



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

**REFORME
DE L'ADMINISTRATION DEPARTEMENTALE
DE L'ETAT**

**ELEMENTS DE METHODE
POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA PREMIERE PHASE
(JUILLET - NOVEMBRE 2008)**

Le 28 juillet 2008

PREAMBULE

—

Le présent guide constitue la base des « éléments complémentaires de méthode » à l'intention des préfets de région et de département annoncée par l'instruction du Premier ministre n° 5316/SG du 7 juillet 2008 pour leur permettre d'engager le processus de la réforme de l'organisation départementale de l'Etat.

Il a été réalisé sous l'égide de la mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (MIRATE) par l'inspection générale de l'administration, avec le concours de la direction générale pour la modernisation de l'Etat (DGME) et de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Ce document concerne la première phase de la démarche de réorganisation de l'administration départementale de l'Etat qui s'achèvera, fin novembre, par l'envoi par les préfets de région au Premier ministre, au ministre de l'intérieur et au ministre du budget des esquisses d'organisation des services de l'Etat élaborées par les préfets de département.

Il précise le contenu des documents attendus et apporte des éléments de méthode pour leur élaboration. Au-delà de la proposition répondant à l'instruction du Premier ministre, les éventuelles suggestions que les préfets souhaiteraient ajouter seront examinées avec attention.

Ce guide a aussi pour objectif d'explicitier l'interministérialité du processus de réflexion et de concertation. Il permet d'harmoniser les pratiques sans méconnaître la nécessaire adaptation de la conduite de ce type de projet aux réalités locales ni la coordination à exercer par les préfets de région.

Il se compose de deux parties :

- la première comporte des recommandations générales concernant la conduite du changement ;
- la seconde rassemble des fiches pratiques utilisables dans le cadre des travaux de réflexion locaux.

La MIRATE et le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales sont, par ailleurs, à la disposition des préfets pour les accompagner dans la mise en œuvre de l'instruction du Premier ministre. Ils engagent dès à présent la conception des mesures qui devront être prises au niveau national pour rendre possible le nouveau schéma d'organisation de l'administration territoriale.

Serge LASVIGNES

Secrétaire général du Gouvernement

Table des matières

I.	RECOMMANDATIONS GENERALES POUR LA PREMIERE PHASE	2
A.	LES OBJECTIFS ET LE DEROULEMENT DE LA PREMIERE PHASE	2
1.	<i>Etape n°1 : le lancement et le cadrage de la démarche</i>	3
2.	<i>Etape n°2 : le diagnostic territorial, la définition des missions et l'identification des métiers</i>	4
3.	<i>Etape n°3 : l'établissement de l'esquisse d'organisation (macro-organigramme)</i>	5
B.	LA CONDUITE DU PROJET SUR LE PLAN DES RESSOURCES HUMAINES	6
1.	<i>Mettre en place un « correspondant RH » pour animer le réseau des gestionnaires de personnel</i>	6
2.	<i>Veiller à la qualité du dialogue social</i>	6
3.	<i>Réfléchir à l'organisation de la GRH dans le département</i>	7
4.	<i>Prévoir un dispositif d'écoute</i>	7
5.	<i>Anticiper les besoins en compétences des nouvelles directions</i>	7
6.	<i>Préparer l'harmonisation des conditions de travail</i>	7
C.	LES POINTS DE VIGILANCE	8
II.	FICHES TECHNIQUES	9
A.	FICHE N° 1 : PRINCIPAUX TEXTES DE REFERENCE.....	9
1.	<i>Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP)</i>	9
2.	<i>Instructions du Premier ministre</i>	9
3.	<i>Note du secrétaire d'Etat à l'outre-mer</i>	9
4.	<i>Documentation de la DGAFP</i>	9
5.	<i>Documentation de la MIRATE</i>	9
B.	FICHE N° 2 : LA CONCERTATION AVEC LES ORGANISATIONS SYNDICALES ET AVEC LES AGENTS	10
1.	<i>La consultation informelle des partenaires sociaux</i>	10
2.	<i>La consultation de chacun des comités techniques paritaires compétents</i>	10
3.	<i>La consultation conjointe de CTP relevant de plusieurs départements ministériels</i>	10
4.	<i>La consultation de groupes « miroirs »</i>	12
C.	FICHE N° 3 : LA COMMUNICATION	13
1.	<i>En interne</i>	13
2.	<i>En externe</i>	13
D.	FICHE N° 4 : CONTEXTE ET ORIENTATIONS NATIONALES EN MATIERE DE MUTUALISATIONS	14
1.	<i>Les deux principaux types de mutualisation</i>	14
2.	<i>L'Agence des achats de l'Etat</i>	15
E.	FICHE N° 5 : EXEMPLE DE TABLEAU D'ANALYSE « MISSIONS » ET « ACTIVITES »	17
F.	FICHE N° 6 : MACRO-ORGANIGRAMME SYNTHETISANT L'ESQUISSE D'ORGANISATION	18

I. RECOMMANDATIONS GENERALES POUR LA PREMIERE PHASE

A. Les objectifs et le déroulement de la première phase

Le présent guide traite de la première phase de la mise en œuvre de la réorganisation définie par l'instruction du Premier ministre du 7 juillet 2008 (partie IV, A.). Cette phase correspond au premier cadrage du projet, conformément à l'organisation arrêtée par le comité de modernisation des politiques publiques (CMPP), le 11 juin, et par la circulaire du 7 juillet.

L'ensemble de la démarche de réorganisation s'étendant jusqu'au 31 décembre 2009, cette première phase qui s'achève fin novembre 2008 consiste à élaborer, de manière concertée et interministérielle, l'esquisse de l'organisation départementale.

Elle a débuté par l'information générale des responsables des services, des représentants du personnel et des agents. Une information large et directe permet en effet aux services et aux agents de se situer dans la démarche et de connaître les principes d'organisation cible définis sur le plan national (*cf.* fiche n° 1 sur la documentation de référence et le diaporama diffusé par la MIRATE).

La première phase vise à adapter le schéma cible d'organisation au contexte local, les adaptations pouvant concerner :

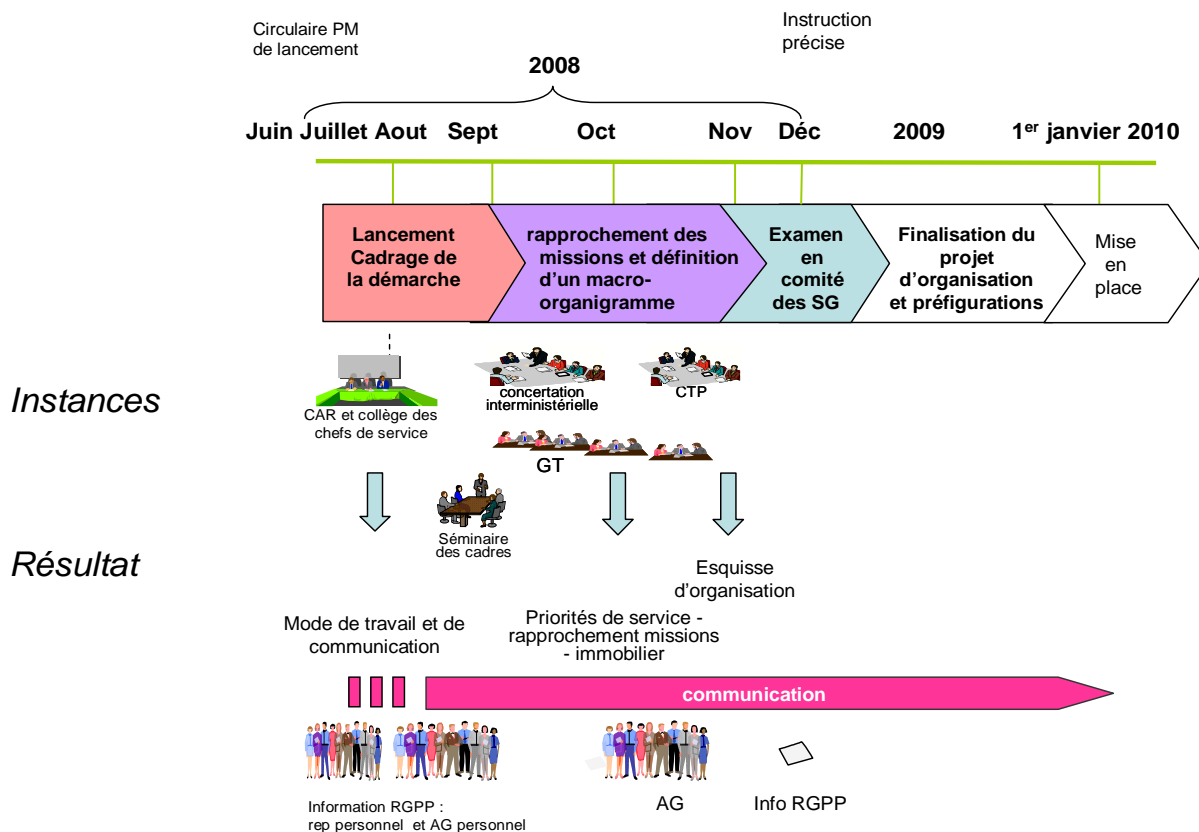
- le choix d'un schéma à trois directions départementales si l'importance démographique ou les enjeux en matière de politique de la ville ou de cohésion sociale le justifient ;
- la détermination des contours entre services de la préfecture et services des nouvelles directions départementales, par l'adjonction d'éléments de la préfecture à ces nouvelles directions ou par l'ajout à la préfecture d'éléments actuellement en service déconcentré ;
- la rationalisation de l'implantation immobilière des services de l'Etat.

Il est rappelé que certains départements ou régions à particularité institutionnelle feront l'objet d'un travail spécifique conjoint ou complémentaire avec les administrations centrales (Ile-de-France, Corse, outre-mer). De même, la présence de services propres à certains départements, comme les services des affaires maritimes dans les départements côtiers, pourront requérir des adaptations. A l'inverse, l'organisation proposée doit demeurer conforme aux règles communautaires et internationales en matière de sécurité sanitaire de l'alimentation.

Cette première phase de la démarche de réorganisation comprend trois étapes successives :

- le lancement et le cadrage de la démarche ;
- le diagnostic territorial, la définition des missions et l'identification des métiers ;
- l'établissement de l'esquisse d'organisation.

Le déroulement de ces étapes doit être adapté dans les **départements d'outre-mer** qui sont aussi des régions : les étapes n° 1 et n° 2 seront respectées en intégrant l'articulation entre le niveau régional et le niveau départemental. Sur ce point, les propositions des préfets sont attendues à la fin du mois d'août 2008. Elles alimenteront la réflexion d'un groupe de travail interministériel spécifique, piloté par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, à l'automne. L'esquisse d'organisation (étape n°3) sera élaborée en relation avec ce travail.



1. Etape n°1 : le lancement et le cadrage de la démarche

La première étape porte sur la concertation entre les responsables de l'administration dans le département pour définir le sens de la nouvelle organisation et préparer le déroulement du projet.

Les représentants des directions départementales existantes, du SDAP, des groupes de subdivisions des DRIRE, et de l'unité départementale de la CCRF seront associés à la démarche puisque, dans la future organisation, soit, elles seront incluses dans les nouvelles directions départementales, soit, leur activité pourra être coordonnée par celles-ci.

S'agissant du **sens de la réforme**, il conviendra de formuler les réponses aux questions suivantes :

- quelles améliorations attendre de la réorganisation ?
- comment travailler mieux ensemble ?
- comment associer les partenaires et les agents (type de communication, contenu, calendrier) ?

Le bon **déroulement du projet** suppose :

- de définir les structures de pilotage et de concertation (comité des chefs de service, commission interministérielle de concertation...);
- d'identifier les facteurs de succès et des risques ;
- de déterminer les modes de travail (groupes de travail, séminaire...);

- d'élaborer un rétro-calendrier pour être prêt fin novembre, précisant les étapes de concertation formelles et de validation (présentation au CAR) ;
- de prévoir les modalités de communication tout au long du projet (lettre, site d'information, réseau de référents...).

Un **séminaire interministériel** local « hors les murs » avec les chefs de service pourrait être organisé pour engager cette étape. Les modalités pratiques de la concertation interministérielle à l'échelle locale pourront être précisées à cette occasion (*cf.* fiche n° 2).

A ce stade, où les préfigureurs ne sont pas encore être nommés (*cf.* procédure prévue par la circulaire du Premier ministre), il vous appartient de désigner un correspondant à même d'animer ces groupes de travail : sous-préfet d'arrondissement, préfigureur de DDEA, directeur ayant une expérience reconnue...

Enfin, des **outils communs de communication** doivent être définis par le préfet et les chefs de services déconcentrés. Il est souhaitable de combiner les différents outils disponibles afin d'assurer l'information la plus complète possible des agents de diverses catégories et de l'ensemble des échelons hiérarchiques, sans omettre l'encadrement intermédiaire (*cf.* fiche n° 3).

2. Etape n°2 : le diagnostic territorial, la définition des missions et l'identification des métiers

La deuxième étape doit permettre **l'appropriation de la démarche de changement** par l'ensemble des services concernés. Elle consiste à identifier les politiques publiques prioritaires dans le département, à définir les missions des différents services et à étudier les rapprochements possibles.

Cette réflexion s'appuiera sur les **diagnostics territoriaux existants** qu'il conviendra d'actualiser. Les préfets pourront utiliser aussi le tableau des effectifs présents dans leur département au 31 décembre 2007 (*cf.* fiche n°1).

La réussite de cette étape passe par l'expression collective de cultures et de savoir-faire différents des services. Cette étape d'acculturation réciproque est essentielle pour la réussite de la démarche et son appropriation par les différents services.

Il s'agit de partir de l'activité existante et des diverses analyses territoriales récentes pour :

- déterminer les enjeux prioritaires du département, les activités prioritaires ou en croissance ;
- repérer les activités connexes entre les différents services et les compétences correspondantes ;
- identifier les points de rapprochement possibles ;
- préciser les compétences et métiers exercés ;
- identifier les atouts et les difficultés des rapprochements envisageables.

Dans l'attente de précisions sur les outils budgétaires facilitant la mutualisation sur le plan local, il conviendra d'en **rester aux orientations générales en matière de mutualisation interservices** (existence d'un service gestionnaire mutualisé au sein des nouvelles directions départementales, rôle du service de soutien des préfetures, rapprochements immobiliers envisageables) – *cf.* fiche n°4 sur le contexte et les orientations nationales en la matière.

Une analyse globale de la compatibilité ou de l'incompatibilité des systèmes d'information, de messagerie, de bases de données sera utile pour le passage à la phase opérationnelle ultérieure. La MIRATE mobilisera les administrations centrales pour étudier les solutions à apporter aux difficultés qui se poseront.

Les objectifs de cette étape conduiront à **privilégier le débat interministériel** par rapport à des discussions internes à chaque service :

- groupes de travail interservices par regroupement cible (DD territoire, DD population et cohésion sociale), par thème (immobilier, ressources humaines, fonctions support...) - *cf.* exemple de tableau de recensement des missions/activités en fiche n° 5 ;
- groupes « miroirs » associant les agents de plusieurs services (*cf.* fiche n° 2) ;
- communication sur les points d'étape (réunions, réunions interservices, lettre électronique... *cf.* fiche n° 3).

Comme le prévoit l'instruction du Premier ministre, les DDEA constitueront le socle des futures directions départementales des territoires. Il convient donc de ne pas reprendre les travaux de rapprochement déjà réalisés mais de valoriser ceux-ci dans la démarche d'ensemble désormais engagée. Selon la situation du département, que la fusion soit réalisée, qu'elle ait été fortement engagée ou qu'elle soit seulement en préparation, vous adapterez l'organisation prévue par l'instruction technique interministérielle du 11 mars 2008 concernant la création des DDEA pour la réintégrer dans le processus général lancé par l'instruction du 7 juillet. Si la nécessité s'en faisait sentir, l'instruction technique pourrait être amendée.

A partir des missions prioritaires ainsi définies, **différentes hypothèses d'organisation** pourront être élaborées en tenant compte d'autres éléments de décision, tels que la continuité de certaines procédures, l'articulation nécessaire des métiers et des compétences, les solutions retenues dans les autres départements de la région ou les contraintes immobilières.

3. Etape n°3 : l'établissement de l'esquisse d'organisation (macro-organigramme)

L'esquisse d'organisation de chaque département qui sera transmise par le préfet de région au Premier ministre, au ministre de l'intérieur (avec copie au secrétariat général) et au ministre du budget, prendra la forme suivante :

- une note explicative des options choisies au regard du diagnostic territorial (trois à cinq pages) ;
- un schéma pour la préfecture et pour chaque direction départementale dont vous trouverez un modèle en fiche n° 6, chaque schéma étant accompagné d'une note explicative d'une page ;
- une fiche sur la question immobilière (deux pages au maximum) ;
- une fiche sur les systèmes d'information (deux pages au maximum).

L'esquisse d'organisation proposée sera conforme aux termes de la circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008. **Le schéma de base étant un schéma à deux directions départementales, la création d'une direction départementale de la cohésion sociale devra être précisément justifiée.**

Dans la mesure du possible et en fonction des informations dont ils disposeront, les préfets tiendront compte dans l'élaboration de leur esquisse d'organisation des évolutions prévisibles des effectifs qui seront décidées par les ministères.

L'hypothèse la plus adaptée aux enjeux prioritaires et aux attentes locales sera retenue **en concertation avec le préfet de région**. Les projets départementaux seront débattus en CAR.

L'esquisse d'organisation envisagée sera **présentée aux représentants du personnel** durant la deuxième quinzaine de novembre, selon la formule que les préfets jugeront la plus adaptée (CTP ministériels déconcentrés, réunion conjointe des CTP... cf. fiche n° 2).

Compte tenu des particularités institutionnelles des **collectivités d'outre-mer**, les préfets et hauts-commissaires d'outre-mer transmettront leurs premières propositions dès la fin du mois d'août au secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer (cf. note du secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer du 9 juillet 2008, en fiche n° 1).

B. La conduite du projet sur le plan des ressources humaines

La première phase du projet de réorganisation débouchera sur une esquisse d'organisation issue d'une cartographie des missions et des compétences. A l'issue de cette première phase et en fonction des directives du Premier ministre qui interviendront à la fin de 2008, une deuxième phase conduira à un organigramme détaillé et à l'affectation des agents.

Les actions décrites ci-après en matière de ressources humaines pourront toutefois être engagées pour préparer les changements organisationnels.

1. Mettre en place un « correspondant RH » pour animer le réseau des gestionnaires de personnel

Il conviendra de rechercher la mutualisation entre services pour choisir ce correspondant qui sera placé fonctionnellement auprès du préfet ou du secrétaire général. Les correspondants feront l'objet d'un appui spécifique de la part de la DGAFP.

Ce correspondant aura pour mission :

- d'identifier la problématique de gestion des ressources humaines (GRH) spécifique au département (exemple : déficit d'attractivité, « *turn over* »...);
- d'identifier les besoins en termes de compétences des nouvelles directions en les mettant en rapport avec celles qui sont disponibles ;
- d'identifier l'organisation actuelle de la GRH ;
- d'étudier les convergences en matière de gestion des ressources humaines lorsqu'elles sont possibles et de proposer d'éventuelles mutualisations.

Dans ce but, le correspondant prendra connaissance des études, des méthodes et des outils rappelés en fiche n° 1. C'est sur la base de ces éléments que le correspondant pourra engager ultérieurement des travaux de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

2. Veiller à la qualité du dialogue social

L'information et la concertation avec les représentants du personnel ainsi que la large association des agents sont des conditions indispensables du succès.

Pour la conduite du dialogue social, vous vous appuyerez sur les chefs de service. Vous établirez par ailleurs des modalités de concertation interministérielle formelle ou informelle (cf. fiche n° 2).

3. Réfléchir à l'organisation de la GRH dans le département

La réorganisation des services n'implique pas la remise en cause des relations verticales induites par la gestion des corps et la rémunération. Le réseau des gestionnaires RH veillera à préserver la qualité de la gestion statutaire qui est souvent partagée avec le niveau régional et avec le niveau national.

Il s'attachera à responsabiliser les nouveaux chefs de service qui doivent avoir une capacité d'action directe ou indirecte sur les actes de GRH à valeur ajoutée (affectation, promotion, rémunération, formation...). Cette déconcentration managériale est une orientation importante en matière de modernisation de la GRH.

4. Prévoir un dispositif d'écoute

Dans le cadre du dispositif de communication interne (*cf.* fiche n° 3), il pourra être utile de désigner des personnes référentes susceptibles d'écouter et de relayer de façon confidentielle les questions soulevées par les agents. Une attention particulière sera apportée au suivi des questions manifestant des inquiétudes personnelles des agents sur leur avenir. Les questions de portée générale seront transmises à la MIRATE (*cf.* fiche n° 1) pour que la DGAFP, en lien avec les ministères, puisse y apporter des réponses.

5. Anticiper les besoins en compétences des nouvelles directions

Les questions juridiques précises liées aux modalités d'affectation des agents seront précisées par circulaire avant la fin de l'année. Sur le processus d'affectation, il est important dès à présent d'identifier :

- les besoins en compétences liées aux missions (en utilisant le cas échéant le répertoire interministériel des métiers de l'Etat) ;
- la contribution actuelle de chaque agent à une politique publique ou à une fonction support.

Pour la suite du processus, afin de capitaliser les compétences acquises et dans la mesure du possible, la continuité des métiers et des fonctions de chacun devra être privilégiée. Cette recommandation ne doit cependant pas être entendue comme de nature à empêcher les projets de mobilité exprimés et les projets de mutualisation.

6. Préparer l'harmonisation des conditions de travail

Les thématiques transversales sur les questions de régime et de contraintes horaires, de locaux et de formation seront à aborder rapidement en visant une harmonisation par structure qui peut toutefois tenir compte des spécificités par « métier ».

* *

*

C. Les points de vigilance

Durant la première phase, la réflexion collective portera, notamment, sur les points suivants :

- amélioration de la connaissance réciproque des services, de leurs activités et de leurs métiers ;
- mise en lumière de convergences de missions et d'activités (« *ce que l'on fera mieux ensemble* ») ;
- regroupement des missions et activités réalisées par les divers services ;
- contraintes immobilières à prendre en compte dans le projet de regroupement des missions.

Le **positionnement des agents dans l'organigramme interviendra ultérieurement**, en privilégiant l'approche par « métiers-compétences », après examen des propositions par le comité des secrétaires généraux et dans le cadre d'une nouvelle circulaire du Premier ministre prévue pour fin décembre.

Les points d'attention de cette première phase porteront sur :

- l'implication des responsables des différentes directions ;
- le partage des éléments de langage entre les responsables des différentes entités ;
- la cohérence des informations diffusées par les divers chefs de service ;
- la respect des exigences communautaires et internationales spécifiques à certaines missions (en matière de contrôle de la sécurité alimentaire, notamment).

L'association de l'ensemble de la chaîne hiérarchique devra être recherchée à tous les stades de la démarche (participation aux groupes de travail, boîte à idées...) et la **réflexion interministérielle** sera privilégiée :

- interministérialité dans les différentes instances (équipe de projet, groupes de travail...).
- interministérialité dans les instances de concertation, formelles ou informelles (commission consultative mixte, groupe « miroir »... cf. fiche n°2).

La **communication sera continue** pendant toute la démarche de conduite du projet, notamment aux étapes clés, aussi bien en interne qu'en externe :

- interne, vers les cadres et les agents ainsi que vers les organisations syndicales ;
- externe, vers les partenaires (élus, organismes consulaires, administrés...).

Une **bonne coordination** et un échange de pratiques entre les départements permettront d'enrichir les démarches. La coordination des modalités de conduite de projet et d'association des personnels aux réflexions est assurée par le préfet de région (cf. circulaire du 7 juillet 2008).

II. FICHES TECHNIQUES

A. Fiche n° 1 : principaux textes de référence

1. Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP)

a) *Décisions du 4 avril 2008*

b) *Décisions du 11 juin 2008*

Sur <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr> Accueil / suivre les actions / les chantiers interministériels / fiche chantier / la modernisation de l'Etat local

2. Instructions du Premier ministre

- instruction du 19 mars 2008 : non publiée – jointe en fin de document
- instruction du 7 juillet 2008 :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019144117&dateTexte=&fastPos=1&fastReqId=778830265&oldAction=rechTexte>

3. Note du secrétaire d'Etat à l'outre-mer

- note du 9 juillet 2008, non publiée – jointe en fin de document.

4. Documentation de la DGAFP

- résultats de l'enquête de la MIRATE sur les effectifs au 31 décembre 2007 des services déconcentrés ; les préfets de département recevront ces données ou pourront les obtenir sur le site de la DGME, au début du mois de septembre.
- étude Bearing Point sur la fonction GRH en région Bourgogne ;
- guide méthodologique précisant notamment la méthode de GPRH interministérielle locale à partir des expérimentations conduites dans les départements de l'Eure et de Meurthe-et-Moselle ;
- rapport d'évaluation sur l'expérimentation des bourses régionales de Lorraine et de Champagne-Ardenne ;
- « boîte à outils » sur la RGPP-RH.

5. Documentation de la MIRATE

- diaporama diffusé aux préfets de région par voie télématique le 18 juillet 2008 ;
- coordonnées :

Mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'Etat
54 rue de Varenne 75700 PARIS
Tél. 01 42 75 55 01 – Télécopie 01 42 75 52 00
sec.yves.colcombet@pm.gouv.fr

B. Fiche n° 2 : la concertation avec les organisations syndicales et avec les agents

La circulaire du 7 juillet 2008 prévoit, à côté du processus d'information et de concertation en direction des agents, une information des représentants des personnels dès le début de la démarche. Ce processus sera organisé sur les bases suivantes.

1. La consultation informelle des partenaires sociaux

La consultation des syndicats affiliés aux huit organisations syndicales représentatives siégeant au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat (CGT, CFDT, FO, CGC, CFTC, UNSA, FSU et Solidaires) et de l'ensemble des syndicats représentés dans les instances de concertation instituées au niveau départemental pourra intervenir préalablement et en complément au dialogue social conduit au sein des comités techniques paritaires.

Cette concertation informelle peut être organisée au sein d'une réunion interservices de représentants du personnel qui se réunira régulièrement pour faire le point sur l'état d'avancement des travaux en cours.

2. La consultation de chacun des comités techniques paritaires compétents

Ces concertations seront engagées au niveau départemental et à tout niveau approprié, compte tenu des modalités d'organisation spécifique propres à chaque ministère. Elles porteront, conformément aux objectifs de la première phase, sur les principes de réorganisation.

3. La consultation conjointe de CTP relevant de plusieurs départements ministériels

Le deuxième alinéa de l'article 17 du décret n° 82-452 du 28 mai 1982, modifié en 2007, relatif aux comités techniques paritaires, permet une consultation conjointe des CTP :

« Lorsqu'il apparaît souhaitable que des questions communes à plusieurs services déconcentrés de même niveau, relevant de différents départements ministériels, soient examinées par la même instance, les comités techniques paritaires des services concernés peuvent être réunis conjointement par décision des ministres intéressés. Par la même décision, l'un des chefs de service déconcentré concernés est désigné pour présider la séance ».

La décision des ministres autorisant la réunion conjointe de tout ou partie de leurs CTP sur les questions relatives à la réorganisation territoriale de l'Etat, sous la présidence du préfet ou, à défaut, du chef de service déconcentré dont les effectifs sont les plus nombreux, fera prochainement l'objet d'une décision cosignée par l'ensemble des ministres dont relèvent les services départementaux et régionaux concernés.

La réunion conjointe ne peut concerner que :

- des services déconcentrés relevant d'un même niveau territorial, départemental ou régional ;
- l'examen d'une question commune à ces différents services dans le cadre de leurs attributions de droit commun.

Il s'agit d'une modalité de fonctionnement de ces instances et non de la création d'une instance spécifique en tant que telle. Ce sont donc les représentants de l'administration et les représentants du personnel de chacun des comités techniques paritaires concernés qui seront convoqués.

L'organisation de cette séance respecte les règles fixées par le décret du 28 mai 1982 susvisé ainsi que les règlements intérieurs des CTP intéressés.

Les dispositions ci-après doivent être appliquées.

Présidence

L'arrêté instituant la réunion conjointe doit désigner un des chefs de service déconcentré auprès desquels sont institués les différents CTP concernés, lui-même membre représentant de l'administration au sein d'un de ces comités, comme président de la séance.

Le président convoque les membres titulaires de la formation commune. Les convocations sont en principe adressées aux intéressés 15 jours avant la date de la réunion. L'acte portant convocation doit fixer l'ordre du jour de la séance.

Toutes les pièces et documents nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions doivent leur être donnés au plus tard huit jours avant la date de la séance.

Tout membre titulaire qui ne peut répondre à la convocation doit en informer immédiatement le président. Lorsqu'il s'agit d'un membre titulaire de l'administration, le président convoque alors l'un des représentants suppléants de l'administration. Lorsqu'il s'agit d'un représentant titulaire du personnel, le président convoque le membre suppléant désigné par l'organisation syndicale au titre de laquelle aurait dû siéger le membre titulaire empêché. Au début de la réunion, le président communique à la formation commune la liste des participants.

Le président peut convoquer des experts à la demande de l'administration ou à la demande des représentants du personnel afin qu'ils soient entendus sur un point inscrit à l'ordre du jour. Les experts sont convoqués 48 heures au moins avant l'ouverture de la réunion.

Secrétariat

Le secrétariat est assuré par l'un des agents représentant l'administration. Un représentant du personnel est désigné par les membres de la séance pour assurer les fonctions de secrétaire adjoint.

Pour l'exécution des tâches matérielles, le secrétaire de la séance peut être aidé par un fonctionnaire qui assiste à la séance.

Déroulement de la séance

Pour que le président puisse déclarer la séance ouverte, trois quarts au moins des membres de la formation conjointe doivent être présents. Le quorum s'apprécie sur l'ensemble de la formation commune et non comité par comité.

Lorsque ce quorum n'est pas atteint, une nouvelle convocation est envoyée dans le délai de 8 jours aux membres de la formation qui siège alors valablement si la moitié de ses membres sont présents.

Le président assure le bon déroulement des débats.

Les experts n'ont pas voix délibérative. Ils ne peuvent assister, à l'exclusion du vote, qu'à la partie des débats relative aux questions pour lesquelles leur présence a été demandée.

C'est la formation conjointe qui émet son avis à la majorité des membres présents et non chaque comité la composant. S'il est procédé à un vote, celui-ci a lieu à main levée. Le président n'a pas de voix prépondérante. Les abstentions sont admises. En cas de partage des voix, l'avis est réputé avoir été donné ou la proposition formulée.

A l'issue de la séance, un procès-verbal est établi. Il est signé par le président, contresigné par le secrétaire et le secrétaire adjoint et transmis dans le délai de 15 jours aux membres de la formation.

4. La consultation de groupes « miroirs »

L'association des agents ou de leurs représentants pourra se faire dans le cadre de groupes « miroirs ».

Ces groupes « miroirs » sont créés parallèlement aux groupes techniques thématiques et constituent une formule de concertation ciblée sur ces mêmes thèmes. Ils comprennent des représentants de l'administration et des représentants du personnel choisis en fonction de leur connaissance ou de leur intérêt pour le thème prévu. Ils se réunissent après les groupes techniques pour donner leur point de vue sur les pistes de travail envisagées.

Ainsi, par exemple, un groupe miroir peut être formé pour le thème « immobilier » ou pour réfléchir à la réorganisation interne de la préfecture...

C. Fiche n° 3 : la communication

Indépendamment de la concertation, la communication doit être organisée tout au long de la démarche, de façon régulière, notamment à chacune des étapes clés, en veillant à l'articulation de la communication interne et de la communication externe.

1. En interne

Information descendante

L'information doit être régulière tout au long du projet, sur son contenu, sur les travaux en cours et prévus. Elle s'adresse à l'ensemble des services concernés, cadres et agents, et aux représentants des organisations syndicales.

Cette communication pourra prendre la forme :

- d'une réunion d'information interservices ou par service pour les cadres ou pour tous les agents ;
- d'une lettre périodique aux agents de tous les services concernés ;
- un intranet pour mettre en commun les documents.

Information ascendante

Un **dispositif d'écoute** pourra aussi être organisé : il permettra aux agents de poser des questions ou de faire passer des messages, y compris de façon confidentielle.

Le **dispositif de référents**, cadres et non cadres de différents métiers, appartenant à différents services peut être mis en place. Leur rôle sera d'écouter les agents et de recueillir les questions à faire remonter. Cette écoute devra pouvoir se faire de façon confidentielle, si nécessaire. L'animation de ce réseau de référents dont les coordonnées seront largement diffusées, permettra aux chefs de service d'anticiper les questionnements des agents et d'y remédier dans la mesure du possible.

La **boîte à questions**, accessible depuis les intranets ou le SIT, permet de recueillir l'expression de l'opinion des agents ainsi que les questions qu'ils se posent.

2. En externe

L'information sur les orientations de la réforme devra aussi concerner les élus et les administrés.

A l'égard des partenaires et élus, le dialogue sera formalisé, soit, par l'organisation de réunions d'information et d'échange sur leurs attentes, soit, dans le cadre de rencontres institutionnelles (assemblée de chambre de commerce et d'industrie, par exemple).

A l'égard des citoyens, vous utiliserez principalement la presse pour délivrer une information générale sur le processus de réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat.

Le diaporama préparé par la MIRATE qui a été diffusé aux préfets de région le 18 juillet pour présenter les principes de la nouvelle organisation départementale de l'Etat peut être largement utilisé et diffusé.

D. Fiche n° 4 : contexte et orientations nationales en matière de mutualisations

Le développement des mutualisations constitue un objectif important de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat.

Dans le cadre de cette première phase, il convient d'en rester à des éléments d'organisation générale, en lien avec la construction des macro-organigrammes et avec l'harmonisation prévue au niveau régional.

La mutualisation sur le plan territorial peut concerner :

- des **achats en commun**, hors champ de la politique centrale des achats (documentation, restauration collective...);
- des **fonctions support** ne donnant pas lieu à des achats (standard téléphonique, secrétariat commun, personnel de reprographie, gestion de salles de réunion...);
- une **utilisation collective de matériels** onéreux, ce qui permet de minorer les achats et de profiter d'un effet de volume d'utilisation (reprographie, parc automobile, système de visio-conférence...).

Elle ne saurait donc se cantonner à des achats en commun¹, la mutualisation de fonctions comme indiqué ci-dessus pouvant se révéler très prometteuse et la mise en place d'une agence des achats réduisant pour l'avenir le champ des marchés d'achats communs déconcentrés.

Les **orientations en matière de mutualisation** sont inscrites dans les textes de référence reproduits ci-dessous. Elles seront à compléter par les politiques ministérielles de mutualisation (existantes ou programmées). Un état de ces mutualisations sera rassemblé prochainement par la MIRATE.

En toute hypothèse, les mutualisations au niveau départemental ne porteront pas sur les crédits de personnel et devront être cohérentes avec les mutualisations engagées par les ministères dans le cadre de la RGPP.

L'échelon régional est l'échelon de coordination des mutualisations, *via* le SGAR, notamment en matière d'appui à la gestion des ressources humaines.

1. Les deux principaux types de mutualisation

La réorganisation départementale entraînera :

- des **mutualisations structurelles** permettant aux nouvelles directions départementales de fonctionner à compter du 1^{er} janvier 2010 ;
- des **mutualisations sur initiative** en fonction des potentialités locales, indépendamment du périmètre des nouvelles directions départementales.

¹ Il convient de distinguer la fonction d'acheteur (qui exprime le besoin, conçoit l'appel d'offres et choisit le fournisseur) de celle d'approvisionneur (qui commande les produits) ou de gestionnaire (qui administre les bons de commande et les factures). Ces deux dernières fonctions devraient rester des fonctions de proximité, éventuellement mutualisables sur le plan territorial.

« Un premier champ de mutualisation consistera à construire les budgets de fonctionnement des nouvelles directions départementales en rassemblant les dotations provenant de plusieurs BOP, comme il est indiqué supra, en rubrique « Portage budgétaire » de la nouvelle organisation départementale.

« A cet effet, un budget prévisionnel consolidé des dépenses de fonctionnement de la direction départementale sera établi en début de gestion sous l'autorité du préfet, sur la base des montants des crédits de fonctionnement alloués aux services composant ces directions départementales et relevant de plusieurs programmes ministériels.

« Les crédits des unités opérationnelles (UO) composant ce budget seront consommés de manière combinée par la mise en œuvre des procédures existantes telles que les rétablissements de crédits, les marchés à multi-imputation et, à compter du déploiement du système d'information Chorus, la délégation de gestion.

« Un deuxième champ de mutualisation consistera à regrouper certaines dépenses ou opérations de manière transversale entre les différents services départementaux, sur initiative et en fonction des potentialités locales, dans un champ défini sous l'autorité du préfet de département, en accord avec les instructions nationales et régionales. Il s'agira, dans ce cas, de rassembler une part seulement des crédits portés par différentes UO. Les dépenses seront réalisées de manière coordonnée en recourant aux mêmes outils budgétaires et comptables que ci-dessus. » (circulaire du 7 juillet 2008).

Des outils budgétaires et comptables de nature à simplifier les mutualisations seront définis.

« Le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique étudie la simplification, sous un délai bref et à droit constant, des outils budgétaires et comptables pouvant faciliter cette gestion combinée d'UO, de manière globale et structurante tout en restant souple, s'agissant des nouvelles directions départementales, ou de manière partielle et légère, s'agissant de la mutualisation interservices.

« La création d'un nouveau moyen de portage mutualisé des crédits est, en outre, mise à l'étude. » (circulaire du 7 juillet 2008)

2. L'Agence des achats de l'Etat

La création de l'Agence des achats de l'Etat réduira le champ des mutualisations locales possibles.

Dans le cadre du CMPP du 12 décembre 2007, il a été décidé de réorganiser dans un cadre national et interministériel la fonction d'achat pour tous les achats, hors achats spécifiques aux métiers, avec la création d'une agence nationale interministérielle. Cette fonction « achat » professionnalisée vise à réduire les coûts unitaires par une standardisation interministérielle et une négociation adaptée au segment de produits concernés et aux caractéristiques de l'offre. **La centralisation des achats devrait décharger les services de cette fonction de soutien avec, à la clé, une amélioration de la qualité des marchés et une diminution des effectifs qui y sont consacrés.**

Concrètement, l'agence achat qui sera mise en place dès janvier 2009 définira et mettra en œuvre la politique des achats courants de l'État qui concernent :

- 1° les fournitures, mobiliers et matériels de bureau ;
- 2° les matériels informatiques, les logiciels et services associés ;
- 3° les matériels et les services de télécommunication ;
- 4° les services de transports de biens et de personnes ;

- 5° l'entretien et les aménagements immobiliers, les maintenances d'installations techniques ;
- 6° les véhicules non spécialisés, les carburants et lubrifiants ;
- 7° les matériels et services d'impression, expéditions, affranchissements et routages ;
- 8° les énergies, les fluides ;
- 9° les services financiers, services d'assurances et services bancaires.

La définition et la mise en œuvre des politiques d'achat pour les autres catégories d'achats que les achats courants continueront de relever des ministres concernés. Appartiennent notamment à cette catégorie : les achats spécifiques aux métiers, les travaux immobiliers, les prestations intellectuelles (informatique liée aux systèmes d'information, conseil juridique...), la restauration collective, la documentation et la formation.

Par ailleurs, les préfets de région, relais locaux de l'Agence des achats de l'Etat, seront chargés de :

- contribuer à la mutualisation, au recueil d'information et à l'expression des besoins ;
- suivre l'exécution des marchés passés par l'Agence ou pour son compte, régler les éventuels litiges courants ;
- organiser les procédures de consultation et conclure les marchés répondant à un besoin évalué au niveau régional lorsque ce niveau est considéré comme le plus pertinent par l'Agence (cas des marchés de prestations immobilières notamment).

Dans les catégories d'achat qui ne relèvent pas de la compétence de l'agence, les préfets pourront effectuer des achats seuls ou en commun avec les autres services de l'Etat, en fonction des politiques ministérielles (exemple : documentation, prestation de SIG, formation).

E. Fiche n° 5 : exemple de tableau d'analyse « missions » et « activités »

Exemple de tableau d'analyse des missions préalable à l'établissement de l'esquisse d'organisation (étape n°2) :

MISSIONS	DETAIL DES MISSIONS	ACTIVITES OU PROCEDURES	SERVICES CONCERNES	ETP
Exemple : PAYSAGE URBANISME ARCHITECTURE : promouvoir un urbanisme de qualité, dans le respect du patrimoine et dans le souci d'économie d'espace et en soutien du développement touristique	<i>exemple : Documents de planification et qualité de l'urbanisme</i>	<i>Association de l'Etat aux P.L.U., expression des enjeux de l'Etat et des attentes des services, Elaboration des cartes communales, Politique départementale en matière de documents d'urbanisme, pédagogie des lois S.R.U., U.H. et E.N.L. ...</i>	<i>D.D.E. - D.D.A.F. - liaison S.D.A.P. - Pref</i>	
	<i>Urbanisme réglementaire de construction et architecture.</i>	<i>Application du Droit des Sols - Mise à disposition des collectivités pour l'instruction des actes d'urbanisme. Avis architectural.</i>	<i>D.D.E. - liaison S.D.A.P.</i>	
	<i>Protection des paysages et des sites</i>	<i>Mise en œuvre de la politique des sites classés et inscrits</i>	<i>D.D.E. - liaison SDAP - préf.</i>	
Exemple : INTEGRATION DES POPULATIONS LES PLUS VULNERABLES	<i>Veille et alerte sociales</i>	<i>dispositif 115 (réfèrent hébergement violences), coordination locaux de mise à l'abri (charte d'accueil), accueil de jour et de nuit.</i>	<i>DDASS</i>	
	<i>Planification</i>	<i>mise en place du plan départemental d'hébergement d'urgence, copilotage PDALPD, plan départemental d'accueil des nouveaux arrivants, plan de cohésion sociale, programme régional d'accès à la prévention et aux soins pour les plus démunis.</i>	<i>DDASS</i>	
	<i>Politique d'inclusion sociale</i>	<i>Mise en place des dispositifs en faveur des personnes à statut précaire quels qu'ils soient, en faveur des jeunes et des familles : PAEJ, soutien à la parentalité, accompagnement scolaire, protection des familles. insertion par le logement, ALT, Maison relais, CHRS, résidences sociales. Participation au pôle habitat, Accompagnement spécifique à l'insertion : accompagnement à visée professionnelle pour public très loin de l'emploi (difficultés de logement, santé, mobilité, rupture familiale). prévention des expulsions locatives...</i>	<i>DDASS, préfecture, liaison travail et emploi</i>	

F. Fiche n° 6 : macro-organigramme synthétisant l'esquisse d'organisation

Un macro-organigramme du type ci-après sera établi pour la préfecture et pour chaque nouvelle direction départementale (le nombre d'ETP sera donné à titre indicatif et correspondra aux effectifs présents au 31 décembre 2008) :

