

CTP des DDI du 17 mars 2011

Missions des directions départementales interministérielles

Pour faire suite à la demande exprimée par le Premier ministre lors du Conseil des ministres du 23 juin dernier, le secrétariat général du Gouvernement a constitué le 30 juillet 2010 trois groupes de travail relatifs aux missions des directions départementales interministérielles (DDT(M), DDCS, DDPP). Ces groupes de travail, pilotés par le directeur, adjoint au secrétaire général du Gouvernement et composés de représentants des ministères, de la DGME, de préfets et de directeurs régionaux et départementaux, ont procédé à un examen critique des missions des DDI.

La réflexion a été conduite en associant étroitement l'analyse des missions et l'analyse des moyens, le terme moyen étant entendu de manière générale comme renvoyant aux effectifs compétents. Elle a compris plusieurs phases successives : état des lieux, diagnostic et propositions.

Les travaux ont permis, d'une part d'établir un diagnostic partagé des difficultés rencontrées par chaque type de DDI quelques mois après leur création et ils ont abouti, d'autre part, à un ensemble de propositions destinées à clarifier ou améliorer le fonctionnement de ces nouveaux services départementaux.

a. Propositions pour les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM)

Les travaux au sein de ce groupe ont mis en évidence un besoin de clarification, notamment sur l'évolution à terme des missions de ces DDI et sur l'articulation des compétences entre le niveau départemental et le niveau régional.

Les propositions du groupe de travail sur les missions des DDTM portent sur cinq points :

- les missions prioritaires qui nécessiteront des moyens renforcés,
- les missions ayant vocation à se réduire ou disparaître (effets des mesures de simplification, évolution programmée des missions d'ingénierie publique concurrentielle...);
- les missions pouvant faire l'objet, dans leurs modalités d'exercice, d'une modularité régionale sur la base d'orientations nationales,
- les ajustements possibles entre les échelons régionaux et départementaux,
- les mesures générales de simplification susceptibles d'être mises en oeuvre.

Ces propositions constituent, pour l'essentiel, la synthèse des évolutions déjà engagées dans le cadre de décisions gouvernementales ou législatives : mise en œuvre de la RGPP, Grenelle de l'environnement, loi de modernisation de l'agriculture.

Les spécificités des questions relatives à la mer ont fait l'objet d'un sous-groupe *ad hoc*.

b. Propositions pour les directions départementales de la protection des populations (DDPP)

Le groupe de travail sur les missions des DDPP a analysé un nombre circonscrit de sujets.

Des démarches destinées à accompagner la création de ces nouveaux services ont d'ores et déjà été engagées par les deux ministères concernés (alimentation et consommation): coordination des compétences en matière d'inspections sanitaires dans les abattoirs, réflexion sur le recours à des formules de délégation de missions en matière de sécurité sanitaire.

Les travaux du groupe ont d'ores et déjà permis deux avancées : l'envoi aux préfets d'une instruction du secrétaire général du Gouvernement¹ précisant les conséquences des nouvelles règles de partage des compétences dans le domaine de l'aménagement commercial et l'élaboration d'une présentation, destinée aux préfets de région, de la méthode objective de la répartition des effectifs de la CCRF entre le niveau régional et le niveau départemental.

¹ Instruction nationale du secrétaire général du Gouvernement n°1638/10/SG du 17 décembre 2010

Les travaux se poursuivront sur plusieurs points techniques, notamment en matière d'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement.

Enfin, des avancées ont été faites dans le domaine de la coordination du pilotage des contrôles alimentaires (sécurisation de l'enregistrement des données de contrôle, clarification des compétences partagées et des interventions conjointes, formations communes, concertation sur les instructions, instructions communes sur les contrôles alimentaires en remise directe lors des opérations saisonnières, rédaction concertée du plan national des contrôles officiels pluriannuels). Plusieurs actions, non encore abouties, sont également engagées dans ce domaine (document unifié pour la notification des alertes, point d'entrée unique, rapprochement des organisations qualité des réseaux,...).

c. Propositions pour les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS)

La diversité des missions des DDCS (jeunesse, sports, politique de la ville, logement, lutte contre la drogue et la toxicomanie, cohésion sociale, droits des femmes), le nombre d'acteurs concernés et les effets de la recomposition du champ sanitaire et social ont mis en évidence la complexité de la situation de ces nouvelles directions.

La double question de l'adéquation entre les missions et les moyens de ces directions et de la répartition des compétences entre l'échelon départemental et l'échelon régional a été au cœur des travaux.

De nombreuses propositions ponctuelles de réaménagement des missions, entre le niveau régional et le niveau départemental ou entre services de l'Etat et services des ARS ont été examinées. Elles doivent encore faire l'objet d'arbitrages.

La mise en œuvre des politiques liées au handicap appelle une réponse adaptée, du fait de l'imbrication des responsabilités des ARS, des services déconcentrés de l'Etat et des services relevant des collectivités territoriales. Les ministères sociaux préparent sur ce sujet, avec le ministère de l'intérieur, des propositions spécifiques.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la démarche envisagée pour l'exploitation des résultats de ces travaux est la suivante :

- Ces propositions ont vocation, après arbitrages, à servir de feuille de route pour orienter les actions des services et leur articulation sur le terrain. Elles seront mises en œuvre par différents vecteurs selon leur nature: adaptation réglementaire lorsque cela est nécessaire, circulaires, décisions ad hoc. Leur mise en œuvre relèvera des ministères concernés, sous l'égide du SGG.
- Le secrétariat général des ministères sociaux mettra en place, dans un cadre interministériel, un plan d'actions spécifique qui constituera un appui particulier aux DDCS.
- La mise en œuvre de ces propositions fera l'objet d'un suivi interministériel.

L'ensemble de ces travaux conduit à réaffirmer l'importance du niveau départemental et de son articulation avec le niveau régional.

CTP des DDI du 17 mars 2011

Mutualisation des fonctions support dans les services déconcentrés de l'Etat

La mutualisation des fonctions support est un axe important de la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat. La présente note a pour objet de présenter les objectifs de la mutualisation des fonctions support ainsi que les démarches qui ont d'ores et déjà pu être engagées.

Les projets de mutualisation s'inscrivent dans les objectifs de rationalisation des coûts et d'amélioration de la qualité de service fixés par la révision générale des politiques publiques (RGPP), rappelés notamment par le conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010. Leurs modalités d'établissement sont précisées à l'article 23-1 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets.

La démarche de mutualisation repose sur la recherche d'une meilleure utilisation des moyens et d'une meilleure qualité du service apporté par les fonctions support. Elle repose également sur le principe d'un bénéfice équilibré des projets entre services concernés, qui doivent tous trouver avantage à cette mutualisation.

La mise en œuvre de ces mutualisations repose sur deux outils : l'instance nationale interministérielle de suivi des projets de mutualisation et les schémas régionaux et départementaux de mutualisation.

I- Instance nationale interministérielle de suivi des projets de mutualisations

Par une note du 30 juillet 2010 (note n°1062/10/SG), le secrétaire général du Gouvernement a prévu la création d'une instance nationale interministérielle de suivi des projets de mutualisations.

L'instance « mutualisations » est un lieu de réflexion et de discussion sur les principes généraux des mutualisations. Elle permet l'examen de certains projets qui semblent poser des difficultés et l'identification des solutions à écarter (obstacles juridiques, budgétaires, statutaires...). Elle a également vocation à aider les acteurs de terrain en dégagant les bonnes pratiques ou en identifiant des solutions concrètes.

L'instance, qui se réunit mensuellement depuis le mois d'octobre 2010, a d'ores et déjà pu définir un certain nombre d'orientations suite à l'examen des projets qui lui ont été soumis, notamment dans le domaine juridique, pour ce qui concerne les agents chargés de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (ACMO), la médecine de prévention et les prestations de service social.

L'instance « mutualisations » fonctionne par la recherche de consensus à travers les échanges, le débat, la recherche de solutions et le constat d'accords ou de désaccords. Elle n'a pas vocation à examiner systématiquement tous les projets de mutualisation. En revanche, elle a vocation à examiner tous les schémas régionaux, après consultation du comité d'administration régionale (CAR), ainsi que les projets qui, en raison de leur importance, de leurs difficultés particulières ou de leur caractère exemplaire, doivent faire l'objet d'une analyse spécifique. Dans l'attente de la réception des schémas régionaux, les projets ayant un impact en terme de ressources humaines seront examinés par l'instance.

II- Schémas régionaux et départementaux de mutualisation

Dans sa circulaire du 13 décembre 2010, le Premier ministre a souligné la nécessité de «développer les mutualisations interministérielles locales dès lors qu'elles génèrent des économies de moyens ou une meilleure qualité de service ».

Par cette même circulaire, il demande aux préfets de région de transmettre un schéma régional de mutualisation, ainsi que les schémas départementaux correspondants, au secrétaire général du Gouvernement, avant le 30 juin 2011, pour examen par l'instance interministérielle de suivi des mutualisations.

Sur la base des travaux conduits dans trois régions pilotes (Nord-Pas-de-Calais ; Pays de la Loire et Bourgogne), de novembre 2010 à février 2011, avec l'appui de l'équipe projet de la direction générale de la modernisation de l'Etat, l'instance interministérielle a élaboré un guide à l'attention des préfets, dont les grands principes sont développés ci-après, afin de répondre aux deux questions suivantes : qu'est-ce qu'un schéma régional de mutualisation et comment construire un schéma régional de mutualisation ?

1) Qu'est-ce qu'un schéma régional de mutualisation ?

Le schéma régional de mutualisation a pour objectif de décrire les orientations de chaque région en matière de mutualisation des fonctions support des administrations déconcentrées de l'Etat. Il fixe ainsi le cadre dans lequel seront élaborés et mis en œuvre les projets de mutualisations dans la région. Il s'inscrit dans un objectif d'amélioration de l'efficacité des fonctions supports et de la qualité du service (professionnalisation, systématisation des processus...), notamment par une démarche de partage de bonnes pratiques et de moyens entre les administrations de l'Etat.

Les services susceptibles d'être inclus dans le périmètre du schéma régional sont répartis en trois cercles :

- 1- les services placés sous l'autorité directe du préfet, à envisager de manière systématique;
- 2- les services mettant en œuvre les missions mentionnées à l'article 33 du décret du 29 avril 2004 ou dont les budgets opérationnels de programme (BOP) support ne sont pas arrêtés en comité de l'administration régionale (CAR) par le préfet de région mais relevant des schémas en application des dispositions de l'article 23-1 du décret du 29 avril 2004 modifié ;
- 3- les services et établissements publics de l'Etat, ne relevant pas de l'article 23-1 mais pouvant entrer dans le champ élargi des schémas.

Pour ces deux derniers cas, l'intégration des services dans le périmètre du schéma régional se fera au cas par cas, sur la base du volontariat, en tenant compte notamment de la nature des missions et des situations locales.

Il convient de noter que le schéma régional n'a pas vocation à inclure nécessairement tous ces services. Il n'est pas non plus nécessairement limité au périmètre des administrations concernées par la réforme de l'administration territoriale de l'Etat. Le périmètre des services concernés et des fonctions donnant lieu à projet de mutualisation sera défini au niveau de chaque région par le préfet, en fonction de la situation locale et des opportunités et gains à attendre des mutualisations.

Le schéma régional de mutualisation devra spécifier le positionnement des projets de mutualisation envisagés sur trois axes d'analyse : le périmètre géographique de la mutualisation, le périmètre ministériel de la mutualisation et le niveau d'intégration de la mutualisation le plus pertinent.

S'agissant du niveau d'intégration de la mutualisation, quatre grands types de mutualisation ont été identifiés.

1. et 2. Les mutualisations de type « mise en réseau structuré » et les mutualisations de type « coordination centralisée » :

- ces deux types de mutualisations supposent un maintien des compétences au sein des services, avec mise en place éventuelle d'une structure d'encadrement ou de pilotage.
- Elles n'impliquent pas de mouvement d'agents et peuvent s'adosser aux outils budgétaires existants.
- En ce sens, elles ne nécessiteront pas d'examen détaillé par l'instance nationale interministérielle de suivi.

3. Les mutualisations de type « structure d'appui mutualisée » :

- ces structures réalisent une partie d'une tâche pour le compte d'autres structures, bénéficiaires de la prestation, et assurent le pilotage de l'autre partie de la tâche qui demeure réalisée par les structures bénéficiaires.
- Ces structures peuvent être adossées à un service préexistant ou bien correspondre à la création d'une structure ad hoc.
- Elles nécessitent la mise en place d'outils budgétaires et de contrats de services et peuvent nécessiter le mouvement d'agents, soumis, le cas échéant, à un accord préalable des ministères selon les règles en vigueur.
- Les agents de la structure d'appui mutualisée peuvent être localisés sur un même site ou sur des sites différents.

4. Les mutualisations de type « centre de services » :

- ces structures réalisent l'intégralité d'une tâche pour le compte d'autres structures bénéficiaires de la prestation.
- Ces centres de services peuvent être soit des structures existantes, reprenant, pour le compte des autres, l'exécution de l'intégralité d'une tâche, soit des services interministériels créés spécifiquement à cette fin.
- Elles nécessitent la mise en place d'outils budgétaires et de contrats de services et peuvent nécessiter le mouvement d'agents, soumis, le cas échéant, à un accord préalable des ministères selon les règles en vigueur.
- Leur mise en œuvre nécessite des modifications plus substantielles justifiant une attention particulière dès lors que des agents polyvalents sur plusieurs fonctions sont concernés.
- Les agents du centre de service peuvent être localisés sur un même site ou sur des sites différents.

2) *Comment construire un schéma de mutualisation ?*

Plusieurs règles, conditions de succès et potentielles bonnes pratiques, susceptibles d'être retenues dans la construction d'un schéma de mutualisation, ont été identifiées au cours des travaux conduits avec les régions pilotes.

a) Articuler le schéma régional avec les projets de mutualisation ministériels ou interministériels déjà engagés.

b) Articuler schéma régional et schémas départementaux : le schéma régional fixe le cadre dans lequel devront s'intégrer les schémas départementaux. Outre les règles de mise en œuvre et les principes de mutualisation retenus, le schéma régional reprend l'ensemble des projets d'échelle régionale ou interdépartementale. Les schémas départementaux comprendront les projets déployés ou envisagés dans le département.

c) Identifier les avantages et les coûts de la mutualisation : une analyse d'impact mesurant les avantages escomptés et les coûts induits par la mutualisation doit être conduite.

d) Garantir la qualité de service : des contrats de service devront être définis pour tout projet de mutualisation de type « structure d'appui mutualisée » ou « centre de services », afin de formaliser la relation « client / prestataire de service ».

e) S'appuyer sur les outils de mutualisation pertinents : le guide rappelle ainsi les outils juridique, RH ou budgétaires existants pouvant être mobilisées, leurs modalités d'utilisation, leurs avantages et leurs limites selon le type de mutualisation.

f) Garantir l'équité et la traçabilité des contributions ministérielles : le schéma régional devra donner une visibilité des contributions de chaque ministère aux mutualisations, pour les différents projets de la région, y compris ceux relevant des schémas départementaux et des futurs services départementaux interministériels des systèmes d'information et de communication.

g) Animer la conduite du changement : le guide rappelle qu'un dialogue social de qualité et une bonne écoute des partenaires sociaux constituent des conditions indispensables à la bonne mise en place des mutualisations, dès le stade de l'élaboration des schémas.

Le schéma régional précisera les modalités de dialogue social et de communication à destination des agents à mettre en œuvre lors de l'élaboration et du déploiement des projets.

Ces démarches doivent permettre d'expliquer le sens des projets de mutualisations, pour qu'il soit compris par les agents, de faire partager les enjeux de ces projets afin de favoriser leur appropriation, et de permettre l'expression des agents à tous les niveaux de l'organisation pour les rendre acteurs du changement.

h) Suivre quelques étapes jugées importantes dans la réalisation du schéma : le travail conduit dans les trois régions pilotes a permis d'identifier quelques étapes méthodologiques essentielles : mettre en place une gouvernance de projet en charge du suivi de l'élaboration du schéma et de sa validation avant examen en CAR, identifier un responsable « porteur » pour chaque projet de mutualisation et, enfin, prévoir la participation de l'ensemble des administrations concernées à l'élaboration des projets.

i) Analyser les résultats, tant qualitatifs que quantitatifs, de chacun des projets de mutualisation : ils devront faire l'objet d'une évaluation dans un délai de un à trois ans suivant leur mise en œuvre. Le schéma régional rappellera ce principe et précisera les modalités d'évaluation, selon le type de projets.

III. Calendrier

Le guide de construction des schémas de mutualisation reprenant l'ensemble des éléments présentés ci-dessus sera diffusé aux préfets avant fin mars.

L'instance nationale interministérielle examinera en juillet les schémas transmis avant le 30 juin et identifiera, dans ce cadre, les projets sur lesquels elle souhaitera se prononcer avant qu'ils ne soient mis en œuvre.

Une attention particulière sera portée dans ce cadre aux projets ayant une incidence juridique, budgétaire ou relative à l'affectation d'agents.