

Le Premier Ministre

Paris, le 28 juillet 2005

N° 5.085/SG

Le Premier Ministre

à

Mesdames et Messieurs les préfets de région
et de département

Monsieur le ministre d'Etat et Mesdames et
Messieurs les ministres (pour information)

Mesdames et Messieurs les secrétaires généraux des
ministères (pour information)

Objet : Mise en œuvre des propositions de réforme de l'administration départementale de l'Etat

P.J. : Guide des outils de coopération locale interservices

Vous avez transmis, conformément à ma circulaire du 16 novembre dernier et en vue de répondre aux trois objectifs de renforcement de l'unité d'action de l'Etat, de lisibilité pour les usagers et de rationalisation de l'organisation, vos projets de réforme de l'administration départementale. Ces projets contiennent de très nombreuses propositions, qui illustrent l'engagement et la créativité qui ont été les vôtres et ceux des chefs de service dans cette démarche collective : je vous en remercie.

De nombreuses propositions sont conformes aux textes en vigueur : elles peuvent être mises en application immédiatement. D'autres méritent une analyse complémentaire ou, le cas échéant, une modification de textes : elles feront l'objet de recommandations et d'expérimentations, dont les conditions seront définies par une circulaire ultérieure.

1 – Les dispositions d'application immédiate

De nombreuses initiatives peuvent être immédiatement appliquées, dans la mesure où elles s'appuient sur des dispositifs juridiques existants qui ont déjà fait la preuve de leur efficacité. Il s'agit des pôles de compétences, des missions interservices, des guichets uniques et de toutes les propositions visant à clarifier les modalités d'exercice des missions de l'Etat dans le département.

Vous êtes invités à les utiliser sans attendre, dans le cadre d'une mise en œuvre concertée avec les services et les agents concernés. Vous veillerez à ce que cette mise en œuvre soit assortie d'objectifs, d'indicateurs de mesure des résultats et d'un calendrier de réalisation.

Vous tiendrez compte, dans la mise en œuvre de vos projets de réforme, des indications suivantes.

1-1 Les pôles de compétence

Le périmètre des pôles de compétence ainsi que la liste des services déconcentrés appelés à y participer sont arrêtés par le préfet, conformément à l'article 28 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004. Un pôle de compétence est conçu pour mettre en œuvre des politiques publiques transversales et pérennes de façon adaptée aux spécificités locales. Des organismes publics chargés d'une mission de service public peuvent y être associés.

1-2 Les guichets uniques

D'une façon générale, toutes les pratiques administratives qui contribuent à clarifier l'organisation des services déconcentrés ou à renforcer les modes de pilotage sans en modifier le périmètre, ni remettre en cause la position, le statut ou le régime indemnitaire des agents concernés peuvent être mis en œuvre sur le fondement des pouvoirs d'organisation que confère au préfet l'article 26 du décret du 29 avril 2004. C'est en particulier le cas des guichets uniques destinés à offrir un accueil, en un seul lieu avec des agents spécialement formés à cette fonction, au bénéfice des usagers, des élus ou des entreprises.

Vous chercherez à développer la formule du guichet unique en matière d'ingénierie publique, afin que les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et les directions départementales de l'équipement (DDE) qui ne feraient pas l'objet de fusions, puissent coordonner au mieux cette compétence technique proposée aux collectivités locales.

1-3 Les formules simples de mutualisation

Les deux tiers de vos projets proposent des mutualisations de moyens. C'est là un outil privilégié pour faire un usage efficace des ressources de l'Etat. Aussi, je vous recommande de l'utiliser.

En particulier, vous mettrez en œuvre les initiatives de mutualisation que vous proposez, dès lors qu'elles ne remettent pas en cause des processus de rationalisation engagés par ailleurs, qu'elles demeurent compatibles avec les règles de gestion des crédits de l'Etat et qu'elles respectent les modalités de nomination et de mutation des agents.

Dans ce cadre, vous pourrez notamment développer des mises en commun de compétences techniques, par exemple sous forme de coopération renforcée ou de collaboration directe entre experts de plusieurs services, ainsi que l'organisation conjointe de concours ou de formations communs.

1-4 Les missions interservices (MIS).

La mission interservices, confirmée par l'usage, répond aux mêmes besoins que le pôle de compétence, auquel elle peut être assimilée. Elle a été récemment recommandée par la circulaire interministérielle du 26 novembre 2004 qui vous a invités à renforcer les missions interservices de l'eau (MISE).

Les formules des pôles de compétence ou des missions interservices se révèlent particulièrement adaptées à la mise en œuvre de politiques transversales, exigeant une coopération technique entre les services, telles que les politiques de l'eau, de la sécurité sanitaire des aliments, de la sécurité routière ou de la cohésion sociale.

Dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, ce fonctionnement qui a d'ores et déjà fait ses preuves, sous forme de mission interservices de la sécurité alimentaire (MISSA), doit être développé (cf PJ).

Pour être pleinement efficace, le fonctionnement de ces dispositifs de coopération doit répondre à plusieurs exigences : la formalisation préalable de la mission et du programme de travail, la distinction entre les actions stratégiques et opérationnelles et la définition des modalités de fonctionnement du dispositif en situation de crise.

La MIS constitue ainsi un outil privilégié de la coopération interservices.

1-5 La délégation interservices (DIS).

Vous pourrez toutefois expérimenter, après vous être assurés du consensus local des chefs de service concernés, la formule plus intégratrice de la délégation interservices (DIS) sans ordonnancement secondaire, dès lors que celle-ci vous paraîtrait plus apte à répondre aux problèmes à résoudre dans votre département. La DIS, prévue à l'article 29 du décret du 29 avril 2004, mobilise, pour une mission circonscrite, des compétences ou des éléments de services identifiés au préalable. Elle place ces services, pour l'exercice de cette mission, sous l'autorité fonctionnelle d'un chef de service désigné par le préfet.

2. Les mesures pour lesquelles des études complémentaires sont nécessaires

Plusieurs des mesures proposées exigent une analyse complémentaire ou demandent que leurs conditions de mise en œuvre soient précisées ou assorties de recommandations. Il s'agit à titre principal des délégations interservices comportant une délégation d'ordonnancement secondaire et des mutualisations de moyens dans les domaines de l'immobilier, des achats ou de la gestion des personnels, qui posent des problèmes plus complexes que ceux rencontrés au paragraphe 1-3.

2-1 Les délégations interservices avec ordonnancement secondaire

Cette forme intégrée de délégation interservices exige, pour la rendre compatible avec la loi organique relative aux lois de finances, une analyse qui est en cours.

Une expertise est engagée directement avec ceux d'entre vous qui ont proposé sa mise en œuvre. Elle permettra de constituer un recueil de recommandations.

2-2 Les formules plus complexes de mutualisation de moyens

Trois domaines, potentiellement concernés par la rationalisation de la gestion publique, méritent un approfondissement de la réflexion : la gestion immobilière, les achats et la gestion des ressources humaines.

Dans chacun de ces trois domaines, des travaux ont été entrepris. Leurs conclusions permettront d'éclairer les voies de progrès susceptibles d'être mises en œuvre à l'échelon du département. De nombreuses questions sont posées qui concernent, par exemple, les moyens de dynamiser la gestion immobilière, la définition des meilleures modalités d'achat selon les prestations ou les produits recherchés ou encore les possibilités de mobilité fonctionnelle des agents.

3. Les fusions de services

Plusieurs d'entre vous proposent de réformer l'administration départementale de l'Etat selon des modalités d'intégration plus poussée. Des projets de fusion, de rattachement d'une partie de service à un autre ou de réorganisation des services de l'Etat au sein d'une entité unique ont été élaborés, en particulier entre les directions départementales de l'équipement (DDE) et les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), entre les Inspections du travail au niveau départemental ou encore entre les services départementaux de l'architecture et du patrimoine et les DDE.

Je souhaite que des réformes de cette nature puissent être envisagées avec les meilleures chances de succès.

Dans cet esprit, j'ai chargé le comité des secrétaires généraux de procéder à une analyse approfondie de ces propositions pour permettre, dans un premier temps, d'en sélectionner un certain nombre à mettre en œuvre à titre expérimental. Des préfets seront auditionnés pour présenter dans le détail leur projet.

*

* *

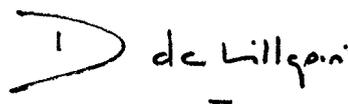
Une circulaire, qui vous sera adressée au cours de l'automne, tirera les conclusions des travaux menés à partir de vos propositions pour toutes les mesures de réorganisation qui ne peuvent être immédiatement mises en œuvre. Elle fixera les orientations retenues et précisera les instruments juridiques susceptibles d'être utilisés. Elle indiquera également la liste des projets soumis à expérimentation avec les départements retenus aussi bien pour les DIS avec ordonnancement secondaire, que pour les projets de mutualisation les plus ambitieux ou pour les fusions de services.

*

* *

Dans tous les cas et à toutes les étapes de ce processus de réforme ambitieux qui vise à donner à nos concitoyens une administration déconcentrée plus efficace, plus accessible et plus économe, je vous demande de veiller à mener personnellement un dialogue ouvert et constructif avec les représentants des personnels de l'administration territoriale ainsi qu'avec les élus sur les perspectives d'évolution que vous aurez collectivement définies.

Je vous invite à mettre en œuvre, selon les orientations de la présente instruction, l'ensemble des projets de réorganisation d'application immédiate que vous avez proposés et à maintenir votre engagement au service de la réforme de l'administration territoriale. J'attache le plus grand prix à la réussite de cette politique qui constitue une dimension essentielle de la réforme de l'Etat.

Handwritten signature of Dominique de Villepin, consisting of a stylized 'D' followed by 'de Villepin'.

Dominique de Villepin

Guide des outils de coopération locale interservices

- Le chef de projet p 2
- Le pôle de compétence p 3
- La mission interservices p 4
- Le guichet unique p 6
- La délégation interservices sans ordonnancement p 7
- La délégation interservices avec ordonnancement p 8
- La clarification des compétences p 10
- Les mutualisations p 11
- La délégation de gestion p 13
- La fusion p 15

Le chef de projet

- **Définition :**

Le chef de projet est désigné par le préfet parmi les chefs de services pour coordonner, dans un domaine déterminé et pour une durée limitée, l'action de plusieurs services ou parties de services qui concourent à la mise en œuvre d'une même politique. Le préfet fixe des objectifs au chef de projet dans une lettre de mission, précise la durée de celle-ci, les services auxquels il peut faire appel, les moyens mis à sa disposition et les modalités d'évaluation. Des organismes assurant des missions de service public peuvent être associés au projet.

Les caractéristiques principales du chef de projet sont les suivantes : coordination souple et temporaire d'une action interministérielle.

- **Base juridique**

Article 27 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements.

- **Intérêt**

Fondée sur le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration modifiée, cette formule ne requiert aucun formalisme juridique : une simple lettre de mission du préfet suffit. Elle est réversible, ne suppose pas de modification des textes constitutifs des services et n'a pas d'impact sur les statuts et les régimes indemnitaires des personnels. Elle est largement pratiquée par les services déconcentrés.

- **Contraintes**

Peu intégrative, la solution est adaptée à des actions précises et limitées dans le temps.

- **Exemples**

Elaboration de la charte territoriale de cohésion sociale, mise en place d'une maison de l'emploi, conduite d'une opération de renouvellement urbain, élaboration d'un plan de lutte contre la toxicomanie....

Le pôle de compétence

▪ Définition

Le préfet peut constituer un pôle de compétence pour la conduite d'actions pérennes et communes à plusieurs services. Il en désigne le responsable parmi les chefs de service. Rien n'interdit au préfet de fixer au chef du pôle, par lettre de mission, des objectifs assortis d'indicateurs de suivi, de préciser les services associés à l'action ainsi que les moyens mobilisables par ces derniers au titre de la politique envisagée. Des organismes assurant des missions de service public peuvent s'y associer.

Les caractéristiques principales du pôle de compétence sont les suivantes : coordination souple d'une politique interministérielle durable menée par plusieurs services de l'Etat.

▪ Base juridique

L'article 28 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements.

Le pôle de compétence visé à l'article 28 du décret du 29 avril 2004 se distingue des pôles régionaux de l'Etat, créés par l'article 34 du même décret et complété par le décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 qui organise le regroupement des services régionaux en huit pôles identiques sur l'ensemble du territoire.

▪ Intérêt

Fondée sur le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration modifié, cette formule fait l'objet d'une pratique administrative longuement éprouvée par les services. Le préfet peut adapter le périmètre de chaque pôle de compétence aux problématiques locales en choisissant les services qui y participeront. Le pôle de compétence permet de dépasser les logiques ministérielles en faisant coïncider les rapprochements de services avec le contenu de politiques publiques complexes. Pour maximiser le côté opérationnel de ces pôles, certains préfets les dotent d'un outil de pilotage. D'une part, un comité stratégique associant l'ensemble des chefs de service parties prenantes, chargé de fixer les actions prioritaires, un programme de travail annuel et d'assurer le suivi. D'autre part, un comité opérationnel restreint réunissant les techniciens des services, chargés de la mise en œuvre concrète des actions. Il s'agit d'une solution réversible qui ne suppose pas de modification des textes constitutifs des services et n'a pas d'impact sur les statuts et les régimes indemnitaires des personnels.

▪ Contraintes

Il s'agit d'une solution peu intégrative dont le succès dépend en grande partie de l'implication personnelle du responsable de pôle. A lui seul, le statut de chef de pôle n'accorde aucune autorité fonctionnelle à son bénéficiaire sur les autres services, ni aucune capacité d'ordonnancement secondaire sur les crédits des autres services.

▪ Exemples

Les politiques publiques pour lesquelles les pôles de compétence sont les plus fréquemment créés sont les suivantes : sécurité au sens large (alimentaire, sanitaire, publique...), politiques sociales (les pôles permettent notamment de coordonner la mise en œuvre des trois piliers du plan de cohésion sociale), l'environnement.

La mission interservices (MIS)

▪ Définition

Il n'existe pas de définition juridique de la mission interservices. Créée par le ministère de l'Agriculture pour améliorer l'efficacité de l'action locale en matière de politique de l'eau, la mission interservices de l'eau (MISE) a été expérimentée entre les DDE et DDAF de 15 départements dès 1991 (circulaire du 15.7.1991) avant d'être généralisée par la circulaire du 22 janvier 1993 à l'ensemble des départements. La circulaire de 1993 demandait également la mise en place dans les départements de pôles de compétence « Aménagement de l'espace » démontrant ainsi que la MISE n'est pas exclusive d'autres formes de coopération interservices.

La circulaire du 26 novembre 2004 a abrogé celle de 1993. Elle indique que les missions des MISE doivent évoluer et réunir les directeurs des principaux services déconcentrés et des établissements publics locaux afin de débattre des priorités et des modalités de mise en œuvre de la politique de l'eau ainsi que de son articulation avec les autres politiques. La circulaire précise que la MISE doit veiller à associer les outils régaliens, financiers et d'ingénierie publique. L'annexe II de la circulaire consacrée à la MISE liste ses compétences de la façon suivante : décliner pour le préfet la politique de l'eau dans le département, lui proposer un plan d'action opérationnel, élaborer une position de l'Etat dans les documents de planification, veiller à l'articulation des politiques connexes (installations classées, sécurité, littoral...), à son intégration dans les politiques sectorielles (urbanisme, politique agricole...), évaluer les résultats, organiser la communication et les échanges de données. La circulaire de 1994 demande par ailleurs au préfet de créer un service unique de l'eau en organisant le décroisement des compétences réparties entre plusieurs services au profit d'un seul service.

Si les préfets ont localement créé différents types de MIS (Mission interservices de sécurité alimentaire, Mission interservices environnement...) et semblent faire une différence entre MIS et pôle, rien ne distingue substantiellement la mission interservices du pôle de compétence qui est le seul à bénéficier d'un support juridique et qui poursuit les mêmes objectifs de coopération interservices. Le responsable de la MIS ne dispose pas plus que le chef de pôle d'une autorité fonctionnelle ou d'une capacité d'ordonnancement pour l'ensemble de la mission. L'appellation de MIS va toutefois en général de pair avec une organisation formalisée par la désignation d'un responsable permanent, l'existence d'un comité stratégique sous la présidence du préfet, et d'un comité permanent réunissant les chefs de services déconcentrés. Une telle organisation doit être privilégiée quand les enjeux le nécessitent. C'est en particulier le cas dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments (MISSA).

Par souci de clarté et de simplicité, il est suggéré de privilégier le pôle de compétence prévu par le décret du 29 avril 2004.

▪ Base juridique

Circulaire du 26 novembre 2004 pour la mission interservices de l'eau. Aucun texte réglementaire ne concerne la mission interservices de sécurité sanitaire des aliments évoquée dans la circulaire du Premier ministre du 16 novembre 2004.

- **Intérêt**

Si la MIS se confond au plan juridique avec le pôle de compétence, le maintien de l'appellation peut présenter l'avantage de conforter les MIS existantes, notamment dans le domaine de l'eau où elles donnent toute satisfaction. La MIS peut, comme le pôle de compétence, faire l'objet d'une définition précise de sa mission, de son programme de travail, des moyens de pilotage stratégiques et opérationnels, de son fonctionnement en situation de crise.

- **Contraintes**

L'existence d'un outil, très proche dans ses missions et son organisation du pôle de compétence, contribue à complexifier le paysage administratif déconcentré.

- **Exemples**

Les préfets semblent avoir indifféremment utilisé la notion de pôles ou de MIS dans leurs projets de réforme. A l'exception de la politique de l'eau, les deux outils s'appliquent en effet aux mêmes champs d'action publique : environnement, social, ...

Le guichet unique

▪ Définition

Alors que le pôle de compétence concerne l'animation des services de l'Etat en « interne », le guichet unique est d'abord tourné vers les usagers, les élus, les porteurs de projets économiques et sociaux.

Conçu comme le moyen le plus simple d'accéder à une prestation relevant de plusieurs services de l'Etat, le guichet unique offre un accueil organisé en un seul point et un traitement coordonné des demandes. En cela, il répond d'abord à un objectif de simplicité et d'accessibilité pour le public.

Sur le plan du management interne, le guichet unique est également l'occasion de rapprocher les services qui contribuent à une même action et de décroiser, au moins partiellement, les compétences.

Le guichet unique peut être physiquement matérialisé (local commun, équipe interministérielle chargée de recevoir le public...) ou virtuel (portail commun d'accès, mise en réseau...).

▪ Base juridique

Il n'existe pas de texte réglementaire particulier fondant la capacité du préfet à réorganiser les services de l'Etat en un guichet unique. Cette pratique administrative entre dans le pouvoir général d'organisation fonctionnelle et territoriale des services reconnu au préfet par l'article 26 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004.

▪ Intérêt

Le guichet unique peut être créé en toutes matières et réunir, selon les problématiques locales, les services concernés par une même action. Outil souple créé par décision du préfet, le guichet unique n'entraîne aucun impact sur les régimes et statuts des agents. Il peut en revanche faciliter la mise en commun de fonctions logistiques pourvoyeuse d'économies d'échelle.

▪ Contraintes

Si le guichet unique passe par la création d'un accueil physique unique des usagers ou des élus, la situation immobilière des services doit le permettre.

▪ Exemples

Les exemples de guichets uniques les plus fréquemment proposés s'inscrivent dans les domaines suivants : ingénierie publique, accueil des étrangers, vie associative, politique du handicap, environnement, social.

La délégation interservices (DIS) sans ordonnancement secondaire

▪ Définition

La délégation interservices est un outil complémentaire du pôle de compétence créé pour mettre en œuvre de manière durable des actions communes à plusieurs services déconcentrés. Elle peut s'appliquer à toutes les politiques publiques interministérielles à l'exception des missions énumérées au I de l'article 33 du décret du 29 avril 2004 (action éducatrice et gestion des personnels de l'Education nationale, inspection de la législation du travail, paiement des dépenses publiques, assiette et recouvrement des impôts et recettes publiques, évaluation domaniale, aliénation des biens de l'Etat).

La DIS est créée par arrêté préfectoral. Celui-ci fixe les attributions de la délégation, établit un budget prévisionnel qui décrit les crédits mis à disposition par les différents services participants ainsi que les modalités d'évaluation de l'action à conduire.

Le délégué interservices a autorité fonctionnelle sur les services participant à la DIS.

Le délégué interservices, qui peut être un membre du corps préfectoral, un chef de service ou un directeur de préfecture, reçoit une lettre de mission du préfet. Il dispose d'une délégation de signature pour signer les actes nécessaires à la mise en œuvre de la politique interministérielle considérée, dans la limite des attributions de la délégation.

Dans ce cas de figure cependant, les actes d'exécution des dépenses restent de la compétence de chacun des chefs de services déconcentrés engagés dans la DIS.

▪ Base juridique

Alinéa 1, 2, 3 et 6 de l'article 29 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004.

▪ Intérêt

La DIS assure une coordination juridiquement plus intégrée des services au profit d'une politique publique commune à plusieurs services.

Sur le plan de l'animation des services, elle habitue les services déconcentrés à travailler sous l'autorité d'un autre chef de service et constitue un vecteur fort d'acculturation interministérielle. La DIS est effective dès la publication de l'arrêté préfectoral au recueil des actes administratifs. Elle est temporaire et réversible dans la mesure où elle peut être supprimée par arrêté préfectoral. Elle n'a pas d'impact sur les régimes indemnitaires des personnels ni sur l'organisation des administrations centrales.

▪ Contraintes

Un travail de pédagogie s'impose pour faire accepter l'autorité fonctionnelle d'un service sur les autres.

▪ Exemples

Les DIS les plus souvent citées par les préfets sont les suivantes : politique de l'eau, ingénierie publique, sécurité, mutualisation, cohésion sociale.

La délégation interservices (DIS) avec ordonnancement secondaire

▪ Définition

Le délégué interservices désigné par le préfet peut recevoir la qualité d'ordonnateur secondaire délégué pour engager l'ensemble des crédits des services parties prenantes, dans la limite des missions de la délégation.

Deux cas de figure sont envisagés par la réglementation :

- les ministres concernés par une action interministérielle définissent au préalable le cadre des actions susceptibles d'être conduites dans le cadre de la délégation interservices. Les crédits correspondant à ces actions sont identifiés précisément à l'intérieur de chaque programme et de chaque BOP. Un code d'ordonnateur secondaire permet l'engagement des dépenses correspondantes. On parle de DIS « génériques ».
- le préfet souhaite désigner un délégué interservices sur un périmètre budgétaire qui ne correspond pas à un accord préalable des ministères. Cette désignation est subordonnée à l'accord express des ministres concernés. Silence de deux mois équivaut à un accord tacite.

▪ Base juridique

Alinéas 4 et 5 de l'article 29 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004.

▪ Intérêt

Sur le plan de la gestion des crédits, la DIS, lorsqu'elle est associée à une délégation d'ordonnancement secondaire, facilite un engagement coordonné des dépenses. Si la DIS ne permet en aucun cas la fongibilité des crédits, elle garantit une mutualisation de moyens identifiés au sein de plusieurs budgets opérationnels de programme (BOP) et renforce ainsi la capacité de pilotage et de suivi du délégué. La DIS offre un moyen de réintroduire de la transversalité dans la gestion de programmes verticaux et de coordonner l'engagement de crédits éparpillés entre plusieurs services sans remettre en question la déclinaison en BOP choisie par les ministères. Enfin, en permettant un ordonnancement centralisé, la DIS réduit le nombre d'unités opérationnelles chargées au niveau déconcentré de l'engagement et de la liquidation des dépenses.

La DIS « générique » constitue une simplification introduite par le décret du 29 avril 2004. En effet, dès lors qu'elle a fait objet d'un accord préalable des ministères, une DIS peut être mise en œuvre par simple arrêté préfectoral.

▪ Contrainte

La mise en œuvre des DIS « génériques » suppose un accord interministériel préalable. Si la réunion interministérielle du 9 septembre 2004 en a accepté le principe, aucune négociation budgétaire n'a été engagée à ce jour dans l'attente des projets de réforme de l'administration départementale des préfets.

En l'absence de DIS « génériques » nationales, il reviendra à chaque préfet de négocier, au cas par cas, avec les ministères concernés des DIS locales. Il peut en résulter des lourdeurs administratives, des freins à la réforme et une grande diversité de situations difficilement gérables pour les systèmes d'information de la LOLF.

- **Exemples**

Les DIS les plus souvent citées par les préfets sont les suivantes : politique de l'eau, ingénierie publique, sécurité, mutualisation, cohésion sociale.

La clarification des compétences

▪ Définition

Quand une procédure administrative peut être prise en charge par un seul service déconcentré et non gérée concurremment ou successivement par plusieurs, lorsqu'une mission est assurée en doublon par plusieurs services, lorsqu'une démarche administrative connaît des étapes inutiles, le préfet peut procéder à une clarification des compétences entre services déconcentrés.

Ainsi, la clarification des compétences consiste à confier l'ensemble d'une procédure à un même service déconcentré ou à supprimer certaines étapes d'une procédure dès lors qu'elles ne présentent pas de plus-value. Elle peut s'accompagner ou pas selon les cas d'un renforcement des personnels du service en charge de la mission par la voie de mises à disposition de fonctionnaires.

Base juridique

Aux termes de l'article 26 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, le préfet est responsable de l'organisation fonctionnelle et territoriale des services déconcentrés placés sous son autorité. Il arrête cette organisation conformément aux orientations des ministres et après avoir recueilli l'avis des chefs de service intéressés. C'est à ce titre qu'il peut organiser la clarification des compétences.

S'agissant de la mise à disposition d'un fonctionnaire, l'article 2 du décret n°85-986 du 16 septembre 1985 modifié relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat et à certaines modalités de cessation définitive de fonctions permet au préfet de prononcer par arrêté la mise à disposition d'un fonctionnaire. Cette possibilité est ouverte pour tous les fonctionnaires des services déconcentrés relevant d'un même échelon territorial de l'Etat sous réserve des exceptions prévues aux articles 32 et 33 du décret du 29 avril 2004 (organismes et missions à caractère juridictionnel, personnels des établissements d'action éducative, inspecteurs du travail, certains agents du ministère de l'Economie et des Finances, fonctionnaires nommés en conseil des ministres). La mise à disposition ne peut excéder un an. Elle est renouvelable sans que la durée totale puisse excéder trois ans. La mise à disposition cesse de plein droit lorsqu'un emploi de même nature devient vacant ou lorsque est créé un emploi budgétaire correspondant à la même fonction et permettant la nomination ou le détachement du fonctionnaire.

▪ Intérêt

Sous réserve que celui-ci soit compatible avec les lois et règlements, le décroisement de compétences permet de renforcer l'efficacité et la lisibilité de l'action administrative par la désignation d'un service responsable. Il permet également de simplifier les procédures ou de réaliser des gains de productivité en supprimant des tâches inutiles ou en doublon.

▪ Contraintes

La clarification des compétences doit faire l'objet d'une consultation des chefs de service.

▪ Exemples

Les clarifications de compétences les plus souvent citées par les préfets sont : transfert à la DDE de la gestion des places de permis de conduire et de l'ensemble du droit de l'urbanisme, de l'enregistrement des associations à la DDJS, des compétences en matière d'illettrisme aux DDTEFP ...

Les mutualisations

▪ Définition

Les mutualisations peuvent porter sur différents aspects de l'action administrative déconcentrée :

- les compétences techniques développées dans plusieurs services au bénéfice d'un même objectif : ingénierie publique, communication, expertise juridique, contrôle de gestion...
- les moyens de fonctionnement mobilisés par plusieurs services pour un même objectif : recrutement, formation, action sociale, immobilier, impression, matériel informatique, système d'information géographique...
- les fonctions de soutien logistique mises en œuvre dans chaque service : gestion du personnel, engagement budgétaire,

▪ Base juridique

Il n'existe pas de base juridique spécifique concernant la mutualisation de ces différentes fonctions. L'article 26 du décret du 29 avril 2004 permet au préfet d'arrêter l'organisation fonctionnelle des services après avis des chefs de service concernés. A ce titre, le préfet peut organiser la mise en commun de certaines compétences par l'intermédiaire d'un pôle de compétence, d'une clarification des compétences, d'un guichet unique, d'une délégation interservices.

L'article 42 du décret du 29 avril 2004 charge le préfet d'élaborer, après consultation du collège des chefs de service, le schéma départemental des implantations des services de l'Etat et de gérer les cités administratives communes à plusieurs services de l'Etat.

Le décret du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion et sa circulaire d'application du 27 mai 2005 permettent de confier à un service le soin de réaliser des actes de gestion courante pour le compte d'autres services (voir fiche sur la délégation de gestion).

▪ Intérêt

Il convient de distinguer la mise en commun des compétences de la mutualisation des moyens ou des fonctions de soutien.

Dans le premier cas, le principal intérêt tient à l'échange d'information, de savoir-faire et à l'élaboration d'un point de vue unique de l'Etat. Par exemple, en matière de communication, la mise en place d'un réseau des chargés de communication des services déconcentrés permet à l'Etat de parler d'une seule voix, de délivrer un message plus complet et plus réactif.

Dans le second cas, le bénéfice escompté tient aux économies d'échelle, aux gains de productivité et au renforcement de la capacité de pilotage qui résultent de la mutualisation. Par exemple, en matière d'achat, la mise en place d'une stratégie commune à tous les services de l'Etat permet de négocier des prix sur un volume d'affaires plus important. En matière immobilière, la gestion unifiée d'une cité administrative décharge les services. En matière de fonction de soutien, la mise en place d'un mandat unique qui confie à un service le soin d'engager et de liquider la dépense pour le compte des autres services contribue à renforcer le pilotage et la coordination interministérielle tout en permettant aux délégués de se consacrer à l'action.

▪ **Contraintes**

Si la plupart des projets de mutualisation s'apparente à une coopération interservices souple et simple, certains projets plus complexes ou plus intégrés supposent une analyse de l'administration centrale.

L'expertise préalable de ces projets de mutualisation est nécessaire. Il convient en effet de s'interroger sur les aspects suivants :

- le niveau territorial de mise en œuvre le plus pertinent (l'échelon national, régional, départemental),
- les domaines de mutualisation relevant prioritairement du niveau régional aux termes de la circulaire du Premier ministre en date du 19 octobre 2004 sur la réforme de l'administration régionale (concours de recrutement, action sociale, formation, communication, moyens d'études, technologies de l'information et de la communication, expertise juridique, immobilier...)
- les outils juridiques disponibles et les évolutions à proposer pour faciliter la mise en œuvre des mutualisations
- la compatibilité des projets avec la déclinaison des programmes de la LOLF, avec le rôle des responsables des budgets opérationnels de programme, avec la mise en œuvre dans les systèmes d'information (NDL, India) d'outils juridiques tels que la délégation de gestion.

▪ **Exemples**

Les mutualisations les plus souvent citées par les préfets sont les suivantes :

- pour les moyens de fonctionnement : achats, immobiliers, automobile, informatique, reprographie
- pour les systèmes informatisés : systèmes d'information géographique communs aux services, espace de travail informatique partagé entre les services, bases de données
- pour les fonctions de gestion des ressources humaines : formation communes, concours, gestion des personnels, action sociale
- pour les compétences techniques transversales : fonction juridique, communication, contrôle de gestion interministériel.

La délégation de gestion

▪ Définition

La délégation de gestion est l'acte par lequel un ou plusieurs services de l'Etat confient à un autre service de l'Etat, pour une durée limitée éventuellement reconductible, la réalisation pour leur compte d'actes juridiques, de prestations ou d'activités déterminées concourant à l'accomplissement de leur mission.

A la différence de la délégation interservices qui permet la mise en œuvre coordonnée d'actions de politique publique, la délégation de gestion vise la réalisation de tâches de gestion courante. Cet instrument juridique ne permet pas de confier à un autre service l'exercice d'une compétence.

Le délégataire agit pour le compte du délégant conformément à la délégation définie dans un document écrit et publié. En administration territoriale, celui-ci est soumis à l'approbation du préfet dès lors que la délégation de gestion concerne des services placés sous son autorité. Il peut être mis un terme à la délégation après un préavis de trois mois.

La délégation de gestion peut porter sur la gestion des crédits d'un service. Dans ce cas, le délégataire assurera la fonction d'ordonnancement pour le compte de son délégant. La délégation de gestion n'entraîne pas la fongibilité des crédits. Le comptable assignataire demeure celui du délégant.

▪ Base juridique

Décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004, circulaire d'application du ministère de l'Economie et des Finances en date du 27 mai 2005 et instruction du ministère de l'Intérieur aux préfets en date du 8 juin 2005.

▪ Intérêt

En chargeant un service d'exécuter pour le compte du délégant des tâches courantes, la délégation de gestion contribue à libérer les services des fonctions de gestion et leur permet de se consacrer pleinement à l'action opérationnelle. La délégation de gestion constitue un moyen de professionnaliser la mission de gestion. N'impliquant aucune fongibilité des crédits, elle s'adapte à l'organisation en programmes et à leur déclinaison en budgets opérationnels de programme. La responsabilité du délégant reste pleine et entière. Les dépenses sont engagées par le délégataire en fonction des directives définies par le délégant. Bien que le délégataire soit un simple prestataire de service, la gestion centralisée de diverses tâches contribue à améliorer la qualité du fonctionnement en assurant un engagement réactif, coordonné, suivi.

La délégation de gestion permet de s'affranchir des limites ministérielles ou territoriales : le service relevant d'un ministère peut assurer des tâches de gestion courante pour un service relevant d'un autre ministère, un service départemental peut assurer une délégation de gestion pour un service régional... La délégation de gestion est exécutée à titre gracieux.

- **Contraintes**

La mise en place de la délégation de gestion dans le cadre de la LOLF et de ses systèmes d'information NDL et Accord doit faire l'objet d'une expertise technique.

- **Exemples**

Les exemples les plus souvent cités dans les rapports des préfets sont : utilisation de la délégation de gestion pour la mise en place d'un mandatement unique à l'ensemble des services déconcentrés.

La fusion

▪ Définition

La fusion de deux services vise à créer un nouveau service déconcentré. Elle est envisageable dès lors qu'ils concourent à la mise en œuvre d'une même politique de l'Etat.

▪ Base juridique

L'article 25 du décret du 29 avril 2004 autorise le préfet à fusionner, tout ou partie, de services déconcentrés. La fusion est proposée par le préfet ou l'un des ministres concernés sur la base d'une étude d'impact préalable. Elle est décidée par décret pris sur rapport des ministres intéressés, du ministre chargé du budget et du ministre de la fonction publique. Les CTP sont consultés.

▪ Intérêt

Cette solution est pérenne et robuste au plan juridique. Elle doit permettre de réaliser des économies d'échelle, de conserver au service une taille critique et une expertise suffisante, d'offrir aux fonctionnaires et à l'encadrement des perspectives de carrière renouvelées.

▪ Contraintes

Cette solution suppose un certain nombre de préalables :

- reprise des décrets constitutifs des services déconcentrés, voire des décrets portant organisation des compétences des directions d'administration centrale (exemple, pour les DDE : modification du décret simple du 30.03.67 créant les DDE, du décret en conseil d'Etat portant organisation territoriale de la défense du ministère de l'Equipement, du décret en conseil d'Etat du 5.10.72 relatif aux conditions de nomination et d'avancement dans les emplois de DDE et de DRE).
- Expertise des statuts et des régimes indemnitaires des agents comme des cadres supérieurs
- Mise en compatibilité des systèmes d'information
- Réexamen de l'architecture des programmes et de leur déclinaison en BOP
- Définition des moyens logistiques

▪ Exemples

Les fusions de services proposées sont les suivantes : DDE-DDAF, Inspections du travail (générale, agricole, transport), SDAP-DDE, DDASS-DDJS, délégation aux droits des femmes et DTEFP ou DDASS, DDSV-DDAF...