

Situation et positionnement de l'encadrement intermédiaire dans les DDI

Rapport n° : 17023

Au cœur de l'action publique et maillon clef de la mise en œuvre des politiques nationales sur le territoire, les directions départementales interministérielles (DDI) sont pilotées avec l'appui d'un encadrement intermédiaire dont la situation et le positionnement font l'objet du présent rapport réalisé à la demande du Secrétaire général du Gouvernement. Environ 1 500 cadres exercent en appui direct des directeurs et directeurs adjoints de DDI (n) au niveau hiérarchique n-1 et environ 5 000 des fonctions d'encadrement intermédiaire du niveau n-1 au niveau n-3. Ces cadres sont issus des ministères chargés de l'écologie, de l'agriculture, des solidarités, de la jeunesse et des sports, de l'intérieur et de l'économie dont relève leur gestion.

Le rapport recommande d'adopter un plan national d'action pour notamment renforcer le socle interministériel de leur gestion, ouvrir les formations des ministères à chacun, expérimenter un assouplissement des règles budgétaires qui freinent la mobilité des parcours. La clarification et la réaffirmation des réseaux métiers doivent permettre de consolider l'expertise qui caractérise ces cadres.



Crédit photo : Gukodo—AdobeStock

Situation et positionnement de l'encadrement intermédiaire dans les DDI

Synthèse du rapport

Au cœur de l'action publique et maillon clef de la mise en œuvre des politiques nationales sur le territoire, les directions départementales interministérielles (DDI) sont pilotées avec l'appui d'un encadrement intermédiaire dont la situation et le positionnement font l'objet du présent rapport. La mission engagée à la demande du Secrétaire général du Gouvernement par les inspections et conseils généraux participant au comité de pilotage inter-inspections sur l'organisation et le fonctionnement des DDI a porté sur les fonctions exercées et le positionnement hiérarchique de l'encadrement intermédiaire des DDI, le pilotage métier et les formations, les parcours de carrière et la perception de leur situation par les cadres eux-mêmes.

Le rapport présente le bilan et les recommandations tirés des résultats du travail d'enquête, d'analyse et de nombreuses auditions, tant au niveau national que local à l'occasion de déplacements dans les départements du Loiret, de la Mayenne, de la Marne et du Bas-Rhin et d'entretiens avec plus d'une centaine de cadres intermédiaires de quatre directions départementales des territoires (DDT), de deux directions départementales et départementales déléguées de la cohésion sociale (DDCS et DDDCS), de deux directions départementales de la protection des populations (DDPP) et de deux directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP).

À l'issue de ses travaux, la mission confirme que l'encadrement intermédiaire des DDI est mal connu et insuffisamment suivi dans sa globalité alors même qu'il joue un rôle clef entre l'expertise et le management. La définition de cette catégorie d'agents ne fait pas l'objet d'une référence communément admise et leur positionnement peut différer selon les types et tailles de DDI. Des données reconstituées par la mission, il résulte qu'environ 1 500 agents exercent, en appui direct des directeurs et directeurs adjoints de DDI (n), au niveau hiérarchique n-1 et qu'environ 5 000 cadres exercent des fonctions d'encadrement intermédiaire du niveau n-1 au niveau n-3. Ces cadres sont issus des ministères chargés de l'écologie, de l'agriculture, des solidarités, de la jeunesse et des sports, de l'intérieur et de l'économie. Leur gestion relève de ces ministères suivant les règles propres à leurs corps d'appartenance.

Engagé dans la mise en œuvre des politiques publiques sur le territoire et garant de la continuité du service public, l'encadrement intermédiaire a fait preuve d'une capacité d'adaptation remarquable depuis

la création des DDI en 2009 dans un contexte de forte réduction des effectifs (-19% entre 2011 et 2015). Cependant, la spécificité de leurs fonctions dans sa dimension interministérielle reste mal appréhendée au niveau central. La formation de ces cadres doit se renforcer et le rapport recommande de la concevoir suivant trois volets modulés selon le profil de chacun : formation au management, approfondissement des cultures métiers, connaissance des services territoriaux de l'Etat et formation aux différents métiers et cultures.

Dans ce but, les formations organisées par les réseaux ministériels devraient pouvoir s'ouvrir à tous les cadres, sans égard à leur rattachement ministériel. De même, le décroisement des parcours doit être assuré, au besoin en expérimentant un assouplissement des pratiques budgétaires actuelles et en facilitant les allers-retours entre les échelons départementaux et régionaux. Les parcours de carrière des cadres ont perdu en lisibilité et le rapport préconise de faciliter l'accès pour ces agents aux fonctions de directeurs auxquels ils accèdent assez peu. Parallèlement, la gestion devrait assurer la possibilité d'alterner les fonctions d'encadrement et celles de conduite de projet, de conseils et d'expertise.

Satisfaits de leurs relations de travail et impliqués dans la réalisation de leurs missions, les cadres intermédiaires exercent cependant dans des conditions de travail parfois tendues et qui appellent une vigilance nationale et locale. La mission considère que les cadres intermédiaires doivent être mieux accompagnés pour exercer leur rôle. A cet égard, la mission recommande de réaffirmer et de clarifier le rôle d'appui technique des réseaux métiers, la mise en place d'un dispositif systématique de tutorat et le suivi individualisé par une personne extérieure se rendant dans le service comme le pratique le réseau d'appui aux personnes et aux structures du ministère chargé de l'agriculture.

Pour anticiper et répondre aux besoins locaux de compétences, le rapport préconise de définir un bloc minimum d'expertise nécessaire au niveau de l'encadrement qui soit disponible sur le département ou en interdépartementalité. Le dialogue de gestion annuel doit à ce titre comporter un volet de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences à partir d'analyses territoriales.

L'ensemble des recommandations du rapport pourrait contribuer à définir le socle de référence interministériel commun qui fait aujourd'hui défaut et qui suppose de consolider des données actuellement éparses et gérées suivant les besoins ministériels. Un plan d'action interministériel, sous le pilotage de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF) et de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) pourrait en organiser la mise en œuvre et ainsi contribuer à créer une communauté de cadres de l'Etat territorial.



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. Formation : prise de poste ; compagnonnage ou tutorat ; diffusion de l'information ; principe de l'ouverture entre tous les ministères.
2. Parcours : expérimentation d'un assouplissement des règles budgétaires ; accompagnement des mobilités vers les zones les moins attractives ; facilitation de l'accès aux emplois de direction ; implication des administrations centrales par des avis donnés aux préfets ; identification de nouvelles fonctions valorisant les parcours diversifiés des cadres intermédiaires (chefs de projet, experts territorial de haut niveau).
3. Gestion des compétences : socle minimum d'expertise et développement d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ; diffusion d'une instruction interministérielle sur les réseaux métiers et modernisation des outils des réseaux métiers ; actualisation des répertoires métiers ; reconnaissance de fonctions propres à l'encadrement intermédiaire de premier niveau et objectif de convergence indemnitaire à fonctions égales.
4. Conditions de travail et accompagnement : développement du suivi individuel et accompagnement des cadres intermédiaires des DDI dans l'exercice de leurs fonctions par un appui externe à la structure mais assurant une présence régulière en département.
5. Convergence des règles de gestion (statutaire, indemnitaire) en commençant par les 1 500 cadres de niveau n-1 pour lesquels la dimension interministérielle est la plus prégnante en DDI
6. Pilotage : suivi des cadres affectés en DDI au sein des SIRH ministériels; mutualisation des outils et bonnes pratiques et contribuer à créer une communauté de cadres de l'Etat sur le territoire.

Les auteurs

Sylvie Escande-Vilbois | Inspectrice
générale de l'administration

François Kirschen | Membre de l'inspection
générale des services de la concurrence,
de la consommation et de la répression
des fraudes

Anne Bruant-Bisson et Alain Lopez |
Membres de l'inspection générale des
affaires sociales

Marie-Pierre Gouby et Sylvie Mathon |
Membres du conseil général de
l'environnement et du développement
durable

Anne-Marie Mithaut | Membre du conseil
général de l'agriculture, de l'alimentation
et des espaces ruraux

Gérard Bessière | Membre de l'inspection
générale de la jeunesse et des sports