

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 dégageant 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.