

INSPECTION GENERALE
DES SERVICES DE LA CONCURRENCE,
DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION
DES FRAUDES
N° IGS/2019/05/1252
CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DEVELOPPEMENT DURABLE
N° 01 2700-01

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 19016-R

INSPECTION GENERALE DE LA JEUNESSE ET
DES SPORTS
N° 2019-I-05

CONSEIL GENERAL DE L'ALIMENTATION, DE
L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX
N° 19021

Constitution de secrétariats généraux communs aux préfectures et aux directions départementales interministérielles

Rapport



CONFIDENTIEL

INSPECTION GENERALE
DES SERVICES DE LA CONCURRENCE,
DE LA CONSOMMATION ET DE LA
REPRESSION DES FRAUDES

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION

INSPECTION GENERALE
DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

CONSEIL GENERAL DE L'ALIMENTATION,
DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES
RURAUX

Constitution de secrétariats généraux communs aux préfetures et aux directions départementales interministérielles

Etabli par

Christine PERRAULT
et François KIRSCHEN,
membres de l'inspection
générale des services de la
concurrence, de la
consommation et de la
répression des fraudes

Hervé MASUREL
et Nathalie GIMONET,
membres de l'inspection
générale de l'administration

France PORET,
membre de l'inspection
générale de la jeunesse
et des sports

Lionel RIMOUX,
Sylvie MATHON
et Atika BENMAÏZA,
membres du conseil général
de l'environnement et du
développement durable

Philippe SCHNÄBELE
et Benoît BONNEFOI,
membres du conseil général
de l'alimentation, de
l'agriculture et des espaces
ruraux

- Mai 2019 -

SYNTHESE.....	7
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport	11
Introduction.....	13
1 Etat des lieux.....	17
1.1 Un contexte institutionnel encore instable	17
1.1.1 <i>Les DDI : une construction qui a progressivement trouvé un équilibre mais qui reste inachevée</i>	17
1.1.2 <i>Une administration départementale de l'État confrontée à de très fortes réductions d'effectifs depuis plusieurs années</i>	18
1.1.3 <i>Des évolutions éventuelles dans les missions et leur répartition entre services</i>	20
1.1.4 <i>Un regroupement immobilier encore partiel</i>	21
1.2 Des fonctions support dans les préfetures et les DDI qui constituent un secteur très hétérogène dans toutes ses dimensions	22
1.2.1 <i>Des volumes d'emplois très différents</i>	22
1.2.2 <i>Un foisonnement de procédures, d'outils et de supports budgétaires non harmonisés</i>	23
2 Missions et organisation du Pôle support inter-services en département (PSID) pour un service amélioré.....	27
2.1 Le sens de la réforme et les conditions de sa réussite.....	27
2.1.1 <i>Donner du sens à la réforme</i>	27
2.1.2 <i>Sans évolution profonde du fonctionnement des services départementaux de l'Etat, cette réforme n'atteindra pas ses objectifs et comporte un risque de régression</i>	29
2.2 Fonctions des PSID et conséquences en termes d'emplois à transférer	30
2.2.1 <i>Une part prépondérante des fonctions support peut être mutualisée</i>	30
2.2.2 <i>Donner au niveau local une souplesse dans le mode d'organisation</i>	40
2.2.3 <i>Le calcul des transferts d'emplois, avec deux variantes</i>	40
3 Une affirmation résolue du caractère interministériel du pôle inter-services en département (PSID)	45
3.1 Une gouvernance collégiale	45
3.2 Un rattachement direct du responsable du PSID au préfet, à l'instar des directeurs des DDI.....	45
3.3 Une formalisation des règles de fonctionnement	46
4 Modalités de mise en place de la réforme.....	47
4.1 Desserrer le calendrier en dissociant le transfert des emplois budgétaires de la constitution effective des pôles support inter-services en département.....	47

4.1.1	<i>Le transfert budgétaire des emplois peut se concrétiser en LFI 2020.....</i>	47
4.1.2	<i>La constitution effective des pôles support est plus longue à mettre en œuvre.....</i>	47
4.2	Un pilotage coordonné de la réforme, aux niveaux national, régional et départemental.....	48
4.2.1	<i>Au niveau départemental, la conduite opérationnelle</i>	49
4.2.2	<i>Au niveau national, un pilotage de la réforme</i>	50
4.2.3	<i>Au niveau régional, la responsabilité budgétaire de R-BOP</i>	51
4.3	L'accompagnement des agents.....	51
4.3.1	<i>Accompagner de façon à la fois collective et individuelle les agents ayant vocation à rejoindre le PSID.....</i>	51
4.3.2	<i>Organiser de façon spécifique le suivi des responsables des directions de ressources humaines et des moyens (DRHM) et des secrétariats généraux des DDI</i>	52
4.4	Identifier les gains en emplois, les tracer et permettre un redéploiement sur les fonctions métiers.....	53
4.4.1	<i>L'impossibilité de quantifier ex ante les gains en emplois.....</i>	53
4.4.2	<i>Identifier ex post les gains en emplois et les redéployer sur les activités métier.....</i>	53
	Conclusion.....	55
	Annexes.....	57
Annexe n°1 :	Lettre de mission.....	59
Annexe n°2 :	Liste des personnes rencontrées	61
Annexe n°3 :	Calcul du volume total des PSID et des transferts budgétaires à effectuer	73
Annexe n°4 :	Définitions des fonctions support	81
Annexe n°5 :	Cartographie des BOP utilisés en préfecture et DDI	85
Annexe n°6 :	Résultat du sondage auprès des préfectures et DDI sur les fonctions d'un secrétariat général commun	87
Annexe n°7 :	Exemple de tableau synthétique du suivi de la création d'un pôle support inter-services en département (PSID)	89
Annexe n°8 :	A quel type de mutualisation correspond le PSID ?.....	91
Annexe n°9 :	Glossaire	93
Pièce jointe n°1 :	Types de mutualisation identifiés par le guide de construction des schémas de mutualisation des moyens entre les services déconcentrés de l'Etat (2011).....	95
Pièce jointe n°2 :	Cartographie des sièges de préfectures et DDI colocalisés	97

La décision prise par le gouvernement de regrouper les services chargés des fonctions support des préfectures de département et des directions départementales interministérielles s'inscrit dans une volonté politique de conforter le niveau départemental dans un souci de proximité. L'objectif est de permettre aux services départementaux de l'Etat placés sous l'autorité des préfets d'accomplir leurs missions dans de bonnes conditions en réalisant concomitamment des gains de productivité sur leurs fonctions support.

Cette réforme concerne une administration territoriale fragilisée du fait de la réduction de ses moyens. De 2011 à 2017, les DDI ont perdu un quart de leurs effectifs et les préfectures 7 %. Les fonctions support, directement affectées par cette baisse, ont été assurées de manière inégale. Des évolutions substantielles dans les missions ont conduit de nombreux agents à se reconvertir et d'autres devront le faire si les évolutions actuellement envisagées sont confirmées. En dépit de ce contexte, les directions départementales interministérielles (DDI) mises en place en 2010 ont trouvé un équilibre en inscrivant leur action dans une relation confiante avec les préfets.

Les reproches formulés à l'encontre des changements initiés il y a dix ans portent désormais sur leur inachèvement : comme le soulignent les nombreux rapports des missions d'examen de l'organisation et du fonctionnement des DDI, les résultats obtenus en matière d'harmonisation statutaire, indemnitaire, budgétaire, d'action sociale, de gestion (réduction du nombre de budgets opérationnels de programme, systèmes d'information...) sont très limités, alors que les agents travaillent désormais dans les mêmes services. Or, ce sont précisément ces questions qu'auront à traiter les secrétariats généraux communs, terme auquel les auteurs du rapport ont préféré celui de pôle support interservices en département (PSID) qui leur semble mieux répondre à l'ambition interministérielle à donner à la réforme et éviter des confusions terminologiques.

Celle-ci ne réussira qu'à deux conditions : lui donner du sens et engager sans délai une transformation profonde de certaines modalités de fonctionnement :

- Donner du sens : l'objectif d'économie ne saurait à lui seul convaincre ni les agents, ni l'encadrement. D'autres arguments doivent être mis en avant pour justifier le regroupement des moyens dans les PSID : assurer des services aujourd'hui mal ou non rendus, renforcer la professionnalisation des équipes, réallouer du temps, voire des emplois, vers les fonctions métier. Plus généralement, cette évolution doit constituer un outil de modernisation de l'Etat au niveau local.
- Transformer certaines modalités de fonctionnement : cinq chantiers ont été identifiés pour mettre fin à des situations parfois profondément inégalitaires et, en agissant sur les modes de gestion et l'immobilier, permettre aux PSID de trouver leur pleine efficacité :
 - regrouper l'immobilier des services présents dans un département ;
 - rapprocher les règles de gestion des ressources humaines (RH) et les régimes indemnitaires ;
 - déconcentrer les actes de gestion ;
 - harmoniser l'action sociale ;
 - rendre compatibles les systèmes d'information de l'Etat, notamment en matière de ressources humaines.

Dans ces cinq domaines, des décisions politiques fermes seront indispensables pour surmonter les blocages observés depuis la mise en place des DDI. C'est en s'appuyant sur le sens de la réforme et sur les conditions de sa réussite, les deux étant liés, que doivent être analysés les fonctions à confier au PSID et le

nombre d'emplois à transférer sur le nouveau programme budgétaire 354.

Les fonctions support doivent être mutualisées dans les PSID, à l'exception de la communication interne et externe, des fonctions juridiques et des démarches qualité intrinsèquement liées aux métiers. Il est également préférable, pour ne pas désorganiser les services « métier », de ne pas intégrer dans les PSID les agents qui y exercent actuellement des fonctions support, pour l'essentiel des actions budgétaires et comptables liées à ces fonctions.

La gestion des ressources humaines a donc vocation à intégrer les PSID. Des moyens doivent cependant être maintenus auprès des secrétaires généraux de préfecture (SG) et des directeurs départementaux pour assurer les fonctions RH de proximité liées à leurs responsabilités, par une mise à disposition d'agents avec un effectif et des modalités à définir localement, dans le cadre d'une concertation départementale approfondie.

Les services interministériels des systèmes d'information et de communication (SIDSIC) trouvent naturellement toute leur place dans les PSID.

Enfin, le périmètre fonctionnel des PSID doit pouvoir être adapté, pour préserver des mutualisations donnant satisfaction, notamment avec l'échelon régional ou en interdépartemental, et mutualiser d'autres fonctions, y compris avec des administrations hors du champ de l'administration territoriale de l'Etat (ATE).

Outre les agents du PSID mis à disposition du secrétaire général et des directeurs départementaux, ceux-ci doivent bénéficier auprès d'eux d'un appui dans le pilotage et le management de leur administration pour des tâches telles que la préparation du dialogue de gestion ou le suivi de la performance. Il est proposé pour ce faire, sur une base forfaitaire, une équipe de base très réduite, de 1 à 2 ETP. Sur le plan budgétaire, deux variantes sont envisagées pour la création de cette équipe. Cette distinction concerne essentiellement les DDI, puisqu'au sein des préfectures, tous les emplois seront inscrits sur le programme 354 :

- une première variante consiste à transférer sur le programme 354 l'intégralité des emplois correspondant au périmètre fonctionnel du PSID et ceux correspondant aux missions de pilotage et de management. Le chef de service (SG de préfecture ou directeur de DDI) disposera d'une autorité fonctionnelle sur l'équipe rapprochée du PSID, placée auprès de chacun d'entre eux ;
- une seconde variante suppose de ne transférer sur le programme 354 que les emplois correspondant au périmètre fonctionnel du PSID, et donc à maintenir sur les programmes « métier » les emplois assurant auprès du chef de service l'appui au pilotage et au management. Ce chef de service (SG de préfecture ou directeur de DDI) disposera de l'autorité hiérarchique complète sur ces agents.

En s'appuyant sur l'enquête qu'elle a conduite auprès des préfectures et DDI et selon un mode de calcul précisément décrit dans l'annexe n°3 du rapport, la mission estime à 5 655 l'effectif total des PSID dans la variante 1 et à 5 136 dans la variante 2¹. Les transferts d'emplois vers le programme 354 seraient respectivement de 1 915 et 1 584 équivalents temps plein (ETP).

Dans les deux hypothèses, les agents de préfecture seraient fortement majoritaires dans les PSID.

A la dénomination proposée pour le secrétariat général commun de « pôle support interservices en département » correspond une nécessaire affirmation de son positionnement au service, de manière égale, de la préfecture et des deux ou trois DDI présentes dans le département.

¹ Ces deux chiffres incluent les effectifs des SIDSIC, soit 1088 ETP issus du programme 333.

Pour atteindre cet objectif en dépassant la crainte exprimée de « préfectoralisation », la mission recommande d'asseoir le futur PSID sur trois principes directeurs : une gouvernance collégiale, un rattachement au préfet, la formalisation de règles de fonctionnement.

Une instance collégiale réunira régulièrement le responsable du PSID et ses « clients » : le secrétaire général de la préfecture et les directeurs départementaux. Le préfet devrait présider ce comité de pilotage une ou deux fois par an.

Considérant le caractère à la fois interministériel de ce service et son modèle collégial de fonctionnement, son responsable a vocation à être placé sous l'autorité du préfet, dans un positionnement analogue à celui des directeurs départementaux interministériels et donc à occuper un emploi de directeur d'administration territoriale de l'Etat (DATE) avec un classement équivalent à celui du directeur adjoint de la plus petite DDI du département concerné. Il sera nommé selon la même procédure que celle en vigueur pour les DDI s'agissant des emplois DATE en veillant à la diversité des origines ministérielles.

Un contrat ou une charte de service précisera les missions confiées au PSID d'une manière générale et au regard des besoins particuliers de la préfecture et de chacune des DDI. C'est elle qui précisera également les modalités de fonctionnement du comité de pilotage et fixera les indicateurs permettant d'apprécier l'adéquation du service rendu aux besoins des métiers et des services.

Cette réforme va concerner directement les quelques 5 000 agents qui vont intégrer les PSID et indirectement l'ensemble des personnels des préfectures et des DDI qui sont bénéficiaires des fonctions support. Il s'agit donc d'une transformation de grande ampleur dont la mise en œuvre nécessitera des étapes. Le transfert budgétaire des emplois peut se concrétiser en loi de finances initiale (LFI) pour 2020, dès lors que les arbitrages auront été rendus en temps utile.

En revanche, l'échéance pour la constitution effective des PSID devrait être décalée du 1^{er} janvier 2020 au 30 juin de la même année, échéance qui reste ambitieuse.

Au niveau national, des décisions devront être prises sur le positionnement du PSID, les modalités de sa gouvernance, le statut de son responsable, les modalités de désignation des préfigureurs. Une concertation avec les organisations syndicales (en particulier dans le cadre du comité technique des DDI) paraît indispensable à ce stade. Dès lors que les arbitrages liés à la réforme auront été rendus, son pilotage incombera au ministère de l'Intérieur qui devrait la conduire en liaison étroite avec les ministères concernés, avec le concours d'une mission interministérielle d'appui. Dans ce contexte, le ministère de l'Intérieur rendrait compte de l'avancement de cette réforme au secrétaire général du gouvernement, et la présenterait périodiquement au comité technique des DDI.

Dans chaque département, un travail devra être conduit pour élaborer l'organigramme, rédiger les fiches de poste, fixer l'organisation immobilière... Ces actions seront à conduire en concertation avec les personnels et leurs représentants ; enfin un temps suffisant devra être réservé pour l'organisation des mobilités et l'affectation des agents, leur accompagnement collectif et individualisé, des réponses personnalisées à leurs questions et le traitement des situations difficiles. Ce travail nécessiterait dès l'été prochain la désignation d'un préfigureur qui agirait sous la supervision d'un comité de pilotage présidé par le préfet et composé du secrétaire général de la préfecture et des directeurs départementaux interministériels.

Le préfet de région, à partir des dotations en emplois qui lui seront déléguées par le ministère de l'Intérieur, aura à répartir ceux-ci entre les départements, ce qui nécessitera pour le secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR), en sa qualité de responsable de budget opérationnel (RBOP) délégué, de suivre avec attention la constitution des PSID.

Le suivi de la mise en œuvre de cette réforme devrait se faire en continu et au-delà du 30 juin 2020 si cette échéance était retenue. En particulier, il serait nécessaire de suivre avec attention l'évolution des effectifs des PSID. Ceci supposerait la création d'une action spécifique au sein du programme 354 pour distinguer les agents qui travaillent en préfecture de ceux qui sont affectés au PSID. Le suivi de ratios effectif PSID/ effectif total préfecture et DDI peut permettre de fixer des objectifs de réduction dans certains départements, objectifs que la mission a estimé impossible à chiffrer « ex ante ». Elle considère au demeurant que la fixation d'une norme de suppression d'emplois dans les PSID dès 2020 ne pourrait qu'obérer le succès de la réforme. Ses effets positifs ultérieurs seront d'autant plus importants que les services bénéficieront d'un retour possible sur les efforts réalisés. Il est donc proposé que la moitié des gains générés par les PSID à partir de 2021 abondent la réserve régionale d'emploi de la région concernée.

En tout état de cause, les gains en effectifs - attendus sans dégradation de la qualité de service - seront étroitement corrélés aux chantiers de convergence et de simplification mentionnés ci-dessus que la mission recommande d'ouvrir au plus tôt au niveau central.

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

Recommandation n°1 : Au niveau national, engager sans délai et faire aboutir cinq chantiers de convergence pour permettre aux PSID de trouver leur efficience : a) regrouper l'immobilier des services présents dans un département ; b) rapprocher les règles de gestion des ressources humaines (RH) et les régimes indemnitaires ; c) déconcentrer les actes de gestion ; d) harmoniser l'action sociale ; e) rendre compatibles les systèmes d'information de l'Etat, notamment en matière de ressources humaines. 30

Recommandation n°2 : Inscrire comme critère prioritaire dans la programmation des crédits immobiliers la poursuite des opérations de regroupement de services (densification ou création) et intégrer les gains d'efficience générés qu'elles permettent dans l'analyse du retour sur investissement. 30

Recommandation n°3 : Inclure les SIDSIC dans les PSID. Mettre en œuvre des mesures d'amélioration du fonctionnement interne des SIDSIC..... 32

Recommandation n°4 : Confier aux PSID les fonctions logistique, immobilier et achat des préfectures et DDI, quelle que soit la suite donnée à l'expérimentation de PFRA étendue. a) S'agissant des achats : prendre rapidement une décision sur le niveau d'intervention des PFRA étendues ; b) S'agissant de l'immobilier : doter le niveau départemental d'une compétence minimale de suivi de travaux d'entretien courant et d'interface avec la maîtrise d'ouvrage, zonale ou régionale, de travaux de grande ampleur ; renforcer les compétences de conduite d'opération aux niveaux zonal ou régional..... 34

Recommandation n°5 : Prévoir les conditions de la réactivité des PSID dans l'exécution du BOP 354, en réponse aux demandes des DDI et de la préfecture. Faire du PSID un centre de ressources pour la gestion des BOP métier (formations CHORUS, gestion des accréditations, conseil aux ordonnateurs délégués secondaires et interventions lourdes sous CHORUS, relations avec les plateformes CHORUS). 35

Recommandation n°6 : Intégrer la fonction RH au PSID. Permettre au niveau départemental d'adapter localement l'organisation des fonctions RH à maintenir auprès des secrétaires généraux de préfecture et des directeurs de DDI, en appui de leur rôle de chef de service..... 38

Recommandation n°7 : Préserver les mutualisations existantes donnant satisfaction et permettre des mutualisations additionnelles, sur initiative locale. 39

Recommandation n°8 : Maintenir auprès des secrétaires généraux de préfectures et des directeurs départementaux des effectifs pour : a) exercer les fonctions RH liées à leurs responsabilités de chefs de service et, plus généralement, assurer l'interface avec le PSID ; b) exercer leurs missions de pilotage et de management, et préparer les dossiers de synthèse et d'arbitrage. 40

Recommandation n°9 : Confier au niveau local la définition des modalités d'organisation géographique et fonctionnelle du PSID... 40

Recommandation n°10 : Dissocier le transfert budgétaire des emplois, réalisé au 1^{er} janvier 2020 (en LFI 2020), de la constitution des pôles support inter-services en département, à effectuer au cours de l'année 2020, avec une échéance au 30 juin 2020..... 48

Recommandation n°11 : Nommer dans chaque département un préfigurateur chargé de la mise en place du PSID, avec l'appui d'une équipe projet et en organisant un dialogue social régulier. La diversité ministérielle des préfigureurs sera recherchée..... 50

Recommandation n°12 : Constituer auprès du ministère de l'Intérieur une mission interministérielle chargée d'accompagner en 2019 / 2020 la mise en place des PSID, puis d'assurer les années suivantes un suivi et un bilan de cette réforme. 51

Recommandation n°13 : Organiser un accompagnement collectif et individuel des agents concernés par la création des PSID, en leur assurant une information sur leur situation individuelle et les postes à pourvoir, et à travers des entretiens individuels et des actions de formation. 52

Recommandation n°14 : Organiser un suivi budgétaire des PSID à travers une « action » spécifique du programme 354 ; avec la moitié des gains générés par les PSID, abonder la réserve régionale d'emplois de la région concernée..... 54

INTRODUCTION

La circulaire relative à l'organisation territoriale des services publics du 24 juillet 2018 avait ouvert la possibilité d'expérimenter la gestion par un secrétariat général commun des moyens consacrés aux fonctions support des préfectures et des directions départementales interministérielles (DDI). Elle annonçait également la fusion des programmes budgétaires 333 (moyens mutualisés des services déconcentrés de l'Etat) et 307 (administration territoriale).

Une étape supplémentaire a été franchie lors de la réunion interministérielle du 21 novembre 2018 qui a posé les principes directeurs des secrétariats généraux communs :

- constitution de ceux-ci dans tous les départements, à l'horizon du 1^{er} janvier 2020 ;
- les services concernés sont les préfectures et les directions départementales interministérielles ;
- les secrétariats généraux seront chargés des seules fonctions support ;
- ils seront mis en place en associant les directeurs concernés et en veillant au dialogue social ;
- des objectifs d'amélioration du niveau de service et de gains en emplois, potentiellement redéployés, sont énoncés.

Par lettre du 22 janvier 2019, le directeur de cabinet du Premier ministre a confié au comité de pilotage du dispositif d'intervention inter-inspections dans les directions départementales interministérielles (COFIL DDI) et aux inspections et conseils généraux qui en sont membres une mission relative aux travaux préalables à la mise en place de secrétariats généraux communs aux services de l'État dans les départements. Les objectifs assignés à cette mission sont les suivants :

- assurer et documenter le décompte des effectifs positionnés sur des missions relevant des fonctions support dans le périmètre des ministères concernés par le transfert des emplois ;
- auditer la quote-part des schémas d'emplois ministériels imputés en 2019 aux fonctions support ;
- faire toute proposition utile tendant à réaliser des gains en emplois grâce à la mise en place des secrétariats généraux communs et à proposer toute méthode pertinente en la matière ;
- proposer une règle de répartition de ces gains entre restitution d'emplois au budget général et redéploiement au bénéfice des activités « métier » ;
- proposer un dispositif de suivi des emplois dans le temps.

L'outre-mer, où il n'existe pas de DDI, est exclue du champ de la mission. En raison de ses spécificités², Paris a également été écartée. Les huit directions départementales déléguées, composantes de certaines directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS), n'ont pas été prises en compte, pour ne pas remettre en question une fusion récente de secrétariats généraux des services déconcentrés régionaux et départementaux.

Les modalités d'exercice des fonctions support dans une organisation, qu'elle soit publique ou privée, sont cruciales pour son fonctionnement. En dépendent non seulement les conditions de travail au sein de la structure mais aussi la capacité de son personnel à pouvoir pleinement se consacrer à ce pourquoi il a été recruté. Un amenuisement ou une désorganisation des services concernés peut générer des pertes de temps et en conséquence une efficacité moindre de l'entité dans son ensemble. Des gains immédiats d'effectifs sur ces fonctions peuvent alors avoir un effet globalement négatif.

L'évaluation du nombre d'emplois concernés et mutualisables dans les préfectures et directions départementales interministérielles doit donc s'accompagner d'une analyse du contenu des fonctions, de la possibilité et de l'intérêt de les mutualiser au regard du service à rendre. Les schémas possibles

² La DDPP est intégrée à la préfecture de police, des mutualisations sont déjà engagées entre la DDCS et la préfecture et le département ne comporte pas de DDT.

d'organisation de ce qu'il est proposé d'intituler « pôles support inter-services en département » (PSID) ne sont pas par ailleurs sans conséquence sur leurs effectifs. Cette appellation répond mieux à l'ambition interministérielle à donner à la réforme et évite des confusions terminologiques.

Le présent rapport s'efforce d'avoir cette approche globale d'une réforme qui va modifier en profondeur l'organisation et le fonctionnement de l'administration territoriale de l'Etat ; ceci a conduit la mission à procéder en deux temps.

- Deux questionnaires distincts ont d'abord été élaborés et adressés l'un aux ministères pourvoyeurs d'effectifs dans les services déconcentrés, l'autre à l'ensemble des préfetures et DDI. Simultanément des entretiens ont été organisés avec le cabinet du Premier ministre et le secrétariat général du gouvernement, les cabinets et les secrétariats généraux des ministères concernés ainsi qu'avec les organisations syndicales et les groupements des directeurs départementaux.
- Des déplacements ont ensuite été organisés dans 7 départements de dimensions variées : la Seine-et-Marne, l'Ariège, la Haute-Garonne, la Loire-Atlantique, la Sarthe, l'Aube et les Bouches-du-Rhône. Lors de chaque visite, une séquence de 2 à 3 heures permettait d'étudier de manière détaillée dans chaque structure les conditions dans lesquelles sont assurées les fonctions support, et les mutualisations déjà mises en place. Ces visites avaient également pour objectif d'échanger avec les préfets, les secrétaires généraux de préfeture, les directeurs départementaux, et leurs collaborateurs sur leur approche de cette réforme. Dans 6 de ces 7 départements, les organisations syndicales ont, à leur demande, été auditionnées.

Au total, ce sont plus de 230 personnes qui se sont entretenues avec la mission (cf. annexe n°2). Il s'en dégage un sentiment dominant de scepticisme à tous les niveaux hiérarchiques : cette réforme est plus subie que voulue dans un contexte où les DDI sont issues des réorganisations opérées en 2010 et l'administration territoriale de l'Etat dans son ensemble confrontée depuis à des évolutions de ses missions et à des réductions sensibles d'effectifs. Les services doivent s'accommoder en leur sein de disparités de traitement faute d'une véritable harmonisation des statuts, des régimes indemnitaires, des modes de gestion et des prestations d'action sociale. Cette difficulté à laquelle les DDI sont confrontées au quotidien sera accentuée dans les pôles support inter-services en département constitués avec les préfetures. S'y attaquer résolument est un enjeu prioritaire.

Les incertitudes non encore levées sur le transfert à l'éducation nationale des agents jeunesse et sports et celui des missions d'insertion des unités territoriales des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) vers les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) contribuent également à nourrir les réticences, voire les oppositions face à ce qui n'est perçu que comme un moyen de réduire les effectifs.

Ce contexte doit impérativement être pris en compte pour permettre à cette réforme d'être mise en œuvre dans des conditions telles que l'Etat territorial, dans les départements, fonctionne mieux au bénéfice de ses agents mais surtout de l'ensemble de la population. C'est à cette ambition qu'il convient de répondre.

La première partie du rapport dresse donc un bref état des lieux d'une administration départementale de l'Etat fragilisée par des réformes inachevées et par la réduction de ses moyens, les fonctions support étant elles-mêmes assurées de manière inégale.

Une deuxième partie, en s'appuyant sur le sens qu'il faut impérativement donner à cette réforme et les conditions de sa réussite, les deux étant liés, analyse les fonctions à confier aux PSID ; ceci permet de distinguer deux variantes, s'agissant du nombre d'emplois à transférer sur le nouveau programme

budgétaire 354. En toute hypothèse, une marge d'adaptation importante doit être donnée au niveau local en particulier pour garantir la préservation de fonctions support de proximité.

Le gouvernement a clairement exprimé sa volonté de créer au plan départemental une structure réellement interministérielle. La troisième partie du rapport expose les conséquences à en tirer sur son positionnement, son fonctionnement et sa composition.

Une quatrième partie traite de la mise en place de la réforme : calendrier, pilotage national et local, accompagnement des agents et intéressement aux gains en emplois.

1 ETAT DES LIEUX

Créées par décret du 3 décembre 2009, les DDI, issues de la fusion d'anciennes directions départementales ou unités départementales de directions régionales, se caractérisent par leur vocation interministérielle. Elles sont placées sous l'autorité des préfets de département. La réforme de 2009 ne concernait pas directement les préfetures.

La création de ces directions dans l'ensemble des départements métropolitains, traduisait, et traduit encore aujourd'hui, la volonté de rendre plus efficace et plus lisible l'organisation de l'État dans les départements.

1.1 Un contexte institutionnel encore instable

1.1.1 Les DDI : une construction qui a progressivement trouvé un équilibre mais qui reste inachevée

Les deux derniers rapports de synthèse des missions d'examen de l'organisation et du fonctionnement des DDI³, réalisées dans le cadre du dispositif inter-inspections créé par l'instruction du Premier ministre du 22 décembre 2011, permettent de dresser un tableau assez précis et documenté de la situation des DDI. Celui-ci a été complété par les nombreux entretiens menés par la mission.

Les DDI ont pris leur place dans le paysage institutionnel territorial et sont perçues de façon positive. Les relations avec les préfets de département sont en général confiantes et constructives. Ces structures n'en présentent pas moins de réelles fragilités.

S'agissant de la mise en œuvre des politiques publiques, les missions sont, sauf exception, accomplies, mais de façon parfois dégradée (y compris pour des missions d'inspection et de contrôle)⁴. Cela peut être la conséquence à la fois de choix imposés par la croissance de missions prioritaires, comme dans le secteur social, ou de la difficulté à conserver des compétences dans des structures dont les effectifs diminuent sensiblement. Dans les plus petites DDI, les partages d'expertise ou la plus grande polyvalence demandée aux agents ne peuvent compenser à elles seules les baisses d'effectifs.

Des mutualisations entre administrations ont été opérées avec succès, notamment en matière de gestion immobilière, mais leur avancée semble atteindre un palier. Les mutualisations interdépartementales de compétences métiers progressent inégalement alors même qu'elles peuvent contribuer à maintenir sur les territoires départementaux des agents de haute qualification et à l'expertise reconnue.

S'agissant des prestations rendues par les services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC) des améliorations sont observées⁵ en dépit de sensibles différences d'appréciation selon les départements et les services. L'impact très pénalisant des insuffisances de réseau et les difficultés d'interopérabilité entre systèmes, comme par exemple en matière de visio-conférence, est fortement souligné.

Si des progrès ont été constatés en matière d'action sociale, avec notamment une harmonisation du « reste à charge » pour la restauration collective, les travaux de convergence en matière de ressources humaines

³ Rapports de synthèse des missions inter-inspections sur l'organisation des directions départementales interministérielles pour les années 2015-2016 et 2017

⁴ Rapport public thématique de la Cour des comptes relatif aux services déconcentrés de l'Etat (décembre 2017)

⁵ Rapports de synthèse des missions inter-inspections sur l'organisation des directions départementales interministérielles pour les années 2015-2016 et 2017

(RH) qui auraient dû être réalisés à échéance de 2012, notamment en matière indemnitaire ou statutaire, semblent eux au point mort⁶.

Les secrétariats généraux des DDI, en particulier ceux des DDCS, DDPP et DDCSPP sont particulièrement fragiles et doivent assurer une gestion de proximité complexe, qui n'a pas été allégée.

Ces difficultés, auxquelles s'ajoutent des cultures professionnelles différentes, nuisent à la construction de communautés de travail et maintiennent des cloisonnements entre services ou entre agents d'un même service. La progression de la culture interministérielle reste ainsi très variable selon les directions, les champs professionnels et les départements.

1.1.2 Une administration départementale de l'État confrontée à de très fortes réductions d'effectifs depuis plusieurs années

1.1.2.1 Situation des DDI

La réduction globale des effectifs dépasse les 25 % depuis 2011, avec des évolutions différentes selon le type de DDI comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n°1 : Evolution des effectifs des DDI de 2012 à 2017, par catégorie de DDI (plafond d'emploi en ETPT)

	2012	2013	2014	2015	Evolution 2012/2015	2016	2017	Evolution 2012/2017
DDT/M	22366	20555	19562	19083	-14,68%	16809	15989	-28,51%
DDCSPP	3494	3454	3321	3337	-4,49%	3350	3349	-4,15%
DDCS	3267	3218	3066	3032	-7,19%	2454 ⁽¹⁾	2430 ⁽¹⁾	-25,62%
DDPP	3947	3911	3881	3887	-1,52%	3851	3867	-2,03%
Total	33074	31138	29830	29339	-11,29%	26464	25635	-22,49%

(1) Hors effectifs départementaux des 8 DRDJSCS

Source : mission ; données : bilan social des DDI établi par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF)

Ainsi, entre 2012 et 2017, la baisse du plafond d'emplois approche les 30 % pour les directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT(M)) alors qu'elle n'est que de 2 % pour les directions départementales de la protection des populations (DDPP).

Parmi les DDI, seules les DDT ont connu une évolution notable de leurs missions traditionnelles (fin de l'ATESAT⁷, évolution de l'ADS⁸, nouvelles missions de « conseil aux territoires »).

Pour les DDCS et directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP), les chiffres sont plus difficiles à interpréter. Depuis 2016, la DSAF ne dispose plus des données pour les effectifs départementaux des 8 DRDJSCS, les systèmes d'information des ministères sociaux ne permettant pas de distinguer les effectifs relevant des niveaux régional et départemental.

L'évolution des effectifs par ministère contribuant aux DDI présente les mêmes disparités.

⁶ Ibid.

⁷ Assistance Technique fournies par les Services de l'Etat pour des raisons de Solidarités et d'Aménagement du Territoire

⁸ Application du droit des sols.

Tableau n°2 : Evolution des effectifs des DDI de 2011 à 2017, par ministère (ETPT)

	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2011/2015	2016	2017	Evolution 2011/2017
MAS	3763	3538	3514	3222	3176	-15,60%	2742 ⁽¹⁾	2710 ⁽¹⁾	-27,98%
MEF	1841	1777	1777	1777	1780	-3,31%	1780	1780	-3,31%
MAA	8685	8185	7966	7783	7621	-12,25%	7040	6732	-22,49%
MTES/MCTRCT	18507	17983	15164	14377	13848	-25,17%	13578	13124	-29,09%
MI	1039	1094	2218	2176	2133	105,29%	842	808	-22,23%
SPM	497	497	498	498	498	0,20%	482 ⁽²⁾	482 ⁽²⁾	-3,02%
Total	34332	33074	31137	29833	29056	-15,37%	26464	25636	-25,33%

(1) Hors effectifs départementaux des 8 DRDJSCS

(2) Hors emplois DATE départementaux en DDDJSCS

Source : mission ; données : bilan social des DDI –DSAF

Ainsi les effectifs du ministère de l'Economie et des Finances (MEF) ne connaissent qu'une diminution limitée de 3,31 % alors que ceux du ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES) et du ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT) ont baissé de 30 %.

Dans une quinzaine de départements, les effectifs cumulés DDT-DDCSPP (ETP totaux au 31 décembre 2018) sont inférieurs à 180 ETP. Dans une vingtaine de départements, la DDCS a moins de 50 ETP et, parmi ceux-ci, 6 départements ont une DDPP, elle aussi, dont les effectifs sont inférieurs à 50 ETP.

Tableau n°3 : Répartition des DDI par classe d'effectifs totaux (ETP au 31 décembre 2018)

	< 40 ETP	41 - 60	61 - 80	81 - 120	121 - 160	161 - 200	201 - 240	241 - 280	281 - 320	>321
DDT(M)	0%	0%	1%	12%	31%	27%	8%	13%	6%	2%
DDCSPP	2%	40%	29%	24%	2%	0%	2%	0%	0%	0%
DDPP	12%	29%	25%	20%	8%	4%	2%	0%	0%	0%
DDCS	7%	55%	24%	14%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Source : mission ; données : enquête auprès des DDI.

Les réductions d'effectifs fragilisent les DDI. C'est le cas, tout particulièrement de la fonction support qui représente en moyenne 8 % des effectifs totaux⁹.

Les rapports de synthèse des missions inter-inspections sur l'organisation des directions départementales interministérielles, tant pour 2015-2016 que pour 2017, alertent sur l'impact de la baisse des effectifs, même si une part résulte de transferts de compétences. Est posée la question d'une taille critique en deçà de laquelle la poursuite des missions ne pourra être assurée qu'en mode dégradé.

1.1.2.2 Situation des préfetures

Les effectifs départementaux des préfetures ont connu une réduction notablement inférieure à ceux des DDI, soit un peu plus de 7 % entre 2011 et 2017. Les plafonds d'emplois des services départementaux des préfetures (y compris celles d'outre-mer) s'élèvent respectivement à 24 878 et 24 495 ETPT en 2018 et 2019.

⁹ Rapport de synthèse des missions inter-inspections sur l'organisation des directions départementales interministérielles pour 2017

Tableau n°4 : Evolution des effectifs des préfectures de 2011 à 2017 (ETPT)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2011/2017
27343	26912	26859	26480	26199	25155	25321	-7,39%

Source : mission ; données : projets annuels de performance annexes aux PLF.

Le plan « Préfectures Nouvelle Génération » (PPNG) initié en 2015 a fait profondément évoluer la mission de délivrance des titres par les préfectures. 4 000 emplois ont été concernés¹⁰ : 1 500 ont permis de constituer les centres d'expertise et de ressources des titres (CERT) à vocation interdépartementale, 200 ont été affectés à des missions de proximité en préfecture, 1 000 ont renforcé quatre missions prioritaires (gestion locale des crises, contrôle de légalité et expertise juridique, lutte contre la fraude et coordination des politiques publiques) et 1 300 ont été rendus au budget de l'Etat en 2018.

Les préfectures de département comptent en grande majorité plus de 100 ETP, selon l'enquête menée par la mission auprès des préfectures (seules deux préfectures ont un effectif total inférieur) : 35% des préfectures ont entre 100 et 150 ETP, 21 % entre 150 et 200 et 41 % en comptent plus de 200. Ces données n'incluent pas les SIDSIC.

En raison de la faiblesse de leur effectif, certaines préfectures ont vu les effectifs de leurs missions prioritaires « soclés »¹¹ afin de ne pas descendre en-deçà d'un seuil au-dessous duquel elles ne peuvent plus effectuer ces missions.

1.1.3 Des évolutions éventuelles dans les missions et leur répartition entre services

A ce jour, les missions des DDI sont sujettes à d'éventuelles évolutions :

- dans le domaine de la cohésion sociale, les services chargés de la jeunesse et des sports pourraient quitter le périmètre des DDI ;
- dans le domaine de l'emploi, les services des unités territoriales de la DIRECCTE chargés de l'insertion pourraient intégrer les DDCS ;
- dans le domaine de la protection des populations, le pilotage des actions relatives à la sécurité sanitaire de l'alimentation pourrait connaître prochainement des évolutions dans son mode d'organisation ;
- des mesures de décentralisation, dont le principe a été récemment annoncé, pourraient affecter les compétences des services départementaux de l'Etat.

Ces incertitudes prolongées contribuent à créer un sentiment d'inquiétude et parfois de lassitude pour les agents et les cadres des directions interministérielles, confrontés depuis 2010 à un environnement en constante évolution.

Ces évolutions, si elles étaient confirmées, auraient des conséquences en termes d'effectifs consacrés aux fonctions métiers et donc sur les effectifs affectés aux fonctions supports au sein des secrétariats généraux de DDI. En l'absence de décisions annoncées, la mission n'a pas été en mesure de prendre en compte ces évolutions.

¹⁰ Résultats du comité de suivi PPNG du 8 décembre 2016.

¹¹ Projet annuel de performance du programme 307 annexé au PLF 2017.

1.1.4 Un regroupement immobilier encore partiel

Si 55 sites regroupent des sièges de préfectures et/ou DDI¹² (cf. pièce jointe n°2), seules 21 préfectures partagent le même site qu'une ou plusieurs DDI. Ces regroupements se sont presque toujours accompagnés de mutualisations, en particulier dans les domaines de l'accueil, du courrier, du standard, de la sécurité et de l'entretien des bâtiments, avec des périmètres qui excèdent souvent celui de la RéATE.

Tableau n°5 : Cartographie des regroupements immobiliers concernant les préfectures et DDI

Sites comportant	en cité administrative	hors cité administrative
1 préfecture et 1 DDI	8	6
1 préfecture et 2 DDI	5	1
1 préfecture et 3 DDI	0	1
2 DDI	8	20
3 DDI	5	1
Sous-total	26	29
Total	55	

Source : mission ; données : DSAF.

Indépendamment de ces 55 regroupements, des préfectures et DDI partagent l'implantation d'autres administrations : collectivités (souvent un conseil départemental), services déconcentrés au niveau départemental et régional, opérateurs de l'Etat, etc. Des mutualisations de fonctions support ont également vu le jour dans ces configurations.

La gestion des sites multi-occupants est loin de suivre des règles uniformes : elle diffère considérablement s'il s'agit d'une cité administrative ou non. 26 des 55 regroupements de préfectures et/ou DDI s'inscrivent dans une cité administrative.

Encadré n° 1 : La gestion des cités administratives

La gestion des cités administratives s'inscrit dans le cadre de l'instruction 07-035-D8 du 19 juillet 2007 (« modalités de gestion financière et comptable des cités administratives ») et leur fonctionnement courant est géré par un compte de commerce (programme 907 - ordonnance de 1958 portant loi de finances initiale pour 1959). N'étant pas doté de crédits en loi de finances, celui-ci fonctionne donc en trésorerie (supporte les dépenses de fonctionnement courant des parties communes des cités administratives et reçoit les quotes-parts de charges appelées auprès des occupants). Ses ressources provenaient en 2017 pour moitié du programme 333 et pour un tiers, du programme 156 (« gestion fiscale et financière de l'État et du service public local » DGFIP). La Cour des Comptes a cependant souligné à plusieurs reprises que l'objet « gestion des cités administratives » n'est pas conforme à l'objet d'un compte de commerce. Dans l'attente d'une évolution, la liste des cités administratives ne prend pas en compte de nouveaux sites multi-occupants.

Construites dans les années 1960-1970, les 56 cités administratives¹³ d'une surface de 800 000 m² exigent des travaux d'entretien importants, en particulier dans le domaine de la rénovation énergétique. Or les crédits consacrés aux opérations structurantes et d'entretien se révèlent insuffisants pour maintenir le parc à un niveau satisfaisant.

Pour répondre à cet enjeu, le Comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 29 octobre 2018 a introduit un volet immobilier dans le programme Action publique 2022. Au sein de la mission « Action et transformation publique » a été créé le programme 348 « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants » issu du Grand Plan d'Investissement ou GPI (réalisation des objectifs énergétiques et environnementaux du GPI au travers de la réduction de la consommation d'énergie de ces bâtiments) et doté d'un milliard d'euros sur cinq ans. Ce programme exclusivement

¹² Note DSAF/SDPSD/BBMM du 7 février 2019.

¹³ Incluant les 26 cités administratives regroupant une préfecture et une ou plusieurs DDI ou plusieurs DDI.

consacré aux cités administratives existantes au 1^{er} janvier 2017 permet d'engager une campagne volontariste de remise à niveau et devrait retenir 30 à 40 projets. Il s'inscrit aussi dans une perspective de densification des implantations.

Le CITP a également demandé que soit étudiée « *la gestion « en syndic » des sites multi-occupants, comme les cités administratives, notamment pour gérer plus efficacement les travaux d'entretien* ». Dans l'attente de la création d'une mission d'inspections, la DIE conduit un diagnostic sur cette question. Afin de renforcer le regroupement des services sur des sites multi-occupants, la direction de l'immobilier de l'Etat travaille à un nouveau mécanisme d'intéressement à une gestion immobilière performante.

Une telle évolution nécessite des compétences en matière de gestion de projet immobilier. Or, elles sont actuellement insuffisantes au sein des services régionaux et départementaux de l'État pour initier et porter des projets immobiliers, notamment depuis le retrait des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et des DDT(M) de l'activité de conduite d'opération¹⁴. Il en existe encore, dans les secrétariats généraux de l'administration du ministère de l'Intérieur (SGAMI), au MEF (six plateformes immobilières interrégionales, mais dont le dimensionnement ne permet pas de répondre aux besoins) et aux ministères des Armées et de la Justice, mais seules les des finances ont un caractère interministériel.

1.2 Des fonctions support dans les préfetures et les DDI qui constituent un secteur très hétérogène dans toutes ses dimensions

Les fonctions support recouvrent des réalités différentes en préfeture et en DDI quant aux périmètres et au nombre d'agents concernés, selon leur origine ministérielle. Les agents chargés de ces fonctions gèrent des procédures, des outils et des supports budgétaires nombreux, non harmonisés et caractérisés par un degré variable de déconcentration selon les ministères et les corps. Depuis la création des DDI en 2009, les mesures d'harmonisation prises par les administrations centrales ont été très limitées. Les préfetures et les DDI gèrent, de ce fait, un millefeuille administratif et financier qui crée des disparités fortes entre les agents.

1.2.1 Des volumes d'emplois très différents

A titre exploratoire, la mission a initialement retenu une acception large des fonctions support, en étendant ses investigations à d'autres fonctions (communication, activités juridiques, pilotage), afin de n'exclure, avant étude, aucune fonction pouvant potentiellement faire l'objet d'une mutualisation au sein des PSID. Sur cette base, les fonctions suivantes ont été citées dans les questionnaires adressés aux secrétariats généraux des ministères, aux préfetures et aux DDI :

- 1- **pilotage du service** : « dialogue de gestion et préparation du budget », « suivi et exécution budgétaire », « suivi de la performance », « démarche de qualité », « communication (interne et externe) » ;
- 2- **ressources humaines** : « gestion des effectifs et des emplois », « gestion des parcours et des carrières », « formation », « action sociale », « dialogue social » et « hygiène et sécurité » ;
- 3- **achats, logistique et immobilier** : « achats, approvisionnement, service fait, livraison », « entretien et sécurité de l'immobilier », « gestion et entretien du parc automobile », « courrier », « accueil », « standard », « reprographie » et « archives » ;
- 4- **informatique et SI** : « maintenance bureautique (y compris outils de communication) » et « assistance spécifique aux métiers » ;
- 5- **activités juridiques** : « veille », « contentieux administratif », « contentieux pénal », « expertise et conseil ».

¹⁴ Instruction du gouvernement du 10 février 2016.

Les données présentées ci-après résultent de l'enquête menée auprès des préfetures et DDI et des données transmises par les secrétariats généraux de ministères (cf. annexe n°3).

Les effectifs globaux des DDI et des préfetures sont relativement proches (23 622 ETPT¹⁵ dans les préfetures de métropole et 24 685¹⁶ dans les DDI). Toutefois, pour les fonctions support, les préfetures (hors SIDSIC) pèsent 65 % des emplois correspondants¹⁷ ; les effectifs des fonctions support sont respectivement de 2 478 ETP en DDI contre 5 856 en préfeture (ou 4 752 hors SIDSIC).

Au sein des DDI, la part des ministères dans les effectifs totaux peut être différente de celle dans les seules fonctions support¹⁸. Le MTES participe plus aux fonctions support qu'à l'effectif total (60 % des fonctions support contre 49 % du total), comme les ministères des affaires sociales (respectivement 12 % contre 9 %), inversement, le MAA participe moins aux fonctions support (respectivement 21 % contre 24 %), comme le MEF (4 % contre 6 %) et le MI (1,2 % contre 9 %).

64 % des effectifs correspondant aux fonctions support en préfeture sont positionnés en direction des ressources humaines et des moyens (DRHM) tandis que 85 % de ceux des DDI sont en secrétariat général.

En préfeture comme en DDI, les fonctions support sont très majoritairement assurées par des agents dont c'est la mission principale : 79 % d'entre eux y consacrent plus de 80 % de leur quotité de temps de travail, 87 % des agents, plus de 50 %.

1.2.2 Un foisonnement de procédures, d'outils et de supports budgétaires non harmonisés

Un rapport de février 2017¹⁹ décrit la situation particulièrement complexe des DDI : « Avec la RéATE et le regroupement au sein de mêmes entités d'agents issus de ministères différents, l'hétérogénéité de traitement entre agent en matière d'action sociale et de médecine de prévention est clairement apparue, comme dans l'ensemble des domaines relatifs aux ressources humaines (régime indemnitaire, régime d'astreinte, spécificités indemnitaires, prise en charge des déplacements, responsabilité et contenu des missions...). Plus encore que dans les directions régionales, ces différences sont apparues flagrantes dans le cadre des DDI. En effet le périmètre plus large de ces dernières accroît le nombre de réseaux ministériels qui y cohabitent, et avec lui, celui des programmes support concernés. »

Bien qu'aucun document ne permette d'objectiver, de manière exhaustive et précise, les écarts de traitement entre ministères, ceux-ci sont réels. Le rapport « Mutualisation des moyens de fonctionnement courant des services déconcentrés de l'Etat placés sous l'autorité des préfets »²⁰ a constaté ces disparités, en reconnaissant néanmoins qu'il ne lui avait pas été possible d'obtenir une réelle vision de l'existant...La persistance de telles disparités, sept ans après la mise en place des DDI, est incompréhensible pour des agents relevant de corps ministériels comparables, d'indice semblable, exerçant des fonctions proches, et partageant parfois physiquement le même bureau. Cette situation ne favorise pas le sentiment d'appartenance des agents à la communauté de travail que chacune de ces directions est censée constituer.

Ce constat sévère demeure malheureusement pleinement d'actualité tant pour les modalités de gestion que les prestations sociales et les relations avec les usagers.

¹⁵ Source : mission ; données : Anapref.

¹⁶ Source : mission ; données : projets annuels de performance accompagnant le PLF 2019 (plafonds d'emplois en ETPT pour 2018).

¹⁷ Ces données sont issues de l'enquête menée par la mission auprès des préfetures et des DDI.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Rapport IGA-IGAS-IGF sur l'harmonisation de l'action sociale de proximité et l'effectivité de la médecine de prévention dans les services de l'Etat placés sous l'autorité des préfets, février 2017.

²⁰ Rapport IGA-IGF sur la mutualisation des moyens de fonctionnement des services déconcentrés placés sous l'autorité des préfets, avril 2016.

1.2.2.1 Modalités de gestion

Seules les préfectures gèrent un nombre limité de corps techniques et administratifs rattachés pour la plupart à un seul BOP. La situation est très différente dans les DDI où le nombre de corps et de BOP de rattachement atteint des niveaux impressionnants (cf. annexe n°5). Par exemple, une DDCSPP peut gérer jusqu'à 14 corps issus de 5 ministères différents.

Les arrêtés du 31 mars et du 30 septembre 2011 ont respectivement déconcentré certains actes de gestion courante (congés, temps partiel, autorisations d'absence, avertissement et blâme) et harmonisé les conditions d'évaluation des agents grâce notamment à un formulaire unique, à l'exception de certains agents du ministère des sports.

Les autres actes sont pris à des niveaux variables selon les ministères, les corps et les grades. En dépit de tentatives d'harmonisation (circulaire du mouvement de l'ensemble des agents de DDI), les calendriers des commissions administratives paritaires (CAP), de la mobilité et des avancements, restent différents et ne sont pas coordonnés. Les SG de DDI doivent se rapprocher des SG des directions régionales ou du niveau national pour être un relai utile auprès des agents et leur assurer une égalité de traitement par rapport à ceux qui sont restés dans un service relevant de leur ministère d'origine.

Contrairement à tous les discours sur la mobilité, les ministères ont tendance à « oublier » les agents détachés dans des services non gérés directement par eux. Ainsi une DDCS n'est considérée que depuis 2 ans comme service employeur par la DREAL et reçoit enfin les informations sur les promotions et la mobilité, ce qui a fortement pénalisé les agents concernés les années antérieures. Les SG des DDI doivent faire preuve de persévérance pour que les agents détachés soient, au minimum, informés des calendriers. Leur chance d'être promu est faible, la mobilité étant plus perçue comme une « désertion » que comme un enrichissement de carrière.

La disparité des systèmes d'information dans le domaine des ressources humaines (SIRH) est un autre facteur de complexité. Le MTES et le MAA vont prochainement adopter RenoIRH²¹, jusqu'à ce jour utilisé par les ministères sociaux, avec toutefois des versions différentes qui seront rendues inter-opérables. DIALOGUE 2, la nouvelle version du SIRH du ministère de l'Intérieur, va prochainement entrer en service : deux SIRH nouveaux ou rénovés auront donc été mis en place dans les DDI et risquent d'y cohabiter durablement. Par ailleurs, le MTES conserve un outil relatif à la mobilité distinct.

Les outils de suivi des activités diffèrent également : l'enquête « activités » annuelle des ministères sociaux est déclarative et se remplit à posteriori. Pour le MTES et le MAA dans les DDT, l'outil SALSA²² est mis à jour régulièrement et peut faire l'objet d'extraction à tout moment. S'agissant des DDCS/PP, pour le MEF, le système d'enregistrement de l'activité des agents est nommé AGAT et pour le MAA, il s'agit de l'outil GAO. S'agissant du MI, la répartition du temps passé sur les différentes missions est enregistrée dans ANAPREF.

Enfin, les règles relatives aux congés, autorisations d'absence, horaires ont été partiellement harmonisées au niveau local à travers les règlements intérieurs mais n'ont jamais fait l'objet d'une convergence nationale.

Pour ce qui concerne l'utilisation de CHORUS, le travail sur les 3 blocs²³ ne peut être réalisé par une même personne car il diffère trop en termes de procédure.

Enfin, des choix technologiques différents entre le ministère de l'Intérieur et les autres ministères ne facilitent pas la vie quotidienne des agents et, notamment, obligent ceux des SIDSIC, à travailler sur deux

²¹ *Renouveau des outils informatiques relatifs aux ressources humaines*, solution mutualisée en matière de ressources humaines, développée par le centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines.

²² Système d'information en ligne du suivi des activités

²³ Bloc 1 : ministère de l'Intérieur ; bloc 2 : MAAF et MTES ; bloc 3 : ministères financiers, sociaux et de la culture.

ordinateurs différents en raison de l'incompatibilité des deux réseaux et à gérer deux messageries, situation particulièrement contre-productive.

1.2.2.2 Action sociale et médecine de prévention

En matière d'action sociale, l'organisation « en silos » se traduit par des prestations de nature et de montants différents selon que les agents d'un même service relèvent de tel ou tel ministère, comme l'a rappelé un récent rapport interministériel²⁴ : « *Si localement, certains services de l'Etat se sont efforcés de limiter les écarts en mobilisant certaines lignes du programme budgétaire 333, initialement destinées à un autre objet, la question de l'harmonisation de ces prestations reste posée : celle relative à la restauration collective et à la prestation de Noël étant estimée la plus sensible car la plus visible* ». Le comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013 avait demandé : « *aux représentants des personnels d'engager les travaux nécessaires pour favoriser le rapprochement des prestations d'action sociale et des prestations indemnitaires servis aux agents appartenant aux corps présents dans les DDI* », mais les budgets ministériels différenciés et les circuits de décision distincts ont conduit à la persistance des écarts. Le rapport cité souligne qu'ils sont apparus particulièrement flagrants dans le cadre des DDI. Les constats de la mission lors de ses déplacements confirment les difficultés pratiques afférentes, confinant à l'absurde. Au-delà des montants ou prestations attribués, les modes de gestion diffèrent et il n'est par exemple pas rare qu'il faille quatre factures différentes pour régler, en DDCS/PP, une prestation de restauration collective.

L'action sociale est mieux dotée dans les ministères sociaux que dans les autres ministères constitutifs des DDCS/PP, ce qui occasionne des disparités de traitement entre agents d'un même service²⁵. Seul le reste à charge pour l'accès aux restaurants administratifs a été harmonisé entre les DDI grâce aux efforts de la DSAF mais reste différent dans les préfetures.

L'accès à la médecine de prévention varie quant à lui selon le ministère de rattachement, certains agents ne bénéficiant d'ailleurs d'aucun suivi en l'absence de médecin.

1.2.2.3 L'organisation de la relation avec l'utilisateur

L'accueil n'est pas homogène, et la présence d'une cité administrative ne garantit en rien un accueil de qualité, gage d'orientation fiable pour le public et de gain de temps pour les agents. De plus, la sécurité n'est pas gérée avec le même degré de vigilance dans tous les services de l'Etat et le contrôle des usagers fait parfois défaut.

Le standard, même mutualisé, ne répond pas toujours aux besoins des usagers et des agents qui doivent, hors période d'ouverture des services et dans l'urgence, trouver un interlocuteur capable de répondre à leurs demandes. Par ailleurs, certains standards se contentent de passer les appels alors que d'autres réalisent un premier niveau d'information des usagers et de filtrage des demandes.

²⁴ « Harmonisation de l'action sociale de proximité et effectivité de la médecine de prévention dans les services de l'Etat placés sous l'autorité des préfets », IGA IGAS IGF, février 2017

²⁵ Rapport IGA-IGAS-IGF de février 2017 relatif à l'harmonisation de l'action sociale de proximité et l'effectivité de la médecine de prévention dans les services de l'Etat placés sous l'autorité des préfets

²⁵ « Harmonisation de l'action sociale de proximité et effectivité de la médecine de prévention dans les services de l'Etat placés sous l'autorité des préfets », IGA IGAS IGF, février 2017

2 MISSIONS ET ORGANISATION DU POLE SUPPORT INTER-SERVICES EN DEPARTEMENT (PSID) POUR UN SERVICE AMELIORE

2.1 Le sens de la réforme et les conditions de sa réussite

La réduction des dépenses, dans un contexte budgétaire contraint, est un objectif légitime qui ne saurait à lui seul convaincre ni les agents, ni l'encadrement. La question est d'autant plus sensible que la manière dont sont assurées les fonctions support concerne chaque bénéficiaire de celles-ci. Il faut donc démontrer que cette nouvelle organisation sera un plus, et ce de manière quasi concomitante à sa mise en place, aucun effort d'explication n'ayant été fourni jusqu'à présent.

Donner du sens est indispensable pour rendre la réforme acceptable et efficiente. Il faut aussi en garantir la durabilité : dans le cas présent, c'est agir pour que ces pôles support interservices n'aient plus dans un avenir proche à gérer la situation décrite plus haut d'une administration géographiquement émiettée, composée d'agents appartenant à de multiples corps avec des rémunérations disparates et confrontés à une probable course d'obstacles pour effectuer une mobilité fonctionnelle.

2.1.1 Donner du sens à la réforme

Les arguments qui militent en faveur de cette réforme, et auxquels nombre d'interlocuteurs ont été sensibles dès lors qu'un dialogue s'instaure, portent sur la fourniture de services aujourd'hui mal ou non rendus, le renforcement de la professionnalisation, la réallocation de temps, voire d'emplois vers les fonctions métier. Plus généralement, cette évolution peut constituer un outil de modernisation du fonctionnement de l'Etat au niveau local.

2.1.1.1 Une priorité donnée à ceux des services qui sont aujourd'hui difficilement ou non rendus

Les DDI les moins dotées en effectifs, notamment les DDCS/PP, disposent d'un secrétariat général extrêmement réduit (par exemple, 3,3 ETP dans l'Ariège). Ceci permet tant bien que mal d'assurer les prestations incontournables en matière de ressources humaines (propositions d'avancement, attributions des primes, dialogue social...) et les fonctions logistiques de base, mais guère plus. Toute absence d'un agent compromet la continuité du service.

Celle-ci constitue un premier enjeu. Le regroupement des moyens, tout en veillant à maintenir dans chaque structure ou au moins sur chaque site un petit nombre d'agents chargés de fonctions de proximité (cf. § 2.2), doit avoir pour premier objectif de garantir cette continuité à condition que l'organisation du pôle interservices accompagnée par une action de formation adaptée permettent de la polyvalence.

Un deuxième enjeu réside dans la fourniture de prestations aujourd'hui pas ou peu rendues dans des domaines tels que l'accompagnement mobilités carrières, le contrôle de gestion, tâches que les petits secrétariats généraux de DDI et les DRHM de préfecture ne sont souvent pas en capacité d'accomplir réellement. Dans certains départements, la mise en commun de très faibles effectifs ne permettra pas d'atteindre une taille critique. A l'instar de l'effectif socle assuré aux missions prioritaires dans les plus petites préfectures en 2016²⁶, il sera nécessaire de fixer, pour les PSID, un effectif socle tenant compte de la configuration immobilière des services. Cette mesure serait « financée » par des gains en emplois dans des départements mieux dotés.

²⁶ Projet annuel de performance du programme 307 annexé au PLF 2017.

2.1.1.2 Une professionnalisation renforcée

Pas plus que d'autres, les fonctions support ne souffrent l'amateurisme. Elles requièrent partout un vrai professionnalisme nécessaire à la qualité du service rendu et à la productivité. Là où ce professionnalisme existe, c'est aujourd'hui moins en raison d'une préoccupation affirmée de valorisation des fonctions support que parce que les circonstances ont permis de nommer des personnes expérimentées et totalement investies.

L'enjeu est, en regroupant les compétences, de créer des équipes soudées, dotées de spécialistes dans les principaux domaines : la gestion des corps et carrières en y intégrant l'accompagnement des agents, la logistique, la commande publique, les systèmes d'information et de communication, l'immobilier, le contrôle de gestion... Il ne sera évidemment pas possible d'avoir dans tous les départements des compétences sur ces différentes fonctions. Les départements qui seront dépourvus de certaines d'entre elles devront pouvoir nouer des coopérations avec d'autres qui en disposeront.

2.1.1.3 La réallocation de temps voire d'emplois vers les fonctions métier

Le regroupement des moyens nécessaires au fonctionnement des services peut générer des gains en effectifs et donc, si les emplois correspondants ne sont pas supprimés, la possibilité de les redéployer sur les métiers les plus en tension (cf. § 4.4).

Les bénéfices attendus d'une telle réorganisation vont cependant au-delà de ce seul redéploiement. Une performance améliorée en termes de fonctions support génère trois effets positifs, difficilement mesurables *ex ante*, sur la productivité du service :

- s'agissant de la gestion RH (GRH), une affectation des personnes sur les postes où leurs aptitudes seront le plus mises en valeur est un gain pour l'ensemble du service de même que la prévention et le traitement des risques psycho-sociaux et plus généralement tout ce qui peut contribuer à l'amélioration du climat et du cadre de travail ;
- une organisation efficiente des fonctions support est nécessaire pour que l'encadrement et les agents assument pleinement leurs missions métier, en y consacrant l'essentiel de leur temps. Les difficultés de fonctionnement interne, conséquence d'une gestion des ressources humaines déficiente, conduisent l'encadrement à s'investir plus que de raison sur ces questions au détriment de la mise en œuvre des politiques publiques ;
- des fonctions support performantes limitent les pertes de temps. Pour ne citer que quelques exemples, celles-ci peuvent être liées par exemple à des pannes informatiques, à la difficulté de disposer d'un véhicule de service pour un déplacement ou d'une salle de réunion, à la lourdeur des procédures de remboursement des frais de mission ou encore au temps passé pour obtenir une information d'ordre administratif.

2.1.1.4 Un outil de modernisation de l'Etat à l'échelon départemental

Le PSID tel qu'il est proposé de le positionner (cf. § 3) est un type d'organisation nouveau dans l'administration territoriale : réellement interministériel, il crée une relation de service partagé entre plusieurs entités administratives traitées à parts égales dans un même département.

La constitution d'équipes suffisamment fournies et professionnelles rend possible une dynamique pour susciter de nouvelles méthodes de travail, telles le télétravail, le travail en tiers lieu, le recours à la visio-conférence, y compris poste à poste, ainsi que la transformation numérique au bénéfice de l'utilisateur.

Le PSID peut aussi être une force d'évolution du management s'il parvient à attirer des personnes ressources de qualité. Il sera alors en capacité d'apporter un appui aux responsables des différents services, pour les assister dans leurs démarches de modernisation et contribuer ainsi à l'évolution des pratiques professionnelles.

2.1.2 Sans évolution profonde du fonctionnement des services départementaux de l'Etat, cette réforme n'atteindra pas ses objectifs et comporte un risque de régression

Le constat dressé dans la première partie du rapport illustre combien les conséquences de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat ont été insuffisamment tirées depuis 2009. Les missions inter-inspections des DDI ont toutes dénoncé ces carences. Le rapprochement dans une même structure de gestion d'agents originaires de différents corps des ministères de l'Intérieur, de la Transition écologique et solidaire, de l'Agriculture et de l'Alimentation, des ministères sociaux et du ministère de l'Economie et des Finances mettra encore davantage en exergue les inégalités en matière de régime indemnitaire, d'action sociale, d'avancement... Ces agents, eux-mêmes dans des situations diverses devront, s'agissant des ressources humaines, maîtriser des statuts et des modes de gestion très divers, souvent peu déconcentrés, avec des systèmes d'information distincts.

Des évolutions sont indispensables. Elles ne sauraient être un préalable à la création des PSID mais doivent à tout le moins être effectivement engagées concomitamment à celle-ci pour leur permettre d'atteindre leurs objectifs de qualité de service et de gains d'efficacité. Ceci nécessite à très court terme des décisions politiques volontaristes pour surmonter les blocages observés depuis la mise en place des DDI. Cinq chantiers ont été identifiés : deux de court terme et trois de moyen et long terme.

- **La déconcentration des actes de gestion.** Il est absurde de devoir saisir l'administration centrale pour certains changements d'affectation au sein d'une même direction : il importe de confier au niveau départemental tout ce qui peut l'être en veillant à une homogénéité des pratiques entre les ministères. Une étape dans cette direction doit être franchie d'ici le 1^{er} janvier 2020. Elle illustrerait la volonté du gouvernement de renforcer les moyens dont disposent les directeurs départementaux pour assurer le management de leurs équipes.
- **L'action sociale.** La direction des services administratifs et financiers du Premier ministre est parvenue, au prix de beaucoup d'efforts, à harmoniser certaines prestations. Cette recherche de convergence doit être poursuivie et étendue aux préfetures. Cette harmonisation qui n'est envisageable que par le haut a nécessairement un coût. Outre un souci d'équité, elle démontrerait concrètement la préoccupation de ne pas considérer l'évolution de l'administration territoriale de l'Etat sous le seul angle des réorganisations.
- **Le rapprochement progressif des régimes indemnitaires.** L'importance des écarts indemnitaires n'est pas acceptable dès lors que les métiers exercés sont de même nature, ce qui est habituellement le cas pour les corps administratifs. La constitution des pôles support inter-services en département risque de créer un effet loupe de ces disparités de traitement contraires au principe d'égalité républicaine.
- **L'immobilier.** L'ambition à donner aux PSID est corrélée au regroupement des services sur un même site, déterminant pour assurer une qualité de service au moins équivalente à la situation actuelle et générer des gains d'efficacité. Les fonctions de logistique, d'accueil et d'immobilier peuvent difficilement s'exercer sans la présence d'agent(s) sur chacun des sites (« antenne » du PSID). Il convient en conséquence, de dégager les ressources permettant de poursuivre, au-delà du programme exceptionnel porté par le GPI, la remise à niveau et la densification des sites multi-occupants existants ainsi que de financer des opérations nouvelles de regroupement. Dans ce contexte, la reconstitution de la capacité technique et administrative de l'Etat territorial à porter

des projets immobiliers (gestion de projet, conduite d'opération) est une priorité, y compris par redéploiement dans un cadre interdépartemental des gains en ETP générés par les PSID. Par ailleurs, la gestion des sites multi-occupants doit être simplifiée et professionnalisée, en tenant compte des observations de la Cour des Comptes (recours au compte de commerce pour les cités administratives) et en responsabilisant les managers (responsables de centre de coût) sur la maîtrise des coûts de fonctionnement.

- **Les systèmes d'informations.** Leur convergence et leur compatibilité constituent une condition à l'obtention de gains d'efficience par les PSID.

Recommandation n°1 : Au niveau national, engager sans délai et faire aboutir cinq chantiers de convergence pour permettre aux PSID de trouver leur efficience : a) regrouper l'immobilier des services présents dans un département ; b) rapprocher les règles de gestion des ressources humaines (RH) et les régimes indemnitaires ; c) déconcentrer les actes de gestion ; d) harmoniser l'action sociale ; e) rendre compatibles les systèmes d'information de l'Etat, notamment en matière de ressources humaines.

Recommandation n°2 : Inscrire comme critère prioritaire dans la programmation des crédits immobiliers la poursuite des opérations de regroupement de services (densification ou création) et intégrer les gains d'efficience générés qu'elles permettent dans l'analyse du retour sur investissement.

2.2 Fonctions des PSID et conséquences en termes d'emplois à transférer

Décompter les effectifs positionnés sur des missions relevant des fonctions support dans le périmètre des ministères concernés par le transfert d'emploi, à savoir le MTE, le MAA, le MEF et les ministères chargés des affaires sociales, exige au préalable de répondre aux questions suivantes :

- quelles fonctions support faut-il mutualiser au sein des PSID ?
- quelle organisation pour les PSID ?
- quels emplois doivent être transférés sur le programme 354 ?

2.2.1 Une part prépondérante des fonctions support peut être mutualisée

La mutualisation des fonctions support n'a pas pour objet et ne doit pas avoir pour effet de modifier le cadre de pilotage des fonctions métier et de management qui, pour les DDI, sont placées sous l'autorité des préfets dans les départements et participent aussi pleinement de la mise en œuvre des politiques ministérielles.

L'analyse des fonctions différentes support fait apparaître pour chacune d'entre elles des parties mutualisables et d'autres non. Il est toutefois extrêmement complexe et délicat d'isoler une part des sous-fonctions à transférer d'une autre qui ne le serait pas. Dans ce contexte, les propositions qui suivent privilégient, sauf exception, un choix homogène pour une fonction, prise dans sa globalité.

De façon complémentaire, il est constaté que la pression permanente sur les effectifs conduit à un délitement progressif des fonctions support, tout particulièrement dans les petites DDI, et à des

mutualisations avec les directions régionales. La constitution volontariste d'un PSID est une réponse à cette évolution « au fil de l'eau » et permet le maintien de ces fonctions support à l'échelon départemental, même si toutes les conditions de la pleine efficacité des PSID ne sont pas réunies lors de sa création.

2.2.1.1 Au niveau départemental, certaines fonctions support déjà mutualisées, de façon obligatoire ou sur initiative locale, ont vocation à être assurées par le PSID

2.2.1.1.1 La fonction informatique

Confier la gestion des systèmes d'information et de communication (SIC) au PSID est une évidence. Assurée par les SIDSIC dans l'ensemble des départements, depuis 2012, la fonction SIC est la seule à faire l'objet d'une mutualisation obligatoire à ce jour.

Encadré n°2 : Les fonctions des SIDSIC

Selon le « Guide pratique pour la mise en place du SIDSIC »²⁷, ces derniers fournissent un socle commun de services comprenant :

- cinq domaines fonctionnels : informatique de proximité/support aux utilisateurs ; infrastructure partagée / systèmes et réseaux ; applications métier et ingénierie du SI ; fonctions transverses (PSSI, gestion de crise, plans de secours, études, veille technologique) ; fonctions particulières (relais des offres de service départementales SIC portées par des structures RéATE départementales).

- deux domaines non-fonctionnels : pilotage du SI local par le responsable du SIDSIC ; gestion du service (support interne, dont la gestion administrative et financière, le management de proximité des ressources humaines).

Les SIDSIC n'assurent pas l'assistance technique de niveau 2 (diagnostic approfondi et résolution des problèmes) pour les applications métier nationales.

Le transfert des SIDSIC dans les PSID est consensuel parmi les préfetures et les DDI interrogées par la mission: plus de 60 % des préfetures et des DDI considèrent que l'assistance spécifique aux métiers devrait être incluse dans les PSID et plus de 80 % approuvent un transfert de la maintenance bureautique (cf. annexe n°6). L'association nationale de directeurs et chefs de services SIC (ANDSIC), représentant un peu plus de 80 responsables de SIDSIC, est défavorable²⁸ à l'inclusion des SIDSIC dans un service regroupant l'ensemble des fonctions support, aux motifs que les missions des SIDSIC dépassent le seul « support » (objectif rendre le SI de l'Etat homogène sur le territoire et contribuer à transformation numérique) ; que les SIDSIC ont vocation à proposer des services à des administrations de l'Etat hors du champ ATE ; que le positionnement des responsables du SIDSIC au sein des SG communs constituerait un « recul » et le signe d'une moindre importance accordée aux SIC ; que le budget des SIDSIC servirait de variable d'ajustement.

Encadré n°3 : Disparité de la qualité du fonctionnement des SIDSIC

Si les enquêtes annuelles menées par la DINSIC traduisent la satisfaction des agents des préfetures et des DDI à l'égard de leur SIDSIC, ces résultats ne doivent pas dissimuler le fonctionnement non optimal de certains services. Dans certains départements visités, les SIDSIC fonctionnent comme deux équipes juxtaposées : les agents du SIDSIC issus respectivement de la préfeture et des DDI appuient quasi-exclusivement leurs services d'origine. Ces services ne se sont pas organisés en domaines fonctionnels permettant à leurs agents d'intervenir indifféremment auprès de la préfeture et des DDI. A l'échelle nationale, une minorité de SIDSIC occupent un site unique : en 2018, 33 services avaient opéré leur regroupement²⁹. Une partie des services non regroupés ont néanmoins mis en place une permanence tournante d'agents sur le site non principal. En 2018, une quarantaine de SIDSIC avait mis en œuvre un règlement intérieur unique. Malgré leur antériorité, ces services n'ont pas tous réussi la fusion des équipes issues de la préfeture et des DDI.

²⁷ Version 1 du 24 août 2011.

²⁸ Cf. Lettre de l'ANDSIC au comité de pilotage inter-inspections sur l'organisation et le fonctionnement des DDI datée du 12 avril 2019.

²⁹ Départements : 01, 05, 07, 09, 11, 12, 16, 17, 23, 24, 28, 32, 33, 34, 39, 46, 49, 59, 60, 65, 70, 71, 77, 78, 81, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95. Source : information DINSIC transmise au SIDSIC de l'Ariège.

L'inclusion des SIDSIC dans les PSID en soi ne contraindra pas leur périmètre fonctionnel. Actuellement, les SIDSIC sont loin de rendre des services de niveau équivalent. Tandis que certains ont la capacité de développer des applications locales, d'autres peinent à fournir un service support convenable aux utilisateurs. Le transfert des SIDSIC dans les PSID doit donc s'accompagner de mesures d'amélioration de leur fonctionnement et de la définition d'un nouveau champ de missions. Une démarche est engagée en ce sens par la DINSIC.

Actuellement, les SIDSIC disposent d'une faible visibilité sur les crédits d'investissements qui leurs sont alloués, généralement en fin d'année, par les préfetures et les DDI (programmes 333 et 307). La DINSIC n'est pas en capacité de suivre les crédits alloués au niveau régional et départemental. La fusion des deux programmes et le positionnement des SIDSIC dans les PSID favorisent une meilleure programmation des crédits d'investissement SIC. La DINSIC doit mettre en place un processus de suivi des investissements décidés aux niveaux national, régional et départemental.

Les SIDSIC souffrent des disparités voire de l'étanchéité entre le SI du ministère de l'Intérieur et les SI des autres ministères responsables de l'ATE, notamment en raison de politiques de SSI différentes. Par exemple, la prise en main à distance sur les postes de travail en DDI n'est pas toujours possible depuis les locaux de la préfecture (cas de l'Ariège signalé à la DINSIC en 2018) ; les agents des SIDSIC doivent disposer de deux postes de travail différents pour intervenir sur le réseau du ministère de l'Intérieur et ceux des DDI. L'harmonisation des SI de l'Etat doit donc être menée en parallèle du transfert des SIDSIC dans les PSID. Il s'agit d'une condition de réussite essentielle des PSID, afin que leurs agents puissent apporter leur appui indifféremment aux DDI et aux préfetures.

L'inclusion des SIDSIC dans les PSID doit par conséquent s'accompagner, par ordre de priorité, de mesures d'amélioration du fonctionnement de ces services et d'interopérabilité des SI de l'Etat (cf. recommandation n°1).

A la demande du secrétariat général du gouvernement, le comité de pilotage inter-inspections des DDI mènera en 2019 une mission d'évaluation des SIDSIC qui permettra d'approfondir ces différentes questions.

Recommandation n°3 : Inclure les SIDSIC dans les PSID. Mettre en œuvre des mesures d'amélioration du fonctionnement interne des SIDSIC.

2.2.1.1.2 Les fonctions achat, logistique et immobilier

La logistique fait déjà l'objet de mutualisations, à l'échelle de sites partagés par plusieurs administrations, mais aussi entre préfetures et DDI ne partageant pas le même site. L'enquête menée auprès des préfetures et DDI a mis en lumière de nombreuses mutualisations concernant la gestion et l'affranchissement du courrier, le standard, les salles de réunion, la gestion du parc automobile (véhicules en partage), au-delà de celles intrinsèquement liées au regroupement sur un site unique (accueil physique, sécurité, nettoyage, entretien des locaux).

Encadré n°4 : Des premiers projets de secrétariats généraux communs centrés sur la logistique, l'immobilier, les achats et les finances

Plusieurs expérimentations ou projets de secrétariats généraux communs ont été réalisés, sur des périmètres fonctionnels comparables :

- **Eure-et-Loir** (département candidat à l'expérimentation d'un SG commun, à l'automne 2018, à la suite de premières réflexions conduites en 2016) : le périmètre de l'expérimentation a été défini comme suit : informatique, logistique (gestion du parc automobile, plateforme de gestion du courrier, standard, accueil / pré-accueil physique, gardiennage / sécurité / ménage), immobilier (suivi Immobilier / entretien locaux / gestion cité), budgets et achats (plateforme Chorus / finances / achats), médecine de prévention et action sociale, communication interne et externe aux services de l'Etat (hors gestion de crises). La préfecture et les DDI sont regroupées sur un site unique.

- **Sarthe** (projet de SG commun, sur une lettre de mission de la préfète en date du 24 avril 2015) : le projet, qui fait suite au regroupement des services déconcentrés de l'Etat en 2014 sur le site administratif de Paixhans, est limité aux trois DDI de la Sarthe. Les travaux de réflexion engagés avaient conduit à retenir pour le service mutualisé un périmètre de trois blocs de missions : fonctionnement et logistique / comptabilité / GPEC-RH et, à l'inverse, à écarter les affaires juridiques / le CIC et le contrôle de gestion / la communication. La mise en œuvre devrait être progressive et ne pas concerner dans un premier temps le volet GPEC-RH en raison de sa complexité. Le projet est finalement abandonné à la suite d'une réunion du CT des DDI au niveau national le 23 mars 2017.

- **Maine-et-Loire** (projet de SG commun, sur une lettre de mission du préfet datant du 27 décembre 2018) : le périmètre fonctionnel examiné pour créer un SG commun, au-delà des SIC, inclut les budgets (y compris le dialogue de gestion et l'exécution globale du budget) et achats, la logistique (accueils physique et téléphonique, courrier, fournitures-équipements-matériels, gestion du parc automobile, entretien courant des locaux, archivage, plan administration exemplaire) et l'immobilier de l'Etat (gestion de la cité administrative, plan de déplacement inter-administration (PDIA) et stationnement dans la cité administrative). La cité administrative regroupe les trois DDI.

L'efficacité de la gestion et de l'entretien immobiliers pourrait être améliorée par un regroupement des compétences des préfectures et DDI. En matière de gestion domaniale, les PSID prépareraient les contributions de l'ATE aux schémas directeurs immobiliers régionaux, devenant ainsi un interlocuteur clef des correspondants départementaux de la politique immobilière de l'Etat (CDPIE), placés auprès des directeurs départementaux des finances publiques. Les PSID devraient recueillir les besoins de travaux, lourds comme d'entretien courant, afin de proposer au préfet de département, responsable d'unité opérationnelle (RUO) du programme 354, des priorités d'investissement immobilier et des projets immobiliers à porter en conférence régionale de l'immobilier public (CRIP). Les PSID devraient enfin concentrer l'expertise éventuellement présente dans les préfectures et DDI en matière de conduite d'opération. Ces compétences ayant été progressivement délaissées, les PSID devront comprendre une compétence minimale de suivi de travaux d'entretien courant et d'interface avec une maîtrise d'ouvrage exercée par le niveau zonal (SGAMI), interrégional (plateformes immobilières du MEF) ou éventuellement régional, en charge de la conduite d'opérations lourdes.

La mutualisation des fonctions logistiques et immobilières doit permettre de réduire les frais de fonctionnement des préfectures et DDI, en particulier en ce qui concerne le parc automobile et l'entretien des bâtiments. Ces fonctions devraient par conséquent être entièrement confiées aux PSID, sans exclure des mutualisations propres à chaque implantation (cf. § 2.2.1.5).

Pour leurs achats, les DDI et les préfectures recourent à des marchés interministériels (nationaux et régionaux) et ministériels ou passent leurs propres marchés, en grande majorité des marchés à procédure adaptée inférieurs au seuil de 25 000 €. Les services les plus importants passent pour certains plusieurs marchés de plus de 25 000 €, chaque année³⁰. Certaines DDI sont amenées ponctuellement à passer des

³⁰ Exemple de la préfecture de la Haute-Garonne : 6 marchés de plus de 25 000€ ont été passés en 2018 (8 en 2016 et 2017, 7 en 2015).

marchés de plusieurs millions d'euros³¹. Ne disposant pas de l'expertise juridique nécessaire, ces services recourent aux plateformes régionales d'achat (PFRA) ou aux directions régionales, en fonction des compétences qu'ils recherchent. Plusieurs formes de mutualisation existent donc déjà, dans le domaine des achats, au niveau déconcentré, sous la forme de réseaux informels de compétences pointues ou d'achats mutualisés (marchés régionaux des PFRA). La recherche de gains achats au niveau déconcentré et la sécurisation juridique des procédures nécessitent de renforcer la mutualisation de la fonction achat au niveau départemental ou régional.

Le projet de PFRA étendue, présenté par la direction des achats de l'Etat (DAE) le 12 juin 2018, vise à remédier à la dispersion des achats de l'Etat au niveau territorial. Une première action, ne dégageant pas de gains en emplois selon la DAE³², consiste à transférer à la PFRA étendue la mise en œuvre des achats ministériels supérieurs à 2000 €. Deux expérimentations sont prévues dans les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Bourgogne-Franche-Comté.

Cette expérimentation répond à une logique différente de celle d'une mutualisation des fonctions support au niveau départemental dans les PSID. La compatibilité entre ces deux réformes appelle un arbitrage.

- En cas de généralisation du dispositif, les PSID auraient pour rôle d'agrèger les expressions de besoin des DDI et préfectures pour les communiquer à la PFRA (prescription³³) et de passer les commandes sur les marchés régionaux et nationaux (approvisionnement). S'ajouterait la gestion des cartes achat de l'ATE, pour les achats inférieurs à 2 000 €. Le PSID devrait donc se doter d'un prescripteur-approvisionneur.
- Si le dispositif n'est pas confirmé, les PSID devraient concentrer l'ensemble des processus achat des préfectures et DDI (prescription, passation de marchés, approvisionnement, service fait). Les besoins de ces administrations étant relativement homogènes, une massification des achats (marchés et bons de commande) dégagera des gains et le regroupement des agents permettra une montée en compétence et une meilleure sécurisation juridique des marchés.

Les DDI et les préfectures approuvent respectivement à 84 et 87 % le transfert des fonctions logistique, immobilier et achat aux PSID (cf. annexe n°6).

Recommandation n°4 : Confier aux PSID les fonctions logistique, immobilier et achat des préfectures et DDI, quelle que soit la suite donnée à l'expérimentation de PFRA étendue.
a) S'agissant des achats : prendre rapidement une décision sur le niveau d'intervention des PFRA étendues ; b) S'agissant de l'immobilier : doter le niveau départemental d'une compétence minimale de suivi de travaux d'entretien courant et d'interface avec la maîtrise d'ouvrage, zonale ou régionale, de travaux de grande ampleur ; renforcer les compétences de conduite d'opération aux niveaux zonal ou régional.

³¹ Exemple de la DDT de Haute-Garonne, qui passe les marchés de renforcement des digues de la Garonne à Toulouse (tranche à plus de 20 millions d'euros en 2018).

³² « Cette action est considérée comme globalement neutre en termes d'impact ETP, entre le temps dégagé dans les services ministériels déchargés de l'achat et le renforcement nécessaire en effectifs des « PFRA étendues » qui les effectueront pour leur compte. » (Ibid.).

³³ Cette fonction inclut une aide à l'expression du besoin, la définition du « juste besoin » (éviter la sur-qualité) et la recherche de standardisation.

2.2.1.2 Confier aux PSID des fonctions encore peu ou pas mutualisées

2.2.1.2.1 La fonction budgétaire et comptable

La préparation du dialogue de gestion du programme 354, l'exécution des crédits et le suivi de leur consommation, gagneront à être réalisés de façon centralisée par le PSID. Dans cette fonction, le pôle jouera des rôles différents auprès du RUO délégué, le secrétaire général de la préfecture, et des DDI, qui seront centres de coûts – comme c'est déjà le cas actuellement sur l'action 2 du programme 333 (Loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées). Sa réactivité dans le traitement des demandes de crédits des centres de coûts devra être importante, notamment pour éviter que la responsabilité pénale des directeurs départementaux, en qualité de chefs de service, ne soit engagée.

La préparation et la conduite du dialogue de gestion (y compris sur le T2), l'enregistrement des engagements juridiques et le suivi de la consommation des crédits relevant des BOP métier devraient être maintenus dans les services métier des DDI et des préfectures, car la mise en œuvre des politiques publiques exige un pilotage fin des crédits disponibles, en particulier en fin de gestion. Un regroupement de ces fonctions au sein du PSID n'entraînerait que des gains d'efficacité réduits, en raison du grand nombre de BOP métier et du faible nombre de ces budgets mis en œuvre par plusieurs administrations (cf. annexe n°5). Néanmoins, les PSID devraient se voir confier l'organisation des formations CHORUS à destination de l'ensemble des agents gérant les BOP métier, la gestion de leurs accréditations, le support et le conseil aux services métier pour les interventions sous CHORUS nécessitant une accréditation lourde (retrait d'engagements d'années antérieures, création de tranches), le rôle d'interlocuteur de référence avec les trois plateformes CHORUS (blocs 1, 2 et 3). La gestion du BOP 206 (sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation), particulièrement complexe, nécessitera de maintenir une compétence spécifique de la gestion de ce BOP en DDPP et DDCSPP.

Recommandation n°5 : Prévoir les conditions de la réactivité des PSID dans l'exécution du BOP 354, en réponse aux demandes des DDI et de la préfecture. Faire du PSID un centre de ressources pour la gestion des BOP métier (formations CHORUS, gestion des accréditations, conseil aux ordonnateurs délégués secondaires et interventions lourdes sous CHORUS, relations avec les plateformes CHORUS).

2.2.1.2.2 La fonction RH

Vu le grand nombre de corps dont sont issus les agents des préfectures et des DDI, l'hétérogénéité des règles de gestion statutaire, le grand nombre de BOP dont relève la rémunération de ces agents et la multiplicité de dispositifs RH ministériels (systèmes d'information, formations métier, action sociale, etc.) qui leur sont applicables (cf. §1.2.2.1), la mutualisation complète de la fonction RH au sein des PSID ne permettra pas, dans l'état actuel, de générer de véritables gains d'efficacité. Les agents des secrétariats généraux des DDI et des DRH en charge de RH pourraient certes être réunis dans un service unique, mais la diversité des dispositifs qu'ils doivent connaître et appliquer les empêcherait de devenir polyvalents, obérant une organisation fonctionnelle. Un tel regroupement risque surtout de réduire la qualité de service actuellement rendue aux agents et aux managers en matière RH.

L'harmonisation des règles de gestion statutaires et des dispositifs RH ministériels constitue un pré-requis à un regroupement complet des services RH. Cette recommandation a été formulée par le comité de pilotage inter-inspections sur l'organisation et le fonctionnement des DDI à plusieurs reprises :

- Recommandation n°5 du rapport de synthèse 2017 des missions d'examen de l'organisation et du fonctionnement des DDI, adressée au SGG et à la DSAF : « *Gestion des ressources humaines : Accélérer les travaux interministériels de convergence RH, accroître les marges de manœuvre en gestion RH des responsables locaux. Pour les DDCS, désigner un unique programme budgétaire support des agents et étudier la possibilité d'étendre cette solution pour chaque catégorie de DDI.* »

- Recommandation n° 8 du rapport de synthèse 2015-2016 des missions d'examen de l'organisation et du fonctionnement des DDI, adressée à la DSAF, à la DGAFP et aux ministères : « *Rendre prioritaire la simplification de la gestion de proximité des ressources humaines et s'assurer du maintien des compétences requises pour la gestion RH et comptable des DDI.* »

L'imbrication entre une partie de la fonction RH et le management est telle que les chefs de services, directeurs départementaux et secrétaires généraux de préfecture ne peuvent remplir leurs missions sans bénéficier auprès d'eux du concours d'agents du PSID, compétents en matière de RH. La mission inter-inspections d'évaluation de la qualité du dialogue social et de la prévention des risques psychosociaux (RPS) dans les DDI a souligné, dans son rapport de novembre 2016, commandé par le SGG, le rôle clé joué par les secrétaires généraux de DDI en matière de dialogue social : « *Le secrétaire général (SG) est un acteur clé dans une DDI. Outre le binôme de direction, c'est le seul agent (avec le cas échéant d'autres membres de son équipe) dont la mission est pleinement interministérielle : il est amené à gérer un nombre plus ou moins important de statuts (en DDCSPP, ce nombre peut dépasser la dizaine), à assurer la gestion budgétaire et comptable de crédits issus de BOP différents. [...] L'absence de SG dans une DDI nuit à la qualité du dialogue social. Il s'agit d'une situation non négligeable puisque 38 directions sur 238 (soit près de 16 % des DDI) n'en disposent pas. Certes, dans ces directions, les instances sont néanmoins valablement réunies et selon la fréquence requise par les textes mais l'absence d'un interlocuteur dédié ne permet pas de fluidifier le dialogue social et de régler les questions, posées tant par les représentants des personnels que par les agents, notamment dans les matières RH et action sociale. Cela a été constaté dans les DDI visitées qui ne disposaient pas d'un SG.* »

Cette mission concluait que la piste d'une mutualisation des fonctions support des DDI et des préfectures « *ne paraît pas être de nature à favoriser le dialogue social car elle ne peut que distendre les liens entre les agents et le secrétaire général, qui sera nécessairement moins disponible et à l'écoute.* »

La crainte de perdre une « RH de proximité » exprimée par les agents des DDI rencontrés par la mission et la préoccupation des directeurs départementaux quant à leur capacité à conduire le dialogue social au sein de leur structure³⁴ se traduit par les résultats de l'enquête réalisée par la mission (cf. tableau ci-dessous).

Tableau n°6 : Avis des préfectures et DDI sur le transfert de la fonction RH aux secrétariats généraux communs

Sous-fonction RH	Part des DDI favorables à la mutualisation	Part des préfectures favorables à la mutualisation
Gestion des effectifs et des emplois	9 %	58 %
Gestion des parcours et des carrières	18 %	56 %
Formation	72 %	82 %
Dialogue social	6 %	49 %
Hygiène et sécurité	34 %	67 %
Action sociale	69 %	78 %

Source : mission ; données : enquête.

Plusieurs processus relevant de la fonction RH pourraient néanmoins être assurés par le PSID, soit parce qu'ils sont menés de façon relativement comparable entre les préfectures et différentes DDI, soit parce qu'ils sont actuellement mal assurés dans ces administrations :

³⁴ Dans le cadre d'une enquête menée par le groupement des DDT(M), les 34 directeurs participant ont « très majoritairement » exclu la fonction RH du périmètre des SG communs (source : synthèse transmise à la mission le 8 mars 2019). Une enquête menée par l'association des DD-CS-PP montre que 4,5 % des directeurs participants (39) sont favorables à la mutualisation du « dialogue social-CT-CHSCT », 26,8 % les « RH » et 53,2 % la « formation continue » (source : synthèse transmise à la mission le 7 mars 2019).

- La formation transversale et éventuellement métier : le PSID pourrait collecter les besoins en formation à partir des comptes rendus des entretiens professionnels, organiser le calendrier de formation en conséquence, en lien avec la PFRH, le centre de valorisation RH du MTES (CVRH) et les ministères compétents, pour les formations métier, et assurer le suivi des formations réalisées ;
- Le conseil mobilité-carrière : actuellement peu développée dans les préfectures et DDI, hormis dans les départements chefs-lieux de région³⁵, cette fonction devrait être exercée dans un cadre interministériel. Les PSID pourraient intégrer cette fonction, si nécessaire en positionnant un conseiller mobilité-carrière (CMC) sur deux départements. Les CMC départementaux ou interdépartementaux devraient travailler en réseau, y compris avec les PFRH³⁶ ;
- La médecine de prévention : les entretiens conduits par la mission ont confirmé le constat, déjà établi par le passé, de difficultés de recrutement de médecins et d'assistants de prévention, dans les DDI et les préfectures. L'IGA, l'IGAS et l'IGAENR ont préconisé, en septembre 2014³⁷, de créer des « *services de santé au travail interministériels regroupant les directions départementales interministérielles et les préfectures avec un financement du fonctionnement et des personnels sur le programme 333* ». Cette mutualisation reste d'actualité et pourrait être réalisée dans le cadre des PSID ;
- L'élaboration des plans de prévention en matière de santé et de sécurité : le PSID pourrait apporter son appui aux préfectures et DDI dans l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre du document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) et du plan d'évaluation et de prévention des risques psycho-sociaux (RPS) ;
- L'enregistrement des arrêts maladie : le PSID pourrait se voir adresser les justificatifs d'arrêts maladie et transmettre l'information aux services de paie ;
- La gestion des comptes épargne temps ;
- L'action sociale : son manque d'harmonisation entre ministères peut être source de tensions entre agents et sa gestion par ministère peut conduire à une mauvaise transmission de l'information à des agents non affectés dans leur administration d'origine. Le transfert de la gestion de l'action sociale aux PSID permettrait de remédier à ce dernier problème et inciterait les ministères à faire converger les actions sociales dans le champ de l'ATE ;
- L'enregistrement dans les SIRH des décisions relatives au temps et aux conditions de travail (temps partiel, autorisations spéciales d'absence, congés de formation professionnelle, congé parental, télétravail, etc.) et expertise sur les dispositifs les plus complexes (congés individuels de formation, validation es acquis de l'expérience, etc.) ;
- L'actualisation du dossier agent local : dématérialisé, le dossier agent pourrait être accessible aux administrations d'emploi.

Outre la conduite du dialogue social, le dialogue interne et l'écoute des agents, et afin de remplir leurs missions de chefs de service, les directeurs départementaux et secrétaires généraux de préfecture devraient conserver les décisions correspondant aux sous-fonctions suivantes :

- l'évaluation des agents ;

³⁵ La DRHM de la préfecture de Haute-Garonne comprend un CMC, chargé d'animer un réseau des CMC départementaux.

³⁶ La PFRH Occitanie comprend deux CMC.

³⁷ Rapport sur la médecine de prévention dans les trois fonctions publiques (<https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/La-medecine-de-prevention-dans-les-trois-fonctions-publiques>).

- les modulations de primes ;
- les promotions et avancements, sur la base de tableaux émis en interne ;
- les avis sur les demandes de mobilité ;
- les conditions de travail (temps partiel, autorisations spéciales d'absence, congés de formation professionnelle, congé parental, télétravail, etc.) ;
- les affectations au sein de leur structure.

Cette nouvelle répartition des fonctions entre PSID, d'une part, et préfecture et DDI, d'autre part, ainsi que la répartition des effectifs correspondante, devront, a minima, prendre en compte la charge que représente la vérification des erreurs de paie (signalées par les préfectures auditionnées) et des tableaux de promotions (signalés

Recommandation n°6 : Intégrer la fonction RH au PSID. Permettre au niveau départemental d'adapter localement l'organisation des fonctions RH à maintenir auprès des secrétaires généraux de préfecture et des directeurs de DDI, en appui de leur rôle de chef de service.

2.2.1.3 Des fonctions à exclure du champ des PSID

Les fonctions de communication, interne et externe, de démarches qualité et du domaine juridique ne devraient pas être confiées au PSID, même si elles peuvent faire l'objet de mutualisations entre préfectures et DDI, selon différentes modalités. La mission considère en effet que ces activités sont très liées aux équipes métier et qu'elles doivent le rester.

La communication externe fait l'objet d'une coordination par les cellules de communication interministérielle placées auprès des préfets. Cette coordination pourrait s'accompagner d'une plus forte mutualisation³⁸ entre préfectures et DDI.

La communication interne est intrinsèquement liée au management et doit donc être maintenue auprès des chefs de services.

Les activités juridiques sont le plus souvent liées aux politiques publiques concernées et leur exercice est donc difficilement mutualisable (exemple du droit de l'urbanisme). Une partie de l'activité contentieuse gagnerait toutefois à une mutualisation plus poussée, comme dans le cadre des « pôles juridiques interministériels » créés dans certaines préfectures, selon différentes modalités d'intégration (structure d'appui mutualisée, coordination, réseau - cf. pièce jointe n°1). Par exemple, le contentieux en matière d'hébergement d'urgence pourrait être géré plus efficacement dans le cadre de tels pôles, selon certaines DDI.

Doivent également être intégrées aux fonctions métier, les démarches qualité, tout particulièrement associées aux missions de contrôle dans les DDPP.

La mission estime également préférable de ne pas intégrer dans les PSID les agents qui exercent actuellement des fonctions support dans les services métier, c'est-à-dire à l'extérieur de la DRHM de la préfecture ou du secrétariat général de la DDI : c'est le cas pour 36% des ETP qui exercent des fonctions support dans les préfectures, pour 13% des ETP dans les DDT(M) et pour 17% des ETP dans les DDCS/DDPP/DDCSPP. Il s'agit souvent d'agents qui exercent ces fonctions à temps incomplet et ce

³⁸ La DDT de Haute-Garonne dispose de deux ETP chargés de la communication externe.

positionnement au sein des fonctions métier a été retenu parce qu'il est le plus efficient ; leur intégration dans les PSID pourrait avoir pour effet une désorganisation des activités métier.

2.2.1.4 Un appui auprès des chefs de service pour les fonctions de pilotage / management

Il est nécessaire d'organiser auprès du SG de la préfecture et des directeurs départementaux un appui au pilotage et au management de leur service.

A cette fin, il est proposé une équipe de base très réduite, de 1 à 2 ETP : un agent (si possible de catégorie A ou B+) pour les structures de moins de 100 ETP et deux agents pour les structures de plus de 100 ETP. Au-delà du critère de la taille, celui de la complexité de gestion inhérente à l'activité des administrations pourrait être pris en compte localement pour ajuster le volume de cette équipe chargée de l'appui au pilotage.

2.2.1.5 Tenir compte des mutualisations existantes et permettre des mutualisations additionnelles

La mission a constaté l'importance des mutualisations dans lesquelles les préfectures et DDI sont engagées avec d'autres administrations, du niveau départemental (services de l'Etat, établissements publics, collectivités), souvent dans le cadre d'un site multi-occupants, et surtout du niveau régional, dans le cadre d'un regroupement physique ou suivant une logique ministérielle. Les préfectures des départements chefs-lieux de régions assurent un grand nombre de prestations, communes aux niveaux départemental et régional. Leur situation justifiera une attention particulière pour éviter de mettre fin à des mutualisations existantes.

La mise en place des PSID ne devrait pas remettre en question des mutualisations fonctionnant correctement. Pour cela, chaque préfet devrait être chargé de répertorier les mutualisations en cours et d'en dresser un bilan. Le périmètre fonctionnel de ces pôles devra donc être adapté localement aux mutualisations donnant satisfaction.

A l'inverse, le PSID doit pouvoir fournir des services à des administrations hors du champ des services placés sous l'autorité des préfets, autant dans un souci de maintenir des mutualisations (par exemple, les préfectures gèrent l'action sociale des personnels de tribunaux administratifs, des personnels administratifs de la police et de la gendarmerie et des personnels actifs de la police) que pour accroître le champ d'action du pôle.

Au-delà du périmètre fonctionnel minimal recommandé par la mission, les préfectures et les DDI sont encouragées à rechercher de nouvelles mutualisations de leurs fonctions support.

Recommandation n°7 : Préserver les mutualisations existantes donnant satisfaction et permettre des mutualisations additionnelles, sur initiative locale.

Si une part importante des fonctions support peut être mutualisée dans les PSID, des moyens doivent être maintenus auprès des secrétaires généraux de préfecture et des directeurs départementaux pour assurer les fonctions RH liées à leurs responsabilités. De même, ce sont les services métier qui doivent assurer la préparation et la conduite du dialogue de gestion (y compris sur le T2), l'enregistrement des engagements juridiques et le suivi de la consommation des crédits relevant des BOP métier. Enfin, le périmètre fonctionnel des PSID doit pouvoir être adapté, pour préserver des mutualisations donnant satisfaction ou mutualiser d'autres fonctions, y compris avec des administrations hors du champ de l'ATE.

Recommandation n°8 : Maintenir auprès des secrétaires généraux de préfectures et des directeurs départementaux des effectifs pour : a) exercer les fonctions RH liées à leurs responsabilités de chefs de service et, plus généralement, assurer l'interface avec le PSID ; b) exercer leurs missions de pilotage et de management, et préparer les dossiers de synthèse et d'arbitrage.

2.2.2 Donner au niveau local une souplesse dans le mode d'organisation

La mutualisation de fonctions support et le positionnement d'agents dans les PSID n'entraînent pas nécessairement un regroupement total de ces derniers. Il existe une palette de modalités possibles, décrites dans l'annexe n°8 et qui pourront être mises en œuvre par les équipes locales en fonction de leurs contraintes, notamment immobilières.

Autant que possible, les agents constituant le PSID devraient être regroupés sur une implantation principale, afin de permettre au service de se constituer sur le plan fonctionnel et de créer progressivement une culture professionnelle partagée. Pour plusieurs raisons, exerceront leurs fonctions sur les sites des DDI ou de la préfecture n'accueillant par le PSID à titre principal :

- Les agents chargés des fonctions RH liées aux responsabilités managériales du secrétaire général de la préfecture et des directeurs départementaux devront être positionnés auprès de ces derniers ;
- Les agents chargés de fonctions support directement liées aux implantations (l'accueil), n'occuperont pas nécessairement le site principal du PSID.

Recommandation n°9 : Confier au niveau local la définition des modalités d'organisation géographique et fonctionnelle du PSID.

2.2.3 Le calcul des transferts d'emplois, avec deux variantes

Les emplois du PSID seront transférés sur le programme 354, quel que soit le mode d'organisation du pôle retenu localement. Afin d'évaluer le nombre d'emplois susceptibles de constituer les PSID, les données issues de l'enquête menée auprès de préfectures et DDI ont été préférées à celles transmises par les secrétariats généraux des ministères pour plusieurs raisons (cf. annexe n° 3) :

- les données des ministères ne sont pas toutes déclinées par catégories de fonctions support ;
- elles n'incluent pour certaines que les emplois des secrétariats généraux des DDI ;
- l'enquête a montré que des DDI ne parvenaient pas à respecter l'effectif de fonctions support cible assigné par les ministères ;
- les modes de recueil des données par ministères varient fortement.

Pour les SIDSIC, les données de la DSAF ont été utilisées.

Ont été écartées du périmètre étudié les huit directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DR(D)JSCS), qui cumulent les fonctions régionales et départementales, ainsi que le département de Paris.

Un tableau présenté en annexe n°3 présente de façon détaillée et chiffrée une méthode de calcul des emplois destinés à constituer les futurs PSID et les contributions des différents ministères à ces pôles. Elle

part des déclarations des services déconcentrés, en croisant systématiquement la typologie des services (préfecture ; DDT(M) ; DDCS/DDPP/DDCSPP), les rattachements ministériels des agents et les missions exercées.

A cette évaluation des emplois correspondant aux fonctions support sont appliqués trois abattements :

- le premier écarte les emplois relevant de missions qu'il n'est pas recommandé de confier au PSID (communication, activités juridiques et qualité, cf. § 2.2.1.3) ;
- un deuxième abattement vise à maintenir dans les services « métiers » les agents qui y exercent des fonctions support liée à ces métiers, car ce positionnement est considéré comme le plus efficient (cf. § 2.2.1.3) ;
- un troisième abattement correspondant à un schéma d'emploi 2019 équivalent à celui de 2018, soit une réduction des effectifs de 1,5 %. Cet abattement est limité à une année, car la mission estime souhaitable de ne pas prendre le risque de compromettre la réussite de la réforme en imposant une réduction d'emplois sur le PSID l'année de leur création ; si cette préconisation n'était pas retenue, un second abattement serait à réaliser, pour l'estimation des transferts à opérer au titre de l'année 2020.

Se pose en second lieu la question du transfert des emplois correspondants d'une part aux fonctions RH (et plus largement à l'interface avec le PSID) (cf. § 2.2.1.2.2), d'autre part à l'exercice des fonctions de « pilotage / management » par le secrétaire général de la préfecture et les directeurs de DDI (cf. § 2.2.1.4).

Comme indiqué plus haut, les agents chargés des fonctions RH devraient occuper un emploi du PSID, car la fluidité entre eux et le PSID sera essentielle pour le fonctionnement d'ensemble. La modularité de l'organisation confiée au niveau départemental permettra de dimensionner les effectifs à placer sur ces fonctions, auprès des chefs de service.

S'agissant des effectifs à placer auprès du SG de la préfecture et des directeurs départementaux pour les appuyer dans le pilotage et le management de leur administration, il est proposé une équipe de base très réduite, de 1 à 2 ETP. Sur le plan budgétaire, deux variantes sont envisagées pour la création de cette équipe. Cette distinction concerne les DDI, puisqu'au sein des préfectures, tous les emplois seront inscrits sur le programme 354 :

- une première variante consiste à transférer sur le programme 354 l'intégralité des emplois correspondant au périmètre fonctionnel du PSID et ceux correspondant aux missions de pilotage et de management. Le chef de service (SG de préfecture ou directeur de DDI) disposera d'une autorité fonctionnelle sur l'équipe ;
- une seconde variante suppose de ne transférer sur le programme 354 que les emplois correspondant au périmètre fonctionnel du PSID, et donc à maintenir sur les programmes métier les emplois assurant auprès du chef de service l'appui au pilotage et au management. Ce chef de service (SG de préfecture ou directeur de DDI) disposera de l'autorité hiérarchique complète sur ces agents.

Tableau n°7 : Avantages et inconvénients des deux imputations budgétaires envisagées des emplois correspondant aux missions d'appui au directeur pour le pilotage et le management

	Avantages	Inconvénients
Imputation sur le programme 354	<ul style="list-style-type: none"> - Communauté de travail entre le PSID et les agents chargés de l'appui auprès des chefs de service (SG préfecture et directeur DDI ; - Possibilités de mobilités accrues pour les agents rejoignant le PSID ; - Le nombre de postes dédiés à ces missions devra faire l'objet d'un accord local et les marges de manœuvre pour recréer un secrétariat général seront faibles. 	<ul style="list-style-type: none"> - Choix plus restreint des chefs de service sur le ou les titulaires des postes, sauf si des détachements sont faciles ; - Pour les dossiers de synthèse portant sur l'activité de la DDI, une difficulté pour connaître et bien travailler avec les services métier de la direction.
Imputation sur les programmes métier	<ul style="list-style-type: none"> - Les chefs de service auront toute latitude pour choisir des collaborateurs connaissant bien les missions et le fonctionnement de l'administration concernée ; - Une facilité de mobilité pour des agents ayant assuré des fonctions métier ; - Les chefs de services pourront dimensionner le nombre d'emplois dédiés à ces fonctions 	<ul style="list-style-type: none"> - Risque de reconstitution de petits services de fonctions support

Source : mission.

De façon synthétique, le résultat des simulations des volumes des PSID et des transferts budgétaires à effectuer est présenté ci-dessous. Ces estimations ont vocation à constituer une base de travail pour le transfert prévu en loi de finances pour 2020. Il s'agit de la conclusion d'un tableau détaillé présenté en annexe n°3, qui distingue les deux variantes décrites précédemment (avec ou sans transfert des emplois de « pilotage / management » sur le programme 354).

Variante 1 : L'équipe de « pilotage / management » est intégrée au PSID, avec autorité fonctionnelle du directeur de la DDI

Tableau n°8 : Volume des PSID et contribution des différents ministères (ETP)

Préf	dt	dt	DDT(M)	dt	dt	DDCS/PP	dt	dt	dt	Total
	MI	SIDSIC		MTES	MAA		MAA	MEF	MAS	
3 740	2 652	1 088	1 373	1 208	165	542	238	42	262	5 655

Source : mission ; données : enquête auprès des préfectures et des DDI.

Tableau n°9 : Volume et pyramidage des transferts budgétaires (ETP)

ETP	DDT(M)	dt	dt	DDCSPP	dt	dt	dt	Total
		MTES	MAA		MAA	MEF	MAS	
Total	1 373	1 208	165	542	238	42	262	1 915
dt cat A		148	29		41	7	35	
dt cat B		395	65		125	16	85	
dt cat C		647	71		72	19	142	
dt autres		19						

Source : mission ; données : enquête auprès des préfectures et des DDI et enquête auprès de l'administration centrale pour les pyramidages.

Variante 2 : L'équipe de « pilotage/management » (1 à 2 ETP/DDI) est totalement sous l'autorité du directeur de la DDI, y compris sur le plan budgétaire

Tableau n°10 : Volume des PSID et contribution des différents ministères (ETP)

Préf	dt MI	dt SIDSIC	DDT(M)	dt MTES	dt MAA	DDCS/PP	dt MAA	dt MEF	dt MAS	Total
3 552	2 464	1 088	1 191	1 048	143	393	172	24	197	5 136

Source : mission ; données : enquête auprès des préfetures et des DDI.

Tableau n°11 : Volume et pyramidage des transferts budgétaires (ETP)

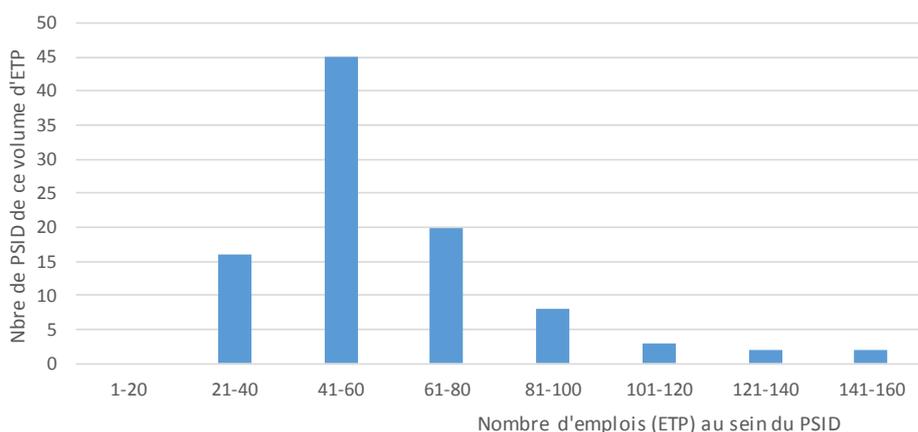
ETP	DDT(M)	dt MTES	dt MAA	DDCSPP	dt MAA	dt MEF	dt MAS	Total
Total	1 191	1 048	143	393	172	24	197	1 584
dt cat A		128	25		29	4	26	
dt cat B		342	57		90	9	64	
dt cat C		561	62		52	11	106	
dt autres		16						

Source : mission ; données : enquête auprès des préfetures et des DDI et enquête auprès de l'administration centrale pour les pyramidages.

Ces chiffres sont le résultat des enquêtes et hypothèses décrites ci-dessus ; ils s'appuient sur les ETP présents dans les services en fin d'année 2018, mais la mission estime que les décalages avec un volume d'emplois estimé en ETPT peuvent être négligés. Ce calcul pourra être actualisé une fois les PSID constitués, et des ajustements en loi de finances 2021 pourront, si nécessaire, être réalisés en conséquence.

Sur la base de ces hypothèses (en partant des effectifs actuels des DRHM et SG des DDI, puis en appliquant les différents abattements décrits ci-dessus), une estimation du nombre d'emplois des PSID des différents départements a été effectuée, qui aboutit à la situation suivante.

Graphique n°1 : Effectif estimé du PSID dans chaque département



Source : mission.

3 UNE AFFIRMATION RESOLUE DU CARACTERE INTERMINISTERIEL DU POLE INTER-SERVICES EN DEPARTEMENT (PSID)

Le caractère interministériel du PSID est une condition d'acceptation et donc de réussite de la réforme. Le PSID doit agir comme un pôle de prestations de services, répondant de manière égale aux besoins et contraintes de la préfecture et des deux ou trois DDI présentes dans le département.

Pour atteindre cet objectif et répondre ce faisant à la crainte, largement répandue dans les DDI, de « préfectoralisation », la mission recommande d'asseoir le futur PSID sur trois principes directeurs : une gouvernance collégiale, un rattachement au préfet, la formalisation de règles de fonctionnement.

3.1 Une gouvernance collégiale

La supervision de la structure, la définition de ses priorités et le suivi de son activité grâce notamment au suivi de quelques indicateurs incomberaient à une instance réunissant, à un rythme au moins trimestriel, le secrétaire général de la préfecture et les directeurs départementaux. Le préfet devrait présider ce comité de pilotage une à deux fois par an. Des rencontres plus régulières entre le SG de la préfecture et les directeurs départementaux sont recommandées.

En complément de ces rendez-vous, le responsable du pôle devrait être régulièrement associé aux réunions des chefs de service départementaux présidées par le préfet. Il aurait ainsi la possibilité de suivre l'activité métier de la préfecture et des DDI et donc d'adapter le service support rendu aux contraintes de chaque administration.

Le caractère collégial de cette gouvernance trouverait également à s'exercer par la consultation des directeurs et du secrétaire général de la préfecture sur le montant des primes à attribuer au responsable du PSID.

3.2 Un rattachement direct du responsable du PSID au préfet, à l'instar des directeurs des DDI

Considérant le caractère à la fois interministériel de ce service et son modèle collégial de fonctionnement, son responsable a vocation à être placé sous l'autorité du préfet, dans un positionnement analogue à celui des directeurs départementaux interministériels et donc à occuper un emploi de directeur d'administration territoriale de l'Etat.

Dans la pratique, le responsable du PSID aura une relation fréquente avec le SG de la préfecture, par délégation du préfet.

Ceci serait de nature à rendre ce type de poste attractif notamment pour de jeunes fonctionnaires. Pour tenir compte de contraintes moindres que dans une DDI pour assurer des permanences, répondre aux urgences ou participer à la gestion de crises, il est proposé que le responsable du PSID ait un classement équivalent à celui de l'adjoint du directeur de la plus petite DDI du département. Ceci conduirait dans un peu plus de la moitié des départements à un classement du poste dans le groupe V.

Le responsable du PSID, directeur d'administration territoriale de l'Etat serait nommé selon la même procédure que les DDI dont tous les interlocuteurs rencontrés ont souligné les mérites en termes de transparence, de capacité de sélectionner les meilleurs profils et de garantie d'une diversité d'origines ministérielles. Cette dernière exigence est importante pour assurer que les PSID seront bien au service de l'ensemble de l'administration territoriale de l'Etat dans ses diverses composantes.

3.3 Une formalisation des règles de fonctionnement

Un contrat ou une charte de service précisera les missions confiées au PSID d'une manière générale et au regard des besoins particuliers de la préfecture et de chacune des DDI. C'est elle qui précisera également les modalités de fonctionnement du comité de pilotage et fixera les indicateurs permettant d'apprécier la qualité du service rendu. Un processus doit aussi être prévu pour régler rapidement des conflits de priorité, dans le cas où le PSID ne pourrait répondre à plusieurs demandes urgentes, par exemple.

Ce contrat de service serait élaboré par le comité de pilotage et signé par le préfet, les directeurs et le responsable du PSID. Dans le cadre de ce contrat de service, le SG de la préfecture et les directeurs de DDI exerceront une autorité fonctionnelle sur le responsable du PSID.

Sa rédaction, puis son actualisation, justifient que des échanges réguliers soient organisés entre les responsables de PSID dans une région. Le SGAR a vocation, selon la mission, à conduire cette animation pour susciter une réflexion collective et des échanges de bonnes pratiques.

Un rapport annuel d'activité rendant compte des évènements marquants de l'année écoulée et de l'atteinte des objectifs, et dressant les perspectives d'évolutions du PSID devra être élaboré.

4 MODALITES DE MISE EN PLACE DE LA REFORME

Le choix du périmètre des fonctions support intégrées aux futurs pôles support inter-services en département, la fixation du nombre d'emplois budgétaires à transférer (cf. § 2) et la définition de l'organisation cible de ce nouveau service interministériel (cf. § 3) constituent des préalables indispensables à la mise en place de la réforme.

D'une façon complémentaire mais tout aussi essentielle, la gestion locale de la création de ces pôles, la qualité du pilotage national et la mise en place d'un suivi pluriannuel de leur fonctionnement sont indispensables pour en garantir le succès. Il sera en effet nécessaire d'organiser :

- une information régulière sur les objectifs, le champ, le calendrier et les étapes de la réforme ;
- un dialogue social ;
- un soutien des services et des agents, et des réponses aux questions ;
- un suivi de la création des PSID puis de l'atteinte des objectifs.

Dans ce contexte, la mission formule diverses recommandations portant sur le calendrier de la réforme, les conditions de son pilotage, l'accompagnement des agents et le suivi des bénéfices attendus.

4.1 Desserrer le calendrier en dissociant le transfert des emplois budgétaires de la constitution effective des pôles support inter-services en département

Le principe de la création des PSID et les axes structurants de la réforme ont été arbitrés le 21 novembre 2018 par le cabinet du Premier ministre, à échéance du 1^{er} janvier 2020, avec un transfert d'emplois concomitant à la fusion des programmes budgétaires 333 et 307.

4.1.1 Le transfert budgétaire des emplois peut se concrétiser en LFI 2020

La deuxième partie de ce rapport évalue le nombre d'emplois budgétaires à transférer. Une fois celui-ci décidé, le transfert pourra se concrétiser dans la loi de finances pour 2020, avec effet au 1^{er} janvier.

4.1.2 La constitution effective des pôles support est plus longue à mettre en œuvre

La constitution effective des PSID et l'affectation des agents dans ces structures imposent néanmoins une succession d'étapes dont le délai ne peut être sous-estimé :

- les arbitrages nationaux sur le positionnement du PSID³⁹, les modalités de sa gouvernance, le statut de son responsable, les modalités de désignation des préfigureurs. Une concertation avec les organisations syndicales (en particulier dans le cadre du comité technique des DDI) est opportune à ce stade ;
- dans chaque département, la fixation de l'organigramme et la signature de l'arrêté d'organisation, la préparation des fiches de poste, l'organisation immobilière, l'élaboration de contrats de service ... Ces actions seront à conduire en concertation avec les personnels et leurs représentants ;

³⁹ Ce besoin d'arbitrage concerne également les autres réformes potentielles de l'organisation territoriale de l'Etat, à la suite de la circulaire du 24 juillet 2018.

- l'organisation des mobilités et l'affectation des agents, l'accompagnement des personnes et le traitement des situations difficiles.

La mission insiste sur le fait que pour être réalisées dans de bonnes conditions, l'ensemble de ces opérations ne pourront l'être d'ici janvier 2020. A titre d'exemple, assurer au 1^{er} janvier 2020 la paye de tous les agents intégrant le PSID supposerait que le ministère de l'Intérieur connaisse la liste de ces agents et dispose de leur dossier RH au plus tard fin septembre - début octobre 2019 ; de même, la nouvelle affectation des agents qui réalisent aujourd'hui à la fois des tâches support et des tâches métier nécessitera un examen au cas par cas et donc du temps. Il est rappelé que le transfert opérationnel des agents chargés de la sécurité routière s'est réalisé sur trois années.

C'est la question de la mobilité des agents qui est le plus susceptible d'imposer des délais incompressibles. Le relevé de décisions de la réunion interministérielle du 21 novembre 2018 sur la création des pôles support inter-services en département prévoit que « cette opération se fera par transfert des agents en même temps que celui des emplois qu'ils occupent ». Mais ce changement d'affectation ne peut pas être imposé aux agents, dans le droit en vigueur. Cette situation présente alors deux risques :

- le premier, de court terme, est celui d'une augmentation des demandes de changement d'affectation motivées par le souhait de certains agents de ne pas rejoindre les PSID, principalement ceux des DDI ;
- le second est d'entraver la mise en place initiale des pôles support, si des emplois budgétaires transférés sur le futur programme fusionné restent non pourvus (avec donc une perte de compétences et des relations complexes entre les gestionnaires RH et les DDI) et, symétriquement, que les ministères autres que celui de l'Intérieur ne puissent pas respecter leurs plafonds d'emploi.

Pour prévenir ces difficultés de non-mobilité, il est indispensable de prendre le temps nécessaire pour accompagner et convaincre les agents de l'intérêt pour eux d'intégrer les pôles support inter-services en département, notamment grâce à l'enrichissement interministériel des métiers et des activités auxquels ils sont attachés.

La mission estime donc souhaitable de décaler au 30 juin 2020 la mise en place opérationnelle des PSID avec le transfert des personnels ; cette échéance reste ambitieuse. Il convient alors de prévoir une courte période transitoire entre le 1^{er} janvier 2020 et le 30 juin 2020 et d'établir des conventions de gestion (remboursement) avec les ministères d'origine pour les agents concernés dans les DDI.

Recommandation n°10 : Dissocier le transfert budgétaire des emplois, réalisé au 1^{er} janvier 2020 (en LFI 2020), de la constitution des pôles support inter-services en département, à effectuer au cours de l'année 2020, avec une échéance au 30 juin 2020.

4.2 Un pilotage coordonné de la réforme, aux niveaux national, régional et départemental

C'est d'abord au niveau local que pourront se mettre en place les conditions de succès de la création du PSID, à travers l'adhésion à un projet collectif et porteur de bénéfices partagés. Un cadrage national est toutefois nécessaire pour impulser et cadrer la réforme puis, ultérieurement, en assurer un suivi et garantir son efficacité dans la durée. L'échelon régional aura un rôle budgétaire qui sera croissant au fil des années.

4.2.1 Au niveau départemental, la conduite opérationnelle

C'est au préfet de chaque département que revient la responsabilité de la mise en place du PSID, autour d'un préfigurateur et d'une équipe projet.

Un(e) préfigurateur(trice) devra être nommé(e) auprès de lui dans chaque département, pour le 1^{er} septembre 2019 en vue d'une mise en œuvre de la réforme qui doit s'appliquer en 2020. Ce préfigurateur sera souvent l'actuel(le) responsable de la DRHM de la préfecture ou le-la secrétaire général(e) d'une DDI ; plus largement, il pourrait être issu de tout corps ministériel concourant à l'administration départementale sur le périmètre des préfectures et des DDI (et notamment un cadre d'une direction régionale dans les départements sièges de la préfecture de région).

La désignation des préfigurateurs devrait s'inspirer de la procédure relative aux emplois de directeur départemental interministériel, avec un avis prépondérant du préfet ; un collège composé du secrétaire général de la préfecture et des directeurs des DDI serait utilement consulté. Chaque préfet de département transmettra sa proposition, avec une alternative, au préfet de région en juin 2019. Celui-ci veillera au respect de la diversité des parcours et des origines ministérielles, et adressera ses propositions à l'échelon national, pour consolidation et validation nationale avant la fin du mois de juillet 2019.

Le préfigurateur s'appuiera sur une équipe projet restreinte composée de représentants de la préfecture et des DDI. Il associera étroitement tous les agents concernés à la création du PSID, sous toutes les formes utiles : réunions plénières, groupes de travail, entretiens bilatéraux... Il rendra régulièrement compte de l'avancée des travaux, au préfet de département et aux directeurs de DDI.

Il sera chargé de préparer la mise en œuvre concrète du PSID, dans ses différentes dimensions :

- la description précise des missions du SG, et notamment les articulations avec la direction et les équipes de la préfecture et des DDI ; la préparation du projet de contrat de service ;
- l'établissement de l'organigramme et des règles de fonctionnement du PSID (notamment dans ses interactions avec la préfecture et les DDI). Ce travail pourrait afficher deux temps bien distincts : l'organigramme à la date de création du SG commun, qui sera fondé sur le regroupement de tous les agents participants à sa constitution ; et un organigramme cible (par exemple à échéance de fin 2022)⁴⁰ qui prendra en compte les gains de productivité prévisionnels (cf. § 4.4), et laissera le temps utile aux mobilités éventuelles des agents. Ces documents seront communiqués pour information au préfet de région (cf. §4.2.3) et à l'équipe nationale interministérielle d'appui (cf. §4.2.2) ;
- l'établissement des fiches de postes, la formalisation des modalités d'affectation des agents et le calendrier de mise en place du service (cf. § 4.1 et 4.3) ;
- le choix des responsables des différents services du PSID ;
- l'organisation géographique (localisation immobilière et équipes délocalisées dans des antennes, le cas échéant) ;
- l'installation et les équipements informatiques et de réseau, nécessaires au fonctionnement du PSID et aux liaisons avec ses correspondants.

⁴⁰ Ce travail pourra également faire apparaître la réalisation future de missions actuellement inégalement ou pas assurées, ce qui revient à prévoir dès ce stade que le PSID puisse recycler à son niveau une partie des gains de productivité qu'il aura réalisés, ou qu'il bénéficie de profils de compétences renouvelés.

Le préfigurateur devra également formaliser les difficultés ou points de blocage nécessitant une décision, et notamment ceux nécessitant une harmonisation ou un arbitrage national, et qui apparaissent souvent pour les acteurs locaux comme des préalables au succès de la réforme.

Le comité de pilotage composé du secrétaire général de la préfecture et des directeurs des DDI sera présidé par le préfet aux étapes clés du processus, pour examiner les propositions du préfigurateur. Il lui reviendra notamment de procéder aux arbitrages sur des difficultés identifiées par le préfigurateur, et de transmettre au niveau national des questions sur les sujets qui ne peuvent être traités localement.

Le dialogue social constitue un impératif essentiel pour le succès de la réforme. Le préfet présidera une instance rassemblant les organisations syndicales représentées dans les comités techniques de la préfecture et des DDI et qui sera réunie aux principales étapes de la création du PSID. Pour sa part, le préfigurateur restera à l'écoute des représentants du personnel, et présentera le projet aux comités techniques de la préfecture et des DDI aux moments clefs du processus.

Recommandation n°11 : Nommer dans chaque département un préfigurateur chargé de la mise en place du PSID, avec l'appui d'une équipe projet et en organisant un dialogue social régulier. La diversité ministérielle des préfigureurs sera recherchée.

4.2.2 Au niveau national, un pilotage de la réforme

Dès lors que les arbitrages liés à la réforme auront été rendus, son pilotage incombera au ministère de l'Intérieur qui devra la conduire en liaison étroite avec les ministères concernés, avec le concours d'une mission interministérielle d'appui. Le ministère de l'Intérieur rendra compte de l'avancement de cette réforme au secrétaire général du gouvernement, et la présentera périodiquement au comité technique des DDI.

La mission interministérielle d'appui interviendra en période de mise en œuvre de la réforme puis en phase de suivi.

Le pilotage national de la réforme comportera les volets suivants :

- le cadrage de la réforme, avec ses objectifs, ses principes directeurs, son calendrier ;
- la mise en place d'une communication claire et largement diffusée sur ce dossier, qui souffre aujourd'hui d'un manque général d'information officielle. Cette communication devra préciser les garanties touchant aux situations individuelles des agents ayant vocation à rejoindre les PSID, et à leur rémunération ;
- la compilation et l'analyse des points de blocage et des questions soulevées par les services locaux, et la préparation des réponses (y compris avec les ajustements permis au titre de la modularité). A cette fin et si nécessaire, des groupes de travail thématiques pourront être constitués, notamment autour des questions touchant à la gestion des ressources humaines (en liaison avec la DGAFP) ou de l'informatique ;
- l'organisation d'un dialogue social avec les organisations syndicales représentées au comité technique des préfectures et au comité technique des DDI (si possible dans le cadre de réunions conjointes) ;
- et de dresser en 2020 (puis en 2022) un bilan de la mise en place de ces PSID au niveau départemental.

Il est proposé que cette organisation nationale soit maintenue pendant trois années, sous une forme allégée, pour assurer un suivi et une évaluation de la réforme sous quatre aspects complémentaires : l'avancement des chantiers nationaux pour répondre aux problèmes qui ne peuvent pas être résolus au niveau local (dont la convergence RH et les investissements immobiliers ; cf. § 2.1) ; le maintien de la dimension interministérielle des PSID ; la qualité du service et son efficacité ; l'évolution des effectifs.

Pour permettre ce suivi, il pourrait être fixé au niveau national une fiche annuelle de suivi de chaque PSID. Un modèle est proposé en annexe n°7.

Recommandation n°12 : Constituer auprès du ministère de l'Intérieur une mission interministérielle chargée d'accompagner en 2019 / 2020 la mise en place des PSID, puis d'assurer les années suivantes un suivi et un bilan de cette réforme.

4.2.3 Au niveau régional, la responsabilité budgétaire de R-BOP

Entre la gestion locale de la création du PSID et le pilotage national, la responsabilité régionale sera principalement de nature budgétaire, à travers la fonction R-BOP du programme 354. Pour cette raison, le préfet de région – RBOP sera destinataire des propositions d'organigramme et de fonctionnement des PSID (cf. § 4.2.1) ainsi que des emplois nécessaires sur une base pluriannuelle. Ces informations lui permettront de conduire le dialogue de gestion avec le responsable du programme dès 2019 pour l'exercice 2020.

Chaque R-BOP régional fera évoluer les effectifs affectés aux différents PSID sur la base des critères qui lui sembleront les plus pertinents. Il pourra en particulier mieux prendre en compte les spécificités locales qui facilitent ou au contraire compliquent le fonctionnement du PSID, comme la situation immobilière des services (en particulier en cas de cité administrative), le renforcement des missions mal assurées ou les gains de productivité estimés (cf. § 4.4).

4.3 L'accompagnement des agents

La création des PSID impose un accompagnement des agents concernés, dans un contexte compliqué par les différences de cultures entre les préfetures ou les différentes DDI ainsi que par l'exercice parfois à temps non complet des fonctions support transférées.

4.3.1 Accompagner de façon à la fois collective et individuelle les agents ayant vocation à rejoindre le PSID

Cet accompagnement est nécessaire pour que le maximum d'agents aujourd'hui présents dans la DRHM de la préfecture et les SG des DDI rejoignent le PSID et qu'ils permettent à la communauté de bénéficier de leurs compétences.

L'accompagnement des agents sera préparé localement par le préfigurateur, en lien avec l'équipe projet et des équipes RH du service actuel de l'agent ainsi que du ministère de l'Intérieur. Il devra comporter au moins les cinq volets complémentaires suivants.

1/ La reprise et la diffusion des informations nationales sur les PSID (ces éléments devront être mis à disposition par l'équipe nationale interministérielle d'appui), en les adaptant à la situation propre à chaque département.

Ce sont naturellement les éléments relatifs aux agents concernés qui devront être précisés en premier lieu : dispositions statutaires applicables, à court et à plus long terme (position normale d'activité, détachement, intégration dans les corps du ministère de l'Intérieur...) ; perspectives de carrière ; situation indicielle et

indemnitaire ; garantie de rémunération ; règlement intérieur applicable ; accès aux diverses mesures d'action sociale ...

2/ La rédaction détaillée des fiches des postes proposés aux agents, en valorisant leur dimension interministérielle et l'intérêt professionnel qui en résulte. La procédure d'appel de candidatures de type « bourse à l'emploi » permettra d'assurer la transparence.

3/ Un entretien systématique entre chaque agent et le préfigurateur et/ou le responsable de l'équipe susceptible de l'accueillir, afin de donner une dimension humaine et concrète à la procédure de constitution du nouveau PSID.

4 / L'organisation d'actions de formation qui devront répondre à un double objectif :

- des formations collectives pour rapprocher les agents des nouvelles équipes et présenter à tous la préfecture et les différentes DDI, et les interlocuteurs futurs des PSID ;
- si nécessaire, une formation individuelle sur les procédures et les outils que chaque agent devra connaître.

5/ Le lancement d'une démarche participative de type « projet de service » pour le PSID, comme support d'une démarche collective de la nouvelle équipe. Un appui extérieur pourra être proposé si la situation le justifie.

En l'absence de mobilité géographique et en l'absence de changement de métier, le dispositif interministériel de la prime de restructuration de service ne pourrait pas, en l'état, s'appliquer à la création de ces PSID⁴¹.

Recommandation n°13 : Organiser un accompagnement collectif et individuel des agents concernés par la création des PSID, en leur assurant une information sur leur situation individuelle et les postes à pourvoir, et à travers des entretiens individuels et des actions de formation.

4.3.2 Organiser de façon spécifique le suivi des responsables des directions de ressources humaines et des moyens (DRHM) et des secrétariats généraux des DDI

Un accompagnement particulier sera nécessaire pour les secrétaires généraux actuels et non retenus. Les principales options qui s'offriront à eux seront les suivantes, avec des niveaux de responsabilités très variables d'une situation ou d'un département à l'autre :

- un poste d'adjoint dans les PSID les plus importants ou la responsabilité de l'un des services au sein du PSID, avec l'intérêt d'une ouverture interministérielle ;
- un reclassement sur un poste, au sein de leur service actuel (préfecture ou DDI) ou dans le cadre d'une mobilité.

⁴¹ La prime de restructuration de service (cf. décret n° 2008-366 du 17 avril 2008 et l'arrêté du 26 février 2019) a vocation à accompagner les mutations et/ou les délocalisations de services consécutives à une opération de restructuration. Elle peut être versée aux agents titulaires et non titulaires en CDI ainsi qu'aux magistrats mutés ou déplacés dans le cadre d'une restructuration du service dans lequel ils exercent leurs fonctions, à l'initiative de l'administration qui reste seule juge de son opportunité et qui fixe le montant attribué à chaque agent, fonction de la distance entre l'ancienne et la nouvelle résidence administrative et de la situation personnelle de l'agent. Elle peut être complétée par une allocation d'aide à la mobilité du conjoint qui, du fait de la mobilité subie par l'agent concerné par une restructuration de service, se trouve confronté à une perte d'emploi.

Une démarche similaire devra être engagée avec les responsables de SIDSIC qui, en étant intégrés au PSID, ne seront plus sous l'autorité directe du SG de préfecture.

Cette évolution de carrière sera naturellement à discuter dans le détail avec le responsable hiérarchique (secrétaire général de la préfecture ou directeur de la DDI) des agents concernés, en mobilisant le cas échéant des services RH des ministères si c'est une mobilité qui est souhaitée.

4.4 Identifier les gains en emplois, les tracer et permettre un redéploiement sur les fonctions métiers

Cette réforme peut générer des gains d'emplois, mais de façon décalée. En effet, une diminution prématurée des emplois serait contreproductive par rapport à l'objectif poursuivi, puisqu'elle reviendrait à ce que les agents « métiers » exécutent des fonctions support par insuffisance d'appui du PSID.

L'atteinte de l'organisation cible nécessitera des étapes intermédiaires, de façon générale et tout particulièrement pour les sujets structurants que sont les convergences RH, les regroupements immobiliers, l'informatique...

4.4.1 L'impossibilité de quantifier *ex ante* les gains en emplois

La disparité des situations et le lancement de ce chantier à la suite de nombreuses autres réformes rendent illusoire toute estimation sérieuse des économies potentielles en emplois :

- c'est dans le champ des fonctions immobilières et logistiques que ces gains sont évidents, dès lors que les services sont regroupés, par exemple dans une cité administrative. Mais dans ce cas, les gains de productivité ont alors déjà été valorisés ;
- dans le domaine des ressources humaines, les gains de productivité ont été réalisés par la massification des activités administratives et de paye, aux niveaux régional, zonal ou national selon les ministères. Au plan local, compte tenu de la disparité des corps et des règles de gestion, le PSID permettra de faire travailler côte à côte des gestionnaires spécialisés par ministère, mais sans gain notable de productivité tant que les gestions demeurent cloisonnées⁴² ;
- la gestion comptable a également été regroupée au niveau régional (plateformes Chorus) et les gains d'emplois déjà redéployés.

Il est toutefois très probable que des économies seront rendues possibles par le regroupement des équipes, mais après une période de transition. Car il faudra tenir compte de la perte d'efficacité en phase de création du PSID, puis du temps perdu dans les échanges avec les équipes métier qui pourront à l'avenir être plus éloignées.

4.4.2 Identifier *ex post* les gains en emplois et les redéployer sur les activités métier

L'évaluation des gains devra donc s'appuyer sur une approche différente, fondée sur un examen *a posteriori*, au cas par cas et pour partie forfaitaire :

⁴² C'est une situation que connaissent déjà les DDT(M) et plus encore les DDCSPP ; la création de ces directions interministérielles ne s'est pas accompagnée d'un rapprochement des statuts ou des pratiques de gestion, et la gestion RH continue à se faire en « tuyaux d'orges » indépendants.

- dans certains cas, le bénéfice permis par le regroupement des équipes pourra être quantifié, par exemple avec un regroupement de fonctions immobilières, de logistique ou d'achats. Mais il s'agira de situations particulières, avec des résultats non transposables ;
- dans la majorité des situations, c'est une approche forfaitaire qui devra être retenue, avec une diminution d'emplois qui a vocation à être supérieure à celle, moyenne, retenue pour le futur programme 354. On peut imaginer, pour l'action budgétaire concernée (cf. infra) une réduction d'emplois majorée par rapport à celle de l'ensemble du programme.

L'année 2020 de création de ces structures va désorganiser les équipes et peut donc conduire à une perte de productivité ; il serait particulièrement démobilisateur et irréaliste d'exiger un retour dès cette première année. Mais il sera ensuite de la responsabilité du chef du PSID de faire gagner en productivité son service.

L'objectif moyen de gains de productivité devrait donc être convenu sur une base pluriannuelle. On peut ainsi fixer une réduction des effectifs des PSID à échéance de trois ans, soit d'ici fin 2022, en cumulant la réduction moyenne du programme et le gain supplémentaire permis par le SG mutualisé. L'établissement d'un ratio « ETP fonctions support porté par le programme 354 / ETP totaux » permettra d'objectiver des comparaisons et des objectifs.

Cette approche globale présente la vertu de la simplicité mais elle ne peut être appliquée de façon uniforme dans tous les départements. Il sera de la responsabilité du préfet de région, RBOP du programme 354, de moduler l'objectif de baisse des moyens selon les départements, en fonction de leurs caractéristiques, opportunités et contraintes (cf. § 4.2.3).

Cette gestion régionale des objectifs de productivité et le pilotage national nécessitent la mise en place d'un dispositif de suivi, et il est proposé à cette fin deux outils complémentaires :

- l'identification d'une action spécifique « pôle support inter-services en département (PSID) » dans la maquette budgétaire du futur programme 354 (T2 et hors T2), pour permettre une transparence pluriannuelle dans la gestion de ce dispositif ;
- le recours à une fiche annuelle de suivi de chaque PSID, sur la base d'un modèle harmonisé (cf. proposition d'un cadre-type en annexe n°7).

Comme évoqué dans la lettre de mission, il convient enfin de fixer une règle de répartition des gains de productivité entre une restitution au budget général et un redéploiement au bénéfice des fonctions métier. A ce titre, il est proposé que la moitié des gains abonde le dispositif de la réserve régionale d'emplois de la région concernée.

Recommandation n°14 : Organiser un suivi budgétaire des PSID à travers une « action » spécifique du programme 354 ; avec la moitié des gains générés par les PSID, abonder la réserve régionale d'emplois de la région concernée.

Sans cette disposition, la mission constate qu'avec le rattachement budgétaire des emplois des PSID sur le programme 354 du ministère de l'Intérieur, c'est au profit de celui-ci seulement que les redéploiements au profit des fonctions métier s'opèreraient ultérieurement, alors que l'esprit de la démarche est interministériel.

CONCLUSION

La constitution des pôles support inter-services en département quelle que soit l'appellation qui leur sera donnée, est une réforme importante pour l'administration territoriale de l'État. Elle en modifie substantiellement l'organisation et concerne plus de 5 00 agents qui travailleront dans cette structure nouvelle, avec un transfert budgétaire de 1 500 à 2 000 emplois selon les choix opérés. Elle illustre la volonté du gouvernement de conforter le niveau départemental de l'Etat, pour mieux assurer les missions de service public.

Les PSID seront un facteur de cohésion de l'administration de l'Etat, et ce d'autant plus que des rapprochements seront opérés avec les services départementaux de l'éducation nationale et des finances publiques. Cette mise en commun des moyens est aussi un gage d'efficacité pour la mise en œuvre des politiques publiques dès lors que le souci de réduire les effectifs ne prévaut pas sur l'exigence de professionnalisation. Elle peut aussi être source d'impulsion pour déployer la modernisation de l'Etat et par exemple développer de nouvelles pratiques de travail, comme le télétravail.

Pour réussir cette réforme, il convient de :

- l'accompagner de transformations profondes et concomitantes, notamment pour la convergence des règles de gestion des ressources humaines ;
- permettre une déclinaison locale et pragmatique de la réforme par un cadrage national large du périmètre des fonctions support et des emplois budgétaires à transférer, selon un principe de modularité et de confiance ;
- desserrer le calendrier en repoussant au 30 juin 2020 la date limite de création effective des PSID pour se donner le temps d'une réflexion locale approfondie et informer les personnels, les accompagner puis assurer un suivi documenté de la mise en œuvre de la réforme ;
- investir notamment dans les regroupements immobiliers et l'interopérabilité des systèmes d'information.

ANNEXES



PREMIER MINISTRE

LE DIRECTEUR DU CABINET

Paris, le 22 janvier 2019



**Le directeur du cabinet du Premier
ministre**

à

Liste des destinataires in fine

Objet : Organisation territoriale des services publics - travaux préalables à la mise en place de secrétariats généraux communs aux services de l'Etat dans les départements

Dans le cadre posé par la circulaire du Premier ministre du 24 juillet sur l'organisation territoriale des services publics, il a été décidé de la mise en place de secrétariats généraux communs à l'ensemble des services de l'Etat à l'échelon départemental.

Pour faciliter la constitution et la gestion de ces nouveaux services, les emplois des fonctions support intégrés à ces secrétariats généraux communs seront regroupés dans un programme budgétaire unique, issu de la fusion des programmes 307 et 333.

Préalablement à la mise en place de ces services, il a été arbitré que cette opération se fera par transfert des agents en même temps que celui des emplois qu'ils occupent et qu'un strict compte d'une part du nombre des emplois à transférer et d'autre part des économies d'emploi à réaliser ainsi transférées serait effectué. De même, le principe de la mise en place d'un suivi des emplois consacrés par les différents ministères à ces fonctions dès le début de la gestion 2019 a été arrêté.

Fort de sa connaissance du réseau des directions départementales interministérielles, le comité de pilotage inter-inspections sur l'organisation et le fonctionnement des directions départementales interministérielles est le mieux à même de coordonner ces travaux, qui devront permettre, pour les directions départementales interministérielles, mais aussi pour le réseau des préfetures :

- d'assurer et de documenter le décompte des effectifs positionnés sur des missions relevant des fonctions support dans le périmètre des ministères concernés par le transfert des emplois ;
- d'auditer la quote-part des schémas d'emplois ministériels imputés en 2019 aux fonctions support, de manière d'une part à les comparer avec les pratiques antérieures suivies par chacun des ministères concernés, et d'autre part, à s'assurer de leur conformité aux sous-jacents à l'ensemble des arbitrages rendus par le Premier ministre en matière de schémas d'emploi applicables à l'exercice 2019 ;
- de faire toute proposition utile tendant à réaliser des gains en emplois grâce à la mise en place des secrétariats généraux communs et à proposer toute méthode pertinente en la matière ;
- de proposer une règle de répartition de ces gains entre restitution d'emplois au budget général et redéploiement au bénéfice des activités « métier » ;
- de proposer un dispositif de suivi des emplois dans le temps

A l'occasion de cette mission, le périmètre couvert par les travaux du comité de pilotage inter-inspections sera étendu aux préfetures.

Vous me remettrez un rapport provisoire avant la fin du mois de février 2019 et un rapport définitif pour la fin du mois de mars 2019 au plus tard.


Benoît RIBADEAU-DUMAS

PREMIER MINISTRE

CABINET DU PREMIER MINISTRE

- Aurélia LECOURTIER-GEGOUT, conseillère Budget, fonction publique, réforme de l'État, cheffe de pôle
- Eric JALON, conseiller Affaires intérieures, chef de pôle

SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT

- Claude KUPFER, chargé de mission « Réforme de l'administration territoriale de l'Etat »

DIRECTION DES SERVICES ADMINISTRATIFS ET FINANCIERS

- Serge DUVAL, directeur des services administratifs et financiers
- Jean-François CHEVALLEREAU, chef de service, adjoint du DSAF
- Hélène DE COUSTIN, déléguée mobilité-carrière sur les emplois de direction de l'administration territoriale de l'Etat
- Christine FLAMANT, adjointe à la sous-directrice du pilotage des services déconcentrés

DIRECTION INTERMINISTERIELLE DU NUMERIQUE ET DU SYSTEME D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION DE L'ETAT

- Jean-Yves LIGNIER, responsable du département « SI de l'Etat et Territoires »

DIRECTION INTERMINISTERIELLE DE LA TRANSFORMATION PUBLIQUE

- Jérôme D'HARCOURT, directeur de cabinet du directeur
- Karim BEDEC, chargé de l'administration déconcentrée

MINISTERE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

- Thierry LE GOFF, directeur général
- Nicolas DE SAUSSURE, chef du service du pilotage des politiques de ressources humaines
- Xavier MAIRE, sous-directeur de la synthèse statutaire, de la gouvernance et des partenariats

DIRECTION DU BUDGET

- Stéphane THEBAULT, chef de bureau « services du Premier ministre, Intérieur et Action gouvernementale »
- Olivier CAILLOU, sous-directeur par intérim de la 2ème sous-direction
- Sylvain GHANTOUS, adjoint au chef de bureau « services du Premier ministre, Intérieur et Action gouvernementale »

DIRECTION DES ACHATS DE L'ETAT

- Michel GREVOUL, directeur des achats de l'Etat
- Stéphane MORIN, conseiller du directeur
- Jean-Luc THOURIGNY, chef du pôle animation des plateformes régionales d'achat auprès du directeur des achats de l'Etat
- Marie-Ange LEROUX, adjointe au chef du pôle animation des plateformes régionales d'achat

DIRECTION DE L'IMMOBILIER DE L'ETAT

- Philippe BAUCHOT, chef de service, adjoint à la directrice de l'immobilier de l'Etat

- Agnès TEYSSIER D'ORFEUIL, sous-directrice financement, support et gouvernance
- Alain JOSSERAND, chef du bureau DIE1B, financement et inventaire de l'immobilier
- Emmanuel AMIGUES, chargé de mission sites multi-occupés
- Elisabeth PONS, responsable de la coordination et de la performance

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

CABINET DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

- Jacques BILLANT, directeur de cabinet

SECRETARIAT GENERAL

- Philippe MERILLON, secrétaire général adjoint
- Olivier DENAIS, chef du service de la modernisation
- Anne CROZAT, sous-directrice pilotage des services

DIRECTION GENERALE DE L'ALIMENTATION

- Marie LUCCIONI, adjointe au sous-directeur du pilotage des ressources et des actions transversales

MINISTERE DE LA COHESION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

CABINET DE LA MINISTRE

- Marc CHAPUIS, directeur adjoint du cabinet

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

CABINET DU MINISTRE

- Bertrand SIRVEN, directeur adjoint du cabinet

SECRETARIAT GENERAL

- Isabelle BRAUN-LEMAIRE, secrétaire générale

DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES

- Virginie BEAUMEUNIER, directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
- André SCHWOB, chef du service du soutien au réseau

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE

SECRETARIAT GENERAL

- Marie-Anne LEVEQUE, secrétaire générale

SECRETARIAT D'ETAT A LA JEUNESSE

CABINET DU MINISTRE

- Fanny ANOR, directrice de cabinet

MINISTERE DE L'INTERIEUR

CABINET DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

- Stéphane BOUILLON, directeur de cabinet
- Simon FETET, conseiller budget, administration territoriale de l'Etat

SECRETARIAT GENERAL

- Christophe MIRMAND, secrétaire général

DIRECTION DE LA MODERNISATION ET DE L'ACTION TERRITORIALE

- Alain ESPINASSE, directeur de la modernisation et de l'action territoriale
- Laurent BUCHAILLAT, sous-directeur de l'administration territoriale

DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES

- Stanislas BOURRON, directeur des ressources humaines
- Simon BABRE, chef de service, adjoint au directeur des ressources humaines, chargé de la mission de gouvernance ministérielle des ressources humaines

MINISTERE DES SOLIDARITES ET DE LA SANTE

SECRETARIAT GENERAL DES MINISTERES CHARGES DES AFFAIRES SOCIALES

- Sabine FOURCADE, secrétaire générale
- Jean-Martin DELORME, secrétaire général adjoint
- Patrick LE GALL, chef de service, adjoint à la directrice des finances, des achats et des services
- Eric LEDOS, chef de service, adjoint au directeur des ressources humaines

MINISTERE DES SPORTS

CABINET DE LA MINISTRE DES SPORTS

- Laurent CELLIER, conseiller « stratégies et transformations »

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

CABINET DU MINISTRE

- Nicole KLEIN, directrice de cabinet
- Cyril FORGET, directeur adjoint de cabinet

SECRETARIAT GENERAL

- Régine ENGSTRÖM, secrétaire générale

ASSOCIATIONS DE DIRECTEURS ET SECRETAIRES GENERAUX DE DDI

ASSOCIATION DES DIRECTEURS DE DD-CS-PP

- Anne COSTAZ, directrice départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations de l'Allier, présidente de l'association des directeurs de DD-CS-PP
- Christine GUERIN, directrice départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations du Loir-et-Cher
- Alain KURKJIAN, directeur départemental adjoint de la cohésion sociale de Seine-Saint-Denis

- Benoit LEURET, directeur départemental de la cohésion sociale et de la protection des populations du Cher

GROUPEMENT DES DIRECTEURS DE DDT-M

- Yves SCHENFEIGEL, directeur départemental des territoires de Haute-Garonne, président du groupement des DDT(M)
- Benoît DUFUMIER, directeur départemental des territoires de la Sarthe, vice-président du groupement des DDT(M)
- Laurent WENDLING, directeur départemental des territoires de l'Aveyron, membre du conseil d'administration du groupement des DDT(M)

GROUPEMENT DES SECRETAIRES GENERAUX DE DDI

- Gérard DUBOIS, secrétaire général de la direction départementale de la protection des populations de la Charente-Maritime, président du groupement des SG de DDI
- Gauthier CAZOR, secrétaire général de la direction départementale de la cohésion sociale des Hauts-de-Seine
- Christian GORIN, secrétaire général de la direction départementale des territoires de l'Eure

REPRESENTANTS DU PERSONNEL DES DDI

CFDT

- Myriam PRIGENT, DDPP du Finistère
- Laure REVEL, DDT Saône-et-Loire
- Éric TAVERNIER, DDT de la Seine-et-Marne
- Lydie WELSCH, DDCS Val d'Oise

FORCE OUVRIERE

- Joël CANGE, DDTM Nord
- Thierry ELOUET, SISDSIC Morbihan
- Sandrine FOURCHER-MICHELIN, DDT Eure
- Marie-Ange FRANCISCHI, DDCS Alpes-Maritimes
- Laurent JANVIER, DDT Loiret
- Gisèle VIMONT, DDT Allier

UNSA

- Franck BAUDE, DDCSPP Ariège
- Robert BAYLOCK, DDT Isère
- Philippe COSTA, DDT Orne
- Stéphane ROCHE, DDCSPP Ardennes

REPRESENTANTS DU PERSONNEL DES PREFECTURES

CFDT

- Guillemette FAVREAU, secrétaire générale

FORCE OUVRIERE

- Romuald DELIENCOURT, Préfecture du Pas-de-Calais
- Christine MAROT, secrétaire générale

UATS-UNSA

- Paul AFONSO, secrétaire général de l'Union des personnels Administratifs, Techniques, Spécialisés de l'UNSA
- Carinne BINETTI, secrétaire générale adjointe

SERVICES DEPARTEMENTAUX DE L'ARIEGE (DEPLACEMENT)

PREFECTURE

- Chantal MAUCHET, préfète
- Agnès BONJEAN, sous-préfète de Pamiers

SECRETARIAT GENERAL

- Stéphane DONNOT, secrétaire général
- Marie-Hélène GUILBAUD, directrice des ressources humaines et des moyens
- Emmanuelle SAURAT, cheffe du bureau des ressources humaines
- Jordane ESTÈBE, cheffe du bureau de la performance et des fonctions supports et du bureau des moyens
- Frédéric PLANES, directeur de la citoyenneté et de la légalité

SOUS-PREFECTURE

- Agnès BONJEAN, sous-préfète de Pamiers

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES

- Stéphane DEFOS, directeur départemental
- Marie-Hélène VAN MIEGHEM, cheffe du service « connaissance et animation territoriales »
- Evelyne NEVEU, adjointe au chef du service « aménagement - urbanisme - habitat »
- Jacques BUTEL, chef du service « environnements - risques »
- Isabelle CHOMAT, responsable de l'unité « gestion des ressources humaines » du secrétariat général
- Nadine IBOS, responsable de l'unité « finances – logistique – formation » du secrétariat général

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA COHESION SOCIALE ET DE LA PROTECTION DES POPULATIONS

- Isabelle AYMARD, directrice départementale
- Anthony MONTAGNE, directeur départemental adjoint
- Claudie CARROUEE, secrétaire générale
- Sophie MOUSQUES, assistante de direction et responsable locale de formation
- Jean-Louis TEYCHENNE, chargé de l'accueil, du standard et du courrier au secrétariat général
- Michel PARROUFE, chargé de la gestion des ressources humaines au secrétariat général
- Pierre BONTOUR, chef du service « santé – protection des animaux – environnement »
- Alexandre JUNIER, chef du service « vie associative, jeunesse et sport »
- Sébastien POURNY, adjoint au chef du service « sécurité sanitaire de l'alimentation – CCRF »
- Cinthia CLOVIS, cheffe du service « politiques sociales »
- Nicole SURRE, chargée de mission « droits des femmes et égalité »

SERVICE INTERMINISTERIEL DEPARTEMENTAL DES SYSTEMES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

- Marc CHANOVE, chef du SIDSIC
- Régis LAURENT, adjoint au chef SIDSIC

ORGANISATIONS SYNDICALES

- Franck BAUDE, UNSA, DDCSPP

- Stéphane COMTE, UATS-UNSA, préfecture
- Paul-André GOT, FO, DDT
- Christine GRANDVAUX, UNSA, DDCSPP
- Audrey IZARD, Solidaires, DDCSPP
- Olivier JULLIN, FSU, DDT
- Corinne LAGARDE, UNSA, DDCSPP
- Patricia LAURENT, FO, DDCSPP
- Nicolas ROUQUETTE, FO, préfecture
- Maryse RUMEAU, FO, DDCSPP
- Philippe VILMEN, FO, Préfecture

SERVICES DEPARTEMENTAUX DE L'AUBE (DEPLACEMENT)

PREFECTURE

- Thierry MOSIMANN, préfet

SECRETARIAT GENERAL

- Sylvie CENDRE, secrétaire générale
- Nicole FAVIER-BAUDAIS, directrice des ressources humaines et des moyens
- Christine LHUILLIER, cheffe du bureau des ressources humaines
- Véronique ROZE, cheffe du bureau des budgets

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES

- Pierre LIOGIER, directeur départemental
- Daniel SERGENT, adjoint au directeur
- Mohamadi SOUMAILA, secrétaire général
- Patricia d'ORIA, responsable du bureau administratif au secrétariat général
- Jean-Marie GIRARDIN, contrôleur de gestion-budget au bureau administratif

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA COHESION SOCIALE ET DE LA PROTECTION DES POPULATIONS

- Pierre AUBERT, directeur départemental
- Marie-Christine WENCEL, adjointe au directeur
- Corinne DELCHER, secrétaire générale

ORGANISATIONS SYNDICALES

- Jean-Michel BARROIS, CGT
- Jean-Luc GIREL, CFDT
- Bruno MICO, CGT
- Mathieu QUERO, UNSA
- Maryline RENAUT, CFDT

SERVICES DEPARTEMENTAUX ET REGIONAUX EN HAUTE-GARONNE (DEPLACEMENT)

PREFECTURE

- Etienne GUYOT, préfet

SECRETARIAT GENERAL POUR LES AFFAIRES REGIONALES

- Marc ZARROUATI, secrétaire général pour les affaires régionales par intérim

- Philippe ROESCH, adjoint au SGAR, chargé du pôle « moyens, modernisation, mutualisation »
- Magalie MORLAT-MAROS, directrice de la plateforme régionale achats, pôle « moyens, modernisation, mutualisation »
- Rodney SABOURDY, directeur de la plateforme régionale ressources humaines, pôle « moyens, modernisation, mutualisation »
- Pascal SOLEIL, directeur de la coordination et des affaires générales, animateur du réseau régional des SIDSIC, référent régional « flotte automobile », pôle « moyens, modernisation, mutualisation »
- Nicolas TIEFFENBACH, cadre d'appui, plateforme régionale immobilière, pôle « moyens, modernisation, mutualisation »
- Jean-Luc VETTORETTI, directeur de la plateforme régionale budgets et finances, pôle « moyens, modernisation, mutualisation »

SECRETARIAT GENERAL

- Jean-François COLOMBET, secrétaire général
- Cécile PORTAT, directrice des ressources humaines et des moyens
- Caroline RAFFALI, adjointe de la directrice des ressources humaines et des moyens, cheffe du bureau des ressources humaines et de l'action sociale
- Amélie RAPIN, adjointe au chef du bureau du budget, responsable de la plateforme CHORUS

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES

- Yves SCHENFEIGEL, directeur départemental
- Mélanie TAUBER, adjointe au directeur
- Françoise PORTAL, secrétaire générale
- David PICHOT, adjoint au chef du service « territoire » et chef du pôle d'appui territorial et urbanisme
- Christophe THINET, chef du service « économie agricole »
- Joëlle WENDLING, cheffe du service « risques et gestion de crise »

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA COHESION SOCIALE

- Bertrand LEROY, directeur départemental
- Cécile DE BIDERAN, directrice départementale adjointe
- Véronique DUPRAT, secrétaire générale
- Martine VILLA, comptable, secrétariat général
- Bénédicte RASOAHANIMALALA, gestionnaire RH, secrétariat général
- Didier FONQUERNE, logisticien, secrétariat général
- Jacques ROISIN, chef du pôle sport
- Jean-Paul LOUBEYRES, chargé de mission vie associative

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA PROTECTION DES POPULATIONS

- Elisabeth ROUAULT-HARDOIN, directrice départementale
- Véronique COSTEDOAT-LAMARQUE, directrice départementale adjointe
- Catherine LAVAL, secrétaire générale
- Nathalie BEAU, cheffe de service « qualité et sécurité des consommateurs »
- Sébastien RIU, chef du service « protection économique des consommateurs »
- Anne THINET, cheffe de service « santé et protection animales - protection de l'environnement »

SERVICE INTERMINISTERIEL DEPARTEMENTAL DES SYSTEMES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

- Pierre LAMOTHE, responsable du SIDSIC

SERVICES DEPARTEMENTAUX ET REGIONAUX EN LOIRE-ATLANTIQUE (DEPLACEMENT)

PREFECTURE

- Claude d'HARCOURT, préfet
- Serge BOULANGER, secrétaire général
- Jean-Christophe BOURSIN, secrétaire général pour les affaires régionales

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES ET DE LA MER

- Thierry LATAPIE-BAYROO, directeur départemental
- Patrice BERTAUD, secrétaire général

DIRECTION DEPARTEMENTALE DELEGUEE DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DE LA COHESION SOCIALE

- Blandine GRIMALDI, directrice départementale déléguée
- Valérie AZIANI, secrétaire générale DRDJSCS

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA PROTECTION DES POPULATIONS

- Christian JARDIN, directeur départemental
- Didier GUEUDIN, secrétaire général

SERVICE INTERMINISTERIEL DEPARTEMENTAL DES SYSTEMES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

- Sébastien MONHAROUL, chef du SIDSIC

ORGANISATIONS SYNDICALES

- Barbara BALLEJOS, UNSA DRDJSCS
- Caroline BROSSET, CGT DDTM
- Frédéric CAILLAUD, FO Préfecture
- Fabien CHEDEVILLE, FO DDTM
- Errate CURSAZ, UNSA DRDJSCS
- Jacques DELECRIN, FO DDPP
- Raphaëlle MARIE, UNSA DRDJSCS
- Servane MARTIN, CGT DRDJSCS
- Aude MERRIEN-MAAS, UNSA DDTM
- David MICHAUD, CFDT DDPP
- Laurent QUELEN, Solidaires CCRF DDPP
- François RASTEL, CFDT DDTM
- Michèle SALLAND, CGT DDTM
- Virginie SEBILLE, FSU DRDJSCS
- Jean-Yves THERIN, CGT DDTM

SERVICES DEPARTEMENTAUX ET REGIONAUX EN BOUCHES-DU-RHONE (DEPLACEMENT)

PREFECTURE

- Pierre DARTOUT, préfet

SECRETARIAT GENERAL POUR LES AFFAIRES REGIONALES

- Florence LEVERINO, secrétaire générale pour les affaires régionales par intérim
- Philippe SCHONEMANN, adjoint au SGAR
- Claire MORIN-FAVROT, directrice de la plateforme gouvernance régionale

SECRETARIAT GENERAL

- Juliette TRIGNAT, secrétaire générale
- Anne-France GIRARD, chargée de mission performance et modernisation
- Audrey ROBERT, chargée de mission Budget Opérationnel de Programme
- Stanislas VARENNES, directeur service de la coordination interministérielle et de l'appui territorial
- Fabienne TRUET-CHERVILLE, directrice des ressources humaines
- Bruno EVENAS, directeur des moyens et du patrimoine immobilier

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES ET DE LA MER

- Jean-Philippe D'ISSERNIO, directeur départemental
- Djilali MEKKAOUI, secrétaire général

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA PROTECTION DES POPULATIONS

- Sophie BERANGER-CHERVET, directrice départementale
- Jean-Luc DELRIEUX, adjoint à la directrice
- Bertrand POULIZAC, secrétaire général

DIRECTION DEPARTEMENTALE DELEGUEE JEUNESSE, SPORTS ET COHESION SOCIALE (DRDJSCS)

- Henri CARBUCCIA, directeur départemental délégué par intérim
- Sandrine POLYCHRONOPOULOS, secrétaire générale

DIRECTION INTERMINISTERIELLE DEPARTEMENTALE DES SYSTEMES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

- Thierry LEPAGE, directeur
- Frédéric BERNARD adjoint et chef du bureau de l'exploitation et de la qualité de service

SERVICES DEPARTEMENTAUX DE LA SARTHE (DEPLACEMENT)

PREFECTURE

- Nicolas QUILLET, préfet

SECRETARIAT GENERAL

- Thierry BARON, secrétaire général
- Patrick CHANTEPIE, directeur des ressources humaines et des moyens

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES

- Benoit DUFUMIER, directeur départemental
- Fabienne POUPARD, directrice adjointe
- Marie-Pierre POULLAIN, secrétaire générale

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA COHESION SOCIALE

- Patrick DONNADIEU, directeur départemental
- Christophe DE FREITAS, directeur départemental adjoint, secrétaire général

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA PROTECTION DES POPULATIONS

- Christophe MOURRIERAS, directeur départemental
- Maryvonne REYNAUD, directrice départementale adjointe
- Laurent-Emmanuel TASSIN, secrétaire général

SERVICE INTERMINISTERIEL DEPARTEMENTAL DES SYSTEMES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

- Francis BOIS, chef du SIDSIC
- Christophe DEZE, membre du SIDSIC
- Philippe PICHON, membre du SIDSIC

ORGANISATIONS SYNDICALES

- Virginie BARBET, FO, Préfecture
- Valérie CHEYOMME, DDCS
- Pascale GAIGNARD, FO, DDT
- Sophie GALPIN, FO, DDPP
- Jean-Louis GERAY, SUD, Préfecture
- Séverine HEIDSIECK, CFDT, Préfecture
- Fabienne LAVOLLE, UNSA, DDT
- Xavier LEFEUVRE, FSU, DDCS
- Jean-Marc LEFEUVRE, UNSA, DDPP
- Christelle MELANGER, FO, DDPP
- Eric PAULAK, UNSA, DDT
- Patrick ROGEON, UNSA, DDT
- Brigitte SURUT, CGT, DDT
- Laurence TRONCHET, CFDT, Préfecture
- Christophe VISSY, CFDT, Préfecture
- Christian ZODROS, DDCS

SERVICES DEPARTEMENTAUX DE LA SEINE-ET-MARNE (DEPLACEMENT)

PREFECTURE

- Béatrice ABOLLIVIER, préfète
- Nicolas DE MAISTRE, secrétaire général

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES

- Igor KLISSELEFF, directeur départemental
- Bérengère SABIANI, secrétaire générale

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA COHESION SOCIALE ET DE LA PROTECTION DES POPULATIONS

- Alain BLETON, directeur départemental

ORGANISATIONS SYNDICALES

- Sonia ALBUQUERQUE, CGT DDT
- Olivier BOULVARD, Solidaires DDPP
- Anne-Marie BOURDELEAU, FO DDPP
- Anthony CHAUFFAUT, Solidaires DDPP
- Catherine COLVEZ, FO DDCS Olivier
- Eric DENTRAYGUES, UNSA DDT
- Françoise DESCLOITRE, CFDT
- Frédérique DEVILLERS, CFDT DDT
- Sibylle DINH VAN SANG, UNSA DDT
- Marylène FABBIANO, FO DDPP
- Thierry MILLET, FO DDT

- Danielle RICARD, FO DDCS
- Eric TAVERNIER, CFDT DDT
- VUILLAUME, Solidaires DDPP

SERVICES DEPARTEMENTAUX DU MAINE-ET-LOIRE (VISIOCONFERENCE)

PREFECTURE

- Jean-Pierre GAYOL, chef de la mission performance et conduite du changement
- Carine KERZERHO, directrice des ressources humaines et des moyens

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES

- Didier GERARD, directeur départemental
- Olivier GUILLOU, secrétaire général

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA COHESION SOCIALE

- Philippe BRADFER, directeur départemental
- Séverine d'OUINCE, secrétaire générale

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA PROTECTION DES POPULATIONS

- Didier BOISSELEAU, directeur départemental
- Laurent MAZZAGGIO, secrétaire général

PREFECTURE DE LA REGION BRETAGNE (VISIOCONFERENCE)

- Philippe MAZENC, secrétaire général pour les affaires régionales
- Marie LECUIT-PROUST, secrétaire générale adjointe en charge des politiques publiques
- Brigitte LEGONNIN, directrice des services administratifs et financiers
- Michèle BEC, cheffe du bureau des finances et de la modernisation du fonctionnement

Annexe n°3 : Calcul du volume total des PSID et des transferts budgétaires à effectuer

1. Principales données synthétiques de base (données principalement issues de l'enquête auprès des préfetures et DDI)

1.1 Répartition des ETP par ministère de rattachement des agents

Tableau n°1 : Répartition des ETP par ministère de rattachement des agents

	Nombre de services	ETP totaux		Pyramidage				ETP en DRHM (pref), en SIDSIC ou en SG (DDI)	
				cat A	cat B	cat C	autres		
Total général	324	8 334						6 282	75%
Effectifs préfetures	Total	95	5 856	70%				4 160	71%
	MI		4 752	81%	18%	29%	53%	0%	
	DSAF / SIDSIC		1 104	19%	17%	71%	11%	0%	
Effectifs DDT(M)	Total 1	92	1 753	21%				1 518	87%
	MTES		1 542	88%	12%	33%	54%	2%	
	MAA		211	12%	17%	39%	43%	0%	
	Total 2		1 782						
	Autres		29						
Effectifs DDCSPP	Total 1	137	725	9%				605	83%
	MAA		323	44%	17%	53%	30%	0%	
	MEF		85	12%	16%	38%	46%	0%	
	MAS		318	44%	13%	32%	54%	0%	
	Total 2		777						
	Autres		52						

Source : mission ; données : enquête auprès des préfetures et des DDI et enquête auprès de l'administration centrale pour les pyramidages.

Pour ce calcul budgétaire concernant les fonctions support des préfetures et des DDI, différentes approximations ont été réalisées :

- la ligne DSAF/SIDSIC correspond aux emplois SIDSIC du programme 333 ; à droite du tableau, ces effectifs sont considérés comme intégrés à la DRHM ;
- un redressement proportionnel a été fait pour compenser l'absence de moins de 2 % de réponses de services déconcentrés (idem au § 1.2) ;
- dans ce tableau, le sigle « DDCS/PP » correspond au cumul des DDCS, des DDPP et des DDCSPP ;
- pour permettre la réalisation des calculs des contributions des différents ministères aux PSID, et de façon forfaitaire, tous les agents MTES ont été rapportés aux DDT(M) ; tous les agents MEF et santé (MAS) ont été rapportés aux DDCS/PP ; pour le MAA, il s'agit du programme 215 pour les DDT(M) et du programme 206 pour les DDCS/PP ;
- un total 1 correspond à la somme des ETP des ministères contributeurs à titre principal ; c'est ce total 1 qui sera exploité dans la suite du calcul ;
- un total 2 intègre également les effectifs « autres ». Mais si à ces « autres », on retire les emplois du MI (sans incidence pour le calcul des transferts), 18 emplois MEN et ceux qui correspondent très probablement à des erreurs de saisies (emplois DATE), on arrive à un nombre très limité, d'environ 1 % des ETP recensés. Ce total 2 n'a donc pas été retenu pour la suite du calcul.

1.2 Répartition des ETP par fonction et sous-fonction support

Tableau n°2 : Répartition des ETP par fonction support

ETP	Chiffres issus de l'enquête auprès des préfectures et des DDI				Chiffres ajustés pour une cohérence avec les totaux présentés au § 1.1			
	Préf	DDT(M)	DDCS/PP	Total	Préf	DDT(M)	DDCS/PP	Total
Total	5 588	1 753	817	8 158	5 856	1 753	725	8 334
Pilotage	847	358	227	1 433	898	358	202	1 458
- dt démarche qualité	49	16	24	88	52	16	21	89
- dt communication	185	70	10	265	196	70	8	275
Ressources humaines	1 060	558	265	1 884	1 124	559	235	1 917
Achats, logistique, immobilier	2 063	581	239	2 883	2 186	581	212	2 979
Informatique et SI (SIDSIC)	1 104	0	0	1 104	1 104	0	0	1 104
Informatique et SI (hors SIDSIC)	69	18	6	92	73	18	5	96
Activités juridiques	248	57	41	345	263	57	36	356
Autres	197	180	39	417	209	181	35	424

Source : mission ; données : enquête auprès des préfectures et des DDI et enquête auprès de l'administration centrale pour les pyramidages.

Commentaires : l'enquête auprès des préfectures et DDI a révélé des incohérences entre les totaux d'ETP présentés par fonction et ceux présentés par ministère de rattachement des agents. Un redressement a été réalisé pour aboutir à un total identique avec celui du § 1.1 ; cette approche budgétaire par référence aux ministères employeurs des agents est en effet prioritaire pour une bonne estimation des volumes d'ETP à transférer.

Tableau n°3 : Répartition des effectifs des préfectures et DDI par fonction et sous-fonction support

Missions et sous-missions	Préfectures	DDT(M)	DDCS/PP
Pilotage	847	346	226
Dial. de gestion et prép. du budget	139	71	46
Suivi et exécution budgétaire	388	152	130
Suivi de la performance	86	40	16
Démarche qualité	49	15	24
Communication	185	68	10
Ressources humaines	1060	540	263
Gestion des effectifs et emplois	210	111	69
Gestion des parcours et carrières	302	236	83
Formation	124	56	32
Dialogue social	56	45	34
Hygiène et sécurité	72	52	30
Action sociale	296	40	16
Achats, logistique et immobilier	2063	562	238
Achats, approvisionnement	271	125	66
Gestion, entretien et séc.	603	170	26
Gestion et entretien patrimoine	94	63	30
Courrier	308	57	33
Accueil et standard	685	95	74
Reprographie	63	18	4
Archives	39	35	6
SI (hors SIDSIC)	69	17	6
Maintenance	40	6	2
Assistance	29	12	3
Activités juridiques	248	55	40
Veille	23	6	3
Contentieux adm.	145	25	9
Contentieux pénal	7	11	25
Expertise et conseil	73	13	4
Autres	197	175	39
Totaux	4287	1696	811

Source : mission ; données : enquête auprès des préfectures et des DDI et enquête auprès de l'administration centrale pour les pyramidages.

1.3 Baisse du plafond d'emplois en 2019 : 1,5 %

Ce chiffre correspond à la moyenne des baisses d'emplois sur les programmes concernés.

1.4 Taille des services

Tableau n°4 : Répartition des préfectures et des DDI par taille

	- 100 ETP	+100 ETP	Total
Préfecture	2	93	95
DDT(M)	2	90	92
DDCS/PP	125	12	137
Total	129	195	324

Source : mission ; données : enquête auprès des préfectures et des DDI.

2. Etapes du calcul des emplois qui constitueront les PSID (nombres arrondis à l'unité)

2.1 Exclusion de certaines fonctions considérées comme très liées aux fonctions métier

La base initiale du calcul correspond aux chiffres présentés dans le tableau n°1. De ces emplois totaux, sont retirées les fonctions « communication », les fonctions juridiques et les fonctions « qualité », considérées comme intégrées aux équipes métier. Les abattements se font par catégorie de service, au prorata des effectifs ; pour les fonctions juridiques et la qualité en DDCS/PP, elles sont affectées de façon identique entre le MEF (plus d'appui juridique) et le MAA (plus de démarches qualité). Les fonctions de pilotage directement rattachées au directeur sont traitées dans l'étape 2.5, ci-après.

Tableau n°5 : Effectifs des PSID avant et après abattement lié à des fonctions métier

ETP	Préf	dt MI	dt SIDSIC	DDT(M)	dt MTES	dt MAA	DDCS/PP	dt MAA	dt MEF	dt MAS	Total
Base initiale (eff. totaux)	5 856	4 752	1 104	1 753	1 542	211	725	323	85	318	8 334
Abattement	511	511		143	126	17	66	32	30	4	719
Nouvelle base	5 345	4 241	1 104	1 610	1 417	194	659	290	55	314	7 615

Source : mission ; données : enquête auprès des préfetures et des DDI.

2.2 Choix de la localisation des emplois à analyser (majoritairement en DRHM / SG et, pour partie, dans les services métier)

Sont à ce stade pris en compte tous les emplois considérés comme potentiellement liés aux fonctions support, et rattachés ou non à la DRHM de la préfeture ou au SG des DDI. Il est ensuite retiré la part des emplois affectés aux fonctions support mais non présents dans les DRHM / SG des DDI. Il est en effet considéré qu'il s'agit d'agents à temps partiel et que ce positionnement près des fonctions métier est le plus efficace ; les rattacher aux PSID rendrait l'organisation collective moins efficace.

Tableau n°6 : Effectifs des PSID avant et après abattement lié à la localisation des emplois

ETP	Préf	dt MI	dt SIDSIC	DDT(M)	dt MTES	dt MAA	DDCS/PP	dt MAA	dt MEF	dt MAS	Total
Ajustement	1 548	1 548		216	190	26	110	49	13	48	1 874
Nouvelle base	3 797	2 693	1 104	1 394	1 227	168	550	241	42	266	5 741

Source : mission ; données : enquête auprès des préfetures et des DDI.

2.3 Prise en compte du schéma d'emplois

Les résultats des enquêtes correspondent à la situation fin 2018. Pour estimer l'évolution du nombre d'emplois en 2019, il est appliqué un abattement de 1,5 % (cf. § 1.3).

NB : Cet abattement est cohérent avec la proposition de la mission de ne pas appliquer de réduction d'emplois en 2020, année de création des PSID. Si cette règle n'était pas retenue, il conviendrait de procéder à un deuxième abattement similaire au titre de 2020.

Tableau n°7 : Effectifs des PSID avant et après abattement lié au schéma d'emplois

ETP	Préf	dt MI	dt SIDSIC	DDT(M)	dt MTES	dt MAA	DDCS/PP	dt MAA	dt MEF	dt MAS	Total
Abattement	57	40	17	21	18	3	8	4	1	4	86
Nouvelle base	3 740	2 652	1 088	1 373	1 208	165	542	238	42	262	5 655

Source : mission ; données : enquête auprès des préfetures et des DDI.

2.4 Identification d'une équipe « de proximité », notamment pour les fonctions RH

La mission propose de transférer au PSID les emplois associés à la fonction RH. Toutefois, de façon pratique, il sera nécessaire de créer dans nombre de services (notamment en DDI) une équipe de proximité, assurant pour les agents du service une interface avec le PSID. Mais l'organisation de cette fonction de proximité ne peut être dissociée du contexte et de la modularité locale. Ces agents seront intégrés au PSID et délocalisés pour tout ou partie de leur temps dans le service concerné, à l'image du dispositif mis en place pour les SIDSIC.

- Cette organisation n'emporte donc pas de conséquence sur le volume du PSID.

2.5 Identification d'une équipe de « pilotage / management »

Une équipe rapprochée auprès du directeur (notamment en DDI), de type « cabinet », doit lui permettre d'assurer la liaison entre le PSID et les équipes métier de la DDI et, en particulier, de préparer les dossiers de synthèse ou d'arbitrage (exemple : pilotage de la performance, préparation du dialogue de gestion). Elle est estimée à 1 ETP pour les structures dont l'effectif total est inférieur à 100 agents, et à 2 ETP au-delà.

Deux variantes sont proposées :

- Variante 1 : Cette équipe de « pilotage / management » est intégrée au PSID, avec autorité fonctionnelle du directeur de la DDI.
 - Cette organisation n'emporte donc pas de conséquence sur le volume du PSID.
- Variante 2 : Cette équipe de « pilotage / management » est totalement sous l'autorité du directeur de la DDI, y compris sur le plan budgétaire.
 - Un abattement des ETP du PSID est alors à prévoir, car ces emplois ne seront pas transférés sur le programme 354.

Tableau n°8 : Effectifs des PSID après abattement lié au maintien des emplois de l'équipe « pilotage / management » sur les programmes métier

ETP	Préf	dt	dt	DDT(M)	dt	dt	DDCS/PP	dt	dt	dt	Total
		MI	SIDSIC		MTES	MAA		MAA	MEF	MAS	
Abattement	188	188		182	160	22	149	66	17	65	519
Nouvelle base	3 552	2 464	1 088	1 191	1 048	143	393	172	24	197	5 136

Source : mission ; données : enquête auprès des préfetures et des DDI.

3. Conclusion : volume total des PSID et des transferts budgétaires vers le programme 354

Les chiffres de synthèse doivent distinguer les deux hypothèses présentées au § 2.5. La répartition des ETP entre les catégories d'agents se fonde ensuite sur le pyramidage indiqué par chaque ministère pour ses agents affectés aux fonctions support. A noter que pour ces calculs détaillés, les règles d'arrondi peuvent conduire à un décalage ponctuel d'une unité, à rectifier sur la catégorie comportant le plus d'agents.

Variante 1 : L'équipe de « pilotage / management » est intégrée au PSID, avec autorité fonctionnelle du directeur de la DDI.

Tableau n°9 : Volume des PSID et contribution des différents ministères (ETP)

Préf	dt MI	dt SIDSIC	DDT(M)	dt MTES	dt MAA	DDCS/PP	dt MAA	dt MEF	dt MAS	Total
3 740	2 652	1 088	1 373	1 208	165	542	238	42	262	5 655

Source : mission ; données : enquête auprès des préfetures et des DDI.

Tableau n°10 : Volume et pyramidage des transferts budgétaires

ETP	DDT(M)	dt MTES	dt MAA	DDCSPP	dt MAA	dt MEF	dt MAS	Total
Total	1 373	1 208	165	542	238	42	262	1 915
dt cat A		148	29		41	7	35	
dt cat B		395	65		125	16	85	
dt cat C		647	71		72	19	142	
dt autres		19						

Source : mission ; données : enquête auprès des préfetures et des DDI et enquête auprès de l'administration centrale pour les pyramidages.

Variante 2 : L'équipe de « pilotage/management » (1 à 2 ETP/DDI) est totalement sous l'autorité du directeur de la DDI, y compris sur le plan budgétaire.

Tableau n°11 : Volume des PSID et contribution des différents ministères (ETP)

Préf	dt MI	dt SIDSIC	DDT(M)	dt MTES	dt MAA	DDCS/PP	dt MAA	dt MEF	dt MAS	Total
3 552	2 464	1 088	1 191	1 048	143	393	172	24	197	5 136

Source : mission ; données : enquête auprès des préfetures et des DDI.

Tableau n°12 : Volume et pyramidage des transferts budgétaires

ETP	DDT(M)	dt MTES	dt MAA	DDCSPP	dt MAA	dt MEF	dt MAS	Total
Total	1 191	1 048	143	393	172	24	197	1 584
dt cat A		128	25		29	4	26	
dt cat B		342	57		90	9	64	
dt cat C		561	62		52	11	106	
dt autres		16						

Source : mission ; données : enquête auprès des préfetures et des DDI et enquête auprès de l'administration centrale pour les pyramidages.

4. Observations sur la méthode de collecte des données

Les données utilisées par la mission proviennent de deux sources :

- l'administration centrale :
 - o Un questionnaire a été adressé aux secrétariats généraux des ministères chargés des Affaires sociales (MAS), du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA), du ministère de l'Economie et des Finances (MEF), du ministère de l'Intérieur (MI) et du ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES) ;
 - o La DSAF a transmis des informations sur les effectifs des SIDSIC ;
- les services déconcentrés : une enquête a été menée auprès des préfetures métropolitaines et des DDI ; les DDD ont également été destinataires de cette enquête, mais elles ont été exclues du champ de la mission car elles sont des directions au sein de directions régionales et départementales (DRDJSCS), et non des directions départementales interministérielles. Les questionnaires adressés aux préfetures et aux DDI et la base de données des réponses sont joints au rapport au format numérique.

En phase liminaire, la mission a volontairement retenu à titre exploratoire une acception large des fonctions support, incluant d'autres fonctions (communication, activités juridiques, pilotage), afin de n'exclure *a priori* aucune fonction pouvant potentiellement faire l'objet d'une mutualisation au sein des secrétariats PSID.

Tous les ministères ont répondu au questionnaire, ce qui a permis de présenter une première analyse dans la note d'étape de mars 2019. Il convient de rappeler les réserves méthodologiques afférentes à ce questionnaire et à ses résultats :

- en fonction des ministères, le suivi des emplois dans les DDI se fait a priori, lors des attributions de moyens par l'intermédiaire des directions régionales, et/ou a posteriori, à travers des comptes rendus d'activité ; il peut s'exprimer en emplois en fin d'année (équivalent temps plein ou ETP) ou en nombre moyen d'emplois sur l'année (équivalent temps plein travaillé ou ETPT) ;
- le niveau de détail et la typologie des fonctions support varient fortement d'une administration à l'autre. La répartition par les ministères des emplois selon la nomenclature imposée dans le cadre du questionnaire s'est donc faite à dire d'expert, générant des approximations qui peuvent être importantes ;
- au sein des fonctions support, la répartition des tâches entre le niveau départemental et les échelons supérieurs (régional, zonal ou national) varie d'un ministère à l'autre, notamment en matière de gestion des ressources humaines (RH) ;
- l'articulation voire l'imbrication entre les fonctions support et les fonctions métier est très liée à la culture ministérielle ;
- enfin, la mission ne dispose pas d'accès aux systèmes d'information RH de l'ensemble des ministères - à l'exception de ceux du MI et de la Transition écologique et solidaire et de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales - permettant de vérifier les données déclarées.

L'ensemble des préfetures et 221 DDI sur 230 ont répondu à l'enquête en ligne. Cette enquête comportait quatre blocs de questions portant sur les caractéristiques générales des services interrogés, leurs effectifs concourant aux fonctions support, les expériences de mutualisation et l'avis des services sur les missions à confier aux pôles support inter-services en département. Le résultat de ce sondage est exposé en annexe n°6.

Plusieurs réserves méthodologiques accompagnent le traitement et l'interprétation possible des données relatives aux effectifs concourant aux fonctions support.

- Malgré les indications inscrites dans le questionnaire et les précisions transmises via la DMAT aux

préfectures et via les groupements de DDT(M) et DD-CS-PP aux DDI, ainsi que directement aux services interrogeant la mission, les préfectures et DDI ont retenu dans certains cas des interprétations différentes des fonctions et sous-fonctions support. En particulier, les DDI ont pu retenir un périmètre plus ou moins large de l'exécution budgétaire des BOP métier.

- Les effectifs indiqués par les préfectures et DDI assument dans certains cas des missions pour d'autres services :
 - Les DRHM des préfectures gèrent l'action sociale des personnels des tribunaux administratifs, des personnels administratifs de la gendarmerie nationale et de l'ensemble des personnels de la police nationale ;
 - Les effectifs des « activités juridiques » des préfectures peuvent inclure ceux de pôles juridiques interministériels ;
 - En fonction des regroupements immobiliers, des fonctions support relevant de la logistique et de l'immobilier, essentiellement, ont été mutualisées et peuvent accroître les effectifs de certaines préfectures et DDI assumant ces fonctions pour le compte d'autres administrations.
- Le questionnaire adressé aux préfectures excluait les effectifs assurant des missions relevant de la représentation de l'Etat, mais la distinction entre fonctions support relevant des services administratifs de la préfecture et celles relevant de la représentation de l'Etat peut être complexe, notamment pour l'entretien courant des bâtiments ou la gestion du parc automobile.
- Certaines préfectures chef-lieu de région ont indiqué en réponse non pas la totalité de leurs effectifs support, mais le prorata estimé de ces effectifs qu'elles ont considéré être affecté aux missions « préfecture de département ».

Enfin, l'exploitation des données a montré que la somme des composantes d'effectifs (par catégorie, par sous-fonction support) ne correspondait pas toujours à l'effectif total relevant des fonctions support déclaré par le service. Des corrections ont dû être apportées pour traiter les écarts.

Annexe n°4 : Définitions des fonctions support

La lettre de mission portant commande du présent rapport s'inscrit dans le double cadre décisionnel de la circulaire Premier ministre du 24 juillet 2018 et de la RIM « Organisation de l'Etat » du 21 novembre 2018 :

- elle vise explicitement la circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 ;
- elle s'inscrit aussi dans le cadre de la RIM « Organisation de l'Etat » du 21 novembre 2018, qui décide la constitution de secrétariats généraux, chargés « *des seules fonctions support* », communs à « *l'ensemble des services à l'échelon départemental* » sans intégrer l'échelon régional ; les services explicitement concernés sont en fait les préfetures et directions départementales interministérielles, et il a été décidé également que deux départements expérimenteraient la mise en place de ces pôles support inter-services en département dans un périmètre étendu aux services des finances et de l'éducation nationale, à définir avec ces deux ministères.

La RIM du 21 novembre 2018 décide plus précisément que les secrétariats généraux seront chargés des seules fonctions support, sans intégrer pour autant l'ensemble des fonctions support : par cette décision, le Premier ministre demandait à la DSAF, « *en matière de ressources humaines, les missions qui relèveront du secrétariat général commun et celles qui concernent des responsabilités à conserver sous l'autorité directe des directeurs et qui n'en feront pas partie* ».

Afin de définir les effectifs concernés, il convient dès lors d'identifier les fonctions désignées par le terme de support.

1. L'ABSENCE DE DEFINITION STABILISEE DE LA NOTION DE FONCTIONS SUPPORT, MAIS UN PERIMETRE DE BASE RELATIVEMENT CONSENSUEL

Le terme de fonctions support ne recouvre pas de définition normée ou faisant référence, de façon générale ; il est utilisé généralement par opposition aux fonctions métier, et désigne des fonctions qui en sont détachables.

Plusieurs circulaires récentes (*cf. infra*, tableau 2) évoquent pour les fonctions support, et particulièrement pour les fonctions support en tant qu'elles sont ou seraient mutualisables, un périmètre circonscrit à quatre types de fonctions, plus ou moins précisément désignées : achats, immobilier, informatique / systèmes d'information, gestion courante / gestion administrative. S'y ajoute avec précaution (proposition d'expérimentation) tout ou partie de la gestion des ressources humaines.

Le rapport public 2017 de la Cour des Comptes relatif aux services déconcentrés de l'État⁴³ désigne par « fonctions supports » les dépenses « *de fonctionnement et d'immobilier* », et plus précisément les fonctions « *budgétaires, RH, achats, immobilier, informatique, etc.* »⁴⁴

Dans le projet de périmètre qu'elle a élaboré à la suite de la RIM du 21 novembre 2018, la DSAF a retenu au titre des fonctions support des fonctions relevant de la gestion des ressources humaines, des affaires budgétaires, de l'informatique, de la logistique de l'entretien immobilier (*cf. tableau infra*). Elle a fait figurer dans ce périmètre des fonctions relevant du pilotage (dialogue de gestion – suivi de la performance – démarche de qualité – sécurité – défense – communication interne) mais en précisant que ces fonctions sont inséparables des attributions des responsables de structures.

⁴³ « *Les services déconcentrés de l'État : clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance* », Cour des Comptes, rapport public thématique, décembre 2017

⁴⁴ *Cf. respectivement p. 167 et 169 du rapport.*

Tableau n°1 : Fonctions support et approche globale des mutualisations et des externalisations selon le projet DSAF de janvier 2019

Domaine	Fonctions support	Éléments d'optimisation possible
Pilotage du service	Dialogue de gestion-suivi de la performance	Fonction non séparable des attributions des responsables de structure
	Démarches de qualité	
	Sécurité -défense	
	Communication interne	
Ressources humaines	Gestion des effectifs et des emplois : plafond d'emploi interministériel ; positionnement des agents ; fiches de postes ; recrutement des contractuels ; gestion de proximité	Intégration pour certaines fonctions administratives
	Définition des besoins en formation	Intégration et mutualisation possibles
	Dialogue social –préparation et présidence des CHSCT et CT	Fonction de proximité essentielle à maintenir avec l'appui des secrétariats généraux mutualisés
	Hygiène et sécurité (ACMO, médecin de prévention)	Mutualisation possible
	Action sociale	Mutualisation possible
Affaires budgétaires	Préparation du budget	Fonction non séparable des attributions de directeur de DDI ou du responsable de service
	Suivi et exécution budgétaire (ordonnancement, mandatement)	Mutualisation possible
	Approvisionnement : définition des besoins, achat, service fait	Mutualisation possible
Informatique	Maintenance bureautique de premier niveau ; communication des SI (messagerie, annuaire)	Mutualisation par site
	Assistance spécifique aux métiers	Intégration ministérielle
Logistique et immobilier	Entretien immobilier (gardienage, nettoyage ...)	Mutualisation par site
	Entretien parc automobile	Mutualisation
	courrier	Mutualisation par site ou départementale
	Accueil et standard	Mutualisation par site ou départementale
	Reprographie	Mutualisation par site
	Archives	Mutualisation départementale

Source : DSAF

2. PERIMETRE DES FONCTIONS SUPPORT AUX TERMES DES CIRCULAIRES RECENTES

Tableau n°2 : Périmètre des fonctions support aux termes des circulaires récentes

	DEFINITIONS NORMATIVES / CIRCULAIRES RELATIVES AUX FONCTIONS SUPPORT	
Circulaire Premier ministre du 24 juillet 2018	« Les secrétariats généraux communs chargés des fonctions support » /.../ (seront compétents) « dans le domaine des achats ⁴⁵ , en lien avec les plateformes régionales des achats de l'Etat, de l'immobilier en lien avec les RRPIE, de l'informatique et de la gestion courante notamment . Le traitement des dossiers de ressources humaines de proximité , qui a vocation à en faire également partie, sera susceptible de faire l'objet d'une expérimentation préalable en veillant à laisser aux directeurs concernés la maîtrise des outils de management de proximité. »	Achats Immobilier Informatique Gestion courante (notion non définie) RH : vocation à intégrer les SGC / fonctions support après expérimentation préalable
Circulaire Premier ministre du 28 juin 2016 : dispositions complémentaires pour l'application du décret n°2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration - Point 8 relatif aux mutualisations de fonctionnement (ref : Circulaire n°5828/SG du 18 novembre 2015 relative à l'application de la charte de déconcentration)	Le décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration pose, en son article 13, le principe de la mutualisation des moyens de fonctionnement des services déconcentrés. La présente instruction, qui vient compléter la circulaire du 18 novembre 2015, vise à vous donner les lignes directrices qui devront guider les travaux de l'administration déconcentrée de l'Etat en la matière. A cet effet, et dans le cadre des schémas de mutualisation que les préfets sont chargés d'arrêter localement, je leur demande de veiller à la mise en œuvre effective d'actions dans les domaines des fonctions financières, de la politique des achats de l'Etat, de l'immobilier et des systèmes d'information , après avis du comité de l'administration régionale ou du collège des chefs de service et des comités techniques compétents. Je demande en particulier aux préfets de région de veiller à la mobilisation de l'ensemble des services, dans le cadre d'un dialogue social continu avec les représentants des personnels, afin de parvenir rapidement à des résultats concrets dont ils seront amenés à dresser le bilan devant la conférence nationale de l'administration territoriale de l'Etat conformément aux termes de l'article 13 précité. L'organisation des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) issue de la réforme territoriale de l'Etat permet aux préfets de région de disposer de services en charge de la coordination des fonctions support , confortés dans leurs prérogatives et compétences. De la même façon, la diversité des outils juridiques existants apporte la souplesse nécessaire à la mise en œuvre des mutualisations en fonction du degré d'intégration recherché.	Fonctions financières, politique des achats, de l'immobilier et des systèmes d'information Bilan de la mise en place des schémas de mutualisation ? (NB : schémas dont la mise en place était déjà demandée par circulaire PM du 13 décembre 2010) : cf. Rapport de synthèse sur les mutualisations en région pour la Conférence nationale de l'administration territoriale de l'Etat (CNATE) du 4 décembre 2017 SGAR désignés ici comme les services en charge de la coordination des fonctions support
Circulaire du 16 juillet 2008, citée par le Bleu du programme 217, PLF 2019	Cette notion recouvre les agents consacrant la majeure partie de leur temps de travail à la gestion des personnels qu'ils n'encadrent pas directement, ainsi que les agents affectés à des fonctions support dans les services de gestion du personnel. La mesure est assurée en ETPT des effectifs gérants sur les quatre activités visées par la circulaire du 16 juillet 2008 (la gestion administrative, la formation, les conditions de travail, le pilotage de la politique de gestion des ressources humaines et des compétences) en fonction au 31 décembre de l'année considérée.	Gestion administrative, formation, conditions de travail, pilotage de la politique de gestion des ressources humaines et des compétences

⁴⁵ Passages en gras soulignés par la mission.

Annexe n°5 : Cartographie des BOP utilisés en préfecture et DDI

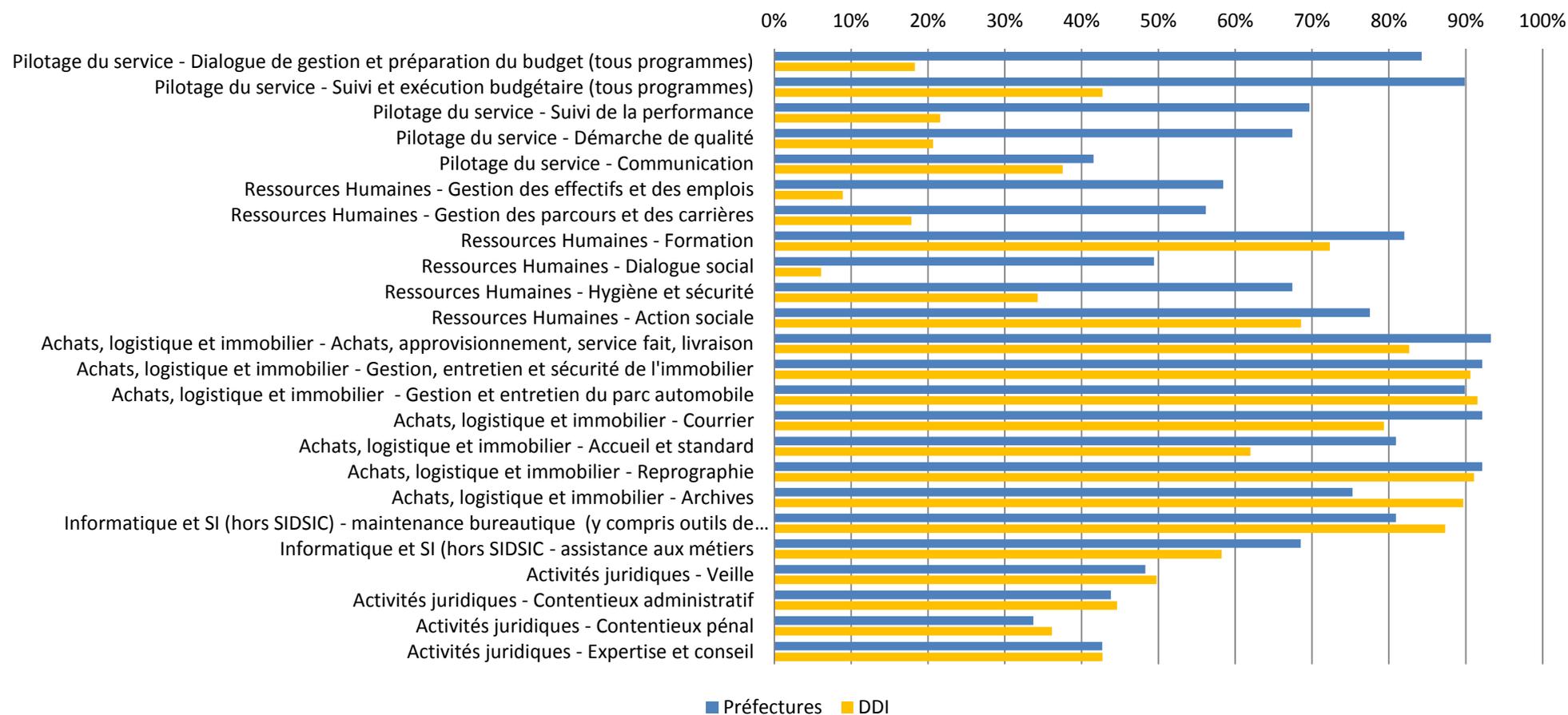
BOP transversaux : 333 (Moyens mutualisés des administrations déconcentrées), 723 (Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'Etat), 724 (opérations immobilières déconcentrées)

BOP métier (* : incluant du T2):

- Préfecture : 104 (Intégration et accès à la nationalité française), 303 (Immigration et asile), 307* (Administration territoriale).
- DDPP : 134* (Développement des entreprises et régulation), 181 (Prévention des risques), 206* (Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation), 307*.
- DDT : 113 (Paysage, eau, biodiversité), 135 (Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat), 181 (Prévention des risques), 207* (Sécurité et éducation routières), 215* (Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture), 217* (Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables), 764 (soutien à la transition énergétique).
- DACS : 104, 124* (Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative), 135 (Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat), 147 (Politique de la ville), 157 (Handicap et dépendance), 177 (Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables), 217* (Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables), 307*, 303, 304 (inclusion sociale et protection des personnes).

Annexe n°6 : Résultat du sondage auprès des préfetures et DDI sur les fonctions d'un secrétariat général commun

Part des réponses positives à la question "quelles fonctions vous semblent relever d'un secrétariat général commun?"



Annexe n°7 : Exemple de tableau synthétique du suivi de la création d'un pôle support inter-services en département (PSID)

Région	
Département	
Nom du préfigurateur / responsable du PSID	

	<i>Situation fin 2018 (*)</i>	<i>Situation à la constitution du PSID (2020)</i>	<i>Situation fin 2020</i>	<i>Situation fin 2021</i>	<i>Situation fin 2022</i>
			<i>Prévu Réalisé</i>	<i>Prévu Réalisé</i>	<i>Prévu Réalisé</i>
ETP totaux de la préfecture et des DDI					
ETP totaux du PSID <ul style="list-style-type: none"> • dont SIDSIC 					
Ratio ETP du PSID / ETP totaux					
Origine des agents (nombre) : <ul style="list-style-type: none"> • Intérieur • Transition écol. et sol. • Agriculture • Affaires sociales • Economie (CCRF) • Autres 					
Origine du préfigurateur / responsable du PSID					

(*) Somme des effectifs 2018 dans la DRHM de la préfecture et les SG des DDI

Annexe n°8 : A quel type de mutualisation correspond le PSID ?

Différentes modalités permettent de mutualiser une fonction donnée selon le niveau d'intégration, comme relevé en 2011 dans le guide de construction des schémas de mutualisation des moyens entre les services déconcentrés de l'Etat et son annexe⁴⁶, en pièce jointe n°1) :

1. Réseau informel : contacts informels non systématiques, pas d'harmonisation des pratiques ;
2. Réseau structuré : partage de bonnes pratiques et un chef de file identifié ;
3. Coordination centralisée : cellule d'animation légère qui anime le réseau, donne des orientations, assure le pilotage et partage les bonnes pratiques ;
4. Structure d'appui mutualisée : s'adosse à un service existant ou correspond à la création d'un service ad hoc, réalise une partie au moins de fonction et pilote-anime le reste des tâches de la fonction maintenues au sein des services ;
5. Centre de services : structure mutualisée réalisant l'intégralité d'une fonction pour le compte de plusieurs services « clients » et s'adossant à un service existant ou correspond à la création d'un service ad hoc (référence : CSP Chorus).

Les relations entre les acteurs concernés et les engagements de service méritent d'être formalisés par une Charte de fonctionnement pour les modalités 2 et 3 et par un Contrat de service pour les modalités 4 et 5.

Dans la modalité de type 5, certaines fonctions ou sous fonctions peuvent nécessiter une part de proximité par service et/ou site (accueil, immobilier...). Les agents du PSID qui les exercent peuvent être localisés dans les locaux des DDI et de la préfecture (antennes), sous l'autorité hiérarchique du directeur du PSID, avec la possibilité de conférer une autorité fonctionnelle au directeur de DDI ou au Secrétaire général de préfecture, concerné.

Des fonctions ou des sous fonctions, et les agents correspondant, peuvent être maintenus en proximité sous l'autorité hiérarchique⁴⁷ de leur directeur (DDI) ou du Secrétaire général de préfecture⁴⁸. C'est le cas des fonctions de pilotage (dialogue de gestion, contrôle de gestion (?), mobilité-promotion-gratification, ACOM (?)). Il pourrait être envisagé de confier au PSID une fonction d'animation de ces fonctions ou sous fonctions.

Le PSID correspondrait alors à une modalité mixte, de type 4.

⁴⁶ Ces documents datant de 2011 conservent toute leur pertinence, et sous réserve d'actualisation, mériteraient d'être intégrés aux documents de cadrage de la création des PSID.

⁴⁷ « à leur main »

⁴⁸ Dans les SG actuels de DDI, ces emplois peuvent être fournis (ou pas !) par plusieurs ministères - programmes. La lettre de mission indique : « les emplois des fonctions support *intégrés* à ces secrétariats généraux communs seront regroupés dans un programme unique, issu de la fusion des programmes 307 et 333 ». La question se pose cependant de maintenir les emplois correspondants dans les plafonds d'emploi actuels ou de les transférés sur les Programme 354.

ADS : application du droit des sols

ANAPREF : outil de comptabilité analytique des préfectures

ANDSIC : association nationale de directeurs et chefs de services des systèmes d'information et de communication

ATE : administration territoriale de l'Etat

ATESAT : assistance technique fournies par les services de l'Etat pour des raisons de solidarités et d'aménagement du Territoire

CAP : commission administrative paritaire

CERT : centres d'expertise et de ressources « titres »

CHORUS : outil de tenue de la comptabilité, de consolidation et de production des comptes de l'État

CHSCT : comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail

CIMAP : comité interministériel de la modernisation de l'action publique

CITP : comité interministériel de la transformation publique

CMC : conseiller mobilité-carrière

COPIL DDI : comité de pilotage du dispositif d'intervention inter-inspections dans les directions départementales interministérielles

CT : comité technique

CVRH : centre de valorisation des ressources humaines

DAE : direction des achats de l'Etat

DATE : directeur de l'administration territoriale de l'Etat

DDCS : direction départementale de la cohésion sociale

DDCSPP : direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations

DDI : direction départementale interministérielle

DDPP : direction départementale de la protection des populations

DDT : direction départementale des territoires

DDT(M) : direction départementale des territoires et de la mer

DGAFP : direction générale de l'administration et de la fonction publique

DIALOGUE : système d'information du ministère de l'Intérieur pour les ressources humaines

DINSIC : direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État

DIRECCTE : direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

DRDJSCS : direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DRH : direction des ressources humaines

DRHM : direction des ressources humaines et des moyens
DSAF : direction des services administratifs et financiers du Premier ministre
DUERP : document unique d'évaluation des risques professionnels
LFI : loi de finances initiale
ETP : équivalent plein temps
ETPT : équivalent plein temps travaillé
GPI : grand plan d'investissement
IGA : inspection générale de l'administration
IGAENR : inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGAS : inspection générale des affaires sociales
IGF : inspection générale des finances
MCTRCT : ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
MAA : ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MAS : ministère chargé des affaires sociales
MEF : ministère de l'économie et des finances
MTES : ministère de la transition écologique et solidaire
PFRH : plate-forme régionale d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines
PLF : projet de loi de finances
PPNG : plan « préfectures nouvelle génération »
PRFA : plate-forme régionale des achats de l'État
PSID : pôle support inter-services en département
RÉATE : réforme de l'administration territoriale de l'État
RBOP : responsable de budget opérationnel de programme
RenoIRH : renouveau des outils informatiques relatifs aux ressources humaines
RH : ressources humaines
RPS : risques psychosociaux
RUO : responsable d'unité opérationnelle
SALSA : système d'information en ligne du suivi des activités
SG : secrétaire général
SGAMI : secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur
SGAR : secrétaire général pour les affaires régionales
SGG : secrétariat général du Gouvernement
SI : système d'information
SIDSIC : service interministériel départemental des systèmes d'information et de communication
SIRH : système d'information ressources humaines

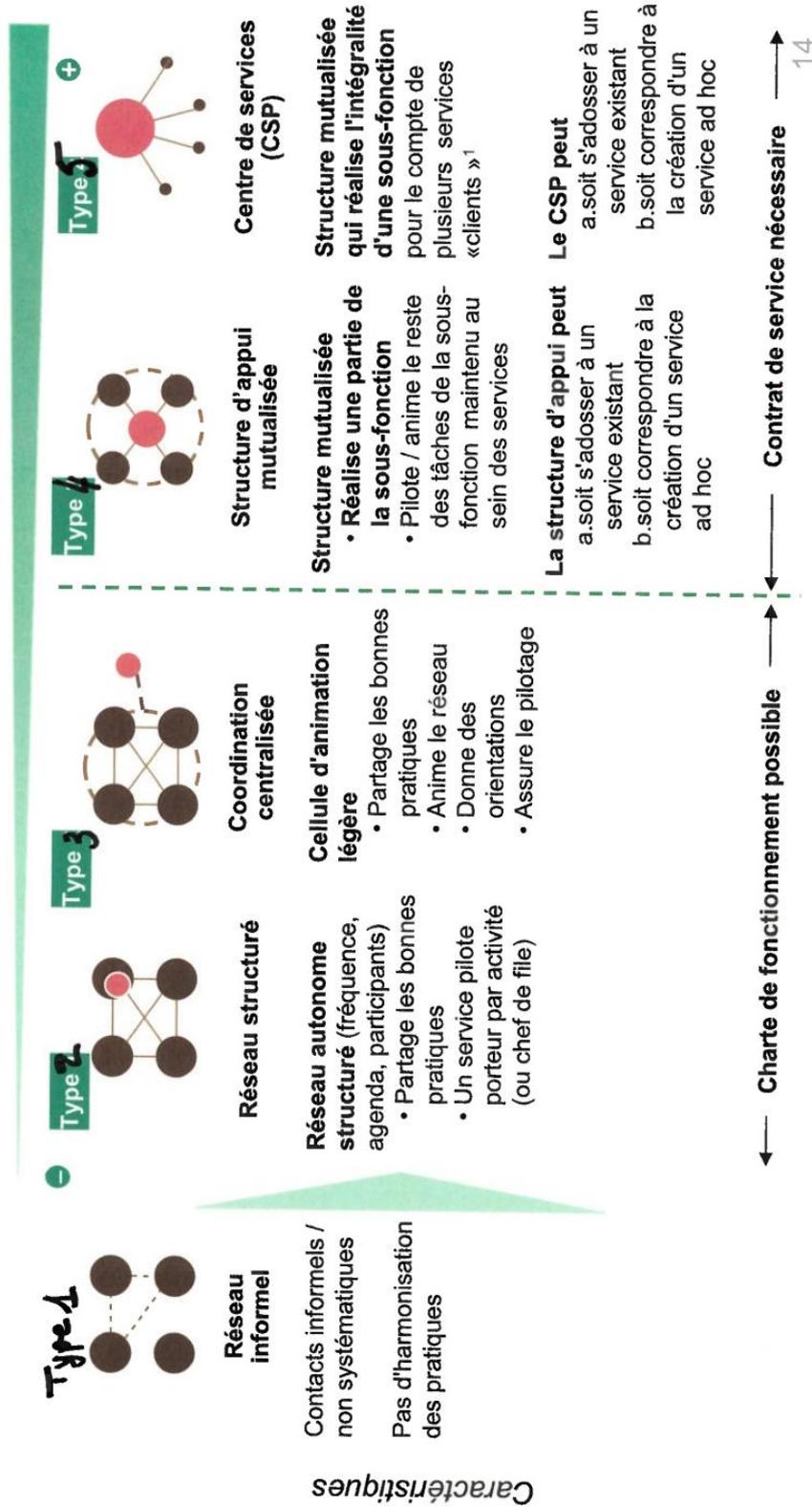
Pièce jointe n°1 : Types de mutualisation identifiés par le guide de construction des schémas de mutualisation des moyens entre les services déconcentrés de l'Etat (2011)

Quelles sont les différentes logiques de mutualisation ?

Niveau d'intégration de la mutualisation

Pour chaque sous-fonction, les logiques de mutualisation sont spécifiées sur 3 axes (II)

C. types de mutualisation



1. Les agents mutualisés au sein du centre de service ne seront pas nécessairement localisés au sein d'un même site géographique.

Pièce jointe n°2 : Cartographie des sièges de préfectures et DDI colocalisés

DMAT/SDPSD/BBMM/Section budget et immobilier

07/02/2019

Cartographie des sièges Préfectures et DDI situés dans les mêmes locaux (en cités administrative ou non)

Le nombre de sites regroupant des sièges de préfectures et/ou de DDI en cité administrative (parmi les 56 cités) ou non s'élevé à **55**. La répartition de ses implantations immobilières est la suivante :

Nombre de sites comportant :		en cité administrative	hors cité administrative
. 1 préfecture et . 1 DDI		8	6
. 2 DDI		5	1
. 3 DDI		0	1
. 1 DDI et . 1 autre DDI		8	20
. 2 autres DDI		5	1
Total		26	29
		55	

Détails des implantations immobilières :

En cité administrative :

=> une préfecture et une DDI : 8 sites

N° dép.	Région	Ville	Adresse	Prefecture	DDCS	DDDCS	DDPP	DDCSPP	DDT(M)
17	NOUVELLE AQUITAINE	LA ROCHELLE DUPERRÉ	CA PLACE DES CORDELIERS	X			X		
21	BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ	DIJON-DAMPIERRE	6 RUE CHANCELIER DE L'HOSPITAL	X		X			
27	NORMANDIE	EVREUX	CA BD GEORGES CHAUVIN	X	X				
50	NORMANDIE	SAINT-LÔ	CA PLACE DE LA PRÉFECTURE	X			X		
52	GRAND EST	CHAUMONT	89 RUE DE LA VICTOIRE DE LA MARNE	X				X	
74	AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	ANNECY	CA 7 RUE DUPANLOUP	X	X				
91	ILE-DE-FRANCE	EVRY	BOULEVARD DE FRANCE	X					X
95	ILE-DE-FRANCE	CERGY-PONTOISE	AVENUE BERNARD HIRSCH	X					X

=> une préfecture et deux DDI : 5 sites

N° dép.	Région	Ville	Adresse	Prefecture	DDCS	DDDCS	DDPP	DDCSPP	DDT(M)
28	CENTRE-VAL-DE-LOIRE	CHARTRES	CA 15 PLACE DE LA RÉPUBLIQUE	X				X	X
36	CENTRE-VAL-DE-LOIRE	CHÂTEAUROUX	BD GEORGES SAND	X				X	X
54	GRAND EST	NANCY	45 RUE STAINTÉ CATHERINE	X	X		X		
77	ILE-DE-FRANCE	MELUN	20 QUAI HIPPOLYTE ROSSIGNOL	X	X		X		
92	ILE-DE-FRANCE	NANTERRE	167-177 AVENUE FREDERIC ET IRENE JOLIOT CURIE	X	X		X		

=> deux DDI : 8 sites

N° dép.	Région	Ville	Adresse	Prefecture	DDCS	DDDCS	DDPP	DDCSPP	DDT(M)
19	NOUVELLE AQUITAINE	TULLE	PLACE MARTIAL BRIGOLEUX		X				X
24	NOUVELLE AQUITAINE	PÉRIGUEUX	C.A BUGEAUD, RUE DU 26 ^E RÉGIMENT D'INFANTERIE					X	X
31	OCCITANIE	TOULOUSE	BD ARMAND DUPORTAL				X		X
53	PAYS-DE-LA-LOIRE	LAVAL	C.A RUE MAC DONALD					X	X
61	NORMANDIE	ALENÇON	PLACE BONNET					X	X
68	GRAND EST	COLMAR	3 RUE FLEISCHHAUER					X	X
68	GRAND EST	MULHOUSE	12 RUE COEHORN					X	X
84	PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	AVIGNON	CA COURS JEAN JAURÈS / AV DU 7ÈME GÉNIE				X		X

=> trois DDI : 5 sites

N° dép.	Région	Ville	Adresse	Prefecture	DDCS	DDDCS	DDPP	DDCSPP	DDT(M)
37	CENTRE-VAL-DE-LOIRE	TOURS	61 AVENUE DE GRAMMONT		X		X		X
45	CENTRE-VAL-DE-LOIRE	ORLÉANS	131 FBG BANNIER (COUGNY)			X	X		X
49	PAYS-DE-LA-LOIRE	ANGERS	15 BIS RUE DU PETIT THOUARS		X		X		X
67	GRAND EST	STRASBOURG	CITÉ GAUJOT, RUE DU MARÉCHAL JUIN		X		X		X
71	BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ	MÂCON	CA 24 BD HENRI DUNANT		X		X		X

Hors cité administrative :

=> une préfecture et une DDI : 6 sites

N° dép.	Région	Ville	Adresse	Prefecture	DDCS	DDDCS	DDPP	DDCSPP	DDT(M)
4	PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	DIGNE-LES-BAINS	8 RUE PASTEUR CENTRE ADMIN ROMIEU	X				X	
14	NORMANDIE	CAEN	2 PLACE JEAN NOUZILLE	X	X				
39	BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ	LONS-LE-SAUNIER	8 RUE DE LA PRÉFECTURE	X				X	
62	HAUTS-DE-FRANCE	ARRAS	2/4 RUE FERDINAND BUISSON	X			X		
75	ILE-DE-FRANCE	PARIS	5 RUE LEBLANC	X	X				
84	PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	AVIGNON	AVENUE DE LA FOLIE SITE CHABRAN	X	X				

=> une préfecture et deux DDI : 1 site

N° dép.	Région	Ville	Adresse	Prefecture	DDCS	DDDCS	DDPP	DDCSPP	DDT(M)
32	OCCITANIE	AUCH	PLACE DE L'ANCIEN FOIRAIL	X				X	X

=> une préfecture et trois DDI : 1 site

N° dép.	Région	Ville	Adresse	Prefecture	DDCS	DDDCS	DDPP	DDCSPP	DDT(M)
6	PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	NICE	BOULEVARD DU MERCANTOUR	X	X		X		X

=> deux DDI : 20 sites

N° dép.	Région	Ville	Adresse	Prefecture	DDCS	DDDCS	DDPP	DDCSPP	DDT(M)
1	AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	BOURG-EN-BRESSE	RUE DE LA GRENOUILLÈRE		X		X		
14	NORMANDIE	CAEN	BD GÉNÉRAL VANIER				X		X
17	NOUVELLE AQUITAINE	MARENNES	RUE DU MARÉCHAL FOCH				X		X
21	BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ	DIJON	RUE DE MULHOUSE				X		X
22	BRETAGNE	SAINT-BRIEUC	RUE DU PARC		X				X
34	OCCITANIE	MONTPELLIER	RUE SERGE LIFAR		X				X
40	NOUVELLE AQUITAINE	DAX	RUE ASPREMONT					X	X
59	HAUTS-DE-FRANCE	VALENCIENNES	BOULEVARD CARPEAUX		X				X
63	AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	LEMPDES	RUE AIMÉ RUDEL				X		X
64	NOUVELLE AQUITAINE	PAU	CITÉ ADMINISTRATIVE - BOULEVARD TOURASSE		X				X
76	NORMANDIE	ROUEN	RUE DU 74ÈME R. I.		X				X
80	HAUTS-DE-FRANCE	AMIENS	RUE ALEXANDRE DUMAS				X		X
81	OCCITANIE	ALBI	RUE DE CIRON					X	X
83	PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	DRAGUIGNAN	AVENUE PAUL ARÈNE				X		X
83	PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	TOULON	RUE ST BERNARD		X		X		X
86	NOUVELLE AQUITAINE	POITIERS	RUE DE LA PROVIDENCE				X		X
90	BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ	BELFORT	PLACE DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE					X	X
91	ILE-DE-FRANCE	EVRY	RUE FRANÇOIS TRUFFAUT		X		X		
93	ILE-DE-FRANCE	BOBIGNY	PROMENADE JEAN ROSTAND		X		X		
2A	CORSE	AJACCIO	TERRE-PLEIN DE LA GARE					X	X

=> trois DDI : 1 site

N° dép.	Région	Ville	Adresse	Prefecture	DDCS	DDDCS	DDPP	DDCSPP	DDT(M)
72	PAYS-DE-LA-LOIRE	LE MANS	BOULEVARD PAIXHANS		X		X		X