



# Les bonnes feuilles de l'IGA

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

Rapport n° 17009R

**L**e quatrième rapport de synthèse des missions inter-inspections sur les DDI porte sur celles réalisées depuis l'automne 2015 jusqu'au début 2017, dans 17 directions relevant de 16 départements et de 10 des 13 nouvelles régions. Il constate la consolidation de la dimension interministérielle des DDI dont la portée est cependant limitée par des règles de gestion RH et budgétaires encore très cloisonnées. La réduction des effectifs des DDI ne rend plus possible la réalisation de certaines missions ou la fragilise et appelle la définition d'un socle minimal de fonctionnement. Une clarification des missions, notamment pour tenir compte des transferts de compétences aux collectivités territoriales devrait prendre la forme plus systématique d'un projet de service ou d'une réflexion stratégique à l'échelle du territoire. Au niveau national, doivent être mis en œuvre la simplification de la gestion des ressources humaines et les moyens visant à renforcer l'attractivité des territoires les plus en difficulté.

La réforme de l'organisation des régions impacte les directions départementales dans une mesure qui devra être évaluée en 2017.

**DDI**  
des services  
de l'**État** ) à vos **côtés**

Crédit photo : DSAF—Premier ministre



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

### Synthèse du rapport

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

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

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

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

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

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

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

Après quelques années où l'exercice des missions a pu être globalement maintenu, le risque de voir certaines d'entre elles délaissées ou très réduites est de plus en plus avéré. Dans les domaines touchés par les

transferts de compétences aux collectivités, des sollicitations continuent parfois d'être adressées aux DDI par les ministères. Les choix réalisés doivent être clairement assumés ou arbitrés pour éviter de brouiller la perception de leurs missions par les DDI et leurs partenaires.

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

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

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

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

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

Les missions dans les DDI montrent l'intérêt de disposer d'un projet de service, qui évite de voir les directions exposées au risque de se cantonner dans la gestion de procédures et de dispositifs et leur permet

d'assumer pleinement leur rôle d'animation, tout en s'adaptant aux spécificités de leur territoire. Un tel projet est par ailleurs l'occasion de clarifier le positionnement des services de l'Etat et la répartition des rôles dans les domaines ayant fait l'objet de transferts de compétences aux collectivités territoriales. De manière générale, le pilotage interne des DDI gagnerait à être mieux formalisé.

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

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

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

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

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

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

La réforme des régions devrait à terme entraîner d'autres évolutions dans les DDI. Elle a conduit dans un premier temps les directions régionales, occupées à leur propre réorganisation, à être moins présentes dans le pilotage et l'accompagnement des DDI. Dans les très grandes régions, les DDI mesurent déjà l'évolution de cette mission du niveau régional. Il conviendra de s'assurer que ce rôle d'animation des directions régionales à l'égard des DDI soit toujours assuré avec la même intensité et que le rééquilibrage relatif au profit du niveau départemental, qui doit accompagner la réforme, devienne une réalité. En 2016, il était cependant encore trop tôt pour se prononcer sur la réalité de ce rééquilibrage, qui ne pourra être appréhendé que dans les rapports sur les DDI de 2017.



Inspection générale  
de l'administration  
15, rue Cambacérès  
75008 PARIS

Directeur de la publication :  
Michel Rouzeau  
Rédacteur en chef :  
Pascal Mathieu

© Inspection générale  
de l'administration



## Les recommandations-clés

1. Développer des plans départementaux de contrôle inter-services.
2. Clarifier les relations entre les DDI et le niveau infra-départemental de l'Etat (sous-préfets, implantations territoriales).
3. Rappeler aux DDI l'importance de leur participation aux instances de coordination et d'information régionales et aux directions régionales leur rôle d'animation.
4. Définir un socle minimal de fonctionnement des DDI.
5. S'assurer du maintien de compétences en ressources humaines et comptabilité pour la gestion de proximité.
6. Mettre en œuvre les moyens de développer l'attractivité des recrutements dans les départements les plus en difficulté.
7. Faire un bilan interministériel du dialogue de gestion RH et budgétaire à tous les niveaux et de la marge de manœuvre existante.

## Les auteurs

Werner Gagneron | Inspecteur général de  
l'administration

Sylvie Escande-Vilbois | Inspectrice  
générale de l'administration