



S.G.G.

Réforme de l'Administration
Territoriale de l'Etat



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

Guide de construction
des schémas de mutualisation

Mars 2011

Guide de construction des schémas de mutualisation des fonctions support dans les services déconcentrés de l'Etat

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. En complément des trois textes de référence¹ qui encadrent la réalisation de ces schémas, le présent guide a pour but d'aider les préfets et l'ensemble des directions et services déconcentrés concernés à élaborer leur schéma de mutualisation.

Ce guide a été réalisé avec l'appui de l'équipe projet de la direction générale de la modernisation de l'Etat, 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. Il est constitué du présent document et d'une annexe composée de 53 diapositives illustrant et précisant certains éléments. L'ensemble de ces documents a fait l'objet d'une validation par l'instance nationale interministérielle de suivi des projets de mutualisation.

Ce guide a pour objectif de répondre aux trois questions suivantes :

- 1. Qu'est-ce qu'un schéma régional de mutualisation ?*
- 2. Comment construire un schéma régional de mutualisation ?*
- 3. Quelles pistes de mutualisation possibles ?*

I. 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.

a) Quelles sont les grandes parties d'un schéma régional de mutualisation ?

Afin de fournir une vision synthétique des projets de mutualisation qui seront mis en œuvre, il est proposé de structurer le schéma régional de la manière suivante² :

- la situation actuelle des fonctions support et de leur organisation dans la région, et les enjeux ;
- les règles de mise en œuvre et les principes de mutualisation retenus dans la région ;
- les conditions de succès de la démarche ;
- les projets de mutualisation par fonction support.

b) Quels sont les services concernés par le schéma régional³ ?

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

¹ Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 modifié par le décret n°2010-146 du 16 février 2010 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements ; circulaire du Premier ministre n°5506/SG du 13 décembre 2010 précisant les conditions d'applications du décret ; circulaire du secrétaire général du Gouvernement n°1062/10/SG du 30 juillet 2010 relatives aux mutualisations.

² Voir diapositive n°3

³ Voir diapositive n°4

- 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 cohérence avec le présent guide, en fonction de la situation locale et des opportunités et gains à attendre des mutualisations.

c) Qu'entend-on par fonction support et sous-fonction support ?

Huit fonctions support, réparties en soixante-cinq sous-fonctions support, ont été identifiées⁴ et définies avec précision⁵. Ce classement constitue un référentiel commun à partir duquel les préfets sont invités à initier leur réflexion.

Si toutes les sous-fonctions doivent donner lieu à une analyse de l'intérêt d'une mutualisation dans le cadre de l'élaboration du schéma régional, toutes n'ont pas vocation à faire effectivement l'objet de projets de mutualisation. Ainsi, en particulier, les fonctions ou sous-fonctions support qui font l'objet de démarches nationales de mutualisation (CHORUS, ONP,...) ou celles pour lesquelles un projet de mutualisation ne présente pas, en termes quantitatifs ou qualitatifs, un bilan coûts / avantages positif seront utilement écartées.

d) Quelles sont les différentes logiques de mutualisation ?

Une typologie des différents projets de mutualisation a été définie. Elle repose sur trois axes d'analyse: le périmètre géographique de la mutualisation⁶, le périmètre ministériel de la mutualisation⁷ et le niveau d'intégration de la mutualisation le plus pertinent⁸. Le schéma régional de mutualisation spécifiera le positionnement de ses projets de mutualisation envisagés sur ces trois axes.

S'agissant du niveau d'intégration de la mutualisation, quatre grands types de mutualisation se dégagent.

1. Les mutualisations de type « mise en réseau structuré » et
2. 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 interministérielle de suivi.

⁴ Voir diapositive n°5

⁵ Voir diapositives n°6 à 12

⁶ Voir diapositive n°13

⁷ Voir diapositive n°13

⁸ Voir diapositive n°14

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

- ces structures réalisent une partie d'une sous-fonction support pour le compte d'autres structures « clientes » et assurent le pilotage de l'autre partie de la sous-fonction support qui demeure réalisée par les structures « clientes ». En plus des gains qualitatifs, ces mutualisations permettent généralement des gains quantitatifs (crédits de titre 2 ou hors titre 2).
- 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 chartes 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.
- L'instance interministérielle examinera systématiquement les projets correspondants dès lors qu'ils présentent une incidence en matière d'affectation des agents.

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

- ces structures réalisent l'intégralité d'une sous-fonction support pour le compte d'autres structures « clientes ». En plus des gains qualitatifs, ces mutualisations permettent généralement des gains quantitatifs (crédits de titre 2 ou hors titre 2).
- Ces centres de services peuvent être soit des structures existantes, reprenant, pour le compte des autres, l'exécution de l'intégralité d'une sous-fonction support, soit des services interministériels créés spécifiquement à cette fin.
- Elles nécessitent la mise en place d'outils budgétaires et de chartes 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.
- L'instance interministérielle examinera systématiquement les projets correspondants dès lors qu'ils présentent une incidence en matière d'affectation des agents.
- Dans l'hypothèse où plusieurs régions feraient part de projets équivalents sur certaines sous-fonctions, l'instance nationale de suivi pourra être conduite à proposer un cadrage national de la mise en place de structures mutualisées, et à formuler des propositions en matière de solutions RH.

II. 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. Le respect de l'ensemble de ces éléments peut permettre une construction facilitée des schémas de mutualisation.

Pour cette construction, les préfets disposeront, de manière complémentaire au présent guide, d'une série d'outils opérationnels⁹ (fichier type de collecte des données, exemple de contrat de service,...).

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

La mutualisation des fonctions support fait l'objet de nombreuses démarches initiées dans un cadre national (mise en place de CHORUS, création de l'opérateur national de paye – ONP, création du service des achats de l'Etat – SAE, convention France Domaine sur l'immobilier, modification de la gestion des retraites des fonctionnaires de l'État, ...). Par ailleurs, la RGPP a fixé aux ministères des objectifs précis de mutualisations et de réduction des effectifs dans le cadre du schéma d'emploi triennal 2011-2013.

⁹ Voir diapositive n°53

Les schémas régionaux devront tenir compte des orientations d'ores et déjà prises dans ce cadre¹⁰. Préalablement à l'envoi du schéma régional au secrétaire général du Gouvernement, il sera vérifié avec l'ensemble des chefs de service que les projets de mutualisation proposés sont cohérents avec les projets nationaux, interministériels ou ministériels mis en œuvre.

b) Articuler schéma régional et schémas départementaux¹¹

Le schéma régional fixe 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 préfets de département déclineront ces règles et principes en projets de mutualisation concernant les services dans leur département et reprendront les éléments du schéma régional applicables à leur schéma départemental de mutualisation. Le schéma départemental comprendra ainsi les projets déployés ou envisagés dans le département, y compris, s'agissant du schéma du département chef-lieu de région, les projets intéressant les directions régionales dès lors que le service mutualisé s'inscrit dans le périmètre du département.

Les préfets de département pourront utilement reprendre, pour l'élaboration de leurs schémas départementaux, les éléments de cadrage figurant dans le présent guide.

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. Dans le cadre de l'élaboration des schémas, cette analyse devra permettre a minima d'apprécier l'opportunité des projets envisagés. Lors de la finalisation des projets, cette analyse devra permettre de déterminer et de justifier les choix d'organisation retenus.

Elle s'appuiera sur plusieurs critères¹² positifs dont l'amélioration de la compétence des agents, l'amélioration de la qualité de service, la permanence du service, le partage de bonnes pratiques, le confort de travail des agents, l'optimisation des moyens disponibles, ou encore les gains budgétaires. Elle comprendra également une analyse basée sur des éléments de coûts, dont ceux liés à la mise en œuvre et à la gestion de la mutualisation et aux efforts induits par le changement. Dans le cas de projet de mutualisation de type « structure d'appui mutualisée » ou « centre de services », une attention particulière devra ainsi être apportée à l'analyse des coûts de mise en place et de fonctionnement de ces structures, ainsi qu'aux éventuels risques de « démutualisation », dès lors que des agents polyvalents sur plusieurs fonctions sont concernés.

d) Garantir la qualité de service

Des contrats de service¹³ 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 ». Ces contrats, signés par l'ensemble des parties, préciseront le niveau et la qualité de service rendu par chaque structure mutualisée, pour chaque sous-fonction support. Ce contrat de services doit s'inscrire dans le temps, ce qui implique de la part de la structure mutualisée comme des services contributeurs à son fonctionnement un engagement dans la durée.

Le schéma régional spécifiera a minima les services prestataires et bénéficiaires et les indicateurs pertinents pour mesurer la qualité de service et son efficacité, dont les valeurs cibles seront spécifiées dans les contrats de service.

Pour les projets de mutualisation moins intégrés, de type « mise en réseau structuré » ou « coordination centralisée », une charte précisant leur mode de fonctionnement pourra être établie.

¹⁰ Les diapositives n°6 à 12 reprennent, pour chaque fonction support, les principaux projets nationaux ministériels et interministériels engagés

¹¹ Voir diapositive n°16

¹² Voir diapositives n°17 et 18

¹³ Voir diapositive n°19

e) S'appuyer sur les outils de mutualisation existants

Au-delà de l'intérêt de la réalisation de la mutualisation, évalué en amont par l'analyse d'impact « avantages / coûts », le choix d'un outil de mutualisation se fait d'abord en précisant l'organisation cible de la mutualisation : quel type, plus ou moins intégré, de mutualisation est le plus pertinent ? Quelle est la gouvernance envisagée des équipes mutualisées ? Quelle est la localisation envisagée des agents et devront-ils, le cas échéant, déménager ?

Le choix d'un outil doit ensuite reposer sur plusieurs questions¹⁴ : comment créer un réseau ou, le cas échéant, une structure mutualisée ? Comment allouer un budget de fonctionnement à cette structure ? Comment, le cas échéant, envisager de doter cette structure en moyens humains ?

Afin d'aider à répondre à l'ensemble de ces questions, un panorama des outils de mutualisation juridiques, budgétaires et RH existants a été réalisé. Il est présenté dans les documents annexés¹⁵ et reprend l'ensemble des outils, leurs modalités d'utilisation, leurs avantages et leurs limites selon le type de mutualisation.

f) Garantir une 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. Des outils d'aide au calcul de ces contributions seront mis à la disposition des préfets de région.

L'appréciation des contributions ministérielles aux projets de mutualisation doit être envisagée de manière globale, à l'échelle régionale, dans le cadre du schéma, et non par sous-fonctions.

A défaut de garantir un équilibre régional des contributions ministérielles aux mutualisations, un objectif d'équité devra être recherché. L'instance nationale interministérielle de suivi des projets de mutualisation veillera au respect de cette équité, y compris au niveau national.

g) Animer la conduite du changement

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. Une communication interne dynamique permettra également de rassurer, si nécessaire, les agents directement concernés et répondre directement à leurs interrogations.

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.

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.

Les conditions de la nécessaire concertation avec les RBOP concernés devront également figurer dans le schéma régional. La participation active des RBOP permettra en effet d'éclairer les projets de mutualisation avec les éléments du budget triennal et les engagements RGPP.

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 :

¹⁴ Voir diapositives 20 et 21

¹⁵ Voir diapositives n°22 à 31

- 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, portant sur une sous-fonction, une fonction ou un groupe de fonctions ;
- prévoir la participation de l'ensemble des administrations concernées à l'élaboration des projets.

i) Evaluer les mutualisations dans le temps

Les résultats, tant qualitatifs que quantitatifs, de chacun des projets de mutualisation, 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. Quelles pistes de mutualisation possibles ?

Généraliser, à l'échelle de l'ensemble du territoire, pour une fonction donnée, un projet type de mutualisation n'est pas nécessairement pertinent. Pour autant, il est possible d'imaginer, sur la base du travail effectué avec les trois régions pilotes avec le concours de la DGME et des réflexions de l'instance interministérielle de suivi des mutualisations, des pistes concrètes en matière de mutualisation.

Dans le cadre de ce travail, sur les soixante-cinq sous-fonctions support théoriques qui ont été examinées, trente-six ont été identifiées comme pouvant faire l'objet de mutualisations¹⁶, seize n'ont pas montré de potentiel de mutualisation, et enfin treize sont considérées comme étant traitées par des projets nationaux. (NB : Le fait qu'une sous-fonction soit traitée dans le cadre d'un projet national n'exclut pas sa mention dans les schémas régionaux ou départementaux).

Les trente-six sous-fonctions support présentant un intérêt potentiel pour une mutualisation font l'objet de propositions détaillées, présentant le niveau envisagé d'intégration de la mutualisation, les tâches précises pouvant être mutualisées et l'intérêt potentiel de cette mutualisation. Ces pistes de mutualisation sont détaillées dans le document annexé¹⁷.

Elles constituent autant de propositions, de possibilités, d'outils identifiés pour aider à la réalisation des schémas. Ces pistes n'ont toutefois pas vocation à être toutes transposées dans les schémas régionaux. A l'inverse, les propositions formulées à partir des travaux menés dans les trois régions pilotes n'ont pas de caractère exclusif. D'autres pistes peuvent être proposées dans le cadre de l'élaboration s des autres schémas régionaux et feront alors l'objet d'un examen par l'instance.

¹⁶ Voir diapositive n°34

¹⁷ Voir diapositives n°35 à 51