément. Enfin, des allers-retours nombreux entre les DDCS(PP) qui instruisent et la DRJSCS qui signe, peuvent conduire à un retard important pour arrêter le budget des établissements (par exemple, dix mois dans la région Nord-Pas-de-Calais).

La mission considère que l'échelon départemental doit être celui du dialogue de gestion mené avec les établissements, de manière à prendre en compte les contextes locaux, dans un cadre stratégique régional fixé par le ROB. En revanche, la procédure de tarification, dans son intégralité, devrait être gérée par une cellule régionale, dans des conditions fixées par le ROB ayant fait l'objet d'un examen au sein du collège des directeurs et d'une validation par le CAR.

Cette répartition des tâches entre DDCS(PP) et DRJSCS, claire et simple, doit permettre d'assurer une allocation des ressources entre les ESS d'une même région plus équitable et plus efficace. Elle est de nature à soulager la charge de travail des DDCS(PP).

Recommandation n° 5 : APPLIQUER LE PRINCIPE DU PILOTAGE REGIONAL DE LA TARIFICATION TOUT EN CONDUISANT LE DIALOGUE DE GESTION AU NIVEAU DEPARTEMENTAL

Enfin, la définition du rôle des DRJSCS en matière de politique de la ville a fait l'objet de nombreux débats internes au réseau JSCS, notamment depuis la mise en œuvre de la loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. La politique de la ville est clairement positionnée comme une politique départementale³⁸. Mais ses modalités de mise en œuvre au plan départemental sont très hétérogènes selon la présence ou non d'un préfet délégué pour l'égalité des chances ou d'un sous-préfet ville, ou encore les choix d'organisation du préfet de département³⁹.

³⁷ La mission a eu connaissance cette pratique, au demeurant contestable au plan juridique, en Rhône-Alpes.

³⁸ Cf. modalités d'élaboration, de pilotage et d'évaluation des contrats de ville définies à l'article 6 de la loi.

³⁹ Le décret du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles prévoit cette modularité.

Le CGET a formulé des propositions d'ajustements de la répartition des activités des services entre niveaux régional et départemental rappelées dans l'encadré ci-après, que la mission reprend à son compte :

**Ajustement de la répartition des compétences entre échelon départemental et régional
concernant la politique de la ville, proposé par le CGET**

Maintien au niveau régional :

- de la gestion des dotations, en particulier celles consacrées au financement des centres de ressources et au plan de formation « valeurs de la République et laïcité » qui sont directement liés à la mission d'animation des DRJSCS ;
- de l'appui au niveau départemental dans la mobilisation et la mise en œuvre des outils de lutte contre les discriminations ;
- du pilotage des plans régionaux de professionnalisation des adultes relais, de l'accompagnement du développement des écoles de la deuxième chance, en lien avec les conseils régionaux et après consultation des départements ;
- de la gestion concertée des postes FONJEP du programme 147 ;
- du suivi et la mise en œuvre du programme des internats de la réussite en lien avec les rectorats et en concertation avec les préfets de département.

Transfert au niveau départemental :

- du parrainage des jeunes vers l'emploi avec maintien d'une animation régionale en lien avec les DIRECCTE ;
- de la gestion des dispositifs « école ouverte » et « cordées de la réussite » avec maintien d'une animation régionale en lien avec les rectorats.

Recommandation n° 6 : AFFIRMER CLAIREMENT LE CARACTERE DEPARTEMENTAL DE LA POLITIQUE DE LA VILLE, SANS INTERDIRE UN CONCOURS DE LA DRJSCS DANS L'ANIMATION ET LA COORDINATION REGIONALE DE CETTE POLITIQUE, LA FORMATION DES ACTEURS ET LES DISPOSITIFS DONT LE PILOTAGE EST EXPRESSEMENT CONFIE A CES SERVICES PAR LE CGET.

En outre, afin de renforcer leur action en la matière, les DDCS(PP) avaient proposé, lors de la revue des missions, d'adosser à la politique de la ville, les missions liées à l'intégration des populations (primo-arrivants) et à la lutte contre les discriminations et les délinquances, qui relèvent également de l'État départemental. Le rattachement de ces missions améliorerait l'articulation entre les dispositifs, et renforcerait les logiques concertées et contractualisées avec les collectivités territoriales.

1.2.2.2 Dans le champ du sport

Le pilotage et la mise en œuvre des politiques de l'État dans le sport relèvent principalement du niveau régional, ce qui paraît logique au regard de la structuration territoriale du mouvement sportif français⁴⁰. Cette caractéristique s'incarne notamment dans le processus de régionalisation qu'a

⁴⁰ Dans les instances déconcentrées des fédérations, le niveau représenté par les ligues ou comités sportifs régionaux constitue le premier échelon d'impulsion et de mise en œuvre des priorités nationales, accompagné par le placement des conseillers techniques sportifs (CTS) au niveau régional.

connu le pilotage des crédits du Centre national pour le développement du sport (CNDS) depuis 2009⁴¹ et dans la création récente des schémas régionaux de développement du sport.

Pour autant, le niveau départemental contribue à la mise en œuvre des politiques du sport, et assure la quasi-totalité des missions de police administrative liées à la sécurité des activités physiques et sportives (manifestations sportives, profession d'éducateur sportif, établissements d'activités physiques et sportives). À ce titre, les DDCS(PP), qui incarnent la nécessaire proximité dans le développement des priorités ministérielles doivent conserver toute leur place et recevoir un appui renforcé de la part du niveau régional (cf. partie 2.3).

Si la cartographie des missions dans le champ du sport paraît globalement claire, les rapporteurs ont relevé quelques éléments utiles de clarification :

- la suppression des interventions résiduelles et ponctuelles des DDCS(PP) dans le domaine du sport de haut niveau ;
- une répartition thématique plus claire des activités liées à la promotion du sport pour tous entre le niveau régional (promotion de la santé par le sport, prévention du dopage, gestion de la réserve parlementaire, relations avec les « pôles ressources nationaux » hors sports de nature, recensement des équipements sportifs) et le niveau départemental (protection des pratiquants à l'échelon départemental, développement maîtrisé des sports de nature) ;
- une compétence exclusive de la DRJSCS sur le contrôle des conventions entre les sociétés sportives professionnelles et les associations sportives⁴² ;
- le nécessaire maintien d'une compétence partagée sur la mission de promotion de l'éthique et des valeurs du sport.

1.2.2.3 Dans les champs de la jeunesse et de la vie associative

La cartographie des missions dans les champs de la jeunesse et de la vie associative est globalement en cohérence avec les principes d'organisation retenus lors de la création des DRJSCS et des DDCS(PP) - pilotage régional et mise en œuvre départementale - à l'exception de quelques dispositifs mis en œuvre par le niveau régional.

Bien que leurs effets sur le renforcement du niveau départemental soient limités au plan des ressources, les évolutions suivantes pourraient être engagées :

- devraient relever exclusivement de l'échelon départemental :
 - o la promotion et le développement de la vie associative, compte tenu de l'organisation actuelle des services, des prérogatives du préfet de département en la matière et des travaux en cours portant sur le greffe des associations. À ce titre, la circulaire n°5811/SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations, qui crée la fonction de délégué régional à la vie associative (DRVA), devrait être rapportée. La mission

⁴¹ Décret n°2009-548 du 15 mai 2009 portant modification des dispositions du code du sport relatives au Centre national pour le développement du sport.

⁴² Indépendamment de l'évolution possible de l'exercice des prérogatives de l'État en la matière (cf. rapport de la mission IGA (n°13-069/13-028) IGF (n°2013-M-034-02), IGJS (n°2013-I-19) de la mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur (juillet 2013).

considère qu'il est inutile de créer une fonction de DRVA alors même que la fonction de délégué départemental à la vie associative (DDVA) existe depuis 1995 et est bien identifiée par les bénéficiaires. Cette suppression ne doit pas porter préjudice à la fonction d'animation des DDVA que la DRJSCS doit continuer à assurer.

- le diagnostic, l'animation et le soutien aux politiques partenariales locales en matière de jeunesse et d'éducation populaire et l'identification des pratiques innovantes en matière d'éducation populaire ;
 - le soutien et l'accompagnement aux politiques éducatives locales et le suivi des projets éducatifs de territoires ;
- devraient relever exclusivement du niveau régional :
- la promotion et le soutien à la mobilité des jeunes (y compris le programme ERASMUS+ jeunesse et sport) ;
 - les chantiers de jeunes bénévoles, compte tenu de l'implantation des associations maîtres d'ouvrage.

En revanche, la promotion et le soutien de la participation et de l'information des jeunes doit continuer à faire l'objet d'une intervention combinée de la DRJSCS (pour les centres régionaux informations jeunesse) et des DDCS(PP) pour les bureaux et points information jeunesse, sachant que la DJEPVA réexamine actuellement le contenu de cette politique et le cahier des charges associé au label pour les adapter au contexte de la loi NOTRe.

1.2.2.4 Dans les domaines de la formation et des certifications

Dans le contexte des réformes importantes engagées dans les domaines de la formation et des certifications dans les métiers du sport et de l'animation (*cf.* partie 3), dont les effets seront appréciables en 2016 ou 2017, et des travaux actuellement conduits sur le champ des professions sociales et de santé non médicales, il ne paraît pas judicieux d'envisager une évolution de la cartographie des missions dans ces champs. Ces missions, qui sont principalement exercées par le niveau régional, contribuent largement à l'efficacité d'autres politiques et dispositifs prioritaires (promotion de l'emploi, insertion sociale et professionnelle des publics prioritaires, promotion des activités et soutien aux territoires carencés, médiation sociale).

Les missions de formation et de certifications des DRJSCS participent ainsi à la pertinence de l'intervention du niveau départemental dans les priorités qui sont les siennes. Pour autant, la mission constate que les pôles « formation et certifications » ont connu une diminution importante de leurs effectifs entre 2011 et 2014 (- 10,5 % d'ETPT).

Dans ce contexte, les rapporteurs suggèrent les évolutions suivantes :

- la suppression de toute intervention de l'échelon départemental en matière de formation et de certification, à l'exception des contributions ponctuelles des agents concernés⁴³ sur les fonctions d'ingénierie de formation et de participation à des jurys, sur

⁴³ Principalement les conseillers d'animation sportive et les conseillers de jeunesse et d'éducation populaire et de jeunesse, mais également les inspecteurs de la jeunesse et des sports.

sollicitation du DRJSCS⁴⁴. La mission considère en effet que le niveau départemental ne peut continuer à faire valoir les difficultés dans laquelle il se trouve, alors même qu'il continue à mobiliser des ressources dans des activités pour lesquelles il n'a pas de compétence propre ;

- de la même façon, les rares « structures associées de formation »⁴⁵ (SAF) qui existent encore au niveau départemental ne devront plus traiter que les formations relatives au secourisme (PSC1 notamment), au brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique et au certificat d'aptitude à l'exercice de la profession de maître-nageur sauveteur (CAEPMNS), et devront être supprimés lorsqu'elles ne traitent que des formations conduisant à la délivrance de diplômes des métiers du sport et de l'animation.

Pour l'ensemble des propositions formulées dans les champs « sport », « jeunesse », « formation et certification », la mission suggère qu'un travail spécifique soit engagé sous l'égide des directions d'administration centrale concernées, associant des DRJSCS et des DDCS(PP).

Recommandation n° 7 : MODIFIER LA CARTOGRAPHIE DETAILLEE DES MISSIONS DANS LES CHAMPS DU SPORT, DE LA JEUNESSE, DE LA FORMATION ET DES CERTIFICATIONS SELON LES PISTES IDENTIFIEES PAR LA MISSION.
Recommandation n° 8 : RENONCER A LA CREATION D'UN DELEGUE REGIONAL A LA VIE ASSOCIATIVE (CIRCULAIRE SG N° 5811 DU 29 SEPTEMBRE 2015).

1.3 Une évaluation de la répartition des missions et des activités est envisageable dans une deuxième phase.

Conformément au document dit de référence relatif à la création des DRDJSCS et à l'optimisation du réseau « jeunesse, sports et cohésion sociale », la mise en œuvre des schémas d'organisation cible d'ici l'échéance du 31 décembre 2018 doit permettre d'inscrire les éventuelles clarifications et les ajustements plus substantiels de la répartition des missions entre le niveau régional (DRJSCS) et l'échelon départemental (DDCS, DDCSPP) dans un calendrier permettant d'expérimenter des scénarios différents, de les adapter aux différents contextes territoriaux et d'évaluer l'efficacité des choix retenus.

Au-delà des ajustements proposés, il convient de ne pas faire évoluer la cartographie des missions sans analyse approfondie des interactions entre les organisations adoptées et les conditions de pilotage et de mise en œuvre des politiques publiques JSCS. D'autre part, il est fort probable que les missions et les priorités d'action des services évolueront au cours des trois prochaines années.

Aussi, la mission préconise de programmer, à compter du 1^{er} janvier 2017, une évaluation, dans chacune des 13 régions métropolitaines, des conditions d'exercice des missions des DRDJSCS et des DDCS(PP) et de leur répartition en tenant compte des impacts éventuels de l'organisation des services (*cf.* partie 4).

⁴⁴ Conformément au 6° du paragraphe II de l'article 4 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux DDI et au paragraphe V de l'article 3 du décret n°2009-1540 du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des DRJSCS.

⁴⁵ Une structure associée de formation permet à une DRJSCS ou à une DDCS(PP) de s'appuyer sur un établissement public administratif placé sous l'autorité du ministère chargé de la jeunesse et des sports (CREPS, écoles nationales) pour organiser et gérer une action de formation professionnelle ou des examens organisés spécifiquement sur le territoire de ce service. La SAF est gérée par l'établissement sous la forme d'un budget annexe.

2 LE RENFORT DU NIVEAU DEPARTEMENTAL RESULTERA DE L'EMPLOI DE PLUSIEURS LEVIERS

Le renforcement du niveau départemental peut prendre plusieurs formes : le transfert d'activités du niveau régional vers le niveau départemental (2.1), le transfert d'effectifs vers le niveau départemental, sans que celui-ci prenne en charge des activités nouvelles (2.2) et enfin l'utilisation d'effectifs affectés au niveau régional pour venir appuyer la mise en œuvre des activités du niveau départemental (2.3).

2.1 Des transferts d'activités vers le niveau départemental sont à envisager

Au-delà des clarifications de la répartition des missions et activités entre les niveaux régional et départemental, proposées en première partie, il s'agit ici d'examiner les conditions dans lesquelles peut être respecté le principe énoncé lors du conseil des ministres du 31 juillet 2015, selon lequel : « *Les politiques de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale sont des missions de proximité : leur mise en œuvre relève prioritairement du niveau départemental autour des finalités éducatives, de citoyenneté et de solidarité.* »

Ces transferts d'activités peuvent être décidés pour l'ensemble des régions au plan national (2.1.1) ou bien s'inscrire dans une possibilité de modulation de la répartition des activités région par région, en fonction des circonstances locales (2.1.2).

2.1.1 Des transferts d'activités à décider au plan national, pour l'ensemble des régions

2.1.1.1 L'agrément de service civique devrait pouvoir être délivré par le préfet de département

L'Agence du service civique s'appuie sur les représentants de l'État dans la région et le département⁴⁶. Le préfet de région est le délégué territorial de l'Agence⁴⁷.

La délivrance aux organismes à but non lucratif et aux personnes morales de droit public de l'agrément d'engagement de service civique relève, soit du président ou du directeur de l'Agence, soit du délégué territorial⁴⁸. La durée des agréments, aujourd'hui limitée à deux ans, devrait être portée à trois ans par un projet de décret en cours de signature.

Les interlocuteurs rencontrés par la mission soulignent que, dans les faits, la grande majorité des agréments locaux de service civique sont liés au « démarchage » des acteurs de terrain (associations,

⁴⁶ Article L.120-2 du code du service national.

⁴⁷ Article R.120-9 du code du service national : « I. - Dans chaque région, le préfet de région est le délégué territorial de l'agence. Il désigne un délégué territorial adjoint parmi les chefs de service déconcentrés ou les membres du corps préfectoral. Il assure, avec l'appui de la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, la coordination des politiques de promotion, d'évaluation et de contrôle du service civique ».

« II. - Le préfet de département, avec les services placés sous son autorité, notamment la direction départementale interministérielle chargée de la cohésion sociale, concourt à l'exercice des compétences du délégué territorial ».

⁴⁸ Article R.121-35 du code du service national.

collectivités territoriales, établissements public locaux...) par les agents des directions départementales, afin de les convaincre d'accueillir des volontaires du service civique. Une fois le dossier constitué au niveau départemental, celui-ci doit remonter au niveau régional pour la signature de l'agrément. Même s'il ne s'agit, dans l'immense majorité des cas, que d'une validation formelle, qui ne suppose pas une nouvelle instruction du dossier au niveau régional, cette procédure apparaît comme une perte de temps, un encombrement inutile des services régionaux et un facteur de confusion dans les responsabilités. Ces inconvénients sont d'autant plus criants que l'universalisation du service civique est en cours, selon les engagements pris par le Président de la République en février 2015 : à l'horizon 2017, 150 000 jeunes devront pouvoir s'engager dans le service civique, contre 35 000 en 2014 (les objectifs étant de 70 000 jeunes en 2015 et 110 000 en 2016). Cette massification du dispositif nécessite un investissement total de tous les niveaux d'administration de l'État, qui ne pourra qu'être renforcé par l'affirmation des responsabilités opérationnelles du niveau départemental.

La mission estime que l'agrément doit pouvoir être délivré par le préfet de département et que cette faculté ne remettrait aucunement en cause la compétence de pilotage et d'animation du niveau régional, qui s'exprime notamment dans l'adoption, en CAR, d'un schéma régional de développement du service civique, dans la mise en place de sessions de formation civique et citoyenne et dans l'organisation d'événements de promotion de l'engagement volontaire.

Recommandation n° 9 : MODIFIER L'ARTICLE R.121-35 DU CODE DU SERVICE NATIONAL POUR PERMETTRE AU PREFET DE DEPARTEMENT DE DELIVRER DES AGREMENTS D'ENGAGEMENT DE SERVICE CIVIQUE (DECRET EN CONSEIL D'ÉTAT).

2.1.1.2 Le maintien ou la réintroduction d'une dimension départementale dans la gestion des crédits de la part territoriale du CNDS

Le Centre national pour le développement du sport (CNDS) est un établissement public national doté de ressources affectées, en vue de participer au financement des projets sportifs des associations et collectivités territoriales. Il octroie annuellement, sous le nom de part territoriale, plus de 120 M€ de subventions aux associations sportives locales (clubs locaux, comités départementaux et ligues régionales). Les objectifs prioritaires de l'établissement sont actuellement la réduction des inégalités d'accès à la pratique sportive, la promotion du sport facteur de santé et de bien-être et le développement de l'emploi sportif.

Le CNDS dispose dans chaque région d'un délégué territorial, qui est le préfet de région, assisté d'un délégué territorial adjoint (le DRJSCS ou son adjoint)⁴⁹. Le délégué territorial attribue les subventions de la part territoriale, après avis d'une commission territoriale où sont représentés l'État, le mouvement sportif et les collectivités territoriales.

La gestion des crédits du CNDS relève donc aujourd'hui clairement du niveau régional, qui détermine les priorités d'intervention et attribue juridiquement l'ensemble des subventions de la part territoriale. Cette situation ne doit pas occulter le fait que les services départementaux jouent un rôle important dans l'instruction des dossiers des clubs locaux et des comités départementaux, en tant qu'interlocuteurs et relais de proximité. En particulier, les services placés sous l'autorité des préfets de département doivent prendre toute leur part de responsabilité dans les actions visant à développer la pratique sportive dans les territoires prioritaires : quartiers de la politique de la ville, zones de revitalisation rurale.

⁴⁹ Article R.411-12 du code du sport.

Dans l'esprit des décisions du conseil des ministres du 31 juillet 2015 sur le renforcement du niveau départemental, il importe donc de maintenir là où elles existent, et de rétablir là où elles ont été supprimées, des enveloppes départementales indicatives de la part territoriale du CNDS, afin de permettre un dialogue direct entre les services départementaux de l'État et les associations sportives de leur ressort territorial. Cela ne remet pas en cause la définition d'enveloppes régionales pour les actions thématiques prioritaires. Les projets d'attribution de subvention ainsi déterminés au niveau départemental doivent respecter les priorités d'intervention fixées au niveau régional et faire l'objet d'un examen en commission territoriale.

Recommandation n° 10 : DEFINIR, AU SEIN DE LA PART TERRITORIALE DU CNDS, DES ENVELOPPES DEPARTEMENTALES INDICATIVES (DECISION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ETABLISSEMENT, MISE EN ŒUVRE PAR LES DELEGUES TERRITORIAUX, APRES AVIS DE LA COMMISSION TERRITORIALE) SANS REMISE EN CAUSE DES ENVELOPPES THEMATIQUES PRIORITAIRES.

2.1.2 Ménager des possibilités de modulation des attributions des services au plan local

La cartographie des missions, établie au plan national, ne peut être considérée comme intangible ; il importe de pouvoir l'adapter pour chaque région, en fonction des circonstances locales. C'est notamment le cas lorsqu'un service départemental dispose des moyens humains et de l'expertise nécessaires à l'exercice d'une mission relevant du niveau régional voire national.

Cette situation n'est pas sans exemple : entre 2010 et 2014, le pôle national des métiers de l'encadrement du ski et de l'alpinisme, rattaché à la DDCS de l'Isère, a assuré, pour le compte du préfet de la région Rhône-Alpes, l'instruction des demandes de reconnaissance de qualification des ressortissants communautaires dans les métiers du ski et de l'alpinisme. Depuis 2014, cette même DDCS continue à intervenir, pour le compte du préfet de l'Isère, dans un champ de compétence qui devrait relever du niveau régional⁵⁰.

S'agissant de la gestion du BAFA et du BAFD⁵¹ et des bourses associées (BAFD), une latitude plus grande devrait être laissée aux DRJSCS et aux DDCS(PP) pour déterminer le bon niveau de prise en charge des activités de gestion administrative incombant aux services, compte tenu du fait que la mesure n°6 de la revue des missions contribue à un allègement significatif des charges d'activités des services régionaux (BAFD) et départementaux (BAFA)⁵², avec une externalisation de la validation des attestations de stages et un transfert du suivi des dossiers de formation des stagiaires⁵³.

Recommandation n° 11 : TENIR COMPTE DE L'ALLEGEMENT SIGNIFICATIF DES CHARGES D'ACTIVITES LIEES AU BAFA ET AU BAFD POUR LAISSER AUX DRJSCS ET AUX DDCS(PP) LE SOIN DE DETERMINER LE BON NIVEAU DE PRISE EN CHARGE DES ACTIVITES DE GESTION ADMINISTRATIVE INCOMBANT A CES SERVICES.

⁵⁰ Cette organisation repose sur un arrêté ministériel, codifié aux articles A.212-183 à A.212-192 du code du sport.

⁵¹ Respectivement brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur d'accueil collectif de mineurs, et brevet d'aptitude aux fonctions de directeur d'accueil collectif de mineurs.

⁵² Décret n°2015-872 du 15 juillet 2015 et arrêté du 15 juillet 2015 relatifs à la réforme des BAFA-BAFD en accueils collectifs de mineurs - INSTRUCTION N° DJEPVA/A3/2015/314 du 22 octobre 2015 relative à la réforme des brevets d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) et directeur (BAFD) en accueils collectifs de mineurs.

⁵³ Cette réforme correspond à une suppression d'activités pour les DRJSCS (BAFD) et les DDCS(PP) (BAFA).

2.2 Le transfert d'effectifs vers le niveau départemental

La fiche jointe à la lettre de mission prévoit des dispositions précises en matière de transferts d'effectifs du niveau régional, pour renforcer l'échelon départemental. Selon les informations recueillies par la mission, des transferts significatifs sont prévus par les projets de micro-organigrammes à l'horizon 2018 (2.2.1). Par ailleurs, l'effectif des conseillers techniques sportifs doit également contribuer à renforcer le niveau départemental (2.2.2).

2.2.1 Des transferts d'effectifs significatifs sont prévus par les micro-organigrammes à l'horizon 2018

Selon la synthèse des micro-organigrammes opérée par le cabinet Bearing Point (cf. tableau ci-après), il est prévu à l'horizon 2018, pour les onze régions métropolitaines concernées, le transfert de 239,5 ETP du niveau régional vers les missions départementales, avant prise en compte des réductions d'effectif du triennal budgétaire.

Région	Renfort global du niveau départemental	dont Transfert vers les DD		dont Interdépartementalité stabilisée en DR	Effort consenti par les DR [*]	Poids de l'interdept p/r renfort total	Sujets d'interdépartementalité identifiés
		DD siège	Autres DD				
ACAL	47,0	9,0	13,0	25,0	27%	53%	13
BFC	21,0**	3,0	n.c	3,0	21%	14%	16
AURA	24,0	13,0	5,0	6,0	15%	25%	4
LRMP	38,0	1,3	11,8	25,0	26%	66%	7
ALPC	40,1	6,0	3,0	31,1	21%	78%	13
BNHN	23,1	1,0	9,0	13,1	18%	57%	16
NPCP	19,5	6,5	0,0	13,0	12%	67%	9
PACA	13,5	9,5	n.a	4,0	12%	30%	11
Bretagne	1,5	1,5	n.a	0,0	2%	0%	En cours de stabilisation
PdL	7,1	6,4	n.a	0,7	8%	10%	En cours de stabilisation
CVdL	4,6	4,6	n.a	0,0	7%***	0%	En cours de stabilisation
TOTAL	239,5	61,8	41,8	120,9			

(*) Poids calculé comme suit : renfort global / effectifs DR 2015 (hors TASS/TCI et hors CTS)

(**) 21 ETP de renfort, dont 15 ETP restant à répartir entre transfert « net » et interdépartementalité

(***) Dans l'hypothèse d'une baisse des effectifs de la DRD de 10,5 ETP

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

Ce volume d'emplois transférés est significatif, puisqu'il correspond à 17% des effectifs actuels des DRJSCS, hors CTS et TASS/TCI. Il reste cependant en deçà de celui qui aurait résulté de l'application mécanique des pourcentages prévus par le document de référence⁵⁴, soit environ 296 ETP.

On notera également que ce renfort de l'échelon départemental est sensiblement supérieur à la décroissance des effectifs constatée dans les DDCS(PP) pour le secteur JSCS entre 2011 et 2014 sur l'ensemble du territoire national, soit -187 ETPT⁵⁵. Le rééquilibrage en faveur du niveau départemental, prévu dans le cadre de la réforme en cours, constitue donc une véritable « remise à niveau » de l'échelon départemental de l'administration territoriale de l'État dans le domaine JSCS, nonobstant la poursuite des réductions d'effectifs dans le triennal 2015-2017, dont le volume n'est pas encore arrêté. En 2015, elles ont porté sur 80 ETP et devraient s'élever à 87 en 2016 (hors mesures de transfert et de régulation).

⁵⁴ 30% des effectifs des ex-DRJSCS et 15% de ceux des DRJSCS des nouveaux sièges régionaux.

⁵⁵ Source : Enquête temps activités 2015 (ETPT 2014) - note SGMCAS/DFAS du 15 octobre 2015.

Les effectifs ainsi transférés se répartissent à parts presque égales entre un renfort direct des directions départementales (au siège régional et hors siège) et l'organisation au sein de la DR d'une mission d'appui aux directions départementales (cf. paragraphe 2.3 ci-après).

2.2.2 Mobiliser l'effectif des conseillers techniques sportifs pour renforcer le niveau départemental

Les onze régions concernées par la présente évaluation comptent un effectif de 818 conseillers techniques sportifs (CTS) : conseillers techniques nationaux (CTN), qui peuvent également exercer une part de missions régionales, et conseillers techniques régionaux (CTR). Ces personnels, placés sous l'autorité hiérarchique du DRJSCS, exercent leurs missions de développement de la pratique sportive, de promotion du sport de haut niveau et de formation des cadres, auprès d'une fédération sportive.

Ces effectifs ne sont pas compris dans la base de calcul des transferts de personnels du niveau régional vers les missions départementales, telle que fixée par le document de référence ; il n'en demeure pas moins qu'ils doivent également contribuer au renforcement des directions départementales sur des missions ressortissant de leur expertise.

2.2.2.1 Prévoir l'exercice d'activités bénéficiant aux politiques territoriales dans les lettres de mission des CTS

Chaque CTS est doté d'une lettre de mission signée par le DRJSCS, sur la base de propositions du directeur technique national (DTN) de la fédération ; ces lettres de mission sont établies en cohérence avec la convention d'objectifs ainsi qu'avec la convention relative aux cadres d'État passées entre la direction des sports (DS) et la fédération.

Il conviendrait de prévoir, aussi souvent que possible, dans les lettres de mission des CTS, la formalisation d'une quote-part d'activités dédiées au soutien aux politiques territoriales mises en œuvre par les services, notamment départementaux : stratégie de réduction des inégalités d'accès à la pratique, conseil aux clubs pour la mise au point de projets de développement, expertise technique sur les équipements sportifs et les règles de sécurité... Il paraît toutefois délicat d'envisager un concours à la mission de police administrative des activités sportives, en raison des risques de conflit d'intérêts avec leur mission principale de conseiller technique des organisations sportives.

Recommandation n° 12 : PREVOIR, DANS LES LETTRES DE MISSION DES CTS, UNE QUOTE-PART D'ACTIVITES DEDIEES AU SOUTIEN AUX POLITIQUES TERRITORIALES MISES EN ŒUVRE PAR LES SERVICES DECONCENTRES (DIRECTIVE DE LA DS, MISE EN ŒUVRE PAR LES DRJSCS).

2.2.2.2 Le réexamen de la carte des conseillers techniques sportifs dans le cadre de la fusion des régions doit être mis à profit

Les sept régions fusionnées comptent un effectif de 603 CTS.

La fusion des régions permet à chacun des anciens territoires régionaux de bénéficier de la présence de CTS pour un plus grand nombre de disciplines sportives (par exemple, pour la Franche Comté, 24 disciplines représentées, contre 12 actuellement ; pour Midi-Pyrénées, 46 disciplines, contre 35 actuellement...).

Cependant, ces fusions font également apparaître, pour certaines disciplines, des effectifs relativement élevés de CTS, qui laissent présager de possibilités de redéploiement, comme l'illustre le tableau en annexe 9. Dans le contexte actuel des priorités gouvernementales, ces redéploiements devraient être opérés au profit des effectifs des DDCS sur des missions de conseil, d'appui voire d'encadrement.

Recommandation n° 13 : ENGAGER POUR LES REGIONS FUSIONNEES UNE REVISION DE LA CARTE DES CONSEILLERS TECHNIQUES SPORTIFS ; CONSACRER LES MOYENS AINSI DEGAGES AU RENFORCEMENT DES DIRECTIONS DEPARTEMENTALES (DIRECTION DES SPORTS, AVEC LES FEDERATIONS SPORTIVES).

2.3 L'utilisation d'effectifs affectés au niveau régional pour appuyer la mise en œuvre des activités du niveau départemental

La mutualisation interdépartementale et interrégionale des ressources métiers de l'administration territoriale de l'État a donné lieu à un rapport de six inspections générales⁵⁶ en 2013.

Ce rapport a identifié trois modalités possibles pour cette mise en commun des moyens dans un cadre interdépartemental⁵⁷ :

- la modalité « M1 » : la DRJSCS agit pour le compte des DDI de la région sur une compétence du préfet de département (DDCS, DDCSPP) ;
- la modalité « M2 » : une DDCS(PP) agit pour le compte de la DRJSCS et pour tout ou partie des DDCS(PP) de la région sur une compétence du préfet de région (DRJSCS) ;
- la modalité « M3 » : une DDCS(PP) agit pour tout ou partie des DDCS(PP) de la région sur une compétence du préfet de département (DDCS, DDCSPP).

La modalité « M2 », évoquée en partie 2.1, semble dans les faits assez exceptionnelle et ne concerne que des situations particulières, où une expertise reconnue et des effectifs suffisants sont repérés en direction départementale.

La modalité « M3 » n'a été que rarement retenue par les préfigureurs des nouvelles DRJSCS ; on peut citer la proposition de la DDCS de la Côte d'Or de porter les procédures d'homologation des enceintes sportives.

C'est donc principalement au travers d'une mutualisation portée par le niveau régional (modalité « M1 ») que devrait s'organiser l'appui aux activités départementales (2.3.1). À titre d'illustration de cette démarche, il est intéressant de présenter sa mise en œuvre dans le champ de l'inspection-contrôle (2.3.2). Enfin, il convient d'utiliser l'outillage juridique disponible pour permettre une application souple et modulaire de la mutualisation des ressources métiers (2.3.3).

⁵⁶ IGA, IGAS, CGEDD, CGAAER, IGCCRF et IGJS.

⁵⁷ L'interdépartementalité concerne les coopérations entre services déconcentrés de départements différents. Par extension, la mission de 2013 précitée a aussi examiné les coopérations entre le niveau régional et le niveau départemental. La présente mission reprend cette acception à son compte.

2.3.1 Les préfigurateurs privilégient une mutualisation portée par le niveau régional

Dans chacune des onze régions concernées par la présente évaluation, une réflexion a été conduite sur l'interdépartementalité, dans le cadre d'un groupe de travail associant la (les) DRJSCS, la DDCS(PP) du siège et les autres DDCS(PP).

Il en résulte l'identification de vingt-neuf domaines⁵⁸ où une organisation interdépartementale est souhaitée, pour bénéficier de compétences rares, mutualiser les ressources humaines pour une meilleure efficacité, ou encore alléger l'échelon départemental de tâches administratives ou relevant d'une expertise technique.

Dans la quasi-totalité des cas, il est proposé que cette mutualisation au bénéfice des services départementaux soit portée par le niveau régional. Cette approche est liée au fait que les directions départementales n'estiment pas être en mesure de piloter une allocation interdépartementale de ressources (crainte de conflits d'intérêts, réels ou supposés). À l'inverse, les fonctions de pilotage et de répartition des moyens relèvent des directions régionales, ce qui légitime leur rôle « pivot » en matière d'interdépartementalité.

2.3.2 La mise en œuvre de la mutualisation des ressources métiers dans le champ de l'inspection-contrôle

Les fonctions d'inspection et de contrôle relevant de la compétence du préfet de département (établissements et services sociaux, accueils collectifs de mineurs, établissements d'activités physiques et sportives...) s'inscrivent dans la dimension régaliennne de l'action des services de l'État. Pour autant, ils constituent un domaine privilégié de la mise en œuvre de l'interdépartementalité, qui se traduit dans chaque région par l'existence d'une mission régionale d'inspection contrôle.

Les témoignages reçus par la mission d'évaluation permettent de pointer les différents domaines dans lesquels le niveau régional est en mesure d'appuyer les services départementaux dans la mise en œuvre de leurs compétences :

- animation et élaboration d'une stratégie régionale en matière d'inspection contrôle (clarification des obligations légales, analyse de pratiques, identification des besoins, échange et partage d'informations, définition de priorités régionales) ;
- appui aux contrôles, enquêtes administratives et inspections (programmés et non programmés) ;
- expertise technique, juridique et méthodologique (analyse des risques) auprès des DDCS(PP) ;
- mise en place de formations régionales en fonction des besoins identifiés ;
- rédaction et suivi du programme régional d'inspection contrôle (PRIC) en concertation avec les DDCS(PP) ;
- mise en place et suivi de partenariats avec d'autres services tels que la DIRECCTE (CCRF), ou encore relations avec la Justice.

⁵⁸ Synthèse Bearing Point en date du 03/11/2015.

Ce cadre organisationnel se prête bien à la régulation de l'intervention des personnels de la DRDJSCS en appui aux activités départementales d'inspection contrôle, que ce soit sur une base occasionnelle (campagnes de contrôles d'ACM et d'EAPS durant les périodes de congés) ou permanente (constitution d'une équipe d'appui aux contrôles dans le cadre de l'interdépartementalité).

Pour la réalisation des opérations de contrôle, les agents concernés interviennent sous l'autorité fonctionnelle du préfet de département, même s'ils relèvent de l'autorité hiérarchique du préfet de région, voire du préfet d'un autre département.

Encore convient-il de s'assurer de la compétence territoriale des agents relevant d'autres services régionaux ou départementaux pour participer aux opérations de contrôle, en particulier si celles-ci doivent déboucher sur des suites judiciaires (établissement de procès-verbaux d'infraction, par des agents habilités à cet effet et assermentés auprès du président du tribunal de grande instance de leur lieu de résidence).

Cette question est en voie de traitement pour le champ des établissements et services sociaux, avec la modification du deuxième alinéa de l'article L. 313-13 du code de l'action sociale et des familles prévue par l'article 44bis du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement, qui devrait prochainement être adopté, après passage en commission mixte paritaire. Après adoption de ce texte législatif, les dispositions applicables aux contrôles seraient les suivantes (les modifications sont soulignées) : « *Dans les établissements et services sociaux autorisés par le représentant de l'État, les contrôles prévus au présent livre sont effectués par les personnels, placés sous son autorité ou sous celle de l'agence régionale de santé ou mis à sa disposition par d'autres services de l'État ou par d'autres agences régionales de santé, mentionnés aux articles L. 1421-1 et L. 1435-7 du code de la santé publique ou par les personnels des services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse* »⁵⁹.

Restera cependant à traiter le domaine du contrôle des accueils collectifs de mineurs, déjà pointé par le rapport des inspections générales de 2013. En effet, le premier alinéa de l'article L. 227-9 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé : « *La surveillance de l'accueil des mineurs mentionné à l'article L. 227-4 est exercée par des agents placés sous l'autorité du ministre chargé de la jeunesse et des sports et du représentant de l'État dans le département.* » Cette rédaction peut laisser supposer que les opérations de contrôle ne peuvent être effectuées que par les personnels « jeunesse et sports » de la DDCS(PP) territorialement compétente. La mission considère qu'il convient de procéder à la même modification que celle en cours pour l'article L. 313-13 du code de l'action sociale et des familles.

Recommandation n° 14 : MODIFIER L'ARTICLE L. 227-9 DU CODE DE L'ACTION SOCIALE ET DES FAMILLES POUR PERMETTRE AUX PERSONNELS MIS A LA DISPOSITION DU PREFET DE DEPARTEMENT PAR D'AUTRES SERVICES DE L'ÉTAT DE PROCEDER AU CONTROLE DES ACCUEILS COLLECTIFS DE MINEURS (MODIFICATION LEGISLATIVE).

2.3.3 Utiliser l'outillage juridique disponible pour permettre une application souple et modulaire de la mutualisation des ressources métiers.

Les rapporteurs ne peuvent qu'inviter les préfets de région et de département à s'appuyer sur les possibilités offertes par le décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'État et par l'article 14 du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant

⁵⁹ En conséquence, un agent affecté dans un département, placé sous l'autorité fonctionnelle du préfet d'un autre département, pourra signer les rapports des contrôles réalisés dans ce dernier département.

charte de la déconcentration⁶⁰ pour confier, toutes les fois que les circonstances locales le nécessitent, la mise en œuvre des missions et activités relevant d'un service déconcentré à un autre service, en dehors du ressort territorial de ce dernier.

⁶⁰ Article 14 du décret du 7 mai 2015 : « 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'État 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. »

3 REVISER LE MODE D'EXERCICE DES MISSIONS DOIT AUSSI PERMETTRE D'OPTIMISER LES RESSOURCES MAIS SUPPOSE DE PARFAIRE LES OUTILS D'ANALYSE

Plusieurs travaux récents proposent de réviser un certain nombre de procédures mises en œuvre par les DDCS(PP), et dans une moindre mesure par les DRJSCS, révisions susceptibles de générer des gains significatifs (mais non quantifiés) en termes de consommation des moyens.

La mission estime que les gains potentiels de productivité réalisables grâce à l'amélioration des processus et des modalités de gestion partagées (ou non) entre les DRJSCS et les DDCS(PP) sont importants. Elle considère qu'ils pourraient même être plus importants que ceux susceptibles d'être générés par la clarification des missions et par les renforts apportés à l'échelon départemental.

Toutefois, dans le délai qui lui était imparti, la mission n'a pas été en mesure de quantifier plus avant les effets attendus de la mise en œuvre des propositions déjà formulées, ni de proposer de nouvelles pistes de rationalisation. Elle estime en outre qu'il n'est pas opportun de réaliser un tel travail à l'orée d'une réorganisation du mode de fonctionnement des services de l'ampleur de celle portée par la réforme territoriale en cours.

Il est en revanche indispensable de développer et de diffuser les outils d'analyse afin que les services s'approprient la démarche des audits de processus.

3.1 Des pistes de révision à impact significatif doivent être mises en œuvre et amplifiées

3.1.1 Plusieurs chantiers sont dès à présent engagés conduisant à des réductions de charges non quantifiées à ce jour

Plusieurs mesures (cf. encadré ci-après) retenues au titre soit de la revue des missions, soit des évaluations de politiques publiques (EPP), ou des simplifications issues du CIMAP du 12 décembre 2012 appliqué au domaine des sports, sont en cours de mise en œuvre. Elles doivent déboucher sur un allègement de charge significatif mais non quantifié à ce jour.

Révisions des procédures métiers actuellement engagées

S'agissant des conclusions de **la revue des missions** annoncées le 22 juillet 2015, doivent être considérées comme correspondant à un allègement des charges d'activités des services, les mesures suivantes :

- la mesure n° 20 simplifiant la procédure de déclaration par l'organisateur d'un accueil collectif de mineurs (avec la suppression d'une des deux fiches de renseignement qu'il devait précédemment fournir, et allongeant à trois ans la durée de validité de la déclaration, hors accueil périscolaire) correspond également à un allègement effectif de la charge d'activités des DDCS(PP) ;
- la mesure n°30 supprimant la procédure d'agrément des associations sportives affiliées à des fédérations agréées, qui figure dans l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations (effet sur les DDCS et DDCSPP).

S'agissant des mesures du champ « sport » issues du **CIMAP du 12 décembre 2012**, l'ensemble des dispositions arrêtées est de nature à réduire la charge d'activités des services déconcentrés de la jeunesse, des sports et de

la cohésion sociale, en particulier des DDCS(PP) qui, conformément aux dispositions du décret n°2009-1484 précité du 3 décembre 2009, assurent l'essentiel des missions de police administrative en matière de sport. La réduction de la charge d'activité des DDCS est notamment liée :

- à la télé procédure des déclarations des éducateurs sportifs exerçant contre rémunération (avril 2015), aux contrôles automatisés sur leur honorabilité (interconnexion du logiciel de gestion des éducateurs avec les fichiers du ministère de la Justice depuis mai 2014, automatisation des contrôles et interrogation automatique du FIJAIS et du casier judiciaire B), à la centralisation de l'édition des cartes professionnelles avec envoi direct au domicile du déclarant ;

- à la suppression de la déclaration des établissements d'activités physiques et sportives par la loi n°2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives.

Ces mesures sont effectives et ont donné lieu à la diffusion par la direction des sports de deux guides des procédures (avril et mai 2015). Elles ont un impact assez significatif sur l'exercice des missions de contrôle et sur l'activité administrative liée à la gestion des procédures réglementaires par les DDCS(PP)⁶¹.

La mission estime indispensable que ces mesures soient appliquées, pour celles qui ne seraient pas encore effectives, à leur terme, et que la baisse des charges qu'elles vont générer pour les services soit évaluée.

Recommandation n° 15 : MENER A LEUR TERME LA REVISION DES PROCEDURES ACTUELLEMENT ENGAGEES, ET EN EVALUER LES EFFETS SUR LA CHARGE D'ACTIVITE DES SERVICES A HORIZON FIN 2016.

3.1.2 D'autres recommandations récemment formulées doivent être mises en œuvre rapidement pour compléter l'effet attendu en termes d'allègement de la charge d'activité des services

Le volet n°5 de la **revue des missions** comporte une série de mesures qui ne sont pas encore mises en œuvre, mais qui correspondent à des réductions potentielles de charges d'activités pour les DDCS(PP). Il s'agit en particulier, sous réserve d'échanges plus approfondis avec l'ADF et l'association des métropoles, du transfert aux départements/métropoles de la gestion de l'aide sociale de l'État individuelle pour les personnes sans domicile accueillies en EHPAD et dans les structures accueillant les personnes handicapées, du transfert de la gestion des bourses scolaires et du suivi des pupilles de l'État et du conseil de famille. Il s'agit également de rationaliser la gouvernance et le pilotage de la politique du handicap (mesures 23 et 24), notamment en allégeant la charge induite par la représentation des services de l'État dans les MDPH.

S'agissant des **évaluations de politiques publiques**, deux importants chantiers sont ouverts.

La mission IGJS d'évaluation de la politique ministérielle de formation et de certification dans les champs des métiers du sport et de l'animation⁶² a conduit à de multiples travaux de concertation avec les branches professionnelles de l'animation et du sport, les fédérations sportives et d'éducation populaire et les autres ministères concernés (éducation nationale et agriculture).

⁶¹ Pour mémoire, le volume total des effectifs (cat. A, B, C – P 124 et hors P 124) dédiés aux missions IC dans le champ du sport (hors CTS), représente un volume de 197 ETPT dont 90 ETPT de catégorie B et C.

⁶² Diagnostic : rapport n°2013-M-29 - décembre 2013 et rapport de scénarios de réforme n°2014 M-04 - février 2014.

Plusieurs évolutions substantielles ont déjà été introduites dans l'activité des DRJSCS⁶³ ; elles vont être amplifiées par la publication récente d'un décret⁶⁴ afin de modifier l'architecture des formations et des diplômes « jeunesse et sports », l'habilitation et le contrôle des organismes de formation, ainsi que l'organisation des examens. Les réductions de charges attendues pour les DRJSCS, mais également et dans une moindre mesure pour les DDCS(PP), sont importantes. Ainsi, l'uniformisation des règles relatives aux jurys d'examen pour tous les diplômes permettra de réduire de 7 à 4 le nombre minimal de leurs membres. Le contrôle administratif des organismes de formations sera allégé. Leur habilitation sera valable pour une durée de cinq ans (au lieu d'une habilitation par formation actuellement) et sa reconduction tacite sera la règle. La diminution de 10 à 4 du nombre d'unités de compétences (UC) du diplôme de niveau IV⁶⁵ permettra de réduire de 106 000 à 20 000 le nombre d'actes produits par les DRJSCS par an (en sus de l'allègement de l'activité des jurys). La gestion du contrôle de la complétude des dossiers d'inscription aux diplômes devrait être transférée aux organismes de formation, les DRJSCS n'assurant qu'un contrôle de deuxième niveau, soit un allègement de gestion de 18 000 dossiers par an. Les tests dits « d'exigence préalables » à l'entrée en formation seraient rationalisés, ce qui représente une économie potentielle de 450 jours/agent.

D'autre part, le rapport de la mission IGA-IGF-IGJS relative à l'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur (juillet 2013)⁶⁶ a proposé de modifier l'article L. 122-15 du code du sport afin de confier à la fédération sportive concernée, avec le concours de la ligue qu'elle a éventuellement créée, l'approbation de la convention passée, pour la gestion d'un club professionnel, entre une association et une société sportive. Bien que ce transfert corresponde à un allègement de charges d'activité très limité pour les DRJSCS, cette mesure demeure pertinente.

Enfin, au titre des mesures spécifiques au champ sport issues du **CIMAP du 12 décembre 2012**, la mission tient à souligner les simplifications dans les procédures d'autorisation ou de déclaration des manifestations sportives, qui font l'objet de travaux avec le ministère de l'intérieur devant déboucher sur des modifications du code du sport prises par ordonnance. Ces mesures peuvent avoir en 2016 ou 2017 des conséquences significatives sur l'activité des services et des agents chargés de l'application de la réglementation sportive dans les DDCS(PP) et les préfetures.

La mission tient à souligner l'importance de mettre en œuvre rapidement la révision des procédures précitées.

Recommandation n° 16 : METTRE EN ŒUVRE RAPIDEMENT LA REFORME DES PROCEDURES PRECITEES PORTEUSES D'ALLEGEMENT DES CHARGES POUR LES SERVICES DE LA JSCS.

3.2 Contexte et outils de la révision des modes d'exercice des missions

La lettre de mission demande « *d'analyser les possibilités de révision des modes d'exercice des missions dans le sens d'une moindre consommation des moyens nécessaires à leur accomplissement et/ou d'une plus grande maîtrise des inducteurs de charge* ».

⁶³ Circulaire n° DS/C2/2015/158 du 5 mai 2015 relative aux priorités du service public de formation relevant du ministère de la ville de la Jeunesse et des Sports et à la contribution des établissements publics de formation au service régional de formation (SPRF).

⁶⁴ Décret n° 2015-1527 du 24 novembre 2015 relatif au brevet professionnel, au diplôme d'État et au diplôme d'État supérieur de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport.

⁶⁵ Brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport.

⁶⁶ Rapport IGA n°13-069/13-028, IGF n°2013-M-034-02 et IGJS n°2013-I-19.

Les deux voies sont potentiellement porteuses. D'une part, « *une moindre consommation des moyens nécessaires à leur accomplissement* » vise, pour l'essentiel, la consommation de ressources humaines ou « temps agent » traduite généralement par l'indicateur ETPT (équivalent temps plein travaillé) ; la mission l'a principalement abordée en reprenant les données de l'enquête temps activité. D'autre part, « *une plus grande maîtrise des inducteurs de charge* » renvoie à une notion importée du monde des entreprises (la comptabilité par activité) et concerne l'ensemble des éléments qui produisent (induisent) une charge.

3.2.1 Le secteur JSCS a déjà sensiblement contribué à la réduction des effectifs des services déconcentrés de l'État

Comme indiqué dans le tableau ci-après, les effectifs concourant aux missions JSCS présentent, sur la période 2011-2014, une baisse sensible, la réduction de 6,4% étant remarquable au regard de la situation de l'ensemble fonction publique de l'État, pour laquelle, sur la dernière période connue (2010-2013), la réduction des effectifs s'établit à environ 3% (en moyenne -1% par an).

EN ETPT (DRJSCS + DDI +DRIHL+DJSCS : P124 et HORS DROITS DES FEMMES ET DÉLÉGUÉS DU PRÉFET	2011	2014	Évolution en %
Niveau national	6 816,58	6 382,66	- 6,4
Niveau régional	3 562,81	3 355,93	- 5,8
Niveau départemental	3 253,77	3 026,73	- 7,0

Source : enquêtes temps activité des années 2011 à 2014 – direction des finances, des achats et des services (DFAS) – Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales.

On note par ailleurs, et cela n'est pas sans intérêt au regard de l'objet de la présente mission, que si cette réduction affecte plus le niveau départemental (-7%) que le niveau régional (-5,8%), la différence en volume (20 ETPT) est marginale. De plus, l'année 2014 marque un revirement de tendance par rapport à la période totale, le niveau régional connaissant une baisse de 1,9% de ses effectifs pour -1,0% au niveau départemental.

L'analyse de ces évolutions (région/département) par secteur et sur la même période (2011-2014) fait apparaître une situation hétérogène sans pour autant remettre en question la quasi parité de la déflation des effectifs entre les deux niveaux :

- les effectifs en charge des missions « politique sociale » ont décru sensiblement plus au niveau régional (-7,2%) qu'au niveau départemental (-4,8%) ; il en est de même pour les fonctions supports (-11,5% en DR et -0,7% en DD) ;
- les effectifs affectés aux missions de formation et de certification, qui relèvent quasi-exclusivement des DRJSCS, ont diminué de 10,5 % au cours des quatre années de référence ;
- *a contrario*, depuis 2011, les effectifs dédiés au secteur jeunesse ont diminué de 6,2% en DD et de seulement 0,8% en DR, comme ceux du secteur sport (-16,5% en DD et -6,8% en DR).

Pour la mission, même si l'analyse de ces données doit inviter à la prudence compte tenu des variations des périmètres dans le domaine JSCS, l'objectif d'« *une moindre consommation des moyens nécessaires à leur accomplissement (des missions)* » doit être poursuivi avec mesure. C'est principalement le cas des moyens en personnels au regard de leur évolution significativement négative de ces dernières années. Par ailleurs, le scénario d'un possible renforcement du niveau

départemental ne peut pas se justifier par le constat d'un niveau régional qui aurait, lui, moins subi la contraction des effectifs de ces dernières années.

La mission a par ailleurs constaté que la forte croissance des commandes politiques (plans, schémas, programmes d'actions) faisant suite au développement des politiques publiques dans le domaine de la jeunesse et de la cohésion sociale, a significativement impacté la charge de travail du réseau. Nombre de ministères⁶⁷ y ont recours, parfois dans des domaines sur lesquels l'État ne dispose plus des leviers d'action suite à leur transfert aux collectivités territoriales (parentalité, handicap par exemple).

Ainsi, la mission a pu confirmer que des gains de productivité significatifs sont réalisables grâce à l'amélioration des processus et des modalités de gestion. Cependant, l'attention doit être portée sur le niveau d'effectifs passés en dessous du seuil de « flottabilité » dans certains départements et/ou missions et qui ne peut plus être abaissé sans remettre en cause l'exercice même de ces missions.

3.2.2 La nécessaire mobilisation des outils appropriés

Dans un second temps, la mission a voulu connaître dans une approche même sommaire si le réseau JSCS disposait (via l'administration centrale, la mise en commun de ressources du réseau ou d'initiatives locales) des outils de contrôle de gestion et d'audit des processus⁶⁸, indispensables à l'accomplissement des deux objectifs recherchés (moindre consommation des moyens et maîtrise des inducteurs de charges) ? Et si oui, quel usage effectif il en était fait ?

L'existence et l'usage d'outils de contrôles de gestion ont été confirmés. Les mesures d'audit des processus souffrent à l'évidence d'une insuffisance au regard des gains potentiels escomptés par cette voie.

Le contrôle de gestion est largement à l'œuvre au sein des services déconcentrés du secteur JSCS⁶⁹.

La mission a constaté que l'outil principal (l'enquête temps activité) était désormais pleinement utilisé et les données, renseignées par les services. Par ailleurs, la stabilité du référentiel pour le suivi des missions offre une garantie de la justesse des analyses sur la durée. Comme indiqué *supra* (cf. partie 1), elle est toutefois trop agrégée pour pouvoir être utilement exploitée en vue de réviser le mode d'exercice des missions. La mission considère qu'une enquête temps activité plus détaillée doit servir de point de départ à une analyse systémique et itérative du mode d'exercice des missions.

Les ministères chargés des affaires sociales ont par ailleurs déployé depuis 2011 une organisation de nature à améliorer la maîtrise des risques sur leur sphère de compétence, en conformité avec le décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration et répondant aux

⁶⁷ Affaires sociales, Intérieur, Ville, Jeunesse et sports, Secrétaire d'État chargée de la Famille, de l'Enfance, des Personnes âgées, et de l'Autonomie, Secrétariat d'État chargée des Personnes handicapées et de la Lutte contre l'exclusion, Secrétariat d'État chargée des Droits des femmes, Secrétariat d'État aux Sports.

⁶⁸ Le contrôle de gestion vise à mesurer si les ressources sont obtenues et utilisées avec efficacité et efficience pour atteindre les objectifs fixés. On comprend alors le mot « contrôle » comme synonyme de maîtrise, non de surveillance. Le second terme « audit de processus » renvoie à un examen méthodique de la production d'une tâche en vue de vérifier si celle-ci s'effectue de façon conforme à un référentiel.

⁶⁹ Les outils mobilisés à cette fin sont nombreux et semblent, selon l'analyse évoquée dans l'instruction du SGMCAS du 2 mars 2015 satisfaire aux exigences du contrôle de gestion : cartographie des risques et plan d'action, échelle de maturité de la gestion des risques (EMR), production d'organigrammes fonctionnels nominatifs (OFN), établissement d'un plan de contrôle de supervision.

attentes du Premier ministre et aux recommandations de la Cour des comptes⁷⁰ (cf. travaux sur la cartographie des risques en annexe 10).

La programmation 2015-2017 du plan pluriannuel d'audit interne concerne 36 audits, dont 23 sur des champs métiers et 13 sur le champ financier. L'examen détaillé de cette programmation confirme une approche au demeurant classique de l'exercice d'audit interne, centrée sur une analyse des risques, notamment le respect des règles budgétaires et comptables, sur le champ financier ou l'exercice des missions sur le champ métiers. Depuis peu sont programmés des audits de processus.

Ceux réalisés en 2014 (processus intervention et processus frais de déplacements) demeurent très orientés vers l'analyse des risques notamment budgétaires et comptables. Parmi ceux programmés en 2015, quelques uns seulement sont orientés sur les aspects métiers. Dès lors, l'audit des processus, méthode d'investigation évaluant le système de pilotage, décrivant les activités, les procédures mises en œuvre et vérifiant leur pertinence et leur cohérence, doit encore se développer dans la perspective spécifique de maîtrise des opérations et des coûts de production des actions menées par le réseau.

La mission considère comme déterminantes pour la réussite de la réforme, la création et la diffusion des audits de processus, outils nécessaires à l'analyse et la maîtrise des processus attachés à la réalisation des tâches et activités. Dans un deuxième temps, il apparaît essentiel de sensibiliser et de mobiliser l'encadrement intermédiaire afin qu'il s'approprie ces outils et les mettent en œuvre.

Recommandation n° 17 : DIFFUSER UNE CULTURE DES AUDITS DE PROCESSUS A TOUS LES NIVEAUX DE RESPONSABILITE.

Ainsi la mission pense que les gains de production des activités et tâches confiées au réseau JSCS résident principalement dans la capacité à diagnostiquer et optimiser les processus en usage. Les efforts précédemment consentis pour l'ajustement et le redéploiement des effectifs ne pourront se prolonger qu'à cette condition. Cela suppose une mobilisation attentive et partagée pour la mise à disposition et l'utilisation des outils appropriés.

Dans ce sens, depuis le début de l'année 2015, la DFAS a été missionnée par le SGMCAS pour coordonner un travail associant les DAC et des représentants du réseau des DRJSCS, destiné à définir des inducteurs de charge⁷¹.

Le travail d'analyse des données collectées sur ces inducteurs est en cours de réalisation (cf. détail en annexe 11). La mission considère que cette démarche constitue objectivement un moyen de mieux apprécier et mieux comparer la situation des nouvelles régions, dont les données sociodémographiques et d'activités des services vont forcément évoluer par rapport à la situation actuelle. Ces outils apporteront aux DAC et aux DRJSCS des éléments essentiels à la prise de décision stratégique et opérationnelle en permettant de mener des études comparatives. Pour leur part, les DRJSCS pourront s'appuyer sur ces données dans le cadre du dialogue de gestion avec les DDCS(PP).

⁷⁰ Le plan pluriannuel d'audit interne 2015-2017, présenté au Comité d'audit interne le 27 mai 2015, traduit ce déploiement.

⁷¹ La démarche des inducteurs est complémentaire de l'enquête activité car elle permet de développer une évaluation de la charge de travail corrélée à l'exercice des missions. Le projet a été conçu en association étroite avec les directions d'administration centrale (DAC) et les représentants des DRJSCS et des DDCS(PP).

4 LES VOIES ET MOYENS D'UNE REFORME REUSSIE

La réussite de la réforme décidée n'est pas garantie sans qu'un certain nombre de voies et moyens soient mobilisés. L'accompagnement des personnels dans ce changement perçu comme important demande notamment de lever des inquiétudes persistantes. Pour autant, cette réforme présente de réelles opportunités pour l'amélioration de la performance du réseau à la condition de respecter un certain nombre de principes.

4.1 Les opportunités de la réforme territoriale appliquée au réseau JSCS et les moyens de s'en saisir

Le débat entre partisans d'une organisation départementale des services déconcentrés et ceux qui privilégient le niveau régional, et les contestations récurrentes des principes instaurés par la RéATE, constituent une contrainte supplémentaire dans la mise en œuvre d'une réforme dont le sens n'est pas toujours perçu par les parties prenantes, et en premier lieu les personnels. Aussi, pour réussir cette importante mutation de l'administration territoriale de l'État, il est essentiel d'en réaffirmer l'ambition.

4.1.1 Rappeler les opportunités de la réforme

4.1.1.1 Un État conforté dans sa fonction de pilotage stratégique

Les problématiques à gérer par les services de l'État sont de plus en plus complexes et ne sauraient s'accommoder d'interventions improvisées et disparates, particulièrement dans le champ de la cohésion sociale⁷² où l'action publique doit agir sur différents facteurs en interrelation et faciliter la complémentarité des initiatives des divers acteurs (collectivités territoriales, différentes administrations de l'État, établissements et services, associations). Sans pilotage stratégique, l'action publique est bien erratique pour fixer un cap partagé par tous les acteurs de ce domaine.

Par ailleurs, les nombreux transferts de compétences opérés vers les collectivités territoriales dans ce champ de la JSCS, ont conduit à repositionner le rôle des services déconcentrés de l'État sur une fonction plus stratégique, nécessaire pour décliner localement les politiques nationales dans le cadre de leurs responsabilités propres, mais aussi pour soutenir les interventions des autorités décentralisées et orienter celles des différents opérateurs mobilisés par l'action publique.

La réorganisation des services de l'État au sein de grandes régions, dotés d'effectifs plus étoffés et plus spécialisés, va donner plus de consistance à cette fonction de stratège. Elle doit permettre d'harmoniser les pratiques administratives en recherchant les approches les plus efficaces et les plus efficientes afin de faciliter une meilleure égalité de traitement des bénéficiaires de l'action publique.

4.1.1.2 L'indispensable maintien de services proches de la population

Le regroupement des régions peut faire craindre que l'État s'éloigne des citoyens et, de ce fait, réponde moins bien à leurs attentes. Si l'État doit conforter sa fonction stratégique, il faut, tout

⁷² Les secteurs de la jeunesse et des sports quant à eux ont toujours constitué des domaines de compétences partagées entre l'État et les collectivités territoriales, ce que la loi NOTRe est venue, de façon différenciée, confirmer.

autant, qu'il soit toujours en mesure de faire face à ses obligations, au plus près de populations aux exigences grandissantes de protection, de sécurité et de secours. Ce renforcement indispensable de la pertinence et de l'efficacité de l'action de l'État de proximité sera permis grâce au maintien et au renforcement des DDCS(PP).

Dans le champ de la JSCS, cette présence et cette capacité d'agir des services de l'État au niveau départemental sont d'autant plus nécessaires que bien des situations vécues par les populations exigent des réponses rapides, difficiles à concevoir et à mettre en œuvre à distance. L'hébergement d'urgence de familles sans domicile, ou l'accueil de migrants en grand nombre, sont à cet égard particulièrement emblématiques.

4.1.1.3. Des services déconcentrés plus solidaires

L'État ne saurait se fractionner en plusieurs composantes indépendantes les unes des autres, reliées au niveau national et entre elles par un fil plus ou moins ténu. La constitution de grandes régions pouvant regrouper jusqu'à 13 départements⁷³ pourrait faire redouter un effet de dispersion des organisations administratives, préjudiciable à l'efficacité générale des services manquant de cohésion entre eux, mais aussi dommageable à la cohérence et à la lisibilité de l'action de l'État.

Il est important que chaque service de l'État dispose de marges de manœuvre suffisantes pour s'adapter aux situations locales différentes, être capable d'agir parfois dans l'urgence et apparaître comme un interlocuteur véritable auprès de tous ceux qui sont en relation avec lui dans les départements et les régions. Pour autant, l'action de l'État doit obéir à une unité de volonté sur laquelle s'appuie sa légitimité. Aussi, la constitution de grandes régions oblige à œuvrer à plus de solidarité entre des services plus nombreux.

Cela passe par l'inscription de l'action de chaque service territorial au sein d'une même région dans un cadre stratégique commun, par le soutien et l'entraide entre services départementaux et régionaux pour faciliter l'exercice des compétences de chacun et par le partage des pratiques.

Les missions relevant du champ JSCS forment un tout porté par des services déconcentrés départementaux et régionaux. Dans le cadre des nouvelles régions, la solidarité des services entre eux, tout en respectant les libertés de manœuvre de chaque direction-préfet, exigera un fonctionnement en un même réseau de ces échelons territoriaux différents

4.1.2 Trois lignes directrices pour la mise en œuvre de la réforme

Après quelques mois de préfiguration, l'année 2016 inaugure la mise en œuvre effective de la réforme. La mission estime nécessaire de rappeler trois idées simples facilement perdues de vue qui doivent guider les réorganisations à venir.

4.1.2.1 Partir des besoins pour définir l'organisation la plus adaptée

L'analyse des besoins doit être première. L'organisation administrative adoptée est ensuite le moyen d'y répondre avec le plus d'efficacité et d'efficience possible en fonction des contraintes de chaque territoire. Cette évidence mérite d'être rappelée, car, dans tout processus de réorganisation, la recherche d'équilibres entre des intérêts opposés pourrait la faire oublier, et conduire à des choix

⁷³ Situation de la région Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon.

peut-être consensuels mais peu pertinents par rapport aux nécessités d'une action efficace et efficiente.

Au sein du réseau JSCS, la répartition des missions et des activités entre département et région devrait d'une part distinguer les sujets qui nécessitent, pour divers motifs (relations avec l'utilisateur, mobilisation des partenaires,...), un traitement de proximité et ceux qui peuvent être gérés à distance avec une économie de moyens et, d'autre part, identifier les technicités qui ne peuvent pas se disperser dans tous les services sans s'affaiblir ou empêcher des spécialisations nécessaires.

Cette opération, conduite pour chaque mission et activité, est un préalable, avant d'examiner ensuite les organisations les plus pertinentes à concevoir en conséquence.

4.1.2.2 Ne pas opposer la mise en œuvre et la stratégie

L'avènement d'un État stratège est une ambition dont l'importance est souvent rappelée. Il ne s'agit pas pour autant de multiplier ou de disperser dans tous les services de l'État, une fonction stratégique qui ne conserve cette identité qu'en s'exerçant sur une échelle territoriale suffisamment vaste. Trop de stratégies conduisent tout droit à une absence de stratégie pour l'État.

La faculté de faire des choix d'actions et de moyens ne caractérise pas à elle seule une stratégie. Elle doit exister à tous les niveaux territoriaux de l'action publique. Aussi faut-il bannir ces représentations trop insistantes, voulant faire croire que si la stratégie est régionale et la mise en œuvre départementale nous aurions d'un côté « la tête » et de l'autre « les jambes ».

La stratégie est certes un ensemble de choix portant sur des priorités et des moyens, mais servant de cadre à l'intérieur duquel auront à s'inscrire d'autres choix d'objectifs et de moyens adaptés à la conduite concrète de l'action publique, faits à un niveau territorial infrarégional. Il faut autant de « pensée » pour concevoir un cadre stratégique régional que pour, dans l'action de proximité, faire des choix prenant en compte les besoins et les contraintes locales, destinés à mettre en œuvre les choix de priorités et de moyens régionaux. Et les évaluations des effets de la mise en œuvre doivent rétroagir sur le contenu des choix stratégiques faits au niveau régional.

Stratégie et mise en œuvre forment un système et fonctionnent en étroite interrelation, toutes deux au service de la déclinaison locale des politiques publiques nationales.

Rappeler ces principes paraît nécessaire dans un moment de réorganisation importante des services où chacun s'interroge, en direction régionale et en direction départementale, sur sa place et son rôle dans la conduite des politiques publiques nationales relevant du champ de la JSCS.

Si stratégie et mise en œuvre forment système, cela oblige à respecter certaines règles en conséquence :

- la stratégie régionale se construit en mettant en synergie la diversité des approches des directions départementales, situées par rapport aux orientations politiques déterminées par le niveau national. Son processus d'élaboration est donc collectif. La direction régionale est la gardienne de la méthode et de sa bonne application. Elle est l'ensemble qui cherche à dégager une ligne directrice commune, fidèle aux termes de la politique nationale, adaptée aux contraintes locales ;
- la stratégie régionale sert de cadre à l'action des services, mais des libertés de choix doivent continuer d'être possibles pour s'adapter à l'imprévu, aux particularités des situations et aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre. Un cadre stratégique régional peut parfaitement prévoir ces possibilités d'adaptation. Les relations entre

stratégie et mise en œuvre doivent s'établir sur un mode itératif, aux périodes suffisamment longues pour ne pas être en révision permanente de la stratégie bien sûr ;

- l'évaluation des moyens mobilisés et des résultats doit être prévue dès le début. Elle est la condition de cette relation dialectique à établir entre stratégie régionale et mise en œuvre. Elle permet de rendre plus pertinente la stratégie régionale révisée et de justifier les choix de mise en œuvre. L'analyse collective de ses enseignements sert à identifier les voies et moyens d'une amélioration continue de l'action publique.

4.1.2.3 Accepter des évolutions dans le temps

Les services ont produit dans un temps très court des organigrammes dont la mise en œuvre effective demandera un peu plus de temps pour tenir compte des situations des personnels⁷⁴. Les nouvelles organisations doivent être assez stables pour permettre aux personnels de se projeter dans ces nouvelles structures. Mais elles auront aussi besoin de quelques ajustements, pour plusieurs raisons :

- il n'était pas possible, dans d'aussi brefs délais, de déterminer les principes de fonctionnement et les procédures réglant le rôle de chacun dans la gestion de missions partagées. Leur détermination à venir peut conduire à confirmer certains choix d'organisation et à en reconsidérer d'autres.
- la mise en œuvre de ces organigrammes sera certainement riche d'enseignements et pourra, en fonction des leçons tirées de l'expérience, inciter à revoir certaines directions prises ;
- les missions des services évolueront forcément, et elles demanderont aux organisations de s'adapter en conséquence.

4.2 L'organisation et le fonctionnement du réseau doit progresser en cohésion

Parmi les voies et moyens pour une réforme réussie, la recherche d'une plus grande cohésion dans l'organisation et le fonctionnement du réseau doit être privilégiée. Cela suppose de préciser d'abord l'organisation interdépartementale, d'affirmer, ensuite, la solidarité du fonctionnement en réseau des directions régionales et départementales. Cela nécessite, enfin, de bien définir l'organisation de la direction régionale et départementale au chef-lieu de région et celle des antennes de la direction régionale.

4.2.1 Préciser l'organisation interdépartementale

Une organisation interdépartementale mobilise des moyens en personnels au service d'une direction départementale afin de lui permettre d'exercer ses missions. Elle peut prendre deux formes : un appui opéré entre directions départementales, ou par la direction régionale au profit des directions départementales (*cf. supra* 2.3).

⁷⁴ Ce temps plus long d'application est d'ailleurs prévu par les instructions nationales. Il est fixé à 3 ans.

L'association de deux directions départementales entre elles, allant jusqu'à mutualiser en partie leurs services, reste une forme d'interdépartementalité peu mise en œuvre jusqu'à présent. Elle représente cependant un dispositif intéressant à envisager, notamment pour certains départements géographiquement proches l'un de l'autre.

Dans la plupart des cas, les micro-organigrammes remis par les directeurs préfigurateurs fin octobre prévoient que la mission d'appui au niveau départemental soit exercée par le directeur régional. C'est effectivement la formule la plus naturelle. Le directeur régional est placé là dans sa fonction même de coordination et d'animation interdépartementale. En second lieu, cette situation évite qu'un département prenne ombrage d'une position trop prépondérante prise par un autre département.

Quelle qu'en soit la modalité, l'exercice de missions dans un cadre interdépartemental suppose de fixer un cadre partagé par tous les acteurs, dont la mission recommande qu'il soit formalisé par un engagement de service⁷⁵ :

- la régulation des activités de l'équipe interdépartementale doit associer les directions départementales aux prises de décision qui vont les concerner :
 - le projet de programme de travail doit être discuté au sein du collège des directeurs, avant d'être soumis à une validation en CAR. Il est repris dans l'« engagement de service » précité ;
 - les arbitrages faits par l'autorité de régulation, notamment quand il s'agira de prioriser des interventions rapides impossibles à réaliser en un même temps dans plusieurs départements, seront portés à la connaissance des directeurs départementaux au sein du collège des directeurs ;
 - l'évaluation de la bonne mise en œuvre du programme de travail et du fonctionnement de l'équipe interdépartementale sera présentée et discutée au sein du collège des directeurs.
- les agents intervenant dans un cadre interdépartemental doivent être placés sous l'autorité fonctionnelle du directeur départemental « bénéficiaire » : il fixe les objectifs de l'intervention, est informé en tant que de besoin du déroulé de l'intervention, peut à tout moment réorienter une intervention en cours et le rendu compte lui est fait sous une forme qu'il aura déterminée⁷⁶.

Recommandation n° 18 : PRIVILEGIER LA REGULATION DES EQUIPES INTERDEPARTEMENTALES PAR LE DIRECTEUR REGIONAL, SELON DES MODALITES A PRECISER DANS LA CHARTE DE FONCTIONNEMENT DES SERVICES DEPARTEMENTAUX ET REGIONAUX DE LA REGION, PREVOYANT UN ENGAGEMENT DE SERVICE AU PROFIT DES PREFETS DE DEPARTEMENT CONCERNES.

Recommandation n° 19 : PLACER LES AGENTS MEMBRES D'UNE EQUIPE INTERDEPARTEMENTALE SOUS UNE DOUBLE AUTORITE HIERARCHIQUE ET FONCTIONNELLE.

⁷⁵ Conformément aux recommandations du rapport sur « la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers » de l'administration territoriale de l'État ». Mission inter-inspections (IGAS, CGEDD, CGAAER ; IGCCRF ; IGCS). Juillet 2013. Un tel engagement de service n'a pas de force juridique mais permet de formaliser les objectifs assignés à l'équipe interdépartementale et d'en évaluer la réalisation. Il ne correspond pas tout à fait au protocole d'engagement de service passé entre les préfets de département et les DIREECTE et leurs UT.

⁷⁶ De même, le directeur régional exerce une autorité fonctionnelle sur ces agents, pour la part de responsabilité qui lui est confiée portant sur la régulation de cette équipe et de ses activités. L'autorité hiérarchique continue d'être exercée (évaluation de l'agent, engagement d'une procédure disciplinaire) par chaque directeur départemental ou régional, pour les agents relevant de sa direction et qui ont été mutualisés. Elle s'exerce en disposant d'un avis demandé au directeur ayant une autorité fonctionnelle sur l'agent considéré.

4.2.2 Renforcer la solidarité du fonctionnement en réseau des directions départementales et régionale

La solidarité entre les services déconcentrés de l'État, départementaux et régionaux, est rendue possible par un fonctionnement en réseau assurant :

- la co-construction du cadre stratégique régional au sein duquel l'action départementale aura à s'inscrire, dans la logique d'un État voulu stratège ;
- l'appui de la direction régionale aux actions départementales, sous la forme de conseils, d'échanges d'informations, d'avis techniques spécialisés, d'interventions ponctuelles ;
- le fonctionnement d'équipes interdépartementales ;
- les répartitions des crédits entre les directions départementales pour la mise en œuvre de leurs missions ;
- l'harmonisation des pratiques administratives entre les départements ;
- l'évaluation de l'action collective des services déconcentrés de l'État.

Un tel fonctionnement en réseau repose sur l'organisation de la collégialité, développée, peu ou prou, ces dernières années dans toutes les régions, et sur le respect de plusieurs principes.

La mission a estimé utile de rappeler les objectifs à fixer à cette organisation du travail collectif et les principes auxquels il convient qu'elle obéisse (*cf.* annexe 12). Elle évoque à cet effet les questions du fonctionnement du collège des directeurs, des groupes de travail thématiques et préconise l'établissement d'une charte de fonctionnement de cette collégialité.

Recommandation n° 20 : ÉTABLIR DANS CHAQUE REGION UNE CHARTE SUR LE FONCTIONNEMENT EN RESEAU DES SERVICES DECONCENTRES DE L'ÉTAT PRECISANT LES REGLES D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT DU RESEAU. LES TERMES DE CETTE CHARTE SONT A FIXER A L'ISSUE D'UN TRAVAIL COLLECTIF ASSOCIANT LES CADRES DES SERVICES DE TOUTES LES DIRECTIONS. ILS DOIVENT ETRE LE RESULTAT D'UN CONSENSUS AFIN DE S'ASSURER DE LEUR APPROPRIATION GENERALE.

4.2.3 Bien définir l'organisation de la direction régionale et départementale au chef-lieu de région

Il a été demandé aux services régional et départemental de chaque futur siège de direction régionale de définir avant la fin du mois d'octobre une nouvelle direction les réunissant. Toutes les régions sauf une (Centre-Val-de-Loire) ont conçu un organigramme juxtaposant les deux directions, avec un secrétariat général commun et parfois une équipe interdépartementale dans le domaine de l'inspection-contrôle. Cette recomposition a suggéré un certain nombre d'analyses et de recommandations de la part de la mission (*cf.* annexe 13).

La création des nouvelles directions régionales et départementales, improprement qualifiée de fusion, entretient des inquiétudes sur le respect des deux entités recomposées en une seule structure. Le terme de « fusion » utilisé pour qualifier la création d'une direction régionale et départementale, n'est pas adapté à la réalité de ce qui est attendu, pas plus qu'il ne l'est pour définir le modèle retenu aussi généralement par les régions, juxtaposant les directions régionale et départementale.

Recommandation n° 21 : QUALIFIER PLUS JUSTEMENT LA CONSTITUTION DES DRDJSCS EN EMPLOYANT LE TERME DE RECOMPOSITION ET PAS CELUI DE FUSION QUI EST IMPROPRE.

L'organisation de l'autorité au sein de cette nouvelle structure régionale et départementale expose à des incertitudes qu'il faut lever dans les DRDJSCS implantées dans le chef-lieu de région, d'une part, dans les directions régionale et départementale regroupées dans une ville qui n'est pas le chef-lieu de région, d'autre part. L'annexe 13 précise les modalités selon lesquelles devraient s'établir la relation entre le directeur régional et départemental, le directeur départemental délégué et les différents agents de sa direction.

Le modèle « intégré » devrait être préféré au modèle « juxtaposé » pour constituer une DRDJSCS, dans tous les cas. En effet, un modèle avec plus d'intégration entre les deux directions, au-delà de la simple mutualisation des fonctions supports, peut permettre d'optimiser davantage les moyens en personnels, tout en respectant l'identité des deux entités. L'annexe précitée en décrit les modalités.

Recommandation n° 22 : PREFERER UN MODELE D'ORGANISATION « INTEGRE » DANS LES DRDJSCS AVEC :

- UNE AUTORITE HIERARCHIQUE DU DIRECTEUR REGIONAL ET DEPARTEMENTAL SUR TOUS LES AGENTS DE SA DIRECTION, DANS LES DIRECTIONS IMPLANTEES DANS LES CHEFS-LIEUX DE REGION ;
- UNE LETTRE DE MISSION ANNUELLE DU PREFET DE REGION-PREFET DE DEPARTEMENT AU DIRECTEUR DELEGUE CHARGE DES MISSIONS DEPARTEMENTALES, DANS LES DIRECTIONS IMPLANTEES DANS LES CHEFS-LIEUX DE REGION ;
- DES POLES THEMATIQUES CONSTITUES DE DEUX SOUS-ENSEMBLES DEPARTEMENTAL ET REGIONAL ;
- UN CROISEMENT ENTRE AUTORITE HIERARCHIQUE ET AUTORITE FONCTIONNELLE POUR GERER LES ACTIVITES DES AGENTS, DANS LES DIRECTIONS QUI NE SONT PAS IMPLANTEES DANS LES CHEFS-LIEUX DE REGION.

4.2.4 Les questions posées par l'organisation des antennes de la direction régionale

Dans la plupart des régions qui se regroupent, il est prévu de laisser des antennes de la direction régionale pour gérer deux types d'activités :

- des activités exercées à distance par la direction régionale pour assurer une proximité de service (exemples de la formation-certification, de l'inspection-contrôle) ;
- des activités spécialisées, exercées pour le compte de la totalité de la région (exemples des cellules de tarification à Limoges, du service de sport de haut niveau à Toulouse).

Bien que la mission n'ait pas à se prononcer sur la pertinence de ces organisations sous forme d'antenne, ni sur leur pérennité, elle formule deux recommandations concernant :

- la gestion locale des effectifs, pour laquelle il sera difficile de gérer à distance la vie collective et quotidienne d'agents parfois nombreux affectés dans une antenne de la direction régionale ;
- l'optimisation des moyens en personnels : les quelques fonctions supports qui seront nécessaires au niveau de l'antenne pourraient être mutualisées avec celles de la DDCS.

Recommandation n° 23 : PLACER SOUS L'AUTORITE FONCTIONNELLE DU DDCS LES AGENTS DE LA DIRECTION REGIONALE IMPLANTES DANS UNE ANTENNE, POUR TOUT CE QUI TOUCHE AU BON FONCTIONNEMENT DE LEUR COLLECTIF ET A LEURS CONDITIONS DE TRAVAIL AU QUOTIDIEN, ET PLACER SOUS L'AUTORITE DU DDCS LA RESPONSABILITE DES FONCTIONS SUPPORTS MUTUALISEES ENTRE LA DIRECTION DEPARTEMENTALE ET L'ANTENNE DE LA DIRECTION REGIONALE.

4.2.5 Redéfinir les modalités de pilotage national du réseau

La création des DRDJSCS dans huit régions et le rapprochement fonctionnel des DRJSCS et des DDCS(PP) dans les trois autres régions concernées par la réforme⁷⁷ justifient que les modalités de pilotage du réseau JSCS soient réinterrogées.

Aujourd'hui, le pilotage national des DRJSCS est distinct de celui des DDCS(PP). Le comité exécutif « jeunesse, sports et cohésion sociale » (COMEX JSCS) est l'instance collégiale de pilotage opérationnel du réseau des DRJSCS regroupant sous la présidence du secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales, les directions d'administration centrale (DGCS, DS, DJEPVA, CGET, DRH, DFAS) et les opérateurs (Agence du service civique) chargés des politiques publiques relevant de ces champs.

Le pilotage de l'échelon départemental incombe quant à lui à la DSAF, qui comprend depuis la dernière réforme en date de son organisation⁷⁸ une sous-direction chargée du pilotage des services déconcentrés (SDPSD). Ce pilotage des DDCS(PP) est partagé avec les secrétariats généraux ministériels et les directions d'administrations centrales concernées par l'activité des DDI.

Conformément au document de référence (*cf.* annexe 2), les réseaux régional et départemental demeurent placés sous les responsabilités respectives du SGMCAS et de la DSAF. Il paraît pourtant essentiel que, dans le contexte du regroupement fonctionnel des directions régionales et des directions départementales, les autorités nationales collaborent à l'objectif partagé de renforcement de la solidarité et de la cohésion des réseaux des DR(D)JSCS et des DDCS(PP) qui doivent constituer à terme un seul et unique réseau.

La DSAF et le SGMCAS doivent, selon les rapporteurs, conduire une réflexion commune visant à définir, d'ici la fin du premier trimestre 2016, de nouvelles modalités partagées de pilotage des DRJSCS et des DDCS(PP). Il ne s'agit pas de remettre en cause l'intégralité des modalités actuelles de pilotage mais plutôt de les adapter à la nouvelle configuration des services. Selon la mission, cette adaptation doit conduire le SGMCAS et la DSAF à définir un cadre commun d'action des DRDJSCS, à renforcer les concertations sur les nominations des directeurs (DRDJSCS et directeurs adjoints, délégués pour le département chef-lieu) et à organiser des temps d'information et d'échange

⁷⁷ Bretagne, Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais-Picardie.

⁷⁸ Arrêté du 11 février 2011 portant organisation de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre.

communs avec les DRDJSCS, tout en maintenant les modalités actuelles pour les services qui ne sont pas concernés par la réforme.

Recommandation n° 24 : DEFINIR D'ICI LA FIN DU PREMIER TRIMESTRE 2016, DES MODALITES PARTAGEES DE PILOTAGE DES DR(D)JSCS PERMETTANT AU SGG (DSAF), AU SGMCAS ET AUX DIRECTIONS D'ADMINISTRATION CENTRALE ET OPERATEURS CONCERNES DE CONTRIBUER AU RENFORCEMENT DE LA SOLIDARITE ET DE LA COHESION DES RESEAUX DES DR(D)JSCS ET DES DDCS(PP).

4.3 La conduite de la réforme : accompagner les personnels et lever les inquiétudes

4.3.1 Un changement effectivement accompagné

La mission est convaincue que l'accompagnement du changement lié à cette réforme, constitue à la fois une priorité et un gage de sa réussite. Cet accompagnement fait pour partie défaut selon les témoignages recueillis : l'insuffisance de visibilité, de compréhension et de mobilisation, ont été régulièrement évoqués lors des entretiens et des réunions.

Ainsi, Il est d'abord apparu que le sens de la nouvelle réforme de l'organisation n'était pas encore perçu par l'encadrement et les agents

Recommandation n° 25 : REVENIR, PAR UNE PEDAGOGIE DE PROXIMITE METTANT NOTAMMENT EN EXERGUE LA RATIONALITE DE LA REFORME, SUR LE SENS DE CETTE DERNIERE.

La pédagogie de proximité implique, d'abord, que l'accompagnement de la réforme ne prenne pas la forme exclusive d'une information descendante diffusée par la seule hiérarchie. L'implication de l'encadrement intermédiaire au contact quotidien des agents est essentielle⁷⁹. La clarification du discours et l'adaptation des supports d'information (documents, éléments de langage) doivent par ailleurs être réalisées afin de s'assurer de la bonne compréhension des messages et permettre de véritables échanges. Le sentiment actuel dominant est que « *l'on n'y voit pas suffisamment clair* ».

La démonstration du caractère rationnel de la réforme doit être faite, l'idée au sein du réseau que « *l'on ne sait pas trop où l'on va* » est assez répandue. En l'espèce, la démonstration de rationalité doit affirmer la logique de la réforme et sa cohérence. Pour ce faire, elle doit mieux s'appuyer sur des éléments tangibles tels que la création des nouvelles régions, l'évolution technique des supports d'administration (dématérialisation) ou encore la priorisation des politiques publiques et des missions y afférentes.

Il est par ailleurs indispensable de développer un mode participatif associant mieux les agents et les représentants du personnel⁸⁰ aux diagnostics et changements nécessaires : la réussite de la réforme passe en effet par une appropriation des motifs et modalités de changement des pratiques et usages.

⁷⁹ Même si la mission a conscience que celui-ci est par ailleurs lui-même impacté par cette réforme dans ses missions et sa situation et ses perspectives professionnelles.

⁸⁰ La DNO 2015 (point 5.7) rappelle à ce sujet qu'il convient de : « *Privilégier le dialogue social à tous les niveaux des organisations. Vous réunirez les organes de concertations en respectant le rythme fixé par les textes en vigueur. Vous serez particulièrement attentifs à la qualité de vie au travail par la présentation au sein de vos CT et CHSCT, d'un plan particulier élaboré et suivi en lien avec ces organes de concertation. Un baromètre social sera mis en place au niveau national pour permettre à terme d'enrichir l'élaboration de ce plan à partir de la perception des conditions de travail des agents.* »

Enfin, la mission rappelle que tout processus de changement doit permettre aux agents de percevoir l'intérêt collectif et/ou individuel qu'ils peuvent retirer de la mise en œuvre de la réforme dont la perception est essentielle à la motivation des agents : conditions et environnement de travail, éléments de rémunération, repositionnement voire promotion professionnels, enrichissement des tâches, développement et diversification des connaissances, etc.

Prioritairement, la création des DRDJSCS ne peut s'envisager sans une convergence des conditions de travail⁸¹ et une harmonisation des éléments de rémunération entre les agents de ces nouvelles directions. Or, dans ces domaines, la situation a évolué plus vite et plus favorablement dans les DDI que dans les DRJSCS et un effort de rattrapage est aujourd'hui nécessaire pour ces dernières.

Recommandation n° 26 : ADOPTER AU PLUS VITE UN MODELE DE REGLEMENT INTERIEUR DES DRDJSCS, AFIN DE PERMETTRE LA CONVERGENCE DES CONDITIONS DE TRAVAIL DES AGENTS, NOTAMMENT EN MATIERE D'ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL.

S'agissant des rémunérations, d'importants écarts indemnitaires subsistent dans les DRJSCS entre les agents des corps de la filière administrative, selon qu'ils relèvent du ministère de l'éducation nationale⁸² ou des ministères chargés des affaires sociales⁸³.

Recommandation n° 27 : ÉTENDRE AUX DRDJSCS LE BENEFICE DE L'INDEMNITE DIFFERENTIELLE TEMPORAIRE, AFIN D'HARMONISER LES NIVEAUX DE REMUNERATION ENTRE AGENTS DE LA FILIERE ADMINISTRATIVE.

4.3.2 Des inquiétudes à lever impérativement

La compréhension du sens de la réforme, la promotion d'une réelle participation des agents et l'identification des avantages qu'ils peuvent en tirer individuellement et collectivement ne suffisent pas à eux seuls à accompagner le changement. Il faut aussi lever les inquiétudes générées par cette nouvelle réforme du réseau JSCS. La mission en a identifié les principales.

La première inquiétude résulte bien évidemment de l'absence de visibilité de ce que produira concrètement la double démarche de réduction nationale de la dépense publique et de réattribution des effectifs dégagés par la fusion DR/DD au chef-lieu de région, sur le niveau des effectifs du réseau, Quelles garanties sont données qu'au terme du plan triennal, le gain de cette réattribution n'aura pas été annihilé par des mesures nationales de réduction des effectifs ? A-t-on déterminé des effectifs minimaux, selon les missions et les directions, garantissant un niveau de « flottabilité » de ces dernières alors que déjà, dans plusieurs directions départementales, la capacité à assumer tout à la fois les missions actuelles et la montée en charge rapide de certaines d'entre elles (service civique,

⁸¹ Ainsi, l'organisation du temps de travail dans les DDI est régie par un arrêté interministériel du 27 mai 2011. À l'inverse, dans les DRJSCS, en l'absence d'approbation d'un modèle type de règlement intérieur, coexistent quatre régimes de temps de travail différents selon l'origine administrative ou la nature des fonctions des agents (jeunesse et sports, affaires sociales, ACSé, décompte en jours), ce qui est une source de complexité pour la gestion des ressources humaines et un obstacle à la convergence des conditions de travail entre agents d'un même service.

⁸² C'est encore souvent le cas pour les agents provenant du secteur jeunesse et sports.

⁸³ Dans les DDI, les écarts indemnitaires entre fonctionnaires de toutes origines ont été comblés par l'institution d'une indemnité différentielle temporaire (IDT) pour les années 2014, 2015 et 2016. Le montant individualisé d'IDT perçu par chaque agent est égal à la différence constatée entre le montant indemnitaire annuel du bénéficiaire, calculé sur la base des primes liées à l'exercice des fonctions, et ce montant annuel de référence. Ainsi, en 2014, un adjoint administratif principal de 1^{ère} classe bénéficiait en DRJSCS d'un taux moyen de primes de 2 800 € pour l'année s'il relevait de l'Éducation nationale et de 4 860 € s'il relevait des affaires sociales, alors qu'un montant de 5 430 € lui était garanti par l'IDT s'il était affecté en DDI. De tels écarts de rémunération apparaissent inéquitables, et ce d'autant plus s'ils devaient être constatés au sein d'une unique DRDJSCS.

hébergement d'urgence, accueil des migrants) n'est pas toujours attestée ? Il faut contribuer à éclairer ces sujets.

La seconde inquiétude réside dans la crainte de voir s'imposer un modèle national d'organisation sans considération des besoins et réalités des territoires et des moyens mis à disposition pour assurer les missions. Est ainsi posée la question d'une organisation différenciée et en tout état de cause adaptable au contexte local et celle des marges de manœuvre réelles dont disposeront les acteurs pour ce faire. Cette modularité est essentielle dans la cadre d'une recomposition régionale qui fait naître des territoires très hétérogènes (en taille, en infrastructures, en moyens, en systèmes de fonctionnement et sans doute de politiques publiques menées par la région, collectivité territoriale). Elle est aussi essentielle pour témoigner du principe de subsidiarité et de la confiance qui est ainsi accordée aux responsables locaux pour mener à bien cette réorganisation.

Recommandation n° 28 : PROGRAMMER UNE EVALUATION DES EFFETS DES NOUVEAUX SCHEMAS D'ORGANISATION SUR LE PILOTAGE ET LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DE LA COHESION SOCIALE A COMPTE DE JANVIER 2017 AFIN D'EXAMINER L'OPPORTUNITE D'EVENTUELLES ADAPTATIONS SUR LES CONDITIONS DE PILOTAGE ET DE MISE EN ŒUVRE DES MISSIONS DES SERVICES.

La troisième inquiétude exprimée révèle une crainte que le processus de réforme en cours soit à nouveau modifié dans les mois ou années à venir. Au sein d'une administration qui a connu depuis 2010 des changements importants, interrogeant parfois le sens même de ses missions, modifiant significativement son organisation et rationalisant ses moyens, l'interrogation : « *de quoi demain sera-t-il fait ?* » est souvent formulée. À cet égard, le dernier acte de décentralisation réorganisant les périmètres, compétences et fonctionnement des collectivités territoriales et communautés, partenaires naturels du réseau, pose beaucoup de questions quant aux évolutions du champ de compétences « JSCS » entre l'État et ces collectivités. Les personnels perçoivent cette problématique, comme celle plus spécifique de la place que prendront dans ce domaine les nouveaux conseils régionaux, à l'issue du prochain scrutin de décembre 2015.

Aussi, pour réussir cette importante mutation de l'administration territoriale de l'État, il est essentiel d'en réaffirmer l'ambition afin qu'elle éclaire les décisions à prendre pour organiser et faire travailler ensemble les services déconcentrés de l'État. Et il faut identifier et réunir les conditions de sa réalisation.

ANNEXES

- Annexe n°1 : Lettre de mission
- Annexe n°2 : Document de référence sur la création des DRDJSCS (septembre 2015)
- Annexe n°3 : Éléments de bibliographie
- Annexe n°4 : État des lieux du réseau JSCS (novembre 2014)
- Annexe n°5 : Liste des personnes rencontrées
- Annexe n°6 : Missions respectives des DRJSCS et des DDCS(PP) en vertu des décrets de 2009
- Annexe n°7 : Liste des diagnostics, des plans, des schémas et des dispositifs de programmation devant être élaborés et mis en œuvre par les DRJSCS et les DDCS(PP)
- Annexe n° 8 : La tarification des établissements et services sociaux
- Annexe n°9: Effectifs des conseillers techniques sportifs (CTS)
- Annexe n°10 : Travaux en cours sur la cartographie des risques
- Annexe n°11 : Travaux en cours sur les inducteurs de charges
- Annexe n°12 : L'organisation du fonctionnement en réseau des directions départementales et régionale
- Annexe n°13 : L'organisation de la direction régionale et départementale au chef lieu de région
- Annexe n°14 : Glossaire

ANNEXE N°1
LETTRE DE MISSION



Liberté - Égalité - Fraternité
REPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

*La Directrice de Cabinet
du Premier ministre*

à

M. Michel ROUZEAU
Chef de l'inspection générale de l'administration

M. Pierre BOISSIER
Chef de l'inspection générale des affaires sociales

M. Hervé CANNEVA
Chef du service de l'inspection générale jeunesse et sport

Copie : Destinataires *in fine*

Paris, le

Objet : Mission interministérielle d'évaluation des missions des DRJSCS et des DDCS/PP dans le cadre de la création des DRDJSCS

ANNEXE : 1

Dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat et plus particulièrement des mesures prises en Conseil des ministres du 31 juillet 2015 visant le confortement de l'Etat départemental, le Premier ministre a donné mission aux préfets préfigurateurs et aux préfets de région pour l'ensemble des régions, excepté la Corse et l'Île-de-France d'élaborer le regroupement DRJSCS et DDCS/PP.

Une première étape doit permettre d'aboutir fin octobre aux projets d'organigrammes détaillés de ces nouvelles directions, à partir d'orientations nationales figurant dans le document de référence ci-joint.

La coordination nationale de ces travaux est assurée par un comité de pilotage constitué de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DASF), du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMCAS), et la mission de coordination nationale de la réforme des services déconcentrés de l'Etat (MICORE).

...

La confection des organigrammes requiert que soient portés à la connaissance des équipes locales, des éléments de cadrage et d'expertise de l'exercice des missions assurées par les échelons déconcentrés.

De par l'implication de votre inspection générale au comité de pilotage inter-inspections créé par instruction du directeur de cabinet du Premier ministre du 22 décembre 2011 et l'expérience acquise dans l'analyse des missions et des compétences des services déconcentrés, je vous demande de diligenter une mission, sous la coordination de l'inspection générale de l'administration, chargée :

- d'identifier les activités des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale susceptibles de venir renforcer le niveau départemental ;
- de clarifier les missions qui relèvent de l'échelon régional de celles qui sont mises en œuvre à l'échelon départemental ;

d'analyser les possibilités de révision des modes d'exercice des missions dans le sens d'une moindre consommation des moyens nécessaires à leur accomplissement et/ou d'une plus grande maîtrise des inducteurs de charge.

Les préconisations de la mission serviront de cadre de référence aux préfets de région, qui pourront les adapter en fonction des caractéristiques et des enjeux particuliers de la région.

Votre mission devra rendre ses conclusions avant le 1^{er} décembre prochain.

Des points d'étape réguliers, dont le premier interviendra dans les dix jours suivant la réception de la présente lettre, seront organisés tout au long de la mission d'appui avec le comité de pilotage national.

Celui-ci se tient à votre disposition pour préciser le contenu et les modalités de conduite de la mission.


Véronique BEDAGUE

Copie :

M. Marc GUILLAUME

Secrétaire général du Gouvernement

M. Denis ROBIN

Secrétaire général du ministère de l'intérieur

M. Laurent DE JEKHOWSKY

Secrétaire général des ministères économiques et financiers

M. Francis ROL-TANGUY

Secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

M. Pierre RICORDEAU

Secrétaire général du ministère chargé des affaires sociales

Mme Valérie METRICH-HECQUET

Secrétaire générale du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

M. Jean-Luc NEVACHE,

Coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'Etat

Messieurs les préfets préfigurateurs et les préfets de région Bretagne, Centre-Val de Loire, Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur

Annexe 1 - Administration territoriale de l'Etat**Document de référence****Création des DR-D-JSCS(PP)****Renforcement et optimisation du réseau jeunesse, sport et cohésion sociale****► Exposé des motifs**

Le réseau jeunesse, sport et cohésion sociale (JSCS) se situe aujourd'hui au cœur de la mise en œuvre de priorités gouvernementales fortes. Les événements tragiques de janvier 2015 ont en effet révélé une nécessaire mobilisation des pouvoirs publics autour des finalités éducatives, de citoyenneté, de cohésion sociale, de sécurité et de solidarité.

Le comité interministériel sur l'égalité et la citoyenneté (CIEC) et le comité interministériel des ruralités (CIR) ont décidé de conforter des actions autour de la jeunesse, du sport et de la vie associative en veillant à leur mise en œuvre sur tous les territoires, notamment ceux qui relèvent de la géographie prioritaire de la politique de la Ville ou des territoires ruraux.

Le plan priorité jeunesse, la montée en charge du service civique, la mise en œuvre de la nouvelle génération des contrats de ville, le développement des pratiques sportives pour tous ou bien encore des grands événements sportifs tels que l'Euro 2016 impliquent l'ensemble des DRJSCS et les DDCS(PP).

Le Premier ministre lors de la présentation, le 3 mars dernier, de la feuille de route gouvernementale du plan pluriannuel contre la pauvreté et l'inclusion sociale a rappelé toute l'importance de l'implication des acteurs de terrain et en premier lieu des services de l'Etat, dans le pilotage et l'animation de ces mesures.

Les politiques publiques portées par les DRJSCS et les DDCS(PP) ne peuvent être mises en œuvre dans de bonnes conditions que grâce à la mobilisation totale des métiers et compétences spécifiques du réseau JSCS et des autres réseaux présents au sein des DDCS(PP) qui participent à l'efficacité de l'action publique en matière de cohésion sociale en mobilisant notamment les politiques du logement, d'accueil et d'intégration des migrants, de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Les diagnostics portés tant pas les inspections générales, que les préfets ou les agents de nos services eux-mêmes à travers leurs représentants syndicaux montrent néanmoins que le réseau JSCS de part son mode d'organisation et ses ressources est parfois en difficulté pour répondre à ces enjeux. La réforme territoriale ne doit donc pas être uniquement un exercice de mise en cohérence avec la nouvelle carte des régions mais également l'occasion de redonner à ce réseau les moyens de faire face aux missions qui lui sont confiées. Ce projet de réorganisation du réseau a vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire.

C'est en cela que la réforme vise à renforcer et optimiser le réseau des services déconcentrés de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale autour de trois principes majeurs :

- conforter l'Etat départemental dans la mise en œuvre interministérielle des politiques publiques, en particulier en matière de sécurité et de solidarité.
- instituer, dans la région, des services de l'Etat stratégiques pour travailler avec les nouvelles collectivités régionales
- clarifier les missions et les compétences entre le niveau national, régional et départemental

Il en découle, grâce à un partage éclairé des moyens et missions, un nécessaire renforcement des structures départementales, appuyées par un niveau régional principalement centré sur la stratégie et l'animation. Ces objectifs sont atteignables, en réformant l'organisation des DRJSCS et des DDCS(PP).

► Les principes de la réforme

Le schéma proposé, qui pourra être appliqué, sous un format harmonisé, aux onze futures régions de métropole, (hors Ile de France qui dispose d'une organisation spécifique et la Corse qui n'est pas concernée dans l'attente de la collectivité unique en 2018), consiste donc à :

- créer, au 1^{er} janvier 2016, une nouvelle structure administrative issue de la fusion du siège de la DRJSCS et de la DDCS(PP) du même département avec, pour les nouvelles régions, des antennes dans les anciens chefs-lieux de région ;
- renforcer, les effectifs et les fonctions des DDCS(PP) des nouveaux et anciens sièges;
- organiser, sous l'égide du CAR, la collaboration interdépartementale pour apporter un appui à l'ensemble des DDCS(PP) de la région ;
- améliorer les modalités de travail et l'articulation entre les échelons régional et départemental.

Les nouvelles directions seront créées juridiquement au 1er janvier 2016. Elles disposeront de trois ans pour converger et achever leur nouvelle organisation.

► 4 priorités pour mettre en œuvre ce schéma

1. *Le renforcement des effectifs du niveau départemental*

La constitution des nouvelles directions régionales permet de renforcer les effectifs du niveau départemental dans l'ensemble des chefs-lieux des anciennes régions :

Dans le cadre de la constitution des grandes régions, environ 40% des effectifs de la ou des DRJSCS du ou des anciens sièges doivent rester dans leur affectation géographique actuelle dans une antenne régionale auprès de la DDCS(PP) mais dépendant de la nouvelle direction régionale.

Il s'agit notamment des effectifs des TASS-TCI qui restent attachés à leur juridiction et des agents qui travaillent sur l'organisation des jurys, formations et certifications.

Les 60% des effectifs restants de la (ou des) DRJSCS(PP) du (ou des) anciens sièges peuvent être répartis de la manière suivante :

- pour une part, de l'ordre de la moitié, au sein de la nouvelle DR-D-JSCS(PP) ou pour son compte. Ils assureront les missions régionales (par ex. le sport de haut niveau),
- et, pour l'autre, en DDCS(PP) pour renforcer les équipes départementales mais aussi pour mettre en place, sous l'égide du CAR, une dynamique d'animation et de soutien interdépartemental,

2. La création d'une DR-D-JSCS(PP) par fusion des DRJSCS et DDCS(PP) du département siège de la direction

Elle permettra, dans les nouvelles grandes régions comme dans les autres, de faire des gains d'effectifs supplémentaires au profit du département siège de la direction.

La fusion de la DR et de la DDCS(PP) permet de dégager des marges de manœuvre en mutualisant notamment, les fonctions support. Ce redéploiement d'effectifs, évalué à environ 15% des effectifs des 11 DR des futurs sièges sera fait au profit de sa partie départementale.

Elle permet également de mieux répartir les compétences, de rapprocher les équipes et d'organiser différemment les fonctions « métiers » dans les domaines de l'emploi, de l'inspection contrôle et évaluation, par exemple.

Par ailleurs les fonctions départementales doivent être clairement identifiées au sein des DR-D-JSCS(PP). Le directeur régional, s'appuiera sur un ou plusieurs adjoints pour le niveau régional, (nommés comme ils le sont actuellement) ainsi que sur un secrétariat général commun. Par ailleurs le DDI du département, lui-même assisté d'un ou plusieurs adjoints (nommés dans les mêmes conditions qu'actuellement) est adjoint du directeur régional.

L'organigramme de la structure identifie expressément l'entité départementale qui garde l'intégralité de ses compétences, de ses personnels et de son caractère interministériel sans que cela nuise aux gains d'efficience attendue du rapprochement des structures et précise les modalités de travail entre le DR et le DD. Le DDI reste placé sous l'autorité directe du préfet de département, pour les affaires relevant de l'échelon départemental.

3. L'organisation de la collaboration interdépartementale

Il pourra être créé, au sein des nouvelles DR-D-JSCS(PP) et des directions départementales renforcées des missions interdépartementales, d'une part situées dans la partie DD du siège et dans les DD des anciens chefs-lieux de région afin de renforcer le niveau départemental à la fois dans le département concerné mais aussi dans les autres départements :

- soit par l'exercice habituel de compétences départementales pour le compte et sous l'autorité des préfets,
- soit pour pouvoir répondre à des situations de crise ou des besoins saisonniers (inspections, contrôles, tarifications, observation ...) : création d'équipes mobiles et réactives qui agissent en offres de service à partir d'une base et/ou d'une plate-forme métier coordonnée au niveau régional.

Ce renfort interdépartemental dont les modalités seront précisées sous l'égide du CAR, permettra de répondre à des besoins locaux dus notamment à des contraintes d'effectifs mais surtout de compétences rares pour certaines.

Par ailleurs des renforts ponctuels du niveau départemental par le niveau régional notamment sur des compétences rares pourraient être mis en place à l'initiative du DR.

Cet axe sera porté au travers de deux propositions, l'une étant structurelle, l'autre sur les méthodes de travail.

- La création d'une direction à compétence régionale et départementale :
 - o Cette nouvelle structure sera composée des agents de la DRJSCS et de ceux de la DDCS(PP) ;
 - o Les missions seront maintenues et leur niveau d'exercice clarifié ;
 - o Le caractère interministériel des réseaux déconcentrés sera réaffirmé avec le respect des corps, des métiers et des expertises des agents.
 - o Les relations avec les autres directions régionales dans le cadre notamment du dialogue de gestion et la coordination des actions qui relèvent du niveau départemental seront assurés par le DDI.
- Une amélioration des modalités de travail :

Un plan d'actions national interministériel volontariste sera mis en place en parallèle pour rénover la gouvernance, clarifier les missions, identifier le rôle de chacun, et simplifier les processus de travail afin de donner une meilleure visibilité au réseau JSCS tout en préservant le fonctionnement et la lisibilité des autres réseaux impliqués dans les DDI concernées.

Ce schéma a pour objectif de renforcer le réseau jeunesse, sport, cohésion sociale sur le territoire en permettant l'exercice des missions à l'échelon de proximité, notamment avec la mutualisation interdépartementale des compétences. Il identifie plus fortement le pilotage régional des politiques publiques et doit être en capacité d'assurer les nouvelles responsabilités qui ont été confiées aux Ministres notamment par le CIEC et le CIR.

Les agents de l'ensemble des réseaux présents au sein des DR-D-JSCS(PP) seront les porteurs de ces responsabilités sur les territoires. Leurs compétences et leurs métiers garantiront l'efficacité locale au bénéfice de l'utilisateur, ce qui impliquera une vaste ambition en matière de réorganisation des modalités de travail, de formation continue et d'accompagnement au changement.

Cette réforme est porteuse d'une ambition, pour les agents des DRDJSCS et des DDCS(PP), à la hauteur des enjeux de notre société.

Pilotage des travaux

Mandat est donné aux préfets de région Bretagne, Centre-Val de Loire, Pays-de-la-Loire et Provence - Alpes - Côte d'Azur, ainsi qu'aux préfets préfigureurs des 7 futures régions pour que des propositions d'organisations soient formulées, à l'échéance du 30 octobre 2015, sur la base du cadrage exposé ci-dessus.

Une lettre de mission co-signée par le secrétaire général du Gouvernement et le secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales sera envoyée aux DR-D-JSCS(PP) préfigureurs des onze régions concernées.

Au plan local, la préfiguration est une co-construction entre le niveau régional et le niveau départemental. Un appui extérieur sera fourni aux équipes de préfiguration.

Un comité de pilotage associant la mission de coordination de la réforme des services déconcentrés de l'Etat (MICORE), la direction des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre, ainsi que le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SG MCAS) est institué. Il identifiera les points d'attention remontés au cours des travaux des services déconcentrés ou par l'intermédiaire du groupe de contact DR/DD et y apportera les réponses appropriées. Les autres ministères porteurs de missions au sein des DRJSCS et des DDCS(PP) seront associés.

ANNEXE N°3

ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

- rapport IGAS-IGJS d'évaluation de la mise en place des DRJSCS (janvier 2011)
- rapport de la Cour des Comptes sur l'organisation territoriale de l'État (juillet 2013)
- rapport Weiss-Rebière au Premier ministre sur la stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'État (juillet 2013)
- rapport inter-inspections (IGA, IGAS, CGEDD, CGAAER, IGJS) sur la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources métiers de l'administration territoriale de l'État (juillet 2013)
- rapport inter-inspections (IGA, IGAS, IGCCRF, CGEDD, CGAER, IGAC) sur le bilan des actions de mutualisation des moyens entre services déconcentrés de l'État (août 2013)
- rapport inter-inspections (IGA, IGAS, IGF, CGEDD, CGAAER, IGJS, IGAC, IGSJ, IGAEN) sur la revue des rapports d'inspection générale relatifs aux missions des services déconcentrés (octobre 2014)
- rapport inter-inspections (IGA, IGAS, IGF, CGEDD, CGAAER, IGJS, IGAC, IGSJ, IGAEN, CGA, CGEIET) sur l'évolution de l'organisation régionale de l'État consécutive à la nouvelle délimitation des régions (avril 2015)
- rapports inter-inspections d'audit des DDI et synthèses annuelles

1/ Réseaux, structures et ressorts

1.1/ L'administration territoriale

Le réseau des services déconcentrés de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale est composé, en métropole, d'une part, au plan régional, des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), et, d'autre part, au plan départemental, des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) ou des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP)⁸⁴.

A l'échelon régional :

Le décret n°2009-1540 du 10 décembre 2009 a créé au 1er janvier 2010, les 21 DRJSCS métropolitaines (hors DRJSCS Ile-de-France) par un regroupement :

- des pôles sociaux des ex-directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS) dont la partie santé et médico-sociale a rejoint les ARS ;
- des ex-directions régionales de la jeunesse et des sports (DRJS), qui se sont à cette occasion décollées des directions départementales de la jeunesse et des sports des chefs lieux de région avec lesquelles elles avaient été recomposées au plan fonctionnel depuis le milieu des années 1990⁸⁵ ;
- des ex-délégations régionales de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

La DRJSCS, qui constitue l'une des huit structures de l'organisation régionale de l'État (DRAAF, DRAC, DIRECCTE, DREAL, DRFiP, DRAC, ARS et Rectorat) est chargée de piloter et de coordonner la mise en œuvre des politiques de la jeunesse, de l'éducation populaire, de la vie associative, des sports et de la cohésion sociale.

Le décret n° 2010-687 du 24 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'État dans la région et les départements d'Île-de-France a créé la DRJSCS d'Île-de-France au 1er juillet 2010, qui, compte-tenu de la spécificité du schéma d'organisation francilien, n'exerce pas les compétences hébergement dévolues aux autres DRJSCS métropolitaines, ces fonctions, ainsi que celles exercées par les départements de la première couronne, ayant été intégralement confiées à la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL), qui dispose d'unités territoriales (UT) pour leur mise en œuvre.

A l'échelon départemental :

Le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles a créé des DDCS, ou des DDCSPP dans tous les départements de moins de 400 000

⁸⁴ Tel n'est pas le cas pour l'outre-mer puisque le décret n° 2010-1582 du 17 décembre 2010 a créé à compter du 1er janvier 2011, des « directions de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale » qui cumulent à la fois les missions des DRJSCS et des DDCS, compte tenu du caractère monodépartemental de ces régions.

⁸⁵ La dissociation des missions régionales et départementales retenue par la RéATE en 2010 a conduit à la suppression des « recompositions fonctionnelles » regroupant à partir de 1994, la direction régionale et la direction départementale de la jeunesse et des sports du département chef-lieu de région.

habitants, ainsi que dans les départements de plus de 400 000 habitants, sur la base des propositions des préfets des départements concernés⁸⁶.

Au global, et en intégrant les 8 départements franciliens, il existe ainsi sur le territoire métropolitain 46 directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) et 50 directions départementales de la cohésion sociale (DDCS).

1.2/ Les établissements publics relevant du périmètre « jeunesse, sports et cohésion sociale »

La politique du sport s'appuie sur 23 établissements publics nationaux, qui ne disposent pas de délégations territoriales, mais qui développent des missions complémentaires des services déconcentrés ou à leur bénéfice :

- le Centre national pour le développement du sport (CNDS), établissement public à caractère administratif qui a succédé en 2006, au compte d'affectation spéciale « fonds national pour le développement du sport » (FNDS), dont l'action porte prioritairement sur la politique de développement du sport pour tous. Les préfets de région (DRJSCS) sont les délégués territoriaux du CNDS ;
- l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP)⁸⁷, chargé notamment de l'accueil et la préparation des sportifs de haut niveau, d'actions de formation initiale et continue des acteurs du sport et du développement de programmes de recherche ;
- dix-sept centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS)⁸⁸, qui doivent faire prochainement l'objet d'un transfert aux régions sur le modèle des établissements publics locaux d'enseignement, dans le cadre du projet de loi relatif à la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ;
- trois écoles nationales : l'École nationale de voile et des sports nautiques (ENVSN), l'École nationale des sports de montagne (ENSM) et l'institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)⁸⁹ ;
- le Musée national du sport (MNS), érigé en établissement public administratif en 2006.

Dans le champ de la jeunesse, deux structures nationales sont chargées de politiques prioritaires et mobilisent à ce titre les services déconcentrés :

L'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), établissement public à caractère administratif⁹⁰, qui a pour mission d'observer et d'analyser les pratiques et les attentes des jeunes, les politiques publiques et les actions qui leur sont destinées, de participer à leur évaluation, de réaliser et de diffuser les études et analyses conduites dans ces domaines et de contribuer à la connaissance et à l'analyse des politiques en faveur de la jeunesse des autres pays, particulièrement ceux de l'Union européenne.

L'Agence du service civique (ASC), groupement d'intérêt public (GIP) créé en 2010 (article L 120-2 du code du service national), avec pour mission de mettre en place et d'encadrer le service civique, dispositif de volontariat destiné aux jeunes de 16 à 25 ans pour l'« engagement de service civique », et sans limite d'âge pour les variantes de « volontariat de service civique » et de « volontariat international ». Les volontaires doivent participer à des missions d'intérêt collectif en France ou l'étranger.

⁸⁶ La circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'Etat précisait en effet que les départements dont l'importance démographique ou les nécessités en matière de cohésion sociale ou de politique de la ville le justifiaient, adopteraient un schéma à trois directions départementales interministérielles en distinguant la DDCS et la direction départementale de la protection des populations (DDPP).

⁸⁷ Décret n° 2009-1454 du 25 novembre 2009 (articles R.121-1 et suivant du code du sport).

⁸⁸ Décret n°2011-630 du 03 juin 2011 (articles D.211-69 et suivant du code du sport).

⁸⁹ Respectivement créées par le décret n°70-20 du 05 janvier 1970, le décret n°2010-1378 du 12 novembre 2010, et le décret n°2010-90 du 22 janvier 2010.

⁹⁰ Créé par décret n° 2010-98 du 26 janvier 2010.

1.3/ Le réseau des conseillers techniques sportifs

Sur le champ du sport, les personnels exerçant des missions de conseillers techniques sportifs (CTS) au nombre de 1 642 agents au 1er novembre 2014, assurent l'encadrement technique des fédérations sportives (fédérations olympiques, fédérations non olympiques, fédérations multisports et affinitaires et fédérations scolaires et universitaires) et leur apportent expertise et conseils⁹¹. Leur mobilisation constitue pour le ministère chargé des sports, un levier important en regard notamment de la très grande hétérogénéité des disciplines sportives (180).

Relevant principalement des corps spécifiques du ministère chargé des sports (inspecteurs de la jeunesse et des sports, professeurs de sport, conseillers techniques et pédagogiques supérieurs...), ces agents sont placés auprès de ces fédérations sportives agréées par le ministère⁹², pour y exercer des missions de directeur(trice) technique national(e) (DTN), d'entraîneur(e) national (EN), de conseiller(e) technique national(e) (CTN), de conseiller(e) technique régional(e) (CTR), mais relèvent, pour ceux exerçant leurs missions au plan national, de l'autorité hiérarchique du directeur des sports, ou, au plan régional, de l'autorité hiérarchique du DRJSCS.

1.4/ Plateforme nationale de délivrance de certifications sportives

Dans le champ des certifications délivrées dans des disciplines dites en « environnement spécifique », plusieurs services déconcentrés (DRJSCS et DDCS/PP) ont été désignés pour assurer l'instruction préalable des dossiers tendant à la délivrance de diplômes d'État pour l'ensemble du territoire national : à titre d'exemples, la DRJSCS Rhône-Alpes pour le ski, l'alpinisme (en relation avec le pôle national des métiers de l'enseignement du ski et de l'alpinisme) et la spéléologie, la DRJSCS PACA pour le parachutisme et la plongée subaquatique, la DRJSCS d'Aquitaine - qui a délégué cette responsabilité à la DDCS/PP des Landes - pour le surf,....

1.5/ Dispositifs de mutualisation des compétences métiers ou des fonctions support

Sous l'égide du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales et des directions d'administration centrale concernées, des schémas régionaux d'organisation et de mutualisation des « ressources métiers » (SRORM) visant à partager au plan interdépartemental les compétences des DRJSCS et des DDCS(PP), en particulier les compétences dites « rares », ont été définis, à partir du début de l'année 2012, sous l'autorité des préfets de région.

Comme le souligne le rapport inter-inspections (IGA, IGAS, CGEDD, CGAAER, IGJS, IGCCRF) sur la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers » de l'administration territoriale de l'État (juillet 2013), les résultats produits par ces schémas régionaux sont relativement faibles et, en tout état de cause, hétérogènes, l'accompagnement national de ces schémas et la coordination restant inégalement développés selon les missions concernées. Pour autant, ce même rapport souligne l'intérêt réel de développer ces mutualisations et les outils juridiques qui pourraient les accompagner.

⁹¹ Cf. annexe 2 pour le détail de la répartition des effectifs de CTS.

⁹² Conformément aux dispositions des articles R 131-16 à R 131-24 du code du sport, ils sont en position normale d'activité et ne sont ni détachés, ni mis à disposition auprès des fédérations sportives précitées.

2/ Missions et activités du réseau JSCS par niveau

2.1/ Répartition des missions entre l'échelon régional et l'échelon départemental

Aux termes des dispositions de l'article 2 du décret n° 2009-1540 du 10 décembre 2009⁹³, les DRJSCS exercent cinq missions principales :

1 - le pilotage et la coordination et la mise en œuvre des politiques sociales⁹⁴, sportives⁹⁵, de jeunesse, de vie associative et d'éducation populaire⁹⁶ ; la mise en œuvre de la formation et la certification dans le domaine des professions sociales, des activités physiques ou sportives et de l'animation, ainsi que la certification dans le domaine des professions de santé non médicales ;

2 - la planification, la programmation, le financement et le suivi des actions mises en œuvre dans la région au titre de ces mêmes politiques ;

3 - l'observation et l'évaluation des politiques dans les champs de la cohésion sociale, de la jeunesse, de l'éducation populaire, des sports et de la vie associative, en particulier pour identifier les besoins sociaux, d'hébergement et de logement des populations défavorisées ;

4 - l'expertise et un appui technique aux préfets de département, notamment en matière de contrôle et d'inspection des accueils collectifs de mineurs, des établissements d'activités physiques et sportives et des établissements sociaux ;

5 - le secrétariat des instances régionales de concertation ou de pilotage dans les domaines de la cohésion sociale, des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative.

L'article 3 du décret précise les compétences des DRJSCS en matière de formation et de certification, en contribuant à l'analyse et au recensement des besoins régionaux en personnels qualifiés dans ses champs d'intervention. Les directeurs régionaux organisent les examens, président les jurys et délivrent les diplômes d'Etat de travail social et du paramédical et des métiers du sport et de l'animation⁹⁷. Ils gèrent les dossiers de validation des acquis de l'expérience (VAE). Ils instruisent les demandes d'enregistrement/habilitation des établissements de formation.

Les DRJSCS apportent leur concours et leur expertise au président du conseil régional pour l'élaboration du plan régional de développement des formations professionnelles dans le champ social, de l'animation, de la jeunesse et des sports. Elles peuvent solliciter le concours des centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) et, sous réserve de l'accord des préfets de département, des agents des DDCS(PP) pour la mise en œuvre des missions dans ces domaines.

La DRJSCS assure également des missions pour le compte d'opérateurs nationaux : la gestion de la part territoriale des crédits du Centre national pour le développement du sport (CNDS) qui a été régionalisée en 2009⁹⁸, le concours au préfet de région, délégué territorial de l'Agence nationale pour la

⁹³ Décret n° 2009-1540 du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

⁹⁴ Prévention et lutte contre les exclusions, protection et accès à l'hébergement des personnes vulnérables, intégration sociale des personnes handicapées, actions sociales de la politique de la ville, prévention et lutte contre les discriminations, promotion de l'égalité des chances.

⁹⁵ Accès à la pratique sportive, sport de haut niveau et sport professionnel, développement maîtrisé des sports de nature, médecine du sport, prévention du dopage et lutte contre les trafics de produits dopants, recensement et programmation des équipements sportifs, prévention des incivilités et lutte contre la violence dans le sport.

⁹⁶ Information, intégration et engagement des jeunes dans la société, développement de la mobilité internationale, contrôle de la qualité éducative et de la sécurité dans les accueils collectifs de mineurs, promotion de l'éducation populaire, développement de la vie associative, formation et promotion du bénévolat et du volontariat.

⁹⁷ Sous l'autorité directe du ministre chargé de la jeunesse et des sports.

⁹⁸ Décret n°2009-548 du 15 mai 2009 : le préfet de région est désormais le seul délégué territorial du CNDS et la commission territoriale du CNDS, qui a remplacé les commissions régionales et départementales, associe l'échelon départemental.

cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)⁹⁹ pour la politique de la ville et de l'Agence du service civique, pour la gestion des enveloppes régionales des contrats de service civique, l'agrément des structures d'accueil des jeunes et l'organisation des formations.

Une grande partie des missions des DRJSCS repose également sur les directions départementales interministérielles chargées de la cohésion sociale (DDCS, pôles « cohésion sociale » des DDCSPP). En effet, l'article 4 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles prévoit que la direction départementale de la cohésion sociale est compétente en matière de politiques de cohésion sociale et de politiques relatives à la jeunesse, aux sports, à la vie associative et à l'éducation populaire. À ce titre, elle met en œuvre dans le département les politiques relatives :

- à la prévention et à la lutte contre les exclusions, à la protection des personnes vulnérables, à l'insertion sociale des personnes handicapées, aux actions sociales de la politique de la ville, aux fonctions sociales du logement, à la lutte contre les discriminations et à la promotion de l'égalité des chances ;
- à la promotion et au contrôle des activités physiques et sportives, au développement maîtrisé des sports de nature, à la prévention des incivilités et à la lutte contre la violence dans le sport ;
- à l'inspection et au contrôle des conditions d'accueil et de fonctionnement des établissements et services sociaux, de la qualité éducative des accueils collectifs de mineurs et de la sécurité physique et morale des mineurs qui y sont accueillis ;
- à l'animation des actions en faveur de l'engagement, de l'initiative, de l'expression, de l'information, de l'autonomie et de la mobilité internationale de la jeunesse ;
- au développement et à l'accompagnement de la vie associative, du bénévolat et du volontariat ainsi qu'à la promotion de l'éducation populaire aux différents âges de la vie ;
- aux droits des femmes et à l'égalité entre les hommes et les femmes.

Les DDCS(PP) concourent à l'identification et à la prise en compte des besoins prioritaires de santé des populations les plus vulnérables (en liaison avec les ARS), à la lutte contre les toxicomanies et les dépendances, à l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes vulnérables, à la prévention des crises et à la planification de sécurité nationale, à la planification et à la programmation des équipements sociaux et sportifs, à la prévention du dopage et à la formation, à la certification et à l'observation des métiers et de l'emploi dans les domaines des sports, de la jeunesse et de l'éducation populaire ainsi que dans le champ social. Elles peuvent être chargées de l'intégration des populations immigrées et de l'organisation de l'accueil et de l'hébergement des demandeurs d'asile.

Cependant, en référence au 1° de l'article 2 du décret du 10 décembre 2009, le niveau régional est un niveau de production et de mise en œuvre pour certaines interventions, directes ou indirectes, au bénéfice des usagers. C'est par exemple le cas pour les formations et les certifications dans les métiers du champ social, de l'animation et du sport, pour la gestion des demandes de validation des acquis d'expérience, pour l'activité des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et les tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) ou encore pour les personnels exerçant, sous l'autorité des DRJSCS, des missions de conseillers techniques sportifs auprès des ligues et des comités régionaux, au bénéfice des clubs et des sportifs de toute la région, donc en proximité directe.

Le tableau de répartition des missions et des activités figurant en annexe 1 de la note permet d'illustrer la diversité des missions et des rôles respectifs des DRJSCS et des DDCS(PP). Il montre aussi que les rapports entre les DRJSCS et DDCS ne suivent que très partiellement la logique théorique, verticale et fonctionnelle, prévue par la RéATE selon laquelle l'échelon régional serait chargé de la conception et du pilotage et l'échelon départemental de la mise en œuvre des politiques publiques.

⁹⁹ Jusqu'en 2015, l'ACSé ayant été intégrée au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

2.2/ Principaux partenaires du réseau et adhésions territoriales

Le décret de 2009 précise que la DRJSCS doit veiller, dans l'exercice de ses compétences, à la cohérence de ses initiatives et interventions avec celles des collectivités territoriales, des organismes de sécurité sociale, des établissements publics et des personnes morales de droit public et privé.

La majeure partie des missions des DRJSCS et des DDCS(PP) en font les interlocutrices privilégiées des associations, des organismes sociaux et des collectivités locales. À titre d'illustration, c'est au sein des DDCS(PP) que sont désignés par les préfets de département les « délégués départementaux à la vie associative » (DDVA)¹⁰⁰, qui sont notamment chargés au nom de l'État d'assurer une meilleure information des associations et des bénévoles, de promouvoir la simplification des procédures, d'animer à ces titres les services déconcentrés de l'État. Les DDCS(PP) sont également les interlocutrices des conseils généraux pour l'ensemble des missions relevant du champ social et des communes et de leurs groupements, s'agissant du développement des activités sportives, et plus largement de la mise en œuvre des projets éducatifs de territoires (PEDT), liés à la réforme des rythmes éducatifs. La DRJSCS pour sa part est, sous l'autorité du préfet de région, chargée de l'animation et du suivi de la déclinaison opérationnelle du « plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté » et du « plan Priorité jeunesse » du comité interministériel de la jeunesse. Elle est, à ce titre, l'interlocutrice du conseil régional, des conseils généraux et des autres services de l'État dans la région et les départements. Sous l'autorité du préfet de région, délégué territorial du CNDS, le DRJSCS est chargé d'animer la concertation avec les collectivités territoriales et le mouvement sportif en vue de l'élaboration d'un schéma régional de développement du sport.

S'agissant des DDCS, la relation directe avec l'utilisateur demeure limitée à certaines activités : la délivrance du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) en accueil collectif de mineurs ou les déclarations et contrôles de l'exercice de la profession réglementée d'éducateur sportif.

3/ Effectifs

Conformément à la méthode retenue par la mission, le tableau figurant en annexe 2 de la présente note n'identifie que les effectifs (physiques et en ETP) financés sur le programme 124, affectés au 31 décembre 2013 dans les DRJSCS (et au siège régional de la DRIHL). Ces effectifs ne représentent que 47,9 % des effectifs totaux du programme 124, affectés au sein du réseau des services déconcentrés « jeunesse, sports et cohésion sociale (DRJSCS, DRIHL et DDCS/PP).

Au 31 décembre 2013, les effectifs réels présents dans les DRJSCS étaient supérieurs à ceux indiqués dans le tableau de l'annexe 2 (2 572 agents pour 2 502,4 ETP). Il convient d'ajouter :

- les effectifs des conseillers techniques nationaux, qui représentaient 614 agents pour 612,6 ETP, et qui étaient encore, au 1er janvier 2014, affectés en grande partie dans les DRJSCS et relevaient dès lors de l'autorité des directeurs régionaux. Leur affectation est en cours d'évolution. Ces agents ont en effet vocation, pour partie, compte-tenu du caractère national de leurs missions, à être affectés au sein du service à compétence nationale dénommé « centre de gestion opérationnelle des CTS », placé sous l'autorité directe du directeur des sports. C'est pour cette raison qu'ils ne sont pas intégrés dans le décompte des effectifs régionaux¹⁰¹ ;
- des personnels relevant de l'assurance maladie (représentant environ 350 ETP en 2013), qui sont mis à disposition des DRJSCS pour assurer les secrétariats des tribunaux des affaires de sécurité

¹⁰⁰ Instruction du 22 décembre 1999 relative aux relations de l'Etat avec les associations dans les départements.

¹⁰¹ Les effectifs des personnels exerçant les fonctions de conseiller technique régional, qui sont affectés dans les DRJSCS et qui sont placés sous l'autorité des directeurs régionaux, soit 606 agents au 1^{er} janvier 2014 pour 605,1 ETP.

sociale (TASS) et les tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) et qui ne relèvent donc pas du programme 124¹⁰².

Par ailleurs, les effectifs relevant du service des droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE) sont pris en charge sur le BOP administration centrale du programme 124, mais qui exercent leurs fonctions aux plans régional et départemental. Ces agents représentaient au 1er janvier 2014 un effectif total de 136 agents (132 ETP) dont 43 agents (soit 41,5 ETP) au niveau régional et 93 agents (soit 91,5 ETP) à l'échelon départemental. Conformément au décret n°2009-587 du 25 mai 2009 relatif aux missions des SGAR, les déléguées régionales aux droits des femmes et à l'égalité (DRDFE) sont placées auprès d'eux, alors que les chargées de mission départementales sont affectées au sein des DDCCS(PP).

Les effectifs totaux des agents affectés dans le réseau des services déconcentrés au niveau régional (DRJSCS) et à l'échelon départemental (DDCCS(PP)) et rémunérés sur le programme 124, s'établissent au 1er janvier 2014 à 6 760 agents (soit 6 521,5 ETP), en incluant les effectifs précités des conseillers techniques nationaux (614 CTN pour 612,6 ETP), ceux de la DRIHL de l'Île-de-France (siège et unités territoriales des quatre départements de la première couronne francilienne)¹⁰³, et ceux mis à disposition des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)¹⁰⁴.

Il ressort par ailleurs de l'analyse des effectifs globaux du réseau (DRJSCS + DDCCS(PP)), les principaux constats suivants :

La baisse des effectifs entre le 1er avril 2010 (date de la création effective des ARS) et le 1er janvier 2014, pour l'ensemble des services déconcentrés métropolitains du réseau « jeunesse, sports et cohésion sociale », peut être évaluée à 785 agents (soit une baisse de - 10,4 %) ou 773,5 ETP (soit - 10,6 %). Elle résulte à la fois de divers transferts¹⁰⁵ et des mesures de réduction de l'emploi public. Les tableaux ci-dessous permettent d'identifier les éléments de ces évolutions :

¹⁰² En 2013, les effectifs totaux affectés aux missions des TASS et des TCI représentaient un volume global de 554,9 ETP dont 168,7 ETP relevant de l'Etat, 324,4 des CPAM, 16,7 de la MSA et 12,3 des CDD.

¹⁰³ 74 agents (soit 72,2 ETP) étaient affectés sur le programme 124, à la DRHIL, au 1^{er} janvier 2014, dont 25 agents (soit 24,4 ETP) au siège régional et 49 agents (soit 47,8 ETP) dans les UT des 4 départements de la 1^{ière} couronne francilienne.

¹⁰⁴ Les personnels relevant des BOP régionaux du programme 124 et mis à disposition des MDPH représentaient au 1^{er} janvier 2014 un effectif total de 381 agents (soit 359,9 ETP).

¹⁰⁵ Pour mémoire, entre 2010 et 2013, les principales mesures de transferts ont porté sur le transfert en 2011 de 109 ETPT du programme 124 vers le programme support des plateformes Chorus (ministère des finances), et sur le transfert de 21 ETPT en 2011 lié à diverses mesures : VAE, tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale, création de la sous-direction de pilotage des DDI au sein de la direction des services administratifs et financiers du SGG.

**Effectifs globaux du programme 124 dans les services territoriaux en métropole
(y compris effectifs DRIHL, CTN, agents des MDPH et SDFE)**

Au 1^{er} avril 2010

	Titulaires		Contractuels		SDFE		Total	
	ETP	Agents	ETP	Agents	ETP	Agents	ETP	Agents
Total DRJSCS + DRIHL+ SGAR	3 024,7	3 070	302,1	319	11	11	3 326,8	3 389
Total DDI	3 807,5	3 968	160,7	188	123,9	129	3 968,2	4 156
dont DDCS	2 593,2	2 704	103,5	122	73,1	76	2 696,7	2 826
dont DDCSPP	1 214,3	1 264	57,2	66	50,8	53	1 271,5	1 330
Total Général	6 832,2	7 038	462,8	507	134,9	140	7 295	7 545

Source des données : fichiers de personnels MSK (DRH)

Au 1^{er} janvier 2014

	Titulaires		Contractuels		SDFE		Total	
	ETP	Agents	ETP	Agents	ETP	Agents	ETP	Agents
Total DRJSCS + DRIHL+ SGAR	2 938,7	3 000	229,1	240	41,5	43	3 167,8	3 240
Total DDI	3 244,9	3 390	108,8	130	90,5	93	3 353,7	3 520
dont DDCS	2 191,6	2 293	76,1	87	48	49	2 267,7	2 380
dont DDCSPP	1 053,3	1 097	32,7	43	42,5	44	1 086,0	1 140
Total Général	6 183,6	6 390	337,9	370	132	136	6 521,5	6 760

Source des données : fichiers de personnels MSK (DRH)

Par ailleurs, l'enquête temps activité des services déconcentrés (DRJSCS et DDCS/PP) pour l'année 2013 permet d'établir les constats suivants :

- les agents de catégorie A représentent 67,3 % des effectifs globaux des DRJSCS (au 1er janvier 2014) alors qu'ils ne représentent que 39,1 % des effectifs des DDCS et DDCSPP. Les missions « jeunesse et sport » sont réalisées majoritairement par des fonctionnaires de catégorie A (respectivement à 61% et 83% en moyenne) ;
- les missions relevant des champs de la cohésion sociale, de la jeunesse, de la vie associative et des droits des femmes reposent principalement sur les agents des DDCS(PP), alors que les missions relevant des domaines du sport, de la formation et des certifications des professions sociales, paramédicales, sportives et de l'animation reposent principalement sur les DRJSCS¹⁰⁶ ;

4/ Problématiques et enjeux du réseau JSCS

4.1/ Rappel des enjeux actuels

4.1.1/ De fortes incertitudes sur l'évolution future des missions des services déconcentrés dans les champs de la cohésion sociale et de la jeunesse

À l'issue des étapes successives de décentralisation et de la création des ARS, les services déconcentrés chargés de la cohésion sociale se sont centrés sur l'urgence sociale à travers le pilotage de la gestion des dispositifs d'hébergement (qui relèvent du ministre en charge du logement)¹⁰⁷ et sur la gestion des responsabilités conservées par l'État en matière de formation/certification des professions sociales et

¹⁰⁶ Les DDCS concentrent ainsi 88% des ETPT dédiés à la cohésion sociale, 81% des ETPT dédiés à la jeunesse et à la vie associative (JEPVA), 69% des ETPT dédiés aux droits des femmes. *A contrario*, les DRJSCS rassemblent 56% des ETPT dédiés au sport, 84% des ETPT dédiés à la formation certification.

¹⁰⁷ Au niveau départemental, les DDCS ont un bloc de compétences « urgence sociale » un peu plus large que les DRJSCS car elles interviennent aussi sur l'accueil des réfugiés, qui relève du ministère de l'intérieur, et sur les fonctions sociales liées au logement (loi DALO, prévention des expulsions...), qui relèvent au niveau régional de la DREAL.

paramédicales ; s’y ajoutent quelques procédures et dispositifs dispersés relevant du ministre en charge des affaires sociales¹⁰⁸.

Au-delà de ces missions résiduelles, il leur est demandé d’organiser l’animation transversale et territoriale des politiques nationales de jeunesse, de sport et de cohésion sociale, qui impliquent les collectivités territoriales, mais aussi l’État dans ses politiques sectorielles (éducation, emploi, logement etc.), les organismes de sécurité sociale et de multiples opérateurs publics et privés tel le mouvement associatif (ex : déploiement du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté, politique de la ville, états généraux du travail social ...). Il en est de même dans les champs de la jeunesse et des sports (plan « Priorité jeunesse », schéma régional de développement du sport).

Les difficultés nées du décalage de plus en plus important entre l’objectif général de cohésion sociale et les compétences et moyens des services déconcentrés sont amplifiées par les débats sur l’avenir des compétences sociales actuellement confiées aux Conseils généraux. En l’absence de vision précise des rôles respectifs des différents niveaux de collectivités territoriales, il est difficile de clarifier la question du rôle de l’État et les fonctions à assurer par ses services territoriaux vis-vis des collectivités responsables et des autres opérateurs.

Les missions de l’État en faveur de la jeunesse n’ont pas donné lieu à une définition législative, à l’exception de certaines politiques sectorielles comme le service civique, ni à des transferts de compétences aux collectivités locales, mais la problématique relevée pour le champ social peut s’y appliquer.

En revanche, s’agissant du sport, le projet de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République confirme que le domaine du sport relève de la clause de compétence générale, ce qui légitime la définition concertée des compétences respectives de l’État et des collectivités territoriales dans le futur cadre des conférences territoriales de l’action publique. Les priorités ministérielles conduisent à mobiliser les ressources budgétaires (prioritairement les crédits du CNDP) et les compétences « métier » sur le champ de la cohésion sociale (promotion du sport dans les quartiers prioritaires, promotion du sport féminin, emploi sportif) et de la santé publique (santé par le sport).

4.1.2/ Un réseau en grande difficulté au plan départemental

Les diagnostics réalisés depuis la mise en œuvre de la RéATE¹⁰⁹ convergent sur le constat d’une grande fragilité des services déconcentrés JSCS :

Au niveau départemental, du fait de la grande diversité des activités confiées aux DDCS et plus encore aux DDCSPP, ces services réunissent des agents aux métiers et aux cultures professionnelles très différents, avec des écarts persistants en matière statutaire, indemnitaire et d’action sociale. Ils sont très cloisonnés et l’acculturation entre les origines professionnelles n’a pas suffisamment progressé pour garantir une cohérence d’action.

Du fait des réductions des effectifs, certains services atteignent un seuil critique (dans 58 directions départementales, le nombre d’ETPT pour les champs « cohésion sociale, jeunesse et sports » est inférieur à 40) et, compte-tenu de leur diversité, beaucoup d’activités reposent sur les compétences d’un ou deux agents, ce qui ne permet plus de garantir en de nombreux points du territoire, ni leur fiabilité, ni leur continuité ni leur maintien et leur renouvellement. Cette difficulté est fréquente au niveau départemental,

¹⁰⁸ Mandataires judiciaires à la protection des majeurs, points d’accueil et d’écoute jeunes, établissements d’information conseil conjugal et familial, secrétariats des tribunaux des affaires de sécurité sociale et des tribunaux régionaux de l’incapacité, participation aux conseils de famille des pupilles de l’Etat, participation aux instances des MDPH.

¹⁰⁹ Rapport IGAS-IGJS d’évaluation de la mise en place des DRJSCS (janvier 2011), rapport de la Cour des Comptes sur l’organisation territoriale de l’Etat (juillet 2013), rapport Weiss-Rebière au Premier ministre sur la stratégie d’organisation à cinq ans de l’administration territoriale de l’Etat (juillet 2013), rapports inter-inspections d’audit de DDCS et DDCSPP.

mais elle s'observe aussi dans quelques DRJSCS à taille réduite, particulièrement pour les missions du domaine cohésion sociale.

Au niveau régional, les DRJSCS éprouvent de véritables difficultés à assumer leur fonction de pilotage et de coordination. Ceci résulte de la complexité de l'architecture issue de la RéATE (les DDCS et surtout les DDCSPP ont des champs de compétences plus larges que les DRJSCS, et leur animation fonctionnelle relève aussi des DREAL, et pour les secondes des DRAAF et des DIRECCTE), mais plus encore d'une « sociologie administrative » a été créatrice de balkanisation et de concurrence plutôt que de cohérence et de coopération.

La gouvernance dédoublée des services (SGG pour les DDCS/PP et SGMCAS pour les DRJSCS) pose problème. Les difficultés sont amplifiées par la volonté d'autonomie de certains préfets de département, par des préfets de région privilégiant leurs fonctions départementales, par l'absence de cohésion professionnelle entre des directeurs aux profils très différents (vétérinaires, inspecteurs de la jeunesse et des sports ou des affaires sociales), par l'insuffisance des compétences en gestion de projet dans les directions régionales. Elle constitue une source de dysfonctionnement et génère conflits, pertes d'identités et activités en mode dégradé.

État des lieux

Annexe 1 : réseau jeunesse, sports et cohésion sociale : répartition des fonctions par niveau

Domaine	Fonctions	Régions - DRJSCS	Départements - DDCS
Cohésion sociale	Pilotage et animation des services ou réseaux métiers, état major	<ul style="list-style-type: none"> - Pilotage de dispositifs de cohésion sociale : <ul style="list-style-type: none"> • Accueil-hébergement-insertion • Intégration des immigrés (PRIPI) • Protection des personnes vulnérables - Pilotage et animation de la fonction inspection dans le champ social : programme régional d'inspection contrôle évaluation (PRICE) - Observation dans le champ de la cohésion sociale 	<ul style="list-style-type: none"> - Pilotage et mise en œuvre de dispositifs de cohésion sociale et des fonctions sociales du logement (MEDDTL): <ul style="list-style-type: none"> • Accueil-hébergement-insertion : plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), plan départemental d'action pour l'hébergement et l'insertion (PDHAI), mise en place des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) • Intégration des immigrés • Protection des personnes vulnérables - Contribution au pilotage et à la mise en œuvre des fonctions sociales de la politique de la ville (contrats de ville) - Mise en œuvre de la politique des droits des femmes et de l'égalité entre hommes et femmes
	Expertise pour le compte d'un autre niveau	<ul style="list-style-type: none"> - Appui méthodologique aux départements pour l'ensemble des missions du champ social - Mutualisations pour le compte de l'échelon départemental en cas de vacance de poste ou d'insuffisance de compétences 	
	Back office (métier) pour le compte d'un autre niveau		<ul style="list-style-type: none"> - Instruction des dossiers de tarification des opérateurs du domaine cohésion sociale (CHRS, CADA et opérateurs tutélaires), pour le compte de la DRJSCS (si délégation)
	Fonctions support (RH, budget, SI, immobilier)	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion RH des agents affectés sur le programme 124 - Répartition et délégation des crédits des BOP 104, 106, 124, 157, 177 et 304 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion RH de proximité des agents (limitée) - Gestion des crédits délégués par la DRJSCS pour les programmes relevant des politiques de cohésion sociale
Domaine	Fonctions / Missions	Régions - DRJSCS	Départements - DDCS

Cohésion sociale (suites)	Services rendus au public (entreprises, collectivités, associations... : agréments, financement, animation de projets...)	<ul style="list-style-type: none"> - Tarification des opérateurs du domaine cohésion sociale (établissements d’hébergement et opérateurs tutélaires) - Habilitation et accompagnement des organismes de formation dans les champs social, médico-social 	<ul style="list-style-type: none"> - Autorisation et conventionnement des opérateurs de l’hébergement d’urgence (CHRS) et de l’accueil des demandeurs d’asile (CADA) - autorisation des opérateurs tutélaires et agrément des personnes exerçant à titre individuel l’activité de mandataire judiciaire à la protection des majeurs ou de délégué aux prestations familiales - Financement de dispositifs de cohésion sociale : <ul style="list-style-type: none"> • Accueil-hébergement-insertion • Etablissements d’information, de consultation et de conseil familial (EICCF), points d’accueil-écoute jeunes (PAEJ) • Intégration des immigrés • Politique de la ville et égalité des chances - Participation aux instances de la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH – CDAPH – gestion des cartes de stationnement) - Participation aux instances du logement social, notamment commission DALO et commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX)
	Services rendus au public (particuliers)	<ul style="list-style-type: none"> - En matière de formation-certification : <ul style="list-style-type: none"> • Organisation de jurys et délivrance de diplômes dans les champs social, médico-social et des professions de santé non médicales • Validation des acquis de l’expérience - Secrétariat des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et du tribunal du contentieux de l’incapacité (TCI) 	<ul style="list-style-type: none"> - Secrétariat des commissions médicales-commissions de réforme (CM-CR) - Secrétariat de la commission départementale d’aide sociale (CDAS)

Domaine	Fonctions / Missions	Régions - DRJSCS	Départements - DDCS
Cohésion sociale (suites)	Evaluation, contrôle d'organismes externes à l'administration	- Inspection-contrôle-évaluation des établissements de formation	Inspection-contrôle-évaluation <ul style="list-style-type: none"> • Cohésion sociale (accueil-hébergement-insertion, handicap, politique de la ville, politique de l'intégration, lutte contre la maltraitance) • Contrôle et évaluation des établissements et services sociaux (structures d'accueil de mineurs, dispositif vacances adaptées et des personnes en difficultés sociales, services tutélares)
Jeunesse et sports	Pilotage et animation des services ou réseaux métiers, état major	- Pilotage et mise en œuvre de la politique sportive : <ul style="list-style-type: none"> • Sport pour tous, sport féminin, santé par le sport, promotion de l'emploi dans le sport (et l'animation) • Sport de haut niveau • Pilotage et animation des conseillers techniques sportifs (CTS) - Pilotage et mise en œuvre de la politique jeunesse et vie associative : <ul style="list-style-type: none"> • Engagement des jeunes et service civique • Soutien au secteur associatif • Projets éducatifs de territoire et sécurité des mineurs dans les accueils collectifs • Plan « priorités jeunesse » et soutien aux politiques de jeunesse - Pilotage et animation de la fonction inspection dans les champs jeunesse et sports : programme régional d'inspection contrôle évaluation (PRICE) <ul style="list-style-type: none"> • Observation dans les champs jeunesse et sport : fonction statistique en matière de jeunesse, observation des pratiques sportives, recensement des équipements sportifs (RES) 	- Contribution à la mise en œuvre de la politique sportive pour le plus grand nombre : sport pour tous, sport féminin, santé par le sport, promotion de l'emploi dans le sport (et l'animation) <ul style="list-style-type: none"> • Contribution au pilotage des projets éducatifs de territoires (réforme des rythmes éducatifs) • Pilotage de la politique de soutien à la vie associative (DDCS(PP) = délégué départemental à la vie associative) • Mise en œuvre du service civique

Domaine	Fonctions / Missions	Régions - DRJSCS	Départements - DDCS
Jeunesse et sports (suites)	Expertise pour le compte d'un autre niveau	<ul style="list-style-type: none"> - Appui aux départements pour l'ensemble des missions (en particulier inspection – contrôle) - Mutualisations pour le compte de l'échelon départemental en cas de vacance de poste ou d'insuffisance de compétences 	
	Back office (métier) pour le compte d'un autre niveau	<ul style="list-style-type: none"> - Programmation et mise en œuvre des contrôles pour le compte de l'agence française de lutte contre le dopage (AFLD) 	
	Fonctions support (RH, budget, SI, immobilier)	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion RH des agents affectés sur le programme 124 - Répartition et délégation des crédits du CNDS et des BOP 163 et 219 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion RH de proximité des agents (limitée) - Gestion des crédits délégués par la DRJSCS au titre du programme sport (il n'y a plus d'UO départementale pour le programme « jeunesse et vie associative »)
	Services rendus au public (entreprises, collectivités, associations... : agréments, financement, animation de projets...)	<ul style="list-style-type: none"> - Pilotage et mise en œuvre du schéma régional de développement du sport et financement du sport en région (CNDS, programme 219) : <ul style="list-style-type: none"> • Equipements sportifs (CNDS) • Promotion du sport pour tous et de l'accès dans les zones prioritaires, développement du sport féminin, de la santé par le sport • Promotion de l'emploi dans le sport (et l'animation) • Sport de haut niveau et suivi des pôles de haut niveau dans la région • Préventions santé, violence et dopage dans le sport - Animation et évaluation du réseau des conseillers techniques sportifs - Habilitation et accompagnement des organismes de formation dans les champs du sport et de l'animation 	<ul style="list-style-type: none"> - Accompagnement des acteurs locaux (collectivités, mouvement sportif dans les projets de développement du sport pour le plus grand nombre, le développement des pratiques sportives en faveur des publics cible et la promotion de l'emploi dans le sport (et l'animation) - Accompagnement des communes et groupements de communes dans la mise en œuvre des projets éducatifs de territoires (réforme des rythmes éducatifs) - Promotion et soutien à la vie associative, information et formation des bénévoles (DDCS/PP = délégué départemental à la vie associative) - Instruction et délivrance des agréments des associations sportives, de jeunesse, d'éducation populaire

Domaine	Fonctions / Missions	Régions - DRJSCS	Départements - DDCS
Jeunesse et sports (suites)	Services rendus au public (particuliers)	- En matière de formation-certification : <ul style="list-style-type: none"> • Organisation de jurys et délivrance de diplômes de l'Etat dans les champs du sport et de l'animation • Validation des acquis de l'expérience - Suivi individuel et socio professionnel des sportifs de haut niveau - Promotion et suivi des projets de mobilité des jeunes dans le cadre du programme ERASMUS +	- Gestion du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA)
	Evaluation, contrôle d'organismes externes à l'administration	- Contrôle-évaluation des organismes de formation aux diplômes d'Etat dans les champs du sport et de l'animation - Mise en œuvre des contrôles au titre de la lutte contre le dopage - Contrôle du sport professionnel et des centres de formation des clubs professionnels	- Inspection-contrôle-évaluation dans le champ du sport : <ul style="list-style-type: none"> • Gestion des procédures de déclaration et contrôle des établissements d'activité physique et sportive (EAPS) et des éducateurs sportifs • Gestion des déclarations ou autorisations et contrôle des manifestations sportives • Homologation des enceintes sportives - Inspection-contrôle-évaluation des accueils collectifs de mineurs : gestion des procédures de déclaration et contrôle des structures, de la qualité éducative des projets et des personnes encadrant les mineurs - Greffe des associations (environ la moitié des départements)

État des lieux
Annexe 2 : réseau jeunesse, sports et cohésion sociale :
effectifs des DRJSCS

ETP et effectifs physiques au 31 décembre 2013 Programme 124 - DRJSCS métropole + siège DRIHL, hors CTN et hors SDFE		Fonctions régionales	
Alsace	ETP	80,8	
	Nombre d'agents	Total	82
		Dont cat A	51
		Dont cat B	19
		Dont cat C	12
Aquitaine	ETP	129,4	
	Nombre d'agents	Total	133
		Dont cat A	85
		Dont cat B	26
		Dont cat C	22
Auvergne	ETP	79,7	
	Nombre d'agents	Total	82
		Dont cat A	52
		Dont cat B	15
		Dont cat C	15
Basse-Normandie	ETP	87,2	
	Nombre d'agents	Total	88
		Dont cat A	53
		Dont cat B	20
		Dont cat C	15
Bourgogne	ETP	77,75	
	Nombre d'agents	Total	80
		Dont cat A	55
		Dont cat B	11
		Dont cat C	14
Bretagne	ETP	127,8	
	Nombre d'agents	Total	132
		Dont cat A	82
		Dont cat B	21
		Dont cat C	29

Centre	ETP	98,1	
	Total	101	
	Nombre d'agents	Dont cat A	57
		Dont cat B	21
		Dont cat C	23
Champagne-Ardenne	ETP	66,4	
	Total	68	
	Nombre d'agents	Dont cat A	37
		Dont cat B	16
		Dont cat C	15
Corse	ETP	57,8	
	Total	59	
	Nombre d'agents	Dont cat A	35
		Dont cat B	8
		Dont cat C	16
Franche-Comté	ETP	78,5	
	Total	83	
	Nombre d'agents	Dont cat A	49
		Dont cat B	19
		Dont cat C	15
Haute-Normandie	ETP	85,3	
	Total	88	
	Nombre d'agents	Dont cat A	48
		Dont cat B	20
		Dont cat C	20
Île-de-France	ETP	279,3	
	Total	286	
	Nombre d'agents	Dont cat A	157
		Dont cat B	67
		Dont cat C	62
Languedoc-Roussillon	ETP	118,43	
	Total	122	
	Nombre d'agents	Dont cat A	80
		Dont cat B	25
		Dont cat C	17
Limousin	ETP	71,1	
	Total	73	
	Nombre d'agents	Dont cat A	46
		Dont cat B	14
		Dont cat C	13

Lorraine	ETP	96,6	
	Nombre d'agents	Total	100
		Dont cat A	65
		Dont cat B	18
		Dont cat C	17
Midi-Pyrénées	ETP	135,1	
	Nombre d'agents	Total	138
		Dont cat A	83
		Dont cat B	26
		Dont cat C	29
Nord-Pas-de-Calais	ETP	159,6	
	Nombre d'agents	Total	164
		Dont cat A	85
		Dont cat B	38
		Dont cat C	41
Pays-de-la-Loire	ETP	119,6	
	Nombre d'agents	Total	124
		Dont cat A	79
		Dont cat B	20
		Dont cat C	25
Picardie	ETP	79,8	
	Nombre d'agents	Total	81
		Dont cat A	48
		Dont cat B	20
		Dont cat C	13
Poitou-Charentes	ETP	79,1	
	Nombre d'agents	Total	81
		Dont cat A	47
		Dont cat B	16
		Dont cat C	18
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	ETP	185,9	
	Nombre d'agents	Total	191
		Dont cat A	116
		Dont cat B	44
		Dont cat C	31
Rhône-Alpes	ETP	206,1	
	Nombre d'agents	Total	213
		Dont cat A	134
		Dont cat B	40
		Dont cat C	39
Total	ETP	2499,38	
	Nombre d'agents	Total	2569
		Dont cat A	1544
		Dont cat B	524
		Dont cat C	501

ANNEXE N°5
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMCAS)

Mme Annaïck Laurent, secrétaire générale adjointe

M. Pierre Oudot, directeur de projet animation des réseaux JSCS

M. Pierre Barruel, adjoint au directeur de projet animation des réseaux JSCS

Mission de coordination de la réforme des services déconcentrés de l'État (MICORE)

M. Jean-Luc Nevache, préfet, coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État

M. Vincent Gaillot, chargé de mission

Secrétariat général du gouvernement

M. Serge Duval, directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre

M. Jean-François Chevallereau, chef de service

Mme Chantal Mauchet, sous-directrice chargée du pilotage des services déconcentrés

Cabinet du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports

M. Daniel Zielinski, directeur du cabinet

Mme Fabienne Bourdais, directrice adjointe du cabinet chargée des politiques sportives, directrice du cabinet du secrétaire d'État chargé des sports

M. Mikaël Garnier-Lavalley, directeur adjoint du cabinet

Mme Mireille Gaüzère, cheffe du pôle social

M. Jean-Pierre Balcou, conseiller juridique

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

M. Jean-Philippe Viquant, directeur général

Mme Danielle Metzen, adjointe à la sous directrice chargée des professions sociales, de l'emploi et des territoires

M. Christophe Pecate, chef du bureau de l'animation territoriale

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

M. Jean-Benoît Dujol, directeur, délégué interministériel à la jeunesse

Mme Sylvie Hel-Thelier, experte de haut niveau auprès du DJEPVA

Direction des sports

M. Thierry Mosimann, directeur

Mme France Poret-Thumann, sous-directrice de l'action territoriale, du développement des pratiques sportives et de l'éthique du sport

M. Franck Escoffier, chef du bureau de l'animation territoriale et des relations avec les collectivités locales

Centre national pour le développement du sport (CNDS)

M. Jean-François Guillot, directeur général

M. Arnaud Dezitter, secrétaire général

M. Nicolas Mennetrey, adjoint à la cheffe du département des financements déconcentrés (DEFIDEC)

Agence du service civique (ASC)

M. Louis Jacquart, secrétaire général, directeur par intérim

Mme Céline Schmitt, responsable du pôle « animation territoriale, contrôle et évaluation »

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy, commissaire générale à l'égalité des territoires

M. Raphaël Le Méhauté, préfet, commissaire général délégué, directeur de la ville et de la cohésion urbaine

M. Jean-Christophe Baudouin, directeur des stratégies territoriales

Mme Caroline Larmagnac, directrice de cabinet de la commissaire générale

Groupe de travail national réuni par la mission

M. Didier Belet, DDCS de la Somme

M. Alain Bleton, DDCS du Puy-de-Dôme

M. Alain Bouvet, DRJSCS Nord-Pas-de-Calais

M. Jacques Cartiaux, DRJSCS PACA

M. Franck Hourmat, DDCS des Pyrénées-Atlantiques

Mme Sylvie Mouyon-Porte, DRJSCS Haute-Normandie

Mme Eve Kubicki, DDCS du Bas-Rhin

M. Fabien Martha, DDCS de la Vienne

M. Guillaume Pain, directeur adjoint DDCSPP de l'Eure

M. Christophe Pecat, chef de bureau chargé de l'animation territoriale à la DGCS

M. Thierry Péridy, DRJSCS Pays-de-la-Loire

Mme Dominique Billet, DJEPVA

Mme Alix Comoy, DGCS

Mme Sylvie Martinez, DJEPVA

M. Nicolas Mennetrey, CNDS

Mme France Poret-Thumann, sous directrice à la DS

Mme Sylvie Roger, CGET, adjointe au responsable du pôle animation territoriale de la direction de la ville et de la cohésion urbaine

Services déconcentrés

Région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes

M. Pierre Dartout, préfet de région préfigurateur

M. Benoît Bonnefoi, directeur de projet réforme territoriale de l'État

M. Patrick Bahègne, DRJSCS Aquitaine, préfigurateur

M. Jean-Luc Lebeuf, DRJSCS Poitou-Charentes

Mme Véronique Moreau, DRJSCS Limousin par intérim

Mme Béatrice Mottet, DRJSCS adjointe Aquitaine

M. Yves Cerisier, DDCSPP adjoint du Lot-et-Garonne

Mme Isabelle Pantèbre, DDCS de la Gironde

M. Pierre Delmas, DDCSPP de la Corrèze

Mme Christelle Romanyck, DDCSPP adjointe de la Haute-Vienne

M. Serge Milon, DDCSPP adjoint de la Charente

Mme Brigitte Thévenot, chargée de mission au SGAR Aquitaine

Région Bourgogne-Franche-Comté

M. Éric Delzant, préfet de région préfigurateur

M. Denis Delcour, directeur de projet

M. Jean-Philippe Berlemont, DRJSCS Bourgogne, préfigurateur

Mme Fabienne Deguilhem, DRJSCS Franche-Comté

M. Didier Carponcin, DDCS de la Côte-d'Or

M. Martial Fiers, DDCSPP du Doubs

M. Éric Kerourio, DDCSPP du Jura

Région Centre-Val-de-Loire

M. Michel Jau, préfet de région

M. Hervé Jonathan, secrétaire général de la préfecture du Loiret

M. Jérémie Bouquet, SGAR adjoint

M. Jérôme Baron, chargé de mission au SGAR

Mme Sylvie Hirtzig, DRJSCS Centre-Val-de-Loire, préfiguratrice

M. Patrick Donnadiou, DDCS du Loiret

M. Jean-Bernard Iché, DDCSPP d'Eure-et-Loir

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

M. Christophe Debove, DDCS des Landes, président de l'association

ANNEXE N°6

COMPARAISON DES MISSIONS DES DRJSCS ET DES DDCS(PP) DANS LE CHAMP DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DE LA COHESION SOCIALE

Missions régionales Articles 2 et 3 décret du 10 décembre 2009	Missions départementales Article 4 du décret du 3 décembre 2009
<p>1- pilotage, coordination et <u>mise en œuvre</u> des politiques <u>sociales</u>, <u>sportives</u>, de <u>jeunesse</u>, de <u>vie associative</u> et d'<u>éducation populaire</u> ;</p> <p>2- <u>mise en œuvre</u> de la <u>formation</u> et la certification dans le domaine des professions sociales, des activités physiques ou sportives et de l'animation, ainsi que la certification dans le domaine des professions de santé non médicales ;</p> <p>3- <u>planification</u>, <u>programmation</u>, <u>financement</u> et suivi des actions mises en œuvre dans la région au titre de ces mêmes politiques. Le préfet de région est délégué territorial du CNDS et de l'Agence du service civique ;</p> <p>4- <u>observation</u> et <u>évaluation</u> des politiques dans les champs de la cohésion sociale, de la jeunesse, de l'éducation populaire, des sports et de la vie associative ;</p> <p>5- expertise et appui technique aux préfets de département , notamment en matière de contrôle et d'inspection des accueils collectifs de mineurs, des établissements d'activités physiques et sportives et des établissements sociaux ;</p> <p>6- secrétariat des instances régionales de concertation ou de pilotage dans les domaines de la cohésion sociale, des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative ;</p> <p>7- dans les domaines de la formation et de la certification, analyse et au recensement des besoins régionaux en personnels qualifiés, instruction des demandes d'enregistrement/habilitation des établissements de formation, organisation des examens, présidence des jurys et délivrance des diplômes d'État (sous l'autorité directe du ministre chargé de la jeunesse et de sports pour les diplômes relevant de ces champs), gestion des dossiers de validation des acquis de l'expérience (VAE).</p>	<p>1- compétente en matière de politiques de <u>cohésion sociale</u> et de politiques relatives à la <u>jeunesse</u>, aux <u>sports</u>, à la <u>vie associative</u> et à l'<u>éducation populaire</u> ;</p> <p>2- <u>mise en œuvre</u> dans le département les politiques relatives à la prévention et à la lutte contre les exclusions, à la protection des personnes vulnérables, à l'insertion sociale des personnes handicapées, aux actions sociales de la politique de la ville, aux fonctions sociales du logement, à la lutte contre les discriminations et à la promotion de l'égalité des chances ;</p> <p>3- <u>promotion</u> et <u>contrôle</u> des activités physiques et sportives, du développement maîtrisé des sports de nature, de la prévention des incivilités et de la lutte contre la violence dans le sport ;</p> <p>4- inspection et contrôle des conditions d'accueil et de fonctionnement des établissements et services sociaux, de la qualité éducative des accueils collectifs de mineurs et de la sécurité physique et morale des mineurs qui y sont accueillis ;</p> <p>5- animation des actions en faveur de l'engagement, de l'initiative, de l'expression, de l'information, de l'autonomie et de la mobilité internationale de la jeunesse ;</p> <p>6- développement et à l'accompagnement de la vie associative, du bénévolat et du volontariat ainsi qu'à la promotion de l'éducation populaire aux différents âges de la vie ;</p> <p>7- droits des femmes et à l'égalité entre les hommes et les femmes.</p>

ANNEXE N°7

LISTE DES DIAGNOSTICS, DES PLANS, DES SCHEMAS ET DES DISPOSITIFS DE PROGRAMMATION DEVANT ETRE ELABORES ET MIS EN ŒUVRE PAR LES DRJSCS ET LES DDCS(PP)

I - ADMINISTRATION GENERALE

Intitulé du document	Service pilote
Plan de recrutement	DRJSCS
Plan régional de formation	DRJSCS
Plan de continuité des actions	DRJSCS et DDCS(PP)
Schéma de mutualisation	DRJSCS
Diagnostic des risques psycho sociaux	DRJSCS et DDCS(PP)

II - COHESION SOCIALE

Intitulé du document	Service pilote
Schéma régional des mandataires judiciaires de la protection des majeurs (MJPM) et aux délégués aux prestations familiales (DPF)	DRJSCS
Schémas départementaux des services aux familles	DDCS(PP)
Schéma départemental de la domiciliation	DDCS(PP)
Schéma départemental d'accès pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées	DDCS(PP)
Schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage	DDCS(PP)
Diagnostic à 360° du sans abrisisme au mal logement	DDCS(PP)
Plans partenariaux de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs et leurs dérivés (conférences intercommunales du logement, etc. en application article 97 de la loi ALUR articulé avec article 8 loi 4/02/2014 sur la politique de la ville)	DDCS(PP)
Territorialisation du PPLIPIS	DDCS(PP)

III - SPORT REGIONAL

Intitulé du document	Service pilote
Plan de réduction des Inégalités à la pratique sportive	DRJSCS
Plan régional sport santé bien-être	DRJSCS
Schéma territorial concerté de développement du sport	DRJSCS
Schéma de cohérence des équipements	DRJSCS

IV – JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Intitulé du document	Service pilote
Plan priorité jeunesse	DRJSCS
Plan régional de déploiement du service civique	DRJSCS
Schéma de développement de l'information Jeunesse	DRJSCS
Plan régional de développement de la mobilité européenne et internationale	DRJSCS

V - POLITIQUE DE LA VILLE :

Intitulé du document	Service pilote
Plan régional de professionnalisation des adultes-relais	DRJSCS
Plan régional de lutte contre l'illettrisme	DRJSCS
Plan de formation "laïcité-valeurs de la République"	DRJSCS
Contrats de villes (période 2015/2020) et conventions d'équilibre territorial (article 8 loi 21/02/2014)	DDCS(PP)

La tarification des établissements et services sociaux (ESS) relevant de la compétence de l'État concerne les structures suivantes¹¹⁰ :

- les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ;
- les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) ;
- les services tutélaires.

1- LA PROCEDURE ACTUELLE DE TARIFICATION DES ESS

Avant 2010, l'autorité compétente pour la tarification des ESS dont les prestations sont financées par le budget de l'État était le préfet de département. Depuis 2010, c'est le préfet de région¹¹¹. Ce financement prend la forme d'une dotation globale annuelle. L'enveloppe régionale, qui relève du programme 177, est limitative¹¹².

Par ailleurs, un CHRS peut bénéficier de financements complémentaires attribués par le préfet de département, sous forme de subventions, pour l'exercice de différentes activités dans le domaine de l'insertion sociale des personnes qu'il accueille.

La campagne budgétaire est engagée chaque année en s'appuyant sur un rapport d'orientation budgétaire (ROB), établi à l'initiative de la DRJSCS, en association avec les DDCS de la région. Ce rapport fixe les grandes attentes de l'État à l'égard des ESS et les grands principes de la tarification mis en application.

Dans la plupart des régions¹¹³, l'activité de tarification de ces ESS a été conservée au niveau des DDCS, la DRJSCS apportant un appui technique en tant que de besoin. Dans certaines régions¹¹⁴, le préfet de région a délégué sa signature aux préfets de département. Ailleurs, le projet de tarification remonte au niveau de la direction régionale, qui a délégué au préfet de région pour fixer la dotation globale. Peut exister dans certaines régions un protocole organisant les allers-retours entre directions départementales et régionale afin d'assurer le bon déroulement de la procédure de tarification.

¹¹⁰ En 2008, le nombre des CHRS en France était de 924 et le nombre des CADA de 276. *Source : DREES. Série statistique. N°166 février 2012.*

¹¹¹ Article 18 de l'ordonnance n°2010-177 du 23 février 2010 de coordination avec la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST).

Articles 232 à 252 du décret n°2010-344 du 31 mars 2010.

¹¹² 50% de l'enveloppe prévu par le programme 177 est consacré aux CHRS, soit un peu plus de 636M€ en 2015.

¹¹³ Seule a fait exception la Basse-Normandie.

¹¹⁴ Exemple de la région Rhône-Alpes.

2- AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PROCEDURE ACTUELLE DE TARIFICATION

Nombreuses sont les DDCS qui estiment que la gestion départementale de la procédure de tarification permet de conduire un dialogue de proximité avec les ESS qui ne fractionne pas les questions de gestion et traite leur situation d'ensemble en s'appuyant sur une connaissance fine de leurs besoins. Par ailleurs, les CHRIS rendent aux DDCS des services dans l'accueil d'urgence plus faciles à obtenir quand le dialogue de gestion mené avec eux localement et la tarification en résultant peuvent les prendre en compte.

Ces directions départementales font valoir par ailleurs que leurs agents chargés aujourd'hui de ces tâches se verraient en quelque sorte déqualifiés si celles-ci devaient leur être retirées et être assurées par le niveau régional. Un concours de la DRJSCS pour réaliser des analyses financières un peu complexes est généralement considéré comme utile. Mais l'action de la direction régionale devrait se limiter à cette aide apportée à la demande du département.

Cependant, ce mode de gestion de la tarification des ESS ainsi organisé n'est aujourd'hui plus possible pour de petits départements où la DDCS n'a pas les effectifs suffisants pour pouvoir assurer ce rôle. Par la force des choses, la DRJSCS a alors été conduite à prendre en charge cette activité dans sa quasi-totalité (ce qui après tout est conforme aux dispositions législatives et réglementaires).

Quoiqu'il en soit de la question des effectifs suffisants ou pas en DDCS, pour mener à bien la procédure de tarification des ESS, le choix d'une gestion départementale présente plusieurs inconvénients :

- l'activité de tarification de ces ESS exige des compétences techniques de plus en plus grandes, d'autant plus faciles à développer et à entretenir au sein d'une direction que le nombre des budgets à traiter est élevé. Or, le nombre des CHRIS ou de CADA implantés dans un département est souvent inférieur à 10 (c'est le cas dans 65 départements métropolitains pour les CHRIS, et dans 90 départements pour les CADA¹¹⁵) ;
- il existe des écarts de coûts à la place entre ces établissements. Une stratégie de convergence des coûts est nécessaire. Elle est plus facile à conduire du niveau régional. Outre la plus grande équité qu'elle favorise dans l'allocation de ressources, la recherche d'une convergence des coûts peut permettre de redéployer des crédits. L'exemple de la Basse Normandie, seule région à avoir régionalisé la procédure de tarification, est à cet égard éloquent. Entre 2012 et 2014, la région a pu ainsi dégager environ 700 000€ de crédits qui sont venus renforcer l'hébergement d'urgence dans le Calvados ;
- la DGCS fait état de contentieux fréquents à la suite de tarifications insuffisamment rigoureuses, perdus par l'administration. Là aussi l'exemple de la Basse-Normandie est intéressant. Depuis 2011, les contentieux dans cette région ont été divisés par quatre, et en 2014 il n'y a pas eu un seul contentieux d'engagé ;
- les allers-retours nombreux entre les DDCS et la DRJSCS, dans les régions qui les ont organisés pour donner une large place aux départements dans la procédure de tarification, peuvent conduire à un retard important pour arrêter le budget des établissements (10 mois dans la région Nord-Pas-de-Calais).

¹¹⁵ Il y a un seul CADA dans 28 départements métropolitains, et entre 1 et 3 CHRIS dans 25 départements.

Mais, pour conclure, ce mode de tarification pourrait évoluer vers une rémunération à l'activité, permettant aux services de l'État de s'impliquer différemment, davantage dans le contrôle de la bonne application d'une forme d'allocation de ressources plus « automatisée ». Il serait bon de s'y préparer en regroupant au niveau régional la gestion de ces procédures.

3- PROPOSITIONS DE CLARIFICATION

Le niveau départemental doit être celui du dialogue de gestion mené avec les établissements. C'est dans la proximité que peuvent se discuter les projets de ces établissements et services, de manière à prendre en compte les contextes locaux, dans un cadre stratégique régional fixé par le ROB.

En revanche, la procédure de tarification, dans son intégralité, devrait être gérée par une cellule régionale, dans des conditions fixées par le ROB ayant fait l'objet d'un examen au sein du collège des directeurs et d'une validation par le CAR.

L'éloignement géographique de la DRJSCS, dans les grandes régions, ne représente pas une réelle difficulté pour organiser les échanges nécessaires avec les établissements autour de la mise en œuvre de cette procédure. Les moyens de communiquer à distance peuvent parfaitement être utilisés.

Les DDCS, en charge du dialogue de gestion, pourront conduire celui-ci en disposant des éléments budgétaires et des analyses financières que leur aura préparé la DRJSCS.

Cette répartition des tâches entre DDCS et DRJSCS, claire et simple, doit permettre d'assurer une allocation des ressources entre les ESS d'une même région plus équitable et plus efficace. Elle est de nature à soulager la charge de travail des DDCS dont les forces sont comptées, même si elles bénéficieront de redéploiements permis par le regroupement des directions régionales et la constitution d'une DRJSCS dans les chefs-lieux de région.

ANNEXE N°9

**NOMBRE DE CONSEILLERS TECHNIQUES SPORTIFS (CTS) AFFECTES DANS LES REGIONS
FUSIONNEES POUR CERTAINES DISCIPLINES SPORTIVES**

ACAL(1)		BFC(2)		AURA(3)		LRMP(4)	
Discipline	Nombre de CTS	Discipline	Nombre de CTS	Discipline	Nombre de CTS	Discipline	Nombre de CTS
Football	8	Gymnastique	4	Rugby	7 (dont 1 CTN)	Rugby	10 (dont 3 CTN)
Athlétisme	7 (dont 4 CTN)	Natation	4 (dont 1 CTN)	Athlétisme	7 (dont 2 CTN)	Athlétisme	6 (dont 1 CTN)
Gymnastique	6 (dont 2 CTN)	Athlétisme	3	Basket-ball	6	Tennis	6 (dont 1 CTN)
Handball	5	Football	3	Tennis	5	Football	5
Tennis	4	Handball	3	Natation	5		
ALPC(5)		BNHN(6)		NPCP(7)			
Discipline	Nombre de CTS	Discipline	Nombre de CTS	Discipline	Nombre de CTS		
Rugby	10 (dont 1 CTN)	Athlétisme	5 (dont 2 CTN)	Athlétisme	5		
Football	8 (dont 1 CTN)	Basket-ball	4 (dont 1 CTN)	Football	5		
Athlétisme	6 (dont 1 CTN)	Football	3				
Basket-ball	5	Handball	3				
Canoë-Kayak	5						
Tennis	5						

- (1) Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine
- (2) Bourgogne-Franche-Comté
- (3) Auvergne-Rhône-Alpes
- (4) Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées
- (5) Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes
- (6) Basse-Normandie-Haute-Normandie
- (7) Nord-Pas-de-Calais-Picardie

ANNEXE N°10
ÉTAT DES TRAVAUX DE CARTOGRAPHIE DES RISQUES
CONDUITS PAR LES DIRECTIONS CENTRALES (OCTOBRE 2015)

Le comité d'audit interne des ministères chargés des affaires sociales¹¹⁶ a lancé une démarche de cartographie des risques métier en 2013. Cette démarche a conduit chaque direction d'administration centrale à engager des travaux permettant d'identifier 5 à 10 risques majeurs au sein des politiques dont elles ont la charge. Une première synthèse a été présentée lors d'un comité stratégique de maîtrise des risques en mai 2014 : deux-tiers des directions avaient engagé des travaux avec des degrés de maturité variés. Le comité d'audit interne tenu en juillet 2014 a fixé la fin de l'année 2015 pour la finalisation des cartographies ministérielles.

Dans les champs « jeunesse, sports et cohésion sociale », la direction des sports a été la première à définir sa cartographie des risques (octobre 2013). Le programme pluriannuel d'audit interne (PPAI) 2014 – 2016 a retenu trois missions d'audit interne sur la base des priorités définies dans cette cartographie et dont la mise en œuvre est confiée à l'IGJS : un audit du dispositif de contrôle interne de la validité des diplômes professionnels du sport et de l'animation délivrés par le ministère (achevé en avril 2015), un audit des procédures relatives au recensement des équipements sportifs (à réaliser) et un audit de la fiabilité des données utilisées pour l'édition de documents administratifs dans le champ du sport. Ces trois audits portent sur des « processus métiers » concernant la DS mais aussi les services déconcentrés (DRJSCS et DDCS, DDCSPP).

La cartographie de la DJEPVA est en cours de finalisation. Plusieurs risques métiers ont été identifiés, dont certains donneront lieu à des missions d'audit interne dans le cadre du PPAI 2016 – 2018.

La DGCS a travaillé dans un premier temps sur les risques associés au fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). Elle a élaboré par la suite une cartographie complète. Deux missions d'audit interne sont programmées dans le PPAI 2015 – 2017 : l'une sur l'action des DRJSCS pour gérer et contrôler les mesures de protection des majeurs et l'autre portant sur le processus d'allocation et de suivi des subventions aux associations.

Par ailleurs, des travaux sur les risques communs ou partagés par les directions métiers ont également été conduits. À titre d'illustration, la DGCS et la DJEPVA (avec la DGEFP) ont identifié une préoccupation commune sur le champ de l'insertion professionnelle des jeunes et sur les méthodes et procédures liées à l'agrément d'associations.

¹¹⁶ Le décret n° 2014-377 du 28 mars 2014 modifiant le décret n° 2011-497 du 5 mai 2011 relatif au comité stratégique de maîtrise des risques, à la mission d'audit interne et au comité d'audit interne des ministères chargés des affaires sociales confie aux inspections générales (IGAS, IGJS) pour les compétences qui leur sont propres une mission permanente d'audit interne.

ANNEXE N°11

LES INDUCTEURS DE CHARGE

Depuis le début de l'année 2015, la DFAS a été missionnée par le SGMCAS pour coordonner un travail destiné à définir des inducteurs de charge. La démarche des inducteurs est complémentaire de l'enquête activité car elle permet de développer une évaluation de la charge de travail corrélée à l'exercice des missions. Le projet a été conçu en association étroite avec les directions d'administration centrale (DAC) et les représentants des DRJSCS. La démarche a également été présentée au groupe de contact des DDI et les indicateurs suivants ont été validés par le comité exécutif (COMEX) de pilotage du réseau « jeunesse, sports et cohésions sociale » en juin 2015.

Les inducteurs retenus, dont le nombre est volontairement limité, sont les suivants :

1/ Jeunesse- vie associative :

- politiques de jeunesse : nombre de jeunes de 16 à 25 ans habitants dans la région / ETPT
- politiques d'éducation populaire et de vie associative : nombre d'associations partenaires dans la région (jaune budgétaire) / ETPT

2/ Sport :

- sport santé : population des plus de 65 ans / ETPT
- sport de haut niveau : nombre de sportifs de haut niveau dans la région / ETPT
- sport pour tous : nombre de licences délivrées dans la région / ETPT

3/ Cohésion sociale :

- politiques de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion : nombre de CHRS et autres centres d'accueil dans la région / ETPT
- politiques d'insertion des adultes handicapés : nombre d'allocataires AAH dans la région / ETPT
- politiques de protection des personnes vulnérables : nombre de mandataires judiciaires à la protection des majeurs / ETPT
- politiques en faveur des demandeurs d'asile : nombre de CADA / ETPT
- politique de la ville : nombre d'habitants en quartiers prioritaires / ETPT
- TASS, TCI : nombre de justiciables présents dans la région / ETPT

4/ Formation et certification :

- formation et certifications : nombre de diplômes délivrés (tous secteurs) / ETPT

5/ Missions support :

- nombre d'agents gérés (titulaires et contractuels) / ETPT

Un tel fonctionnement en réseau reposera sur une organisation de la collégialité nécessaire entre les services et sur le respect de plusieurs principes. Toutes les régions ont peu ou prou développé ces dernières années une telle collégialité entre directions. Cependant, la mission a estimé utile de rappeler les objectifs à fixer à cette organisation du travail collectif et les principes auxquels il conviendrait qu'elle obéisse.

Le collège des directeurs

Le collège des directeurs est présidé et animé par le directeur régional. Ses réunions sont en général mensuelles, parfois bimensuelles. Elles peuvent avoir lieu en visioconférence. Le collège est réuni avant chaque CAR devant prendre une décision dans le champ JSCS, afin d'examiner et discuter les projets qui seront soumis à la validation des préfets. L'ordre du jour est établi par le directeur régional. Les directeurs départementaux, *a fortiori* les préfets, ont la liberté de faire inscrire à l'ordre du jour toute question de leur choix.

Le collège est le lieu où est recherchée une position commune des directeurs sur toutes les questions qui font l'objet du fonctionnement en réseau des services départementaux et régional. En cas de positions divergentes, le directeur régional a un pouvoir d'arbitrage sur les sujets communs à tous les départements : les projets de stratégie régionale, les rapports d'orientations budgétaires et les répartitions de crédits entre les départements, l'ordre des priorités d'interventions par l'équipe interdépartementale.

Les préfets de départements et de région sont destinataires de l'ordre du jour du collège et du compte rendu de ses débats. Le CAR valide les projets de décisions présentés par le directeur régional après avoir été examinés et discutés au sein du collège.

Les groupes de travail thématiques

Les sujets sur lesquels le collège des directeurs est appelé à se prononcer sont d'abord instruits et documentés au sein de groupes de travail thématiques, composés d'agents de toutes les directions, coordonnés par un responsable de service au sein de la direction régionale. Cette coordination peut aussi être confiée, bien sûr, à un cadre d'une direction départementale dont les compétences techniques sont reconnues. La composition de ces groupes de travail et leurs objectifs sont déterminés par le collège des directeurs. Tous les directeurs sont tenus informés de l'ordre du jour des réunions de ces groupes thématiques et sont destinataires de leurs comptes-rendus.

La charte de fonctionnement de la collégialité

Il est souhaitable que soient précisées, dans une charte, ces règles d'organisation et de fonctionnement du réseau des services déconcentrés de l'État en région dont les principes généraux viennent d'être rappelés. Les termes de cette charte sont à établir à l'issue d'un travail collectif associant les cadres des services de toutes les directions. Ils doivent être le résultat d'un consensus afin de s'assurer de leur appropriation générale. La charte de fonctionnement est ensuite adoptée par le collège des directeurs.

1- L'ORGANISATION DE L'AUTORITE AU SEIN DE CETTE NOUVELLE STRUCTURE DEPARTEMENTALE ET REGIONALE

1.1/ Dans les DRDJSCS implantées dans le chef lieu de région

Les récents arrêtés publiant les postes des futurs directeurs prévoient que le directeur régional est aussi directeur départemental, sauf dans les deux régions où la direction régionale ne sera pas implantée au chef-lieu de région (Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées et Nord-Pas-de-Calais-Picardie).

- *La relation entre le directeur régional et départemental et son directeur délégué pour les missions départementales*

Dans le projet de décret sur l'organisation et les missions des DRJSCS, porté à la connaissance des inspections, il est prévu que le directeur régional sera assisté pour l'exercice de ses missions départementales par un directeur délégué. Le directeur régional et le directeur délégué ne relèveront pas de la même autorité de nomination. Dès lors, le lien hiérarchique entre les deux sera particulier. Cependant, tous deux étant placés sous l'autorité du même préfet, on peut penser que le risque de relations difficiles sera faible.

Le directeur régional doit pouvoir se consacrer entièrement, pour des raisons d'efficacité, dans des régions de grande taille, à ses fonctions stratégiques et à l'animation des politiques publiques relevant du champ de la JSCS. Aussi le directeur délégué pour les missions départementales, placé sous l'autorité hiérarchique du directeur régional, doit pouvoir conserver un domaine de responsabilité plein et entier sur les compétences départementales. Pour ce faire, il conviendrait que ses responsabilités et les objectifs qui lui sont assignés fassent l'objet d'une lettre de mission signée du préfet de région-préfet de département, révisée chaque année.

- *La relation entre le directeur régional et départemental, et les différents agents de sa direction*

Se pose la question de l'exercice de l'autorité hiérarchique sur les agents relevant de l'entité départementale de la nouvelle DRDJSCS. Cette autorité sera-t-elle exercée par le seul directeur délégué prévu pour assister le directeur régional ? Il serait curieux que le directeur régional et départemental n'ait pas la même autorité sur tous les agents de sa direction.

Il convient donc d'affirmer que le directeur régional et départemental exerce une autorité hiérarchique sur tous les agents de sa direction. Ce raisonnement doit s'appliquer quel que soit le nombre des agents issus de différents ministères. Ce nombre ne change en rien le problème qui se pose. Donc, il n'y a pas lieu de créer un cas à part pour la DRDJSCSPP de la région Bretagne.

Comme entre le directeur régional et son directeur délégué pour les missions départementales, le lien hiérarchique sera particulier entre le directeur régional et les agents issus de ministères autres que ceux des affaires sociales ou de la jeunesse et des sports. Tous sont bien placés sous une même autorité directe, celle du préfet de région-préfet de département, en position donc d'unifier à son niveau, si besoin, des liens de légitimité différents.

1.2/ Dans les directions régionales regroupées dans une ville qui n'est pas le chef lieu de région

Le maintien, dans deux régions, de deux autorités distinctes, le directeur régional et le directeur départemental, peut conduire à des difficultés dans la gestion de tous les domaines communs. Mais, conférer une autorité hiérarchique au directeur régional sur le directeur départemental exposerait à une incohérence, puisque cela conduirait à briser la ligne hiérarchique entre directeur départemental et préfet de département. Cependant, le directeur régional sera placé sous l'autorité fonctionnelle du préfet de département¹¹⁷. Ce sera donc au préfet de département de trouver les conciliations éventuellement nécessaires dans la gestion des domaines communs entre les deux entités réunies.

2- LE MODELE « INTEGRE » DEVRAIT ETRE PREFERE AU MODELE « JUXTAPOSE » POUR CONSTITUER UNE DRDJSCS.

Un modèle avec plus d'intégration entre les deux directions, au-delà de la simple mutualisation des fonctions supports, peut permettre d'optimiser davantage les moyens en personnels, tout en respectant l'identité des deux entités.

- ***Les services des deux directions peuvent être regroupés au sein de pôles thématiques***

La DRDJSCS, comportant déjà un secrétariat commun, pourrait être organisée autour de pôles thématiques différents. Ces pôles thématiques peuvent être conçus à partir d'un découpage par grand domaine de compétence (jeunesse et sport, action sociale, logement, politique de la ville...) ou par grandes fonctions transversales aux domaines de compétence (financement, inspection-contrôle-évaluation, animation des politiques...).

Afin de respecter les identités régionale et départementale de cette nouvelle structure DRDJSCS, mis à part le secrétariat général commun et les équipes à vocation interdépartementale, chacun de ces pôles thématiques pourrait être formé de deux parties distinctes : régionale et départementale. Tous les agents ainsi regroupés dans un pôle ne seraient pas mutualisés.

Les gains, en termes d'optimisation, seraient obtenus : de la mise en commun de fonctions de secrétariat (plus facile à opérer en rapprochant les services entre eux qu'en juxtaposant deux directions) ; du partage d'expériences et d'informations, de l'entraide au quotidien, favorisés par le rapprochement physique des équipes au sein d'un même pôle, animé par un responsable de pôle (un cadre de la direction départementale ou un cadre de la direction régionale), ou par deux responsables de pôle associés (un cadre de la direction départementale et un cadre de la direction régionale).

- ***Dans les deux directions régionales qui ne seront pas départementales, la constitution d'un secrétariat général commun et de pôles thématiques oblige à croiser deux types d'autorité : hiérarchique et fonctionnelle***

Dans la région Nord-Pas-de-Calais-Picardie où la DRJSCS est implantée à Amiens avec la DDCS de la Somme et dans la région-Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées où la DRJSCS est implantée à Montpellier avec la DDCS de l'Hérault, le responsable du secrétariat général commun gèrera des fonctions supports répondant aux besoins de deux directions distincts. Dans les deux cas, le directeur départemental, qui n'est pas placé sous l'autorité hiérarchique du directeur régional, doit pouvoir exercer une autorité fonctionnelle sur ce secrétaire général pour le traitement des sujets qui le concernent plus spécifiquement.

¹¹⁷ Cf. les avis de vacance de poste publiés au JORF du 13 novembre 2015 pour les régions LRMP et NPCP.

Comme cela a été vu pour les organisations interdépartementales, au sein des pôles thématiques, chaque directeur exerce : une autorité hiérarchique sur les agents relevant de sa direction, quelles que soient leurs activités, une autorité fonctionnelle sur un agent ne relevant pas de sa direction mais intervenant dans son domaine de compétence.

L'avis du directeur ayant une autorité fonctionnelle doit être requis par le détenteur de l'autorité hiérarchique au moment de l'évaluation d'un agent ou de l'engagement d'une procédure disciplinaire.

ANNEXE N°14

GLOSSAIRE

AAH : allocation aux adultes handicapés

ACAL : Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine (région)

ACM : accueil collectif de mineurs

ACSé : Agence nationale de la cohésion sociale et de l'égalité des chances

ALPC : Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes (région)

ALUR (loi) : loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

ARS : agence régionale de santé

AURA : Auvergne-Rhône-Alpes (région)

ASC : Agence du service civique

AVS : auxiliaire de vie scolaire

BAFA : brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur en accueils collectifs de mineurs

BAFD : brevet d'aptitude aux fonctions de directeur en accueils collectifs de mineurs

BFC : Bourgogne-Franche-Comté (région)

BNHN : Basse-Normandie-Haute-Normandie (région)

BNSSA : brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique

BOP : budget opérationnel de programme

BPJEPS : brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et des sports

CADA : centre d'accueil de demandeurs d'asile

CAEPMNS : certificat d'aptitude à l'exercice de la profession de maître nageur sauveteur

CAF : caisse d'allocations familiales

CAR : comité de l'administration régionale

CCRF : concurrence, consommation et répression des fraudes

CGA : contrôle général des armées

CGAAER : Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable

CGEJET : Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies

CGET : Commissariat général à l'égalité des territoires

CHRS : centre d'hébergement et de réinsertion sociale

CHSCT : comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail

CIEC : comité interministériel sur l'égalité et la citoyenneté

CIMAP : comité interministériel pour la modernisation de l'action publique

CIR : comité interministériel des ruralités

CNDS : Centre national pour le développement du sport

COMEX : comité exécutif de pilotage du réseau jeunesse, sports et cohésion sociale

CREPS : centre de ressources, d'expertise et de performance sportive

CT : comité technique

CTN : conseiller technique national

CTR : conseiller technique régional

CTS : conseiller technique sportif

DAC : direction d'administration centrale

DAP : document annuel de priorité

DD : direction départementale

DDASS : direction départementale des affaires sanitaires et sociales

DDCS : direction départementale de la cohésion sociale

DDCSPP : direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations

DDI : direction départementale interministérielle

DDJS : direction départementale de la jeunesse et des sports

DDPP : direction départementale de la protection des populations

DDVA : délégué départemental à la vie associative

DFAS : direction des finances, des achats et des services du SGMCAS

DGCS : direction générale de la cohésion sociale

DGEFP : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

DIJ : délégué interministériel à la jeunesse

DIHAL : délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

DIRECCTE : direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

DJEPVA : direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

DJSCS : direction de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (dans les régions et départements d'outre-mer)

DNO : directive nationale d'orientation

DPF : délégué aux prestations familiales

DR : direction régionale

DRASS : direction régionale des affaires sanitaires et sociales

DRD : direction régionale et départementale

DRDJS : direction régionale et départementale de la jeunesse et des sports

DRDJSCS : direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

DRDJSCSPP : direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports, de la cohésion sociale et de la protection des populations

DREES : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes

DRIHL : direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (en Île-de-France)

DRJSCS : direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

DRVA : délégué régional à la vie associative

DS : direction des sports

DSAF : direction des services administratifs et financiers du Premier ministre

DTN : directeur technique national

EAPS : établissement d'activités physiques et sportives

EHPAD : établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

EMR : échelle de maturité de la gestion des risques

ESS : établissements et services sociaux

ETP : équivalent temps plein

ETPT : équivalent temps plein travaillé

FEAD : fonds européen d'aide aux plus démunis

FIJAIS : fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes

FONJEP : Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire

HPST (loi) : loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires

IDT : indemnité différentielle temporaire

IGA : inspection générale de l'administration

IGAC : inspection générale des affaires culturelles

IGAENR : inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

IGAS : inspection générale des affaires sociales

IGCCRF : inspection générale des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

IGF : inspection générale des finances

IGJS : inspection générale de la jeunesse et des sports

IGSJ : inspection générale des services judiciaires

JORF : *Journal officiel* de la République française

JSCS : jeunesse, sports et cohésion sociale

LRMP : Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées (région)

MAPTAM (loi) : loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

MDPH : maison départementale des personnes handicapées

MEDDE : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

MICORE : mission de coordination de la réforme des services déconcentrés de l'État

MJPM : mandataire judiciaire de la protection des majeurs

NOTRe (loi) : loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

NPCP : Nord-Pas-de-Calais-Picardie (région)

OFN : organigramme fonctionnel nominatif

PACA : Provence-Alpes-Côte-d'Azur (région)

PPAI : programme pluriannuel d'audit interne

PPLPIS : plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

PRIC : programme régional d'inspection contrôle

PSC1 : prévention et secours civiques de niveau 1

RÉATE : réforme de l'administration territoriale de l'État

RGPP : révision générale des politiques publiques

ROB : rapport d'orientation budgétaire

SAF : structure associée de formation

SGAR : secrétariat général pour les affaires régionales

SGG : secrétariat général du gouvernement

SPRF : service public régional de la formation professionnelle

SRORM : schéma régional d'organisation des ressources métiers

TASS : tribunal des affaires de sécurité sociale

TCI : tribunal du contentieux de l'incapacité

UC : unité de compétence

UT : unité territoriale (des DIRECCTE ou de la DRIHL)

VAE : validation des acquis de l'expérience