



MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE
MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL
MINISTÈRE DES FAMILLES, DE L'ENFANCE ET DES DROITS DES FEMMES
MINISTÈRE DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

SECRETARIAT GENERAL

Pôle JSCS

Ambitions JSCS 2018

Après une réforme structurelle du réseau JSCS, ce document vise à définir de nouvelles ambitions et les processus de transformation corrélés à l'horizon 2018. Il précise le sens de la réforme à partir du décret fondateur 2015-1867 du 30 décembre 2015. Il pose les fondations de la nouvelle maison commune JSCS. Il décrit les conditions d'une bonne articulation entre les services déconcentrés chargés de la mise en œuvre des politiques publiques JSCS. Il est le document cadre des directions déconcentrées qui composent ce réseau.

Un nouveau
réseau et de
nouvelles DR

Le champ JSCS : un réseau qui doit relever le défi de la cohérence

Comme le formule le rapport inter-inspections relatif aux « Missions et organisation des DRJSCS et des DDCS(PP) dans le cadre de la création des DRDJSCS », « les missions relevant du champ JSCS forment un tout ». En effet, si le champ JSCS englobe une pluralité d'acteurs, avec des logiques propres (préfets de région, préfets de département, DDCS(PP), DR(D)JSCS), il n'en reste pas moins que ces acteurs constituent chacun en ce qui les concerne un maillon des politiques dans les territoires et sont interdépendants. Aussi c'est de leur capacité à fonctionner ensemble que dépend l'efficacité des politiques du champ JSCS.

L'organisation actuelle se caractérise par sa nature réticulaire et par la multiplicité des acteurs qui ne sont pas liés par une relation verticale et unique :

- DDCS(PP) et DR(D)JSCS ont des périmètres d'action qui diffèrent et dépassent même le strict secteur des ministères sociaux pour les DDCSPP. Elles ne relèvent pas de la même autorité hiérarchique : les DDCS(PP) sont, depuis 2009, des directions interministérielles sous l'autorité du préfet de département et relèvent du Premier ministre. Les DR sont sous l'autorité du préfet de région et relèvent des ministères sociaux.

- DDCS(PP) et DR(D)JSCS ne sont pas reliées entre elles par un rapport hiérarchique. La répartition de leurs compétences respectives ne correspond pas à un modèle vertical du type « pilotage assuré par l'échelon régional - mise en œuvre assurée par l'échelon départemental » : le niveau départemental est tout autant investi de fonctions stratégiques et le niveau régional est également chargé de la mise en œuvre de certaines missions. La territorialisation des politiques publiques doit prendre tout son sens en adaptant la conduite des politiques en fonction des contextes territoriaux régionaux, interdépartementaux, départementaux ou infra.

- les DR(D)JSCS se situent elles-mêmes dans un cadre mixte : elles sont placées « sous l'autorité du préfet de région », mais elles « relèvent » par ailleurs des ministères sociaux (décret 2015-1867 du 30 décembre 2015). La DRDJSCS relève des services du Premier ministre pour l'exercice des compétences mentionnées à l'article 4 du décret du 03/12/09.

Cette réalité constitue bien une réalité « de réseau » qui doit conduire l'ensemble des acteurs à approfondir cette logique. L'enjeu essentiel est que cette organisation garantisse une bonne cohésion d'ensemble et une cohérence dans la mise en œuvre des politiques publiques. La recherche de cette cohérence constitue le cœur des ambitions pour le réseau JSCS.

La place des DR(D)JSCS : un rôle-pivot qui se trouve renforcé au sein du réseau JSCS :

Au sein de ce réseau, les directions régionales occupent une place particulière tenant à la fois à leur position dans l'organisation hiérarchique (a) et à leurs missions (b).

Une position intermédiaire

Le décret du 30 décembre 2015 a réaffirmé la position intermédiaire des DR(D)JSCS dans l'organisation territoriale et l'existence d'une double autorité :

- la DR(D)JSCS « relève » des ministres chargés des affaires sociales, du sport, de la jeunesse, de la vie associative et de l'éducation populaire, de la ville, des droits des femmes et « est mise à disposition en tant que de besoin » des ministres chargés du logement, de l'égalité des territoires, de la lutte contre la précarité et l'exclusion, de l'immigration, de l'intégration et de la santé.

- la DR(D)JSCS est « placée sous l'autorité du préfet de région ». Elle relève des services du Premier ministre pour certaines missions (logement social notamment).

Le rôle des DR(D)JSCS est donc celui d'une conciliation entre les autorités dont elles dépendent. Si les DR(D)JSCS sont placées explicitement sous **l'autorité** du préfet et donc dans un lien de subordination hiérarchique à son égard, elles sont en même temps dédiées à l'animation des politiques définies par les administrations centrales auxquelles elles sont donc rattachées par un **lien fonctionnel**. Dès lors, dans l'exercice de leurs fonctions de coordination et d'animation, les DR(D)JSCS doivent lier ces deux aspects qui sont complémentaires et non antinomiques : aux DR(D)JSCS revient la charge d'agir pour le compte et à l'initiative des administrations centrales en adaptant ces politiques aux intérêts locaux dont le préfet est garant.

Une fonction d'animation

La nature des missions des DR(D)JSCS leur donne une place également intermédiaire :

C'est en effet à elles qu'il revient d'« animer et de coordonner » les politiques JSCS dans les territoires (décret, art.2-1). La fonction d'animation et de coordination exprime clairement le fait que les DR ont vocation à être l'échelon de mise en cohérence des politiques dans les territoires. Par leur position de premier relais des administrations centrales au niveau déconcentré, administrations dont elles « relèvent », elles jouent un rôle d'interface entre politiques nationales et action territoriale sous la responsabilité du préfet.

Animer et coordonner : les DR(D)JSCS sont le premier niveau déconcentré des AC, elles sont l'échelon le plus global et le plus direct. Elles ne sont pas (sauf matières énumérées) directement chargées de la mise en œuvre des politiques, elles sont chargées :

-de les animer, c'est-à-dire de les *porter*, donc de les rendre lisibles et de veiller à ce qu'elles soient mises en œuvre ;

-de les coordonner, c'est-à-dire de les *porter ensemble*, d'en garantir la cohérence entre elles et de garantir que toutes soient mises en œuvre.

Les évolutions récentes renforcent ce rôle-pivot...

Trois évolutions renforcent le constat selon lequel le champ JSCS est un réseau qui implique l'étroite collaboration des acteurs :

- le niveau départemental est renforcé ;

- la responsabilité préfectorale a été confortée par la charte de déconcentration ;

- les DR(D)JSCS sont de plus en plus mises à contribution pour la mise en œuvre de politiques ne figurant pas dans le champ de compétences des DR(D)JSCS défini par le décret (politique de l'asile notamment).

Ces évolutions s'inscrivent dans un mouvement d'« interministérialisation » croissante des politiques déconcentrées, qui concerne le niveau départemental depuis 2010. Elles supposent que le réseau JSCS adapte son organisation dans le sens d'une coordination renforcée. Elles impliquent que les directions régionales soient en mesure, à la fois, a) de soutenir le niveau départemental, b) d'assurer la réalisation des objectifs de l'autorité préfectorale, c) de garantir la mise en œuvre des politiques ministérielles dont elles sont chargées.

A cette fin, un dialogue renforcé entre autorité préfectorale, AC et DR(D)JSCS semble incontournable. Mais cette conciliation dépend également de la capacité des DR(D)JSCS à faire valoir leur point de vue auprès de leurs partenaires. Dès lors, les DR(D)JSCS doivent désormais assumer un rôle véritablement stratégique.

Dans le même temps, la modification de la carte des régions et l'avènement d'une nouvelle structuration du réseau des services déconcentrés JSCS induit une évolution de la gouvernance nationale de ce même réseau en poursuivant un objectif de renforcement du rôle d'appui et de facilitateur (expertise, ingénierie de projet, programmation) du niveau Regional.

Le rôle pivot se renforce également au regard des réformes qui impactent les compétences (loi Notre) et la place des collectivités (région, département, métropole, intercommunalité). Cette réorganisation conduit le réseau JSCS à réaffirmer son action privilégiée avec un environnement institutionnel multiple qui participe à la mise en œuvre de la politique jeunesse, sport, et cohésion sociale.

...Et impliquent que les directions régionales assument un rôle véritablement stratégique au sein d'un réseau coordonné

Comme le souligne le rapport inter-inspections « **la diversité des problématiques et des acteurs qui constituent les services déconcentrés nécessite un pilotage stratégique de l'action publique : la réorganisation du réseau JSCS, avec de grandes régions, vise à donner plus de consistance à la fonction stratégique¹** ».

Il revient aux directions régionales d'assurer ce rôle, eu égard à leur fonction d'animation et de coordination (voir ci-dessus).

La fonction stratégique se traduit par trois types d'action qui doivent donner toute sa place à la logique de réseau :

- a) animer la mise en œuvre des politiques publiques dans les territoires
- b) co-construire avec le niveau départemental
- c) proposer au préfet un cadre d'action adapté aux orientations stratégiques définies pour le territoire en décrivant les priorités et les modalités de leur mise en œuvre.

C'est à travers la pleine appropriation de cette fonction stratégique que les DR(D)JSCS sont en mesure de proposer une véritable plus-value à l'égard des autres acteurs.

a) Animer la mise en œuvre des politiques publiques dans les territoires

Les directions régionales relèvent des ministères sociaux. Elles doivent à ce titre tout à la fois porter les politiques décidées au niveau central et procéder à un travail d'adaptation et de déclinaison de ces politiques à la réalité de leurs territoires

Cela implique une capacité à prioriser les objectifs et à mettre en cohérence la pluralité des politiques qui doivent être portées.

¹ Rapport interinspection : « 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 sociale 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.

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 »

De plus elles doivent veiller sur leurs territoires à l'articulation et à la coordination des politiques publiques dont elles ont la charge avec celles menées par les collectivités territoriales. Ainsi les directions régionales devront favoriser la mise en place de diagnostics et de réponses partagées avec les collectivités territoriales.

b) Co-construire avec le niveau départemental

Pour que la mise en œuvre de ces politiques soit cohérente, équilibrée sur l'ensemble du territoire, et pleinement effective, une co-construction collégiale de cette stratégie avec le niveau départemental apparaît indispensable. L'existence de deux niveaux, régional et départemental chacun à la fois chargé de missions stratégiques et de missions de mise en œuvre rend nécessaire la co-construction d'une stratégie territoriale. C'est au sein du **collège des directeurs en région** qui se réunit régulièrement autour du directeur (rice) régional(e) que se met en œuvre ce processus de co-construction.

C. Proposer au préfet un cadre d'action adapté aux orientations stratégiques définies pour le territoire en décrivant les priorités et les modalités de leur mise en œuvre.

La nouvelle dimension des régions, la montée en puissance de certaines missions (asile et hébergement, prévention de la radicalisation, service civique...) ou de demandes de contributions de nature interministérielles, et le rôle de pilotage renforcé reconnu aux préfets, sont autant d'éléments qui incitent à une coordination renforcée du réseau.

Dans ce contexte, les DR(D)JSCS jouent un rôle d'appui essentiel pour l'autorité préfectorale. Il leur revient de démontrer pleinement leur importance et de se positionner comme l'échelon de compétences et d'expertise indispensable, tant pour le préfet de région que pour le préfet de département. L'interdépartementalité est l'une des voies qui peut être choisie pour ce rôle d'appui ou en tant que modalité de réponse à l'exercice de certaines missions.

Il est donc nécessaire que les directions régionales, sur la base d'un dialogue nourri et équilibré, soient en mesure de travailler avec le préfet à la construction d'une vision partagée du territoire. Il revient aux directeurs régionaux d'articuler les politiques nationales portées par les administrations centrales dont ils ont la charge et les choix faits par l'autorité préfectorale représentant l'Etat en région.

Les directions régionales sont d'autant plus en mesure de réussir cette cohésion que leur stratégie régionale est le résultat d'une co-construction avec le niveau départemental qui garantit la territorialisation efficiente des politiques publiques.

Ces éléments constituent les trois axes de la consolidation du réseau JSCS et les trois dimensions des nouvelles DR(D)JSCS. Ces orientations se traduisent par le renforcement de la capacité stratégique des DR et par deux orientations opérationnelles prioritaires :

- a) les DR doivent assoir leur légitimité en matière d'animation et de coordination régionales, notamment vis-à-vis des DDCS(PP) qui peuvent arguer de leur proximité de terrain. Pour cela, un renforcement de pôles de compétences et d'expertise, notamment à travers les missions d'observation, est nécessaire pour permettre à la DR d'apporter une plus-value visible au niveau départemental. De plus, les DR, de par leurs fonctions d'animation des réseaux d'acteurs et la présence de certaines catégories d'agents sur le terrain disposent des conditions leur permettant d'éclairer qualitativement les données issues de l'observation par des remontées de terrain et de développer une fonction « d'écoute territoriale ».
- b) les directions régionales doivent être en mesure de formuler un diagnostic global pour leur territoire et de proposer une vision d'ensemble qui soit porteuse de sens qu'elles justifient par des éléments d'objectivation: outils d'évaluation et de suivi, d'adéquation missions-moyens.

- c) Les directions régionales sont également chargées de veiller à la cohérence des ressources et d'évaluer la performance des politiques publiques tant au niveau de leur efficacité que des conditions de leur mise en œuvre que ce soit en matière d'adéquation mission-moyens, de GPEC, ou bien encore en termes d'analyses et de simplifications des processus de travail. L'évolution du contexte et la diversification des enjeux et des organisations impactent fortement les missions des équipes qui requièrent désormais davantage de compétences en matière d'animation et de développement de politiques publiques, de partenariats, de transversalités.

Un modèle de construction partagée à deux niveaux

La construction de la stratégie régionale repose en premier lieu sur la capacité des niveaux régional et départemental à dialoguer tout au long de l'année.

La réalité des territoires, leurs enjeux et leurs besoins, constitue la pierre angulaire de cette construction. Un échange continu entre le DR(D)JSCS et les DDI doit ainsi conduire à identifier les besoins et les potentialités de l'ensemble du territoire ainsi qu'à définir l'allocation des ressources disponibles, base sur laquelle une stratégie régionale pourra être construite.

La position de la DR(D)JSCS lui donne en effet vocation à formuler à partir de ces éléments un diagnostic régional et à proposer une analyse globale du territoire. Elle est d'autant plus pertinente pour assurer ce rôle qu'elle dispose de compétences d'expertise et d'outils qui appuient cette analyse.

Sur cette base, des travaux d'arbitrage s'engagent et conduisent à opérer des choix. C'est là tout le sens de la notion de « stratégie » qui consiste à construire différentes options en fonction d'un scénario anticipé et à sélectionner celles qui apparaissent les plus rationnelles et adaptées.

le collège des directeurs de la région (CDR) devient désormais l'instance informelle de dialogue multilatéral des directeurs JSCS pouvant porter à la fois sur des thématiques métier et des thématiques fonction support.

La présence du directeur(rice) régional(e) au sein du comité de l'administration régionale légitime son rôle d'animateur régional des politiques publiques de son champ d'intervention JSCS et le situe au cœur d'une interministérialité à laquelle il contribue.

Le dialogue avec le niveau départemental et les choix qui en découlent sont ainsi le corps du Document Stratégique Régional (DSR) mais aussi du programme régional inspection-contrôle (PRICE).

En effet, le DSR, partant de la DNO qui retrace les priorités des ministères sociaux en matière de politiques publiques, doit être le document qui explique comment la DR(D)JSCS met en œuvre ces priorités nationales de manière adaptée et efficace, c'est-à-dire en tenant compte de la réalité territoriale.

Pour ce faire, le DSR doit être dynamique, c'est-à-dire présenter des politiques sous forme de choix justifiés selon deux axes :

-en fonction des priorités nationales

-en fonction du contexte territorial

Le DSR consiste ainsi à proposer des priorités régionales en vue de mettre en œuvre le plus efficacement possible les politiques nationales sur l'ensemble de son territoire.

Les choix effectués font ensuite l'objet d'un échange avec le préfet de région et les DAC dans le cadre des conférences stratégiques. Ces conférences doivent permettre aux différents acteurs de dialoguer mais aussi plus spécifiquement à la DR(D)JSCS de présenter ses choix auprès des deux autorités dont

elle relève et, le cas échéant, au préfet et aux DAC de rappeler leurs priorités et de proposer des éléments d'ajustement.

Ce dialogue doit ainsi favoriser la construction d'une stratégie régionale efficiente et concertée lors du lancement de la stratégie de l'Etat en région par le préfet.

Le PRICE définit quant à lui les priorités du champ JSCS en matière d'inspection-contrôle et d'évaluation, mission régaliennne. Il est préparé par le responsable de la mission régionale ICE en lien avec les responsables départementaux, à partir d'outils partagés d'observation voire d'analyse des risques nécessaires à l'objectivation des choix d'ICE opérés, et vise une mise en œuvre efficiente de la politique de contrôle sur l'ensemble du territoire régional.