



ENSP

ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

Inspecteur des Affaires Sanitaires et Sociales

Date du Jury : **2002**

**LA MISE EN ŒUVRE DE LA DEMARCHE
D'ALLOCATION DE RESSOURCES
REGIONALISEE AUX DDASS ET AUX
DRASS : EXEMPLE DE LA REGION NORD-
PAS-DE-CALAIS**

Christophe MUYS

Sommaire

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Introduction..... | page 1 |
| Méthodologie..... | page 4 |
| 1. Une démarche qui s'inscrit dans le cadre du processus de réforme de l' Etat..... | page 5 |
| 1.1 Les enjeux de la modernisation de l'Etat pour le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité secteur Santé Solidarité..... | page 5 |
| 1.1.1 Le processus engagé de réforme de l' Etat..... | page 5 |
| 1.1.2 Le Programme Pluriannuel de Modernisation du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité secteur Santé Solidarité..... | page 8 |
| 1.2 Le dispositif d'allocation de ressources régionalisée aux D.R.A.S.S. et aux D.D.A.S.S. : outil de modernisation de la gestion publique..... | page 9 |
| 1.2.1 L'objectif de la démarche d'allocation de ressources renovée aux D.D.A.S.S. et aux D.R.A.S.S..... | page 10 |
| 1.2.2 La mise en œuvre du dispositif..... | page 12 |
| 2. Une démarche qui engendre un profond changement dans les modes de fonctionnement des services déconcentrés ainsi que dans les relations qu'ils entretiennent avec l'administration centrale..... | page 15 |
| 2.1 Une mise en œuvre effective de la déconcentration..... | page 15 |
| 2.1.1 La Directive Nationale d'Orientation : instrument d'affirmation de la responsabilité des services déconcentrés dans la mise en œuvre des politiques et cadre de référence de l'utilisation des moyens..... | page 15 |
| 2.1.2 Le processus de déconcentration et de globalisation des crédits accroît la marge d'initiative des services déconcentrés..... | page 19 |

| | | |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 2.2 | La mise en place d'outils de contrôle de gestion, de connaissance du coût et d'évaluation de l'activité des services, corollaire d'une responsabilité accrue..... | page 21 |
| 2.2.1 | Le développement d'outils de contrôle des coûts à destination de l'administration centrale | page 21 |
| 2.2.2 | Le développement de l'utilisation d'outils d'évaluation et de contrôle des coûts en interne..... | page 23 |
| 2.3 | Le Comité Technique Régional et Interdépartemental, acteur clef de la procédure rénovée d'allocation de ressources aux D.R.A.S.S. et aux D.D.A.S.S..... | page 26 |
| 2.3.1 | La mise en place des C.T.R.I. induit une nouvelle façon de travailler des services déconcentrés..... | page 26 |
| 2.3.2 | Le C.T.R.I. participe activement à la mise en œuvre de la procédure d'allocation de ressources rénovée aux services déconcentrés..... | page 29 |
| 3. | Une démarche pragmatique effective dont la mise place nécessite une évolution des cultures et des pratiques..... | page 34 |
| 3.1 | Une démarche pragmatique effective | page 34 |
| 3.1.1 | La péréquation interrégionale : un moyen parmi d'autres d'aboutir à l'adéquation missions-moyens..... | page 34 |
| 3.1.2 | La consolidation du dispositif sur la base de plans d'action triennaux..... | page 37 |
| 3.2 | ...nécessitant une évolution des cultures et des pratiques..... | page 38 |
| 3.2.1 | Les difficultés à surmonter..... | page 38 |
| 3.2.2 | Eléments de réponses susceptibles d'être apportées..... | page 42 |
| | Conclusion..... | page 48 |

Liste des sigles utilisés

| | |
|------------|------------------------------------------------------------------|
| A.R.H | Agence Régionale de l'Hospitalisation |
| B.F.C.G. | Sous-direction du Budget des Finances et du Contrôle de Gestion |
| C.A.R. | Conférence Administrative Régionale |
| C.I.R.E. | Comité Interministériel pour la Réforme de l'Etat |
| CO.DIR. | Comité des Directeurs d'Administration Centrale |
| C.P.E.R. | Contrat de Plan Etat -Région |
| C.T.R.I. | Comité Technique Régional et Interdépartemental |
| D.A.G.P.B. | Direction de l'Administration Générale du Personnel et du Budget |
| D.D.A.S.S. | Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales |
| D.G.A.S. | Direction Générale de l'Action Sociale |
| D.N.O. | Directive Nationale d'Orientation |
| D.R.A.S.S. | Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales |
| E.B.A. | Effectif Budgétaire Attribué |
| G.L.B. | Gestion Locale du Budget |
| M.S.D. | Mission des Services Déconcentrés |
| N.D.L. | Nouvelles Dépenses Locales |
| P.A.T. | Plan d'Action Triennal |
| P.P.M. | Programme Pluriannuel de Modernisation |
| P.T.E. | Projet Territorial de l'Etat |

INTRODUCTION

Le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique impose la nécessité du vote du budget comme condition préalable de l'exécution régulière des dépenses publiques, nécessité qui ressort de la définition même de cet acte : « le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses des organismes publics ».

Alors qu'en matière de dépenses la règle de droit est que les crédits sont ouverts par espèce de dépense plus ou moins largement définie, et, qu'ils ne peuvent être utilisés pour les dépenses d'autres espèces, en ce qui concerne les recettes, l'autorisation donnée par la loi de finances est générale (à savoir, mettre à exécution toutes les dispositions permanentes qui ont pour objet ou pour effet d'engendrer des créances publiques).

La procédure permettant d'aboutir à l'exécution de la dépense publique au niveau déconcentré comprend quatre opérations successives qui sont : la notification de crédits, la délégation, l'engagement et le mandatement.

Schématiquement, la notification peut être qualifiée de promesse d'octroi de crédits faite par l'administration centrale à un service déconcentré. Chaque début d'année (et donc chaque début d'exercice comptable en vertu du principe de l'annualité budgétaire), les services déconcentrés du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sont destinataires d'une circulaire de notification de la D.A.G.P.B., (désormais D.N. O.), qui, comme son nom l'indique, leur notifie à la fois le niveau de leurs effectifs budgétaires et le montant des crédits de fonctionnement et d'intervention qui leur sont attribués pour l'exercice ainsi que des instructions relatives à l'utilisation de ces moyens. C'est sur la base de ce texte que les services peuvent affiner et arrêter la programmation de l'utilisation de leurs lignes de crédit au titre d'un exercice donné.

La délégation de crédit est l'inscription effective desdits crédits sur un compte que détient la direction départementale ou régionale à la trésorerie générale. Pratiquement, les moyens financiers sont enregistrés dans l'application informatique Nouvelles Dépenses Locales (N.D.L.) qui relie les services déconcentrés à la trésorerie générale.

Il devient alors possible de procéder à l'engagement comptable de crédits, consistant à réserver par le biais d'N.D.L., les crédits nécessaires à l'acquittement de dépenses définies.

On parlera de mandatement pour désigner l'acte administratif par lequel l'ordonnateur secondaire (attribution exclusive en vertu du principe de séparation entre l'ordonnateur et le comptable) donne l'ordre de payer la dette (décret du 29 décembre 1962 art.31). Les comptables seront alors chargés du paiement des dépenses.

Le règlement général sur la comptabilité publique prévoit les contrôles que les comptables sont tenus d'exercer aux différentes étapes de la procédure avant le paiement de la dépense publique (nécessité du visa du service Contrôle Financier de la Trésorerie Générale au niveau de l'engagement, du visa du service Dépense Visa à l'étape du mandatement, ...).

Pour ce qui est des recettes, les crédits ouverts aux ministres par la loi de finances sont répartis par décret, en chapitres budgétaires, et, sous-répartis en articles et paragraphes. En l'espèce, les crédits ouverts au Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, ordonnateur principal, sont pour partie délégués aux ordonnateurs secondaires délégués que sont les directeurs départementaux et régionaux des affaires sanitaires et sociales aux fins d'abonder notamment les titres 3 (budget de fonctionnement relatif aux moyens des services) et 4 (budget d'intervention relatif aux interventions publiques) de la nomenclature d'exécution de la loi de finance qui regroupent les principaux postes de dépense des services déconcentrés.

Traditionnellement, l'administration centrale allouait ces moyens aux services déconcentrés par reconduction des enveloppes accordées les exercices passés, le montant de ces dernières dépendant principalement de l'importance de la population d'un département ou d'une région et de diverses contingences d'ordre historiques.

La circulaire de la D.A.G.P.B. du 31 juillet 1998 fixe pour objectif la rénovation dudit dispositif d'allocation de ressources aux services déconcentrés aux fins notamment de :

- mieux tenir compte de l'activité des services déconcentrés
- renforcer le niveau régional en matière de gestion des ressources
- d'instaurer sur ces bases un dialogue entre les directions d'administration centrale et les services déconcentrés.

Or, après trois exercices effectifs de mise en application du nouveau dispositif d'allocation de ressources, l'exemple de la région Nord-Pas-de-Calais semble montrer a priori que l'objectif initial de recherche d'une adéquation entre les missions et les moyens qui sont attribués aux services déconcentrés est mis au second plan au profit d'une volonté de changement dans les méthodes travail.

Ainsi, en ce qui concerne la pré-notification 2002 des moyens de fonctionnement, le Nord-Pas-de-Calais demeure toujours parmi les régions de France les moins bien loties (17^{ème} région sur 22 en ce qui concerne les moyens de fonctionnement accordés par effectif budgétaire attribué sur la ligne 34.98.90).

De même, au niveau de la région, l'observation de l'évolution de la répartition respective des crédits délégués de fonctionnement et d'intervention entre la D.R.A.S.S. et les deux directions départementales depuis 1998 ne permet pas de conclure à la mise en œuvre significative d'une péréquation infra-régionale.

L'objectif de mise en œuvre d'une adéquation entre les missions et les moyens des services, compte tenu des difficultés qui lui sont inhérentes, ne pourrait-il être atteint qu'au prix d'un profond changement préalable des méthodes de travail de l'administration centrale et des services déconcentrés ?

L'étude de la mise en œuvre effective du dispositif rénové d'allocation de ressources aux D.D.A.S.S. et aux D.R.A.S.S. dans la région Nord-Pas-de-Calais ainsi que différents entretiens, d'une part avec certains responsables de cette mise en œuvre au niveau des services déconcentrés, et d'autre part, avec les services d'administration centrale chargés d'impulser le processus, notamment la Mission des Services Déconcentrés (MSD) et le troisième bureau de la sous-direction du budget, des finances, et du contrôle de gestion (BFCG 3), amènent à corriger en partie l'hypothèse formulée initialement.

En effet, il apparaît certes que la nouvelle démarche d'allocation de ressources aux D.D.A.S.S. et aux D.R.A.S.S., qui s'inscrit pleinement dans le cadre plus vaste de la réforme de l'Etat (1), induit indéniablement une profonde évolution dans les modes de fonctionnement des directions d'administration centrale et des services déconcentrés (2). Toutefois, l'objectif avancé de recherche d'une adéquation entre les missions et les moyens qui sont attribués aux services déconcentrés n'est en aucune façon reporté. Il importe cependant de prendre en considération que, par essence, il s'agit d'un processus pragmatique, inscrit dans la durée, et dont l'objectif recherché ne se limite pas à une stricte péréquation de moyens entre directions déconcentrés ; cette dernière, bien qu'effective, ne constituant que l'un des leviers actionnés en vue d'aboutir à une adéquation optimale entre les missions et les moyens alloués (3).

M E T H O D O L O G I E

ENTRETIENS EXPLORATOIRES (ouverts et semi-ouverts)

- Mme PETIPRE, Secrétaire générale de la D.R.A.S.S. de PICARDIE
- M. PRIGENT, Secrétaire général de la D.R.A.S.S. de BRETAGNE
- Mme MARTIN, Secrétaire administrative au service d'administration générale de la D.D.A.S.S. d'ILLE-et-VILAINE

INVESTIGATIONS SUR LE LIEU DE STAGE

- Participation à l'ensemble des groupes techniques ayant pour objet la préparation de la procédure d'allocation de ressources 2002 ainsi qu'aux réunions du Comité Technique Régional et Interdépartemental (C.T.R.I.) dont la question figurait à l'ordre du jour
- Entretiens avec M. LECLERCQ, secrétaire général de la D.R.A.S.S. Nord-Pas-de-Calais, M. REGNIER, maître de stage, chargé de mission auprès de la Directrice Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales du Nord-Pas-de-Calais, Mme PASTOUKOFF, inspectrice chargée de la mise en œuvre de la procédure à la D.R.A.S.S. Nord-Pas-de-Calais, Mme BUYENS-DAGMEY, inspectrice chargée de la gestion des effectifs, ainsi qu'avec l'ensemble du personnel du service d'administration générale et de la comptabilité.
- Discussions diverses avec le personnel des services d'administration générale et de comptabilité de la D.D.A.S.S. du Nord et de la D.D.A.S.S. du Pas-de-Calais ainsi qu'avec différents chefs de services de mission chargés de la mise en œuvre des politiques sur le terrain.

ENTRETIENS A LA DIRECTION DE L'ADMINISTRATION GENERALE DU PERSONNEL ET DU BUDGET

- M. DELAS, chargé de mission à la Mission des Services Déconcentrés
- Mme ROCHE-PINTEAUX, adjointe au chef de service de B.F.C.G. 3

1. Une démarche qui s'inscrit dans le cadre du processus de la réforme de l'Etat.

La démarche d'adaptation de l'Etat et la poursuite de l'effort de rénovation du service public engagée conformément aux orientations définies par le gouvernement, notamment lors du conseil des ministres du 5 novembre 1997 et du comité interministériel du 26 février 1998 doivent se traduire pour chaque ministère dans un programme pluriannuel de modernisation (P.P.M.) (1.1). Le dispositif rénové d'allocation de ressources régionalisée aux Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales(D.D.A.S.S.) et aux Directions Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales (D.R.A.S.S.) constitue l'un des outils de modernisation de la gestion publique préconisé par le P.P.M. du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité – secteur Santé Solidarité – (1.2).

1.1 Les enjeux de la modernisation de l'état pour le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité Secteur Santé – Solidarité.

1.1.1 Le processus engagé de réforme de l'Etat.

La France au cours des siècles a construit son unité au travers de l'Etat. Les Français restent aujourd'hui toujours très attachés à leur Etat républicain, et notamment à leur modèle d'Etat déconcentré. Sa place, dans notre pays demeure en effet tout à fait spécifique en raison de l'importance de ses responsabilités et de la diversité de ses missions. On rappellera à titre d'exemple que l'état assume des responsabilités essentielles en matière de sécurité du citoyen : sécurité des personnes et des biens, sécurité à l'égard des risques sanitaires, technologiques, naturels,... Il joue un rôle déterminant, plus particulièrement encore, en période de difficultés économiques pour garantir la solidarité du lien social, notamment en exerçant sur le territoire des missions de régulation des rapports économiques et sociaux. Plus globalement, il peut être qualifié de garant de la cohésion sociale de la nation et de la solidarité nationale, du respect du droit et de la défense des intérêts de la France dans le monde.

Pour autant, l'Etat ne peut demeurer inchangé car tout bouge autour de lui. Il est en effet soumis à des pressions accrues qui tiennent, tout d'abord, aux exigences nouvelles d'une économie ouverte sur le monde et d'une société manquée par le développement des phénomènes d'exclusion ; la contrainte économique ne lui étant pas propre, mais, également opposable en le mettant en demeure d'assurer le meilleur service au moindre coût.

D'autre part, l'évolution des technologies met à mal les vieilles solutions de contrôle hiérarchique, la multiplication des sources d'information et le croisement des circuits imposant une remise en cause des modes de direction. Enfin, les Français ont beaucoup évolué. Leur formation s'est accrue, leurs modes et leurs lieux de vie se sont beaucoup transformés, l'organisation de leur travail aussi. C'est pourquoi, aussi bien les agents que les usagers de l'Etat attendent de ce dernier qu'il les considère autrement, de façon moins autoritaire, en étant plus respectueux de leurs singularités, de leurs préoccupations, et plus ouvert à leurs aspirations. Le citoyen émet désormais des exigences nouvelles et légitimes de qualité de service, de sécurité juridique et technique qui ne se satisfont plus de la simple mise en œuvre d'une obligation de moyens.

C'est la raison pour laquelle la réforme de l'état, engagée depuis plus de 15 ans a été placée en premier rang des priorités nationales dès 1995. Les grandes orientations de cette réforme ont été présentées dans la circulaire du Premier Ministre du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'état des services publics. Elle a donné lieu, depuis lors, à des travaux approfondis avec les principales administrations et a permis de définir des orientations et d'engager des actions importantes, notamment dans le domaine de la déconcentration. Celles-ci s'inscrivent dans le cadre de la poursuite de quatre objectifs fondamentaux qui visent à :

- mieux servir les citoyens
- rénover la gestion des ressources humaines
- déléguer les responsabilités
- mieux décider et mieux gérer.

La meilleure prise en compte des besoins et des attentes des citoyens est la raison d'être fondamentale de la réforme de l'Etat. La modernisation de la gestion publique et la clarification des compétences respectives n'ont d'autre but que de permettre à l'état de mieux servir ceux-ci.

Dans cet esprit, un profond mouvement de délégation des responsabilités doit être mené au sein de l'Etat. Ce n'est qu'une fois que le processus de déconcentration de l'Etat aura été effectivement parachevé que ce dernier pourra envisager, dans un souci d'efficacité optimale, de confier à d'autres (collectivités locales, associations, ...) le soin de prendre en charge des missions qu'il n'est pas nécessairement le mieux à même d'assurer.

En effet, il n'appartient pas de manière générale à l'état central, mais aux services déconcentrés ou aux établissements publics, d'assurer des tâches de gestion ou de prestation de services. L'Etat central se doit davantage d'assurer le pilotage stratégique des services opérateurs en se fondant sur les principes de responsabilité des chefs de services et d'évaluation des résultats obtenus.

En conséquence, il importe qu'il se dote d'outils de gestion et de contrôle des coûts performants. Le pilotage des services déconcentrés nécessite que soit notamment mises en œuvre les orientations suivantes. D'une part, l'Etat central doit négocier avec les Préfets et les services déconcentrés des objectifs et des indicateurs de performance clairs qui vont constituer les références à partir desquelles les services déconcentrés pourront élaborer des stratégies de mise en œuvre des politiques publiques intégrant les données de l'environnement local. D'autre part, l'allocation des moyens humains et financiers nécessaires pour atteindre les objectifs fixés doit faire l'objet d'un dialogue entre services centraux et services déconcentrés à partir de critères transparents. Corrélativement, il importe que des responsabilités nouvelles dans la gestion de ces moyens soient accordées aux services déconcentrés. L'Etat central se doit enfin de favoriser l'évaluation des résultats obtenus, contrepartie indispensable de la délégation des responsabilités.

L'amélioration des capacités d'initiative et de décision des services déconcentrés de l'Etat nécessite en outre que soit accentuée la déconcentration des crédits d'intervention engagée en application de la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République. Cela permettra de mener localement des actions mieux adaptées aux besoins et donc plus efficaces. La poursuite de la simplification de la nomenclature budgétaire déjà réalisée pour les crédits de fonctionnement afin de regrouper les dotations déconcentrées concourant à la mise en œuvre des politiques d'intervention, de même que la déconcentration de la gestion des personnels, vont dans ce sens.

Pour coordonner l'action de tous les acteurs devant œuvrer dans le sens du renouveau du service public, ont été mises en place différentes structures chargées de la réforme de l'Etat par le décret du 13 septembre 1995. Le commissariat à la réforme de l'Etat, composé, sous l'autorité du Premier Ministre, d'une quinzaine de chargés de mission, est chargé de faire au gouvernement toutes propositions relatives à la réforme de l'Etat, de coordonner la préparation des décisions à prendre en ce domaine et de veiller à leur mise en œuvre.

On citera également le Comité Interministériel pour la Réforme de l'Etat (C.I.R.E.) présidé par le Premier Ministre qui est chargé de fixer les orientations de la politique gouvernementale en la matière.

C'est devant le C.I.R.E. qu'a été présenté le P.P.M. du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité secteur Santé Solidarité avant son adoption définitive.

1.1.2 Le P.P.M. du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité secteur Santé-Solidarité.

Conformément aux orientations de la circulaire du 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations, le P.P.M. du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité secteur Santé–Solidarité a pour objet, à partir de l'analyse de l'évolution du rôle et des missions de l'Etat dans le champ de la santé, de la protection sociale, de l'intégration et de la lutte contre les exclusions, de déterminer les orientations stratégiques dudit ministère. Il fixe également des objectifs d'évolution à moyen terme en matière d'organisation des services, de procédures et de méthodes de travail, de gestion des ressources humaines, de gestion publique et de technologies de l'information et de la communication. Il a une double fonction d'outil d'impulsion et de conduite du changement dans un contexte de développement et de diversification considérable des missions du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, corrélativement à celle des missions de l'Etat en général.

En effet, la décentralisation de l'aide sociale et du service social en 1983 a, dans un premier temps, été perçue comme un retrait de l'Etat du champ de l'action sociale. Mais, il est apparu rapidement que l'Etat ne pouvait pas se désengager tout à fait de ce domaine dans l'intérêt de la cohésion sociale (R.M.I., L.C.E., opérations Villes Vie Vacances ...) ou pour faire respecter le principe de solidarité et d'égalité des droits sur l'ensemble du territoire (minima sociaux, Allocation Personnalisée à l'Autonomie, ...). Ce retour de l'Etat s'est notamment concrétisé à l'occasion du lancement en décembre 1988 du Revenu Minimum d'Insertion. Son développement rapide a donné lieu à des choix organisationnels dans la mise en œuvre des dispositifs de gestion (compétences conjointes avec les Conseils généraux, recours à des mises à disposition et à des emplois précaires) qui n'ont facilité ni la cohérence, ni la lisibilité, ni l'efficacité de l'action publique.

Or, dans le même temps, les nouvelles conditions de fonctionnement des services déconcentrés se sont caractérisées par un besoin de sécurité accru dans le domaine sanitaire de la part des usagers. Ces derniers exigent davantage de résultats portant à la fois sur l'impact des programmes d'action, la qualité du service rendu, la gestion rigoureuse des ressources nécessairement limitées que la collectivité nationale consacre à la santé, à l'action sociale et au développement social.

Face à ce constat, et à celui de l'accroissement significatif des responsabilités du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité dans le domaine de la santé et de la solidarité (prise en charge de missions nouvelles), les perspectives qui ressortent du P.P.M. peuvent être caractérisées par une exigence accrue de résultat, le développement du partenariat, la territorialisation de l'action publique, la responsabilisation des acteurs locaux et la professionnalisation des fonctions.

Les principes du programme font une place particulière à la modernisation des outils et méthodes de la gestion publique par la mise en place d'outils de contrôle de gestion et de connaissance du coût de l'activité des services intégrant une explication des objectifs assignés et une mesure des résultats obtenus.

Le développement de la contractualisation interne est également fortement encouragé. L'une de ses traductions dans notre ministère, qui est développée dans le cadre du P.P.M., est la rénovation du processus d'allocation de ressources aux services déconcentrés.

1.2 Le dispositif d'allocation de ressources régionalisée aux D.R.A.S.S.et aux D.D.A.S.S. : outil de modernisation de la gestion publique.

La modernisation des outils et méthodes de la gestion publique vise à améliorer l'efficacité de l'Etat en permettant d'assurer la maîtrise et la performance de la dépense publique. Fondée sur la recherche d'une optimisation de l'adéquation entre les missions et les moyens des services au travers d'un processus de dialogue organisé, elle a pour objectif de tendre vers une responsabilisation accrue des gestionnaires et de s'inscrire dans le cadre de procédures clarifiées et transparentes. Dans cette optique, le P.P.M. priorise désormais quatre chantiers.

Il s'agit de la rénovation de la gestion de l'administration centrale, de la mise en place d'outils de contrôle de gestion et de connaissance du coût de l'activité des services, de l'amélioration du cadre de travail des agents et de la rénovation de la politique, immobilière, et de la rénovation du dispositif d'allocation de ressources aux services déconcentrés.

1.2.1 L'objectif de la démarche d'allocation de ressources rénové aux D.R.A.S.S. et aux D.D.A.S.S

Traditionnellement, l'administration centrale allouait les moyens de fonctionnement et d'intervention respectivement à chacune des directions départementales et régionales du territoire national de manière unilatérale et sans aucun échange formalisé préalable avec ces dernières relatif à leurs besoins effectifs. Le principe était le même pour l'octroi des moyens en personnel. Il s'agissait, pour l'essentiel, de procéder à la reconduction des enveloppes de crédit octroyées les exercices antérieurs, ce qui avait pour effet de reproduire d'une année sur l'autre les inégalités de moyens entre directions. Cette gestion de crédits en « tuyaux d'orgue » ne favorisait ni la transparence ni les échanges d'information, gage d'efficacité entre directions (notamment entre celle d'une même région). En effet, comme certaines directions disposaient, pour un niveau de besoins identique ou moindre, de moyens sensiblement plus importants que d'autres, l'application de l'adage populaire « pour vivre heureux vivons cachés... » semble assez bien traduire la réalité passée. L'administration centrale affectait les moyens selon une vision globale de la réalité assez, voire très éloignée, des réalités et des contingences locales effectives. Chaque directeur de service déconcentré intercédait en faveur de sa direction selon sa personnalité, au gré des circonstances, auprès de l'administration centrale afin d'obtenir des moyens additionnels.

Cette description de la réalité peut paraître à certains égards certes un peu schématique. Elle présente toutefois l'intérêt de souligner cette vision très verticale et assez irrationnelle de ce qu'à pu être l'allocation de ressources aux services déconcentrés.

Aux fins de remédier à ces insuffisances, la rénovation du dispositif d'allocation de ressources aux services déconcentrés, vise à renforcer la capacité d'action des D.D.A.S.S. et des D.R.A.S.S. pour la mise en œuvre des politiques nationales par la poursuite d'un triple objectif :

- déconcentrer davantage la procédure d'allocation des ressources aux services déconcentrés (que ce soit en moyens de fonctionnement, d'intervention, mais également en effectifs)

- renforcer la responsabilité des directeurs régionaux et départementaux des affaires sanitaires et sociales en matière de répartition desdites ressources au sein du C.T.R.I. sur la base de l'activité réelle des services.
- instaurer un dialogue budgétaire annuel entre l'administration centrale et les services déconcentrés en vue d'obtenir, par service, une meilleure adéquation à moyen terme des objectifs et des moyens ainsi que de favoriser la recherche de marges de manœuvre au niveau interdépartemental.

A cet effet, une structure-projet a été mise en place en mars 1988 pour préparer les décisions opérationnelles de mise en œuvre du projet. Sur la base des propositions des groupes de travail thématiques constitués de représentants des services déconcentrés et de l'administration centrale, différents axes de rénovation ont été retenus, et notamment :

- améliorer la circulaire d'objectifs adressée annuellement aux services déconcentrés. Il s'agit de lier la détermination des objectifs stratégiques prioritaires assignés aux services déconcentrés et aux A.R.H. dans le champ des politiques sanitaires et sociales à la fixation des ressources allouées pour leur réalisation, dans le cadre d'une circulaire unique objectifs-moyens. Les objectifs assignés aux services déconcentrés ont été définis pour la première fois en janvier 1998. La circulaire d'objectifs, d'instruction et de notification des moyens des services déconcentrés pour 1999 permet, dans une nouvelle étape de mettre en adéquation des objectifs et des ressources. Elle intègre la notification de l'ensemble des crédits à vocation déconcentrée ainsi que des effectifs attribués par D.R.A.S.S. et D.D.A.S.S.. Elle apporte par ailleurs, comme en 1998, des éléments de procédure et d'objectifs définis par l'administration centrale pour l'année de gestion.
- renforcer le rôle du C.T.R.I. en matière de proposition et de répartition des ressources de fonctionnement et d'intervention des services déconcentrés, à partir d'une pré-notification régionale des objectifs et des moyens par l'administration centrale.
- mettre au point un guide de bonnes pratiques en matière d'organisation qui dégagera des principes généraux d'organisation des D.R.A.S.S. et D.D.A.S.S., compte tenu des missions à assurer et du contexte local.

- instaurer un dialogue budgétaire entre l'administration centrale, et les services déconcentrés sur les objectifs des services, les ressources allouées et les évolutions nécessaires pour favoriser une meilleure adéquation des moyens aux missions.

Expérimental dès la fin 1998 (pour l'allocation des ressources 1999), le dialogue avec les C.T.R.I. a été développé dans trois régions pilotes (Picardie, Bretagne, Rhône-Alpes) sur l'ensemble des objectifs et des moyens. Puis, la négociation des directions de l'administration centrale avec les C.T.R.I. a été progressivement généralisée à l'ensemble des régions.

1.2.2 La mise en œuvre du dispositif

Concrètement, la circulaire du 31 juillet 1998 distingue quatre phases dans la mise en œuvre de la procédure :

- la pré-notification des objectifs et des ressources aux services déconcentrés
- la consultation et l'avis des C.T.R.I.
- l'examen des avis des C.T.R.I. par les directions d'administration centrale
- le dialogue entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

Théoriquement pour le 15 octobre de l'exercice N, une pré-notification des objectifs et des ressources pour l'exercice N + 1 est adressée par la D.A.G.P.B. aux services déconcentrés. Cela suppose qu'ait été mené en amont (dès le mois de juillet) respectivement par les directions d'administration centrale et la Mission des Services Déconcentrés tout un travail de réflexion portant sur l'élaboration des priorités retenues ainsi que sur la formalisation du projet de circulaire objectifs-moyens (désormais Directive Nationale d'Orientation). On notera que les cabinets ministériels sont consultés pour avis sur ces priorités. Sont ainsi notifiées les grandes orientations pour la définition des objectifs stratégiques et les montants régionaux des pré-dotations de fonctionnement (moyens en personnel et budgétaires) et d'intervention sur la majorité des chapitres (notamment le 46.81.20 relatif à la lutte contre l'exclusion).

Sur la base des éléments notifiés par l'administration centrale ainsi que sur celle de la mise œuvre des objectifs de l'année en cours et des objectifs prévisionnels pour l'exercice N + 1 de chaque direction, les C.T.R.I. sont amenés à formuler, dans la limite du cadre régional notifié par l'administration centrale, des propositions d'enveloppes régionales et départementales de fonctionnement, d'intervention et de personnel pour l'exercice à venir. Ces propositions devront comporter l'identification desdits moyens entre les services (D.D.A.S.S. et D.R.A.S.S.) de la région après examen au sein de la Conférence Administrative Régionale. A titre d'exemple, dans le cadre de la procédure d'allocation de Ressources au titre de l'exercice 2002, les propositions devaient être transmises à B.F.C.G 3 pour le 19 novembre 2001.

Les directions d'administration centrale peuvent alors examiner les avis et les propositions des C.T.R.I. et arrêter le montant définitif des dotations de fonctionnement et d'intervention de chaque service déconcentré, après concertation (notamment téléphonique) avec les directeurs et secrétaires généraux.

C'est au fur et à mesure de ces échanges sur les points de vue respectifs des services déconcentrés et des directions d'administration centrale visant à trouver les bases d'un accord si possible consensuel que ces dernières mettent en forme définitive la D.N.O., compte tenu des informations et des explications complémentaires éventuelles.

La D.N.O. peut alors être adressée par le Ministre aux services déconcentrés. Le bureau B.F.C.G. 3 est chargé à cet effet de centraliser les contributions définitives des directions d'administration centrale et de consulter les cabinets avant la mise en forme définitive du texte.

En outre, un dialogue entre l'administration centrale (C.O.D.I.R) et les services déconcentrés (C.T.R.I.) a été institué (dans un premier temps, à titre expérimental puis généralisé à l'ensemble des régions). Il s'agissait initialement de donner l'opportunité aux C.T.R.I. d'expliquer clairement leurs avis sur les propositions d'enveloppes régionales et départementales de moyens en fonctionnement, intervention et en effectifs. Depuis, le dialogue de gestion a été déconnecté de la phase de discussion sur l'attribution des moyens (supra 2.3.2).

La mise en œuvre de ce nouveau dispositif d'allocation des ressources aux services déconcentrés du Ministre de l'Emploi et de la Solidarité secteur Santé -Solidarité engendre, par essence, un profond bouleversement dans les modes de fonctionnement des services déconcentrés ainsi que dans les relations qu'ils entretiennent avec l'administration centrale.

2. Une démarche qui engendre un profond changement dans les modes de fonctionnement des services déconcentrés ainsi que dans les relations qu'ils entretiennent avec l'administration centrale.

L'adoption de la démarche d' allocation de ressources régionales aux D.D.A.S.S. et aux D.R.A.S.S. qui contribue à la mise en œuvre effective de la déconcentration (2.1) nécessite la mise en place d'outils de contrôle de gestion et de connaissance du coût de l'activité des services, corollaire d'une responsabilité accrue (2.2). Le Comité Technique Régional et Interdépartemental est l'acteur-clé de la procédure au niveau régional (2.3).

2.1 Une mise en œuvre effective de la déconcentration

2.1.1 La Directive Nationale d'Orientation : instrument d'affirmation de la responsabilité des services déconcentrés dans la mise œuvre des politiques et cadre de référence de l'utilisation des moyens.

La circulaire du 8 janvier 2001 relative aux D.N.O. s'inscrit dans la continuité des dispositions législatives et réglementaires ainsi que des mesures arrêtées lors des comités interministériels pour la réforme de l' Etat tendant à favoriser la déconcentration au sein des administrations de l' Etat.

Le décret du 9 mai 1997 modifiant la loi d'orientation précitée du 6 février 1992 et le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration définissent le principe de subsidiarité : « sont confiées aux administrations centrales et aux services à compétence nationale les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial ».

L'institution de projets territoriaux (Comité Interministériel pour la Réforme de l' Etat du 13 juillet 1999) doivent permettre désormais aux autorités déconcentrées de définir une véritable stratégie pour l'action de l' Etat dans le département ou la région. Encore convient-il que les administrations centrales tirent pleinement les conséquences de cette politique dans les relations qu'elles entretiennent avec les services déconcentrés.

Or le constat est fait que les administrations centrales dans leur mode de fonctionnement restent encore trop souvent marquées par des habitudes anciennes se traduisant notamment par la production de circulaires diverses sans cohérence ni hiérarchie ainsi que par la description minutieuse de procédures plutôt que par la définition d'objectifs et l'expression d'exigences en termes de résultats.

L'élaboration des D.N.O. a pour point de départ le constat que les directions d'administration centrale ne peuvent être au fait comme le sont les services déconcentrés des contraintes et besoins spécifiques, des logiques et des contingences locales (qualité des partenaires ...). L'adaptation aux réalités locales est toutefois essentielle en terme d'efficacité. En l'espèce, la rénovation du système est rendue possible par la reconnaissance des services d'administration centrale de leurs limites en la matière . A titre d'exemple, il est évident que la Centrale, de par son positionnement a actuellement beaucoup de difficultés à porter un jugement sur la qualité ou l'efficacité d'une politique mise en œuvre par la D.D.A.S.S. du PAS-DE-CALAIS et encore plus à la comparer à celle menée dans le même domaine par la D.D.A.S.S. du NORD. Le C.T.R.I. de la région du Nord-Pas-de-Calais sera par contre plus à même (via les groupes de travail techniques) de porter un jugement et éventuellement d'ajuster plus finement l'allocation des ressources respectives. Il s'agit donc de rendre plus lisible et cohérent le pilotage central tout en confortant la responsabilité des services dans la mise en œuvre des politiques publiques.

A cet effet, l'élaboration des D.N.O. doit être l'occasion de simplifier le dispositif prescriptif existant par un effort de codification qui vise à établir l'état des lieux des orientations et à opérer une simplification en ne conservant que celles qui restent pertinentes.

En outre, pour les politiques publiques ne justifiant pas d'une centralisation des décisions opératoires et procédurales, l'enjeu est de donner aux services déconcentrés des orientations claires et de leur laisser une réelle marge de manœuvre dans la façon d'atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés afin que ladite marge de manœuvre soit adaptée aux spécificités locales ; le niveau central devant se recentrer sur ces fonctions stratégiques. On notera en l'espèce que les services déconcentrés du ministère sont particulièrement actifs dans l'élaboration des projets territoriaux et que cela leur permet de s'inscrire pleinement dans leur mise en œuvre. Les directeurs départementaux ont le plus souvent été désignés comme chef de file dans certains domaines.

A titre d'exemple, la Directrice départementale des Affaires Sanitaires et Sociales du NORD est chef de projet du pôle interministériel de lutte contre l'exclusion dans le département. La D.D.A.S.S. du PAS-DE-CALAIS est pilote de différentes actions s'inscrivant dans le cadre du second chantier du P.T.E. pour le PAS-DE-CALAIS intitulé «Améliorer l'état de santé de la population dans un département caractérisé par des indicateurs sanitaires et sociaux préoccupants » telles que « améliorer l'Etat sanitaire des consommateurs de substances psycho-actives, la mise en place d'instances d'animation et de coordination départementales et locales visant à promouvoir la santé des populations les plus démunies, le renforcement des permanences d'accès aux soins de santé, ... ». La D.R.A.S.S. du Nord-Pas-de-Calais propose, quant à elle, dans le cadre du Projet Territorial de l'Etat la mise en place d'un véritable service public régional de la santé qui intégrerait les différentes administrations de l'état compétentes dans le champ sanitaire et social ou intervenant en partenaires privilégiés de ces derniers, et, qui associerait des institutions para-publiques comme l'observatoire régional de la santé, le comité régional d'éducation pour la santé, ...

Face au développement du pilotage pour objectifs des services déconcentrés et à l'accroissement de leur responsabilité dans la mise en œuvre des politiques nationales, se pose le problème de l'adéquation entre les orientations de la D.N.O. et les objectifs définis au niveau régional (notamment dans le cadre des P.T.E.). Afin de ne pas porter atteinte à la cohérence de la politique nationale, il importe que l'élaboration du projet territorial s'inscrive dans le cadre des directives nationales d'orientation. Cet impératif s'applique également pour ce qui est des priorités d'actions développées dans le cadre du plan d'action triennal de chaque direction.

On notera d'ailleurs, sur ce dernier point, qu'il n'existe pas d'adéquation systématique entre les priorités du P.A.T. et l'allocation des ressources. Cette adéquation est toutefois bien réelle en ce qui concerne la région Nord-Pas-de-Calais ; les trois directions ayant dans le cadre leur plan d'action commun 2001-2003 fixé comme objectif stratégique interdépartemental le développement d'outils de pilotage des ressources humaines, ressources budgétaires et des systèmes d'information (supra 2.2.2).

La D.N.O. relative aux priorités stratégiques en matière de santé et d'action sociale et à l'allocation de ressources aux D.D.A.S.S. et aux D.R.A.S.S. est préparée à partir des propositions transmises à l'administration centrale après concertation au sein des C.A.R. et de leurs instances spécialisées que constituent les C.T.R.I. (supra 2.3).

Elle associe désormais dans un document unique la notification des orientations stratégiques prioritaires pour l'exercice (pour 2002 : garantir le niveau de santé des Français, offrir des soins de qualité, renforcer l'efficacité du système de protection sociale, conforter le lien social entre les citoyens et renforcer les capacités d'action), et d'autre part, la répartition des ressources de fonctionnement et d'intervention nécessaires à leur mise en œuvre.

Document de référence des services de comptabilité des D.D.A.S.S. et D.R.A.S.S., la première D.N.O. a été élaborée en 1999 pour l'allocation de ressources aux services déconcentrés 2000. La circulaire annuelle d'objectifs, d'instruction et de notification des moyens des services déconcentrés pour 1999 illustre déjà dans l'esprit et la forme la démarche « Directive Nationale d'Orientation ». La D.N.O. 2000 reprend et développe cette démarche en la complétant par des engagements sur les modalités du soutien qu'apportera l'administration centrale et par un dispositif de suivi des programmes d'action prioritaires à travers un tableau de bord reprenant chacun de ces thèmes.

La D.N.O. est le fruit des améliorations progressives apportées au dispositif rénové d'allocation de moyens aux services déconcentrés. Elle apporte à ceux-ci une lisibilité qui leur permet de mettre en œuvre une réelle planification de leurs dépenses, ainsi qu'une priorisation de leurs objectifs. Les services connaissent désormais en début d'année les moyens dont ils disposent même si l'administration centrale se réserve une marge de manœuvres. On notera toutefois que cette réserve n'affecte pas toutes les lignes budgétaires et qu'elle tend à se réduire. Rien à voir avec le mode d'affectation des moyens précédents qui consistait pour l'administration centrale à déléguer peu de crédit au début de l'exercice et à octroyer ces derniers en cours d'année.

L'objectif de l'administration centrale, et notamment de la M.S.D. et du bureau B.F.C.G. 3, est de faire en sorte que les services déconcentrés connaissent et se voient déléguer de plus en plus tôt leur allocation de moyens définitive au titre d'un exercice donné.

Le perfectionnement de la procédure et des moyens permettant d'approfondir le dialogue entre l'administration centrale et les services déconcentrés, reste un objectif essentiel dans un contexte de contraintes budgétaires et organisationnelles lourdes. A titre d'exemple, pour 2001, les services d'administration centrale se sont engagés à élargir le champ des notifications et des pré-notifications de crédit.

Tout au long de la procédure, pour chaque ligne de crédit, sont désormais affichés de manière transparente les principes de gestion, les montants en cause, l'existence éventuelle de réserves nationales et les modalités de leur utilisation. L'objectif est de développer davantage l'explication des choix désormais opérés (les fiches techniques de pré-notification à destination des services déconcentrés présentent les critères de répartition retenus). Chaque direction a accès aux informations relatives aux notifications des autres directions, ce qui leur permet de se situer et d'argumenter le dialogue désormais formalisé avec l'administration centrale. A cet effet, B.F.C.G. 3 diffuse notamment par le biais de l'application informatique G.L.B. différents éléments de comparaison entre les services (document intitulé « moyens de fonctionnement des services déconcentrés états des lieux – éléments de comparaison 2000 »).

L'élaboration de la D.N.O. doit en outre être l'occasion de poursuivre l'effort déjà engagé de déconcentration des crédits et de diminution du nombre de lignes budgétaires dévolues aux services déconcentrés, dans un souci de globalisation qui permet à l'échelon territorial une utilisation des crédits adaptée aux spécificités de chaque territoire.

2.1.2 Le processus de déconcentration et de globalisation des crédits accroît la marge d'initiative des services déconcentrés.

La démarche de déconcentration et de globalisation des crédits est un des éléments clefs du dispositif d'allocation de ressources. Elle fait l'objet d'une réflexion depuis de nombreuses années et a connu une mise en œuvre croissante et régulière. Ainsi, l'année de référence pour la mise en place du budget global de fonctionnement des D.D.A.S.S. est l'année 1987, date à laquelle un premier grand regroupement de lignes budgétaires a été effectué sur un chapitre unique. Le mouvement a été accentué depuis cette date, étendu aux D.R.A.S.S. en 1990 et poursuivi au cours des exercices suivants.

Les derniers mouvements de crédits en direction des services déconcentrés ont concerné, en 1997, les moyens consacrés à l'organisation des conférences régionales de santé, en 1998, les crédits destinés à l'alerte des médecins par voie écrite, et, en 1999, la mise en place de crédits de fonctionnement destinés à la lutte contre l'exclusion ou le transfert des crédits correspondant aux frais de déplacement des jurys de concours sanitaires et sociaux.

La déconcentration et la globalisation des crédits ont ainsi été initiées et poursuivies avec les moyens de fonctionnement des services déconcentrés, fonctionnement courant et moyens nécessaires à la mise en œuvre de dispositifs spécifiques. Les crédits précédemment imputés sur les articles 10, 20, 30, 91 et 92 du chapitre 37-13 (fonctionnement des D.R.A.S.S., des D.D.A.S.S., des services en charge du R.M.I., achats de matériel technique) ont été regroupés sur la ligne 34-98-90 à partir de la loi de finance 2000.

Cette démarche a par la suite été adoptée, s'agissant des crédits d'intervention, par la déconcentration croissante de ces crédits d'abord, puis plus récemment, par leur globalisation. La simplification de la nomenclature – facteur technique – ou la régionalisation des politiques de santé par exemple – facteur politique – se sont ainsi conjugués pour aller vers une responsabilisation et des marges de manœuvre toujours plus grandes pour les services déconcentrés.

La promulgation de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finance, réformant l'ordonnance de 1959, s'inscrit dans le cadre du processus engagé. Le nouveau texte vise à remédier aux deux faiblesses du cadre budgétaire actuel. D'une part, aujourd'hui, les gestionnaires n'ont pas suffisamment à rendre compte de leur action en mettant en évidence les résultats obtenus au regard des moyens mobilisés. D'autre part, les efforts de globalisation entrepris depuis plusieurs années forment un cadre de gestion qui demeure trop rigide, ne permettant pas aux gestionnaires de mettre en œuvre une gestion dynamique. Fort de ce constat, la loi du 1^{er} août 2001 vise à faire bénéficier les gestionnaires d'une plus grande liberté dans l'utilisation des moyens qui leur sont alloués par la globalisation des crédits. Ils devront en contrepartie rendre davantage compte des résultats obtenus.

Le principe consiste à budgétiser à partir d'objectifs définis et non plus à partir de nature de dépenses. L'article 7 du nouveau texte prévoit que les crédits seront spécialisés par programme. Les programmes regroupent « les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions (...) auxquels sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ». Ils sont regroupés au sein de missions et placés sous la responsabilité d'un seul ministre. Au sein d'un programme, le gestionnaire disposera de toute liberté pour redéployer les crédits entre les titres. Ceux-ci sont au nombre de sept. On citera à titre d'exemple, les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement autres que les dépenses de personnel, les dépenses d'intervention, d'investissement.

Cette autonomie de gestion a pour contrepartie un contrôle renforcé de l'efficacité de la dépense publique. Les gestionnaires devront s'engager sur des objectifs et rendre compte chaque année des résultats obtenus qui feront l'objet d'une évaluation. On notera qu'il est prévu que l'analyse de l'efficacité des crédits utilisés et des résultats obtenus par chaque programme sera prise en compte dans le cadre du débat sur l'allocation de ressources au titre de l'année à venir.

A cet effet, la loi fait obligation aux services de l'Etat de mettre en place une comptabilité permettant de mesurer et d'analyser les coûts.

2.2 La mise en place d'outils de contrôle de gestion, de connaissance des coûts et d'évaluation de l'activité des services, corollaire d'une responsabilité accrue.

Les responsabilités confiées aux services déconcentrés de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques publiques doivent s'accompagner d'un développement des capacités d'évaluation des administrations centrales, mais également, d'un renforcement des capacités des services déconcentrés à contrôler eux-même les actions qu'ils entreprennent.

2.2.1 Le développement d'outils de contrôle des coûts à destination de l'administration centrale

Il semble tout à fait normal dans un état républicain unitaire que les services déconcentrés rendent compte à l'administration centrale ainsi qu'au préfet, représentant de l'Etat dans la région et / ou le département de l'utilisation des ressources qui leur ont été allouées.

La circulaire du 1^{er} ministre du 21 février 2000 relative à l'établissement de rapports d'activité et de comptes rendus de gestion budgétaire ministériels précise que la transparence de la gestion publique constitue une exigence démocratique. Il s'agit pour l'administration centrale d'être en mesure d'avoir une information sur l'adéquation entre les dépenses et les besoins en effectifs ainsi que sur les modalités d'utilisation des ressources allouées. Cette connaissance de la destination des moyens accordés est essentielle dans le cadre de la négociation budgétaire avec le Ministère des finances.

Or, force est de constater que l'administration centrale manque à ce jour d'indicateurs et d'instruments de mesure de l'activité des services déconcentrés.

Les pré-notifications de moyens restent de fait encore trop souvent basées essentiellement sur le critère de la population. Des indicateurs complémentaires sont progressivement utilisés pour certaines lignes budgétaires, mais, ils demeurent toutefois insuffisants. Jusqu'à présent, les évaluations qui sont menées, restent cantonnées dans le domaine d'une direction technique. Elles ne s'intègrent pas dans un système général d'évaluation des dispositifs. On notera en l'espèce que la D.N.O. doit être l'occasion de définir ou de préciser aux services déconcentrés les dispositifs de retour d'informations qu'il est nécessaire de mettre en place avec le niveau central afin que celui-ci dispose d'éléments, non pas de contrôle, mais d'évaluation des politiques menées.

La M.S.D. a travaillé à l'élaboration et à la mise en œuvre d'indicateurs d'évaluation des politiques dans le cadre de la préparation de la D.N.O. 2000. L'initiative a cependant fait long feu. Cela semble pouvoir s'expliquer, d'une part, par l'insuffisante implication des directions d'administration centrale. D'autre part, les services déconcentrés, dans leur grande majorité, n'ont pas répondu favorablement aux sollicitations de la M.S.D. (très peu de remontées d'information). La démarche n'a donc pas été développée.

Hormis les informations collectées par chaque direction d'administration centrale, les données dont dispose l'autorité centrale en provenance des services déconcentrés, sont issues pour l'essentiel du rapport d'activité et d'applications informatiques telles G.L.B..

Le rapport d'activité, initialement propre à chaque direction déconcentrée, constitue désormais une synthèse de l'activité des différents services d'une région donnée. Dans la poursuite de l'objectif visant à doter le ministère d'outils lui permettant d'apprécier effectivement la performance globale des services au regard de leur activité, compte tenu des objectifs qui leur sont assignés et des moyens affectés à leur réalisation, un groupe de travail constitué de représentants de l'administration centrale et des services déconcentrés a été réuni en 1998 afin de simplifier et d'automatiser ce dernier. Le rapport annuel d'activité repose désormais sur une typologie des missions des D.D.A.S.S. et des D.R.A.S.S. par domaines d'activités (blocs santé publique, action sociale, protection sociale, ...) et comporte une série d'indicateurs associés. Cette typologie des missions et des prestations par domaines d'activité est mise en cohérence avec l'outil actuel de gestion et de programmation des budgets locaux : G.L.B.

G.L.B. a été initialement conçu en réponse aux insuffisances du système de comptabilité publique qui ne permettait pas d'accéder rapidement aux informations (notamment sur le niveau des encours) nécessaires pour défendre le budget du ministère lors des conférences budgétaires avec le ministère des finances. L'objectif visé est le suivi de l'évolution des budgets des D.D.A.S.S. et des D.R.A.S.S.. L'infocentre G.L.B. national, qui recueille l'ensemble des données G.L.B. produites par les services déconcentrés facilite l'élaboration de tableaux financiers, analytiques, et de pilotages, sous la forme de documents automatisés. Il présente l'avantage de réduire les demandes d'information émanant des services centraux et de renforcer la capacité de ces derniers à restituer une information consolidée.

Développés dans un premier temps en réponse à une demande de l'administration centrale, le développement d'outils de contrôle de gestion et de connaissance des coûts, tels G.L.B., s'impose également aux services déconcentrés.

2.2.2 Le développement de l'utilisation d'outils d'évaluation et de contrôles des coûts en interne.

L'inscription des services déconcentrés dans la mise en œuvre d'un processus d'allocation de ressources rénové rend indispensable le développement par ceux-ci de leur capacité à analyser et à évaluer les politiques qu'ils mettent en œuvre.

La globalisation des lignes budgétaires qui est l'un des éléments clefs du dispositif (infra 2.1.2) implique qu'une enveloppe de crédit déterminée couvre l'ensemble des dépenses pour lesquelles elle a été allouée. Il est donc indispensable que soit effectué au niveau local un travail de gestion prévisionnelle prenant en compte l'ensemble des postes de dépense et que celui-ci soit régulièrement actualisé en fonction des consommations et des choix de gestion à réaliser. Il importe d'être particulièrement vigilant en ce qui concerne les redéploiements au sein de l'enveloppe en cours de gestion. Ce travail ne peut être réalisé efficacement que grâce au développement de l'utilisation d'outils de contrôle des coûts.

La réforme du contrôle financier déconcentré (décret 96-629 du 16 juillet 1996 relatif au contrôle financier déconcentré et arrêté du 29 juillet 1996 définissant les modalités de ce contrôle) confirme encore cette nécessité. L'engagement global et le contrôle a posteriori accordés sur certaines lignes budgétaires contribuent à permettre aux services comptabilité de gérer leurs moyens de manière effective.

Cela implique en contrepartie la capacité de développer la prévision et l'aptitude à justifier les écarts éventuels. Le développement de l'autonomie de gestion implique la responsabilisation des services déconcentrés (leur situation comptable d'aujourd'hui est la conséquence des décisions qu'ils ont prises hier) ; d'où l'utilité d'outils de suivi et d'alerte aptes à prévenir les éventuels dérapages sur un poste de dépense donné.

A titre d'exemple, la D.R.A.S.S. du Nord-Pas-De-Calais a obtenu en 1999 l'engagement global de ses dépenses de fonctionnement. Pour les crédits d'intervention, il s'agit toujours d'engagements spécifiques sauf pour quelques lignes telles le 43-32-21 (indemnités de maîtres de stage) ou le 43-32-22 (année recherche), à la condition de fournir à la trésorerie des justificatifs (bilan des dépenses, copie des conventions, ...). Mais, à tout moment, le contrôleur financier peut décider de revenir sur son autorisation d'engagement global. On observera que la production de données sur l'utilisation des moyens alloués constitue en l'occurrence une contrepartie au maintien de la faculté d'engager globalement.

Les trois services déconcentrés du Nord-Pas-de-Calais ont ainsi développé dans le cadre de leur gestion au quotidien leurs propres outils de suivi des dépenses sous des formes diverses : indicateurs de suivi, tableaux de bord. La D.R.A.S.S. Nord-Pas-de-Calais a élaboré à la demande de sa directrice une batterie d'indicateurs relatifs à l'état d'avancement des priorités stratégiques. On notera, en matière de santé, des tableaux de bord semestriels relatifs à l'état d'avancement des différents programmes régionaux de santé, des programmes de contrôle de sécurité sanitaire. Dans le domaine social et médico-social certains indicateurs visent à assurer le suivi de la mise en œuvre de la couverture maladie universelle, de la réforme de la tarification dans les établissements pour personnes âgées dépendantes. D'autres concernent la mise en œuvre de l'évaluation des conventions d'objectifs et de gestion avec les organismes de sécurité sociale, le suivi des professions et formations médicales, paramédicales et sociales, l'évolution des effectifs par services et par missions, ...

Toute la difficulté de la tâche réside dans le choix de l'indicateur pertinent qui doit d'une part, fournir au directeur l'information répondant à son attente, et d'autre part, correspondre à une possibilité de recueil de données susceptibles de l'alimenter. L'implication des services de mission est sur ce point essentiel.

L'adoption d'outils de pilotage communs présente un intérêt additionnel notamment parce qu'il permet les comparaisons et le développement du travail en partenariat.

C'est dans cet esprit que les deux D.D.A.S.S. du Nord et du Pas-De-Calais, ainsi que la D.R.A.S.S., ont fait figurer comme objectif stratégique de leur P.A.T. commun le développement d'outils de pilotage de suivis et de gestion prévisionnelle des ressources humaines, de prévision, de suivi et d'analyse des ressources budgétaires et des systèmes d'information.

L'utilisation de l'application G.L.B. en interne apparaît également essentielle en ce qu'elle permet aux services déconcentrés d'avoir accès à un suivi centralisé et à de résultats analytiques et qu'elle répond à la demande du contrôleur financier déconcentré relative à la mise en place d'outil de suivi. Outil de gestion destiné autant aux services gestionnaires (services de mission et services généraux autres que la comptabilité) qu'aux services comptables, G.L.B. permet à tout moment d'avoir connaissance des encours, des crédits restant à engager ou à affecter. Les informations sont disponibles par nature de dépense (coût en personnel, fonctionnement et intervention) mais également par missions (santé publique, action sociale, ...); le croisement de ces informations permettant de faire apparaître par exemple le montant des dépenses par nature au sein de chacune des grandes missions. L'application G.L.B. favorise le dialogue sur l'allocation des moyens en mettant à disposition de l'ensemble des acteurs du dialogue des documents d'analyse et d'évaluation financière communs.

La démarche rénovée d'allocation de ressources aux services déconcentrés ne peut donc s'envisager qu'avec la mise en place d'un système d'information efficace, notamment sur les aspects budgétaires. L'amélioration de ce système, sa diffusion, la fiabilisation des données recueillies, leur restitution et leur exploitation constituent un enjeu essentiel pour l'administration centrale mais aussi pour les services déconcentrés.

Le développement d'un système d'information efficace s'avère particulièrement utile aux travaux du C.T.R.I., acteur chef de la procédure rénovée d'allocation de ressources, au niveau régional.

2.3 Le Comité Technique Régional et Interdépartemental : acteur clef de la procédure rénovée d'allocation de ressources aux D.R.A.S.S. et aux D.D.A.S.S.

La mise en place des C.T.R.I. a induit une nouvelle façon de travailler des services déconcentrés. Ceux-ci participent désormais activement à la mise en œuvre de la procédure d'allocation de ressources.

2.3.1 La mise place des C.T.R.I. induit une nouvelle façon de travailler des services déconcentrés.

L'évolution des modes de fonctionnement des services déconcentrés favorisée par la mise en place des C.T.R.I. est notable dans le cadre des relations qu'entretiennent les D.D.A.S.S. et la D.R.A.S.S. au sein de la région, mais également, dans celui des relations que celles-ci entretiennent avec l'administration centrale.

Le C.T.R.I. a été installé par le décret du 6 décembre 1994 relatif aux missions et attributions des D.D.A.S.S. et D.R.A.S.S.. Au titre de ses missions figure l'organisation du travail et de l'allocation optimale des moyens entre les directions régionales et départementales. En l'espèce, le C.T.R.I. formule au Préfet de région (après consultation de la C.A.R.) des propositions relatives à la répartition des moyens alloués ainsi qu'aux modalités de négociation en commun avec la D.A.G.P.B.. Il joue à l'égard des services déconcentrés de la région un rôle d'impulsion mais aussi d'animation, de concertation et de propositions. Le C.T.R.I. est également, de manière indéniable, un organe de décision.

La charte type du C.T.R.I attribue au directeur régional des affaires sanitaires et sociales un rôle d'animation des réunions du comité et d'arbitrage en tant que président du C.T.R.I.. Ce positionnement peut sembler a priori inconfortable compte tenu de l'absence de supériorité hiérarchique des directeurs régionaux sur les directeurs départementaux ; cette observation prenant plus de relief dans le Nord-Pas-de-Calais, compte tenu de sa spécificité. En effet, la région se caractérise par l'existence d'une D.R.A.S.S. et de deux D.D.A.S.S. de taille importante et sensiblement identique qui ont historiquement toujours été très attentives au respect de leurs prérogatives respectives. En outre, on observera qu'un « jeu » à trois ne favorise pas ipso facto l'adoption du consensus. Il semble peut être que celui-ci est plus facile à obtenir dans le cadre de régions où les directions sont beaucoup plus nombreuses.

Pour autant, les trois directrices parviennent généralement à trouver un accord globalement satisfaisant. A défaut, il en est appelé à l'arbitrage de la directrice régionale (exemple de la répartition entre les deux D.D.A.S.S. du Nord et du Pas-de-Calais du solde d'enveloppe dû au titre de la retenue nationale de 2 % sur les crédits du 47.15.40 consacrés à la lutte contre la toxicomanie).

Le positionnement du secrétaire général par rapport au directeur régional est également intéressant à observer, celui-ci étant notamment amené à exercer au sein de la D.R.A.S.S. des fonctions de responsable de la gestion budgétaire financière et comptable ainsi que de la gestion des ressources humaines, et, assurant le secrétariat exécutif du C.T.R.I.

Sa marge d'initiative au sein du C.T.R.I. dépend de sa personnalité et de celle du directeur ainsi que de la confiance mutuelle qu'ils s'accordent.

La création des fonctions de secrétaires généraux et l'importance des missions qui leur sont assignés, peuvent être interprétées comme le signe d'une volonté de régionalisation de l'action publique.

La grande innovation que constitue la mise en place des C.T.R.I. au niveau régional réside dans l'adoption de nouvelles modalités de travail dans le cadre de l'interdépartementalité. La marge de manœuvre importante accordée aux C.T.R.I. dans le cadre de la procédure rénovée d'allocation de ressources (et notamment la liberté de répartition des moyens entre les directions selon les critères de leur choix) impose aux services déconcentrés l'adoption de nouvelles méthodes de travail. La mise en œuvre de la nouvelle démarche implique l'adoption de réflexions et de stratégies communes au niveau régional. La responsabilité de la répartition des moyens au niveau de la région amène inexorablement des questionnements sur le sens des missions, les modalités de les remplir, la définition des objectifs et des priorités respectives, ... Elle nécessite un travail en partenariat actif entre les directions, et en conséquence, un engagement important des services. C'est à ce prix que seront obtenues une cohérence accrue dans l'application locale des politiques sanitaires et sociales ainsi qu'une répartition plus réaliste des enveloppes régionales d'emplois et de crédits.

Outre ces nouvelles modalités de travail, la mise en place des C.T.R.I. a également favorisé le développement des relations entre les services déconcentrés et l'administration centrale.

On observera dans ce domaine deux avancées particulièrement importantes.

Il s'agit d'une part pour les deux parties d'apprendre à se connaître, et d'autre part, d'instaurer un cadre formalisé de discussion permettant aux services déconcentrés de se faire entendre.

L'apprentissage de la connaissance et de la compréhension respective peut paraître a priori anecdotique. Il n'en est rien. Ce n'est en effet que depuis trois ans qu'existent des rencontres entre les CO.DIR. et les C.T.R.I..

Le dialogue de gestion (supra 2.3.2) permet désormais à chacune des parties d'avoir une meilleure connaissance de la réalité et des contraintes de l'autre. Il favorise un réel échange d'information ainsi qu'une confrontation des points de vue stratégiques respectifs.

En l'espèce, la réforme de l'organisation de l'administration centrale constitue une réelle opportunité en tant que support de l'action déconcentrée. Renforcée et restructurée, chaque direction se recentre sur un métier identifié, et, la création d'unités nouvelles (sous-directions chargées de blocs d'actions) doit permettre aux services déconcentrés d'avoir un interlocuteur clairement identifié. Désormais, dans chaque direction, une structure est spécifiquement chargée de faciliter les relations avec les services déconcentrés (bureau de l'action territoriale à la D.G.A.S. par exemple).

L'installation des C.T.R.I. offre en outre aux services déconcentrés l'opportunité d'engager des échanges avec l'administration centrale sur de nouvelles bases. Le fait même d'intervenir auprès de l'administration centrale par le canal du C.T.R.I. leur donne plus de poids. Le C.T.R.I. constitue un acteur et un partenaire reconnu s'inscrivant dans un cadre formalisé de discussion. Il dispose à ce titre de prérogatives. On fera observer que la décision du C.T.R.I. du Nord-Pas-de-Calais de ne pas tenir compte des critères de répartition fixés par l'administration centrale pour la répartition entre les deux D.D.A.S.S. du solde d'une enveloppe dû au titre de la retenue nationale de 2 % sur les crédits du 47.15.40 n'aurait pas été envisageable avant la mise en œuvre de la procédure rénovée d'allocation de ressources. Les services déconcentrés ont désormais une légitimité à se faire entendre. Il ne s'agit plus d'intercéder auprès des directions techniques d'administration centrale au gré des circonstances, mais, d'inscrire leur action dans le cadre d'une démarche technique (et non plus « politique »). A titre d'exemple, le C.T.R.I. du Nord-Pas-de-Calais a obtenu l'année dernière un entretien avec la directrice de la D.G.A.S. pour solliciter le respect par l'Etat des engagements qu'il avait contracté dans le cadre du C.P.E.R. 2002 – 2006, notamment au titre de la lutte contre l'exclusion.

Le C.T.R.I. participe en outre activement à la mise en œuvre de la procédure d'allocation de ressources.

2.3.2 Le C.T.R.I. participe activement à la mise en œuvre de la procédure d'allocation de ressources rénovée aux services déconcentrés.

L'intervention du C.T.R.I. se situe à deux niveaux : celui de la répartition des ressources entre les directions de la région, et, celui de la représentation de la région dans le cadre du dialogue de gestion avec l'administration centrale.

Les C.T.R.I. sont chargés de se prononcer, en matière d'allocation de ressources aux services déconcentrés, sur la base des propositions des directions d'administration centrale. Cela suppose qu'ils fassent un point de situation de l'application des objectifs de l'année en cours et des perspectives de l'année à venir avant même d'avoir eu connaissance de la pré-notification des moyens par l'administration centrale. Pour se faire, le C.T.R.I. de la région Nord-Pas-de-Calais s'appuie sur le travail effectué en amont par des groupes techniques interdépartementaux constitués à cet effet.

Ces groupes, au nombre de cinq, concernent chacun un agrégat (agrégat 31 : gestion des politiques de santé et de solidarité, agrégat 21 : politiques publiques de santé, agrégat 22 : offre de soins, agrégat 23 et 24 : développement social et lutte contre l'exclusion, et un groupe relatif aux effectifs budgétaires) et sont constitués des chefs de services concernés par les agrégats respectifs. Les responsables des services de comptabilité des trois directions participent à l'ensemble des groupes de travail. Ces groupes ont pour mission, conformément à la volonté du C.T.R.I., et chacun dans leur domaine de compétence :

- de contribuer à l'élaboration du document relatif au contexte régional et aux actions régionales prioritaires à l'attention de l'administration centrale
- d'actualiser les taux d'équipement et le nombre de places dont dispose la région
- d'effectuer le bilan de l'utilisation des moyens alloués pour l'année en cours
- de lister les besoins pour l'année à venir (en l'occurrence 2002), incluant les moyens sollicités mais non obtenus durant l'année en cours (2001)
- de produire la liste des indicateurs à retenir pour la justification de ces besoins.

En ce qui concerne l'élaboration du document relatif au contexte régional et aux actions prioritaires, la D.A.G.P.B. manifeste un réel effort de transparence : élaboration de synthèses nationales des contextes régionaux ainsi que des actions prioritaires adressées à chaque région. Cette transparence se retrouvera tout au long de la procédure (diffusion à l'ensemble des régions des pré-notifications des autres régions pour chaque ligne budgétaire).

On observera toutefois un décalage entre la demande formulée par la D.A.G.P.B. et la réponse apportée par le C.T.R.I.. Alors que B.F.C.G. 3 attend des services déconcentrés la remontée d'une simple actualisation des documents qui lui ont été adressés en 2001, le C.T.R.I. du Nord-Pas-de-Calais exige de ses services la production d'un document très détaillé. D'un point de vue stratégique, il met notamment l'accent sur l'exigence d'une parfaite adéquation entre les actions prioritaires annoncées globalement et les demandes de crédits qui seront formulées ligne par ligne. On comprendra qu'en l'absence de connaissance précise des modalités d'utilisation de ces documents par la centrale, le C.T.R.I. veille à la qualité de leur contenu.

Les étapes suivantes des travaux des groupes techniques consistent en l'étude commune des fiches de principe élaborées par les directions d'administration centrale ainsi qu'en la rédaction de fiches techniques (ou fiches détail) propres à chacune des directions déconcentrées.

Les fiches de principes donnent quelques premiers éléments d'information ligne par ligne et article par article tels que l'existence éventuelle d'une marge de manœuvre conservée par les directions d'administration centrale entre la phase de pré-notification et celle de notification des crédits.

Les fiches techniques reprennent pour chacune des directions déconcentrées, article par article, et par nature de dépenses, les montants de crédits accordés au titre de l'année en cours. Elles font figurer pour l'année à venir le montant des besoins en crédits de reconduction et en mesures nouvelles. Les dépenses sollicitées dans le cadre du C.P.E.R. sont spécifiées.

L'objectif poursuivi est d'effectuer une première priorisation des besoins dans l'attente de la pré-notification. Il restera alors pour les comptables à rédiger une proposition de répartition des crédits entre directions et à la présenter au C.T.R.I. accompagnée d'une explication détaillée des ventilations opérées ainsi que des indicateurs utilisés.

La répartition est généralement effectuée par l'identification en commun des mesures de reconduction incontournables et des mesures nouvelles fléchées par l'administration centrale. Une discussion s'engagera alors sur l'affectation d'un éventuel reliquat.

A titre d'exemple, en ce qui concerne les moyens de fonctionnement, celui-ci sera alloué, d'un commun accord, et, à tour de rôle selon les années, à l'une des trois directions pour le financement d'un projet prioritaire (mise aux normes en matière de sécurité des locaux de la D.R.A.S.S. pour 2002).

Pour ce qui concerne les effectifs, le principe de répartition des postes qui a été proposé au C.T.R.I. est le suivant : si l'E.B.A. 2002 demeure inchangé, la répartition des effectifs 2001 est maintenue ; si l'E.B.A. 2002 est diminué, le ou les E.B.A. supprimés sont répartis sur deux ou trois directions afin de ne pas supprimer effectivement un poste ; si l'E.B.A. 2002 est augmenté, les E.B.A. supplémentaires attribués seront répartis entre directions par application au total régional 2002 du pourcentage de chaque direction calculé à partir du rattrapage régional pour 2002 (80,50 postes supplémentaires demandés).

On soulignera la qualité du travail accompli par les trois services de comptabilité respectifs de la D.D.A.S.S. du Nord, de la D.D.A.S.S. du Pas-de-Calais et de la D.R.A.S.S. qui, par leur mode de fonctionnement en réseau, font réellement vivre l'interdépartementalité. C'est sur eux que repose essentiellement la conduite de la procédure à son terme. Leur partenariat apparaît déterminant en ce qu'il permet aux directions déconcentrées de s'entendre sur le contenu effectif des concepts employés et sur celui des lignes de crédit (être apte à comparer ce qui est comparable). A titre d'exemple, il a permis de mettre en évidence que sur la ligne 46.31.70 les deux directions départementales ne tarifaient pas les centres locaux d'information et de coordination au même montant.

Il favorise un partage d'information et un travail en commun sur la compréhension des instructions de la pré-notification, parfois assez sibyllines.

Un effort important est également fourni en matière de formulation des demandes nouvelles de crédit. Il apparaît en effet important que celles-ci s'inscrivent dans le cadre des priorités fixées par les directions d'administration centrales pour être financées.

On regrettera toutefois, d'une manière générale, le manque d'implication des services de mission dans la procédure. D'une part, ils sont les mieux placés pour faire remonter la totalité de leurs besoins.

D'autre part, leur défaillance conduit les membres des services comptabilité à se substituer à eux, notamment pour le choix des indicateurs pertinents aptes à nourrir la réflexion sur la répartition infra-régionale des crédits, mais également, pour la proposition même de répartition de ces crédits. Cela apparaît préoccupant car cette proposition, une fois validée par le C.T.R.I., pourra ne pas s'inscrire en totale adéquation avec les orientations desdites politiques présentées en C.A.R..

C'est au C.T.R.I. qu'il revient de décider in fine de la répartition des moyens au niveau régional. D'une manière générale, il valide les propositions techniques formulées et explicitées par le réseau des comptables. Il se doit toutefois, en cours de procédure, de se prononcer sur l'opportunité de l'adoption de prises de position que l'on pourrait qualifier de plus « politiques ». Par exemple, convient-il d'inscrire les besoins de crédits relatifs à la prise en charge des programmes régionaux de santé dans le cadre du budget de droit commun ou dans celui des moyens inscrits au C.P.E.R. alors que l'Etat n'a pas tenu, jusqu'à ce jour, les engagements qu'il a contractés à ce titre ?

A cet effet, le C.T.R.I. passe des commandes additionnelles au réseau des comptables, telles que l'élaboration d'un tableau de bord spécifique relatif à l'échéancier des délégations de crédit inscrites dans le cadre du C.P.E.R. et présentant un rappel des annuités antérieures dues ainsi que de celles prévues jusqu'en 2006. Celui-ci est également chargé de produire régulièrement un état de l'évolution des dépenses de l'année en cours (pourcentage des mandatements par rapport au montant des crédits délégués) direction par direction. Il paraît en effet assez difficilement justifiable de solliciter des crédits nouveaux sur une ligne sans avoir dépensé ceux qui ont été délégués sur cette même ligne au titre de l'exercice en cours.

Le C.T.R.I. explique ses choix de répartition des crédits et des effectifs entre départements et régions ainsi que de mutualisation des moyens lors du dialogue de gestion avec les CO.DI.R d'administration centrale.

Les dialogues de gestion permettent aux services déconcentrés d'exposer directement leurs projets et leurs contraintes à l'ensemble des directions d'administration centrale, et, le cas échéant, de solliciter un soutien particulier permettant de faire face à une difficulté ou à des besoins spécifiques d'un département ou d'une région (obtention par exemple de l'autorisation d'organiser un concours déconcentré dans le Nord-Pas-de-Calais afin de remédier en partie aux vacances de postes en agents de catégorie B et C).

Pour autant, l'augmentation des moyens alloués ne peut se faire qu'à la marge. L'enjeu premier des dialogues de gestion (désormais déconnectés de la procédure d'allocation de ressources) n'est pas pour le C.T.R.I. d'obtenir des moyens supplémentaires par rapport aux pré-notifications.

Il est, avant tout, d'avancer dans le partage des diagnostics, des objectifs, et des méthodes d'intervention sur l'axe missions–moyens (recherche d'une meilleure adéquation entre, d'une part, les missions, les objectifs et les activités et, d'autre part, les ressources en emplois et en crédits) ; ceci en cohérence avec la D.N.O. du Ministère et les P.T.E. arrêtés par les Préfets, et, avec pour fil conducteur, la problématique suivante : comment gérer au mieux des enveloppes limitées (priorisation, mutualisation, évaluation).

L'exemple de la région Pas-de-Calais montre que l'un des grands apports de la réforme de l'allocation de ressources aux D.D.A.S.S et aux D.R.A.S.S. consiste donc en l'apprentissage de modalités de fonctionnement différentes, non seulement dans le cadre des relations entre l'administration centrale et les services déconcentrés, mais aussi, dans celui des relations entre services déconcentrés d'une même région. Ce constat ne doit toutefois en aucune façon aboutir à la minimisation des démarches engagées dans le cadre de l'objectif avancé de recherche d'une adéquation entre les missions et les moyens des services déconcentrés.

3. Une démarche pragmatique effective dont la mise place nécessite une évolution des cultures et des pratiques.

La péréquation interrégionale n'est que l'un des moyens développés dans le but d'aboutir à une adéquation optimale entre les missions et les moyens des services déconcentrés. L'exemple du Nord-Pas-de-Calais souligne que la mise en œuvre de cette démarche pragmatique nécessite une évolution des cultures et des pratiques.

3.1 Une démarche pragmatique effective

La péréquation interrégionale, bien qu'effective, ne constitue qu'un moyen parmi d'autres d'aboutir à l'adéquation missions-moyens, l'objectif à atteindre étant la contractualisation entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

3.1.1 La péréquation interrégionale: un moyen parmi d'autres d'aboutir à l'adéquation missions-moyens.

On notera tout d'abord que, par définition, la recherche d'une péréquation entre les directions ne peut être avantageuse dans les mêmes termes à tous les services déconcentrés. Pour le Nord-Pas-de-Calais, cette démarche semble ne pouvoir être que bénéfique, compte tenu de l'existence d'un contexte sanitaire et social préoccupant et de la sous-dotation régionale (notamment en ce qui concerne les moyens de fonctionnement). Cette sous-dotation peut s'expliquer sans doute en partie par l'attitude générale de nos gouvernants successifs ; la région ayant toujours été sous-administrée (efforts portés davantage sur l'industrie). On observera que de 1958 à 1981, le Nord-Pas-de-Calais a toujours constitué une région d'opposition, politiquement parlant. Or, le changement de majorité politique au pouvoir en 1981 a été à l'origine de la mise en œuvre du mouvement de décentralisation. En conséquence, une partie des moyens supplémentaires que les services déconcentrés de l'Etat étaient en droit d'attendre, a été allouée aux conseils généraux afin de permettre à ceux-ci d'accomplir leurs nouvelles attributions. A ces éléments d'explication non exhaustifs (incidence de l'Union Européenne, ...) on ajoutera l'attitude de certains directeurs déconcentrés économes qui, dans le passé, ont veillé à solliciter le moins possible l'administration centrale en matière d'allocation de moyens.

La région bénéficie donc d'une péréquation régionale effective sur certaines lignes. Par exemple, le Nord-Pas-de-Calais est passé, pour 2002, du 19^{ème} au 17^{ème} rang en matière d'allocation de crédits accordés par E.B.A. au titre de la ligne 34.98.90 (moyens de fonctionnement) ; le taux d'évolution de cette ligne entre la pré-notification 2002 et la pré-notification 2001, étant de 3,50 % pour le Nord-Pas-de-Calais, alors que certaines régions présentent un taux d'évolution négatif (Aquitaine : -0,29 %, Auvergne : -9,10 %).

Toutefois, cette péréquation, même si elle conditionne à court terme la crédibilité du dispositif, ne peut se faire que progressivement; le rééquilibrage devant se faire nécessairement sur le long terme.

En effet, si en matière de crédits de fonctionnement les redéploiements s'avèrent relativement plus faciles à opérer, en matière de crédit d'intervention et d'effectifs, ceux-ci ne peuvent s'opérer pour l'essentiel que par le biais des mesures nouvelles. Or, dans un contexte de contrainte budgétaire, on comprendra que la marge de manœuvre, bien que réelle, demeure restreinte.

En matière de crédits de fonctionnement, il est possible d'intervenir, dans une certaine mesure et en prenant en compte le facteur temps, non seulement sur la répartition des mesures nouvelles, mais également sur celle des moyens reconductibles (il n'apparaît pas insurmontable de reporter l'achat d'une des voitures de service à l'échéance d'un ou deux ans). C'est ainsi qu'en contrepartie du financement de projets immobiliers, l'administration centrale a négocié avec certaines directions déconcentrées une marge de progression des moyens de fonctionnement nulle ou négative pendant un ou deux exercices.

Cet exercice est plus délicat concernant les effectifs. Toutefois, la D.A.G.P.B. commence, grâce aux remontées d'information des services déconcentrés (via G.L.B. notamment) à avoir une connaissance un peu plus précise des redéploiements à opérer, ce qui lui permet de fixer des critères favorisant une attribution plus équitable des emplois budgétaires.

La péréquation des mesures de reconduction en matière de crédits d'intervention est une opération difficile, particulièrement lorsqu'il s'agit de financement de structures, et donc d'emplois. Quel homme politique acceptera la fermeture dans sa région d'une structure pour toxicomanes qui serait devenu inopportune afin de permettre le développement d'infrastructures de lutte contre la toxicomanie dans une région où les besoins sont réels ? On notera sur ce point tout l'intérêt en matière d'adéquation des moyens aux missions que présente la globalisation des crédits. Le regroupement des lignes de crédit facilitera la transformation des structures, selon l'évolution des besoins.

De plus, le rééquilibrage des crédits est effectué tant entre les missions qu'entre les services. Ainsi, si sur la période de 1993 à 1999, l'évolution globale des moyens consacrés au fonctionnement des services déconcentrés a été marquée, à périmètre constant, par une baisse de 4,9 %, les mesures nouvelles obtenues en 2000 et 2001 (représentant respectivement une augmentation de 2,5 % et 3,7 %) n'ont pas été réparties mécaniquement entre les services. Elles ont été affectées à des opérations ciblées et programmées. Cela contribue à occulter le mécanisme de péréquation ; une direction pouvant bénéficier de rééquilibrages de crédit en sa faveur sur certaines lignes et d'autres rééquilibrages en sa défaveur sur d'autres, et donc, présenter au final une péréquation globale proche de zéro.

L'administration centrale œuvre donc, par le biais de la péréquation, à la recherche d'une adéquation optimale entre les missions et les moyens des services. Pour autant, l'effort engagé de rééquilibrage des crédits n'est que l'un des moyens mis en œuvre pour parvenir à cet objectif. Cela peut donner le sentiment de « faire flèches de tout bois » sans grande cohérence d'ensemble. Au contraire, la démarche entreprise se veut pragmatique en développant des travaux, certes divers, mais, ayant en commun d'une part leur objectif (l'adéquation missions–moyens), et d'autre part, leur faisabilité. Il s'agit d'éviter « le sabotage par le grandiose » en procédant par touches successives, du plus facile vers le plus complexe.

Ainsi, le mécanisme de péréquation entre régions, mais aussi, la D.N.O., le dialogue de gestion alimenté par le système informatisé G.L.B., la simplification du rapport d'activité annuel des services déconcentrés et du tableau de bord de suivi d'activité (dans un souci de lisibilité et d'efficacité), l'évaluation en terme de budget temps de la charge de travail associé à la mise en œuvre des missions des services, la mise au point d'une nomenclature des activités des services déconcentrés par grands domaines d'intervention (matriciel d'organisation d'avril 2000 élaboré par la M.S.D. "s'adapter, s'organiser : les D.R.A.S.S. et les D.D.A.S.S. face à l'évolution de leurs missions"), les travaux menés sur les organisations de référence des services déconcentrés (rapport DARDE d'août 1998 « Propositions du groupe de travail sur les organisations de référence des D.R.A.S.S. – D.D.A.S.S. »), ainsi que la revue des missions exercées par les services déconcentrés (développement, rénovation, abandon, ...) vont tous dans le même sens.

Pour ce qui est de l'analyse des blocs de missions, on notera qu'en parallèle des travaux menés sur l'axe des moyens, il s'agit ici, en s'appuyant sur l'intérêt de l'utilisateur et donc sur les exigences de résultats pour celui-ci, de repérer dans chaque bloc de mission les activités qui paraissent à ce jour moins prioritaires, voir peu « utiles ».

Il s'agit d'envisager les renforcements nécessaires d'activité, ou à l'inverse, les transferts ou retraits possibles ainsi que de repérer les gains de productivité qu'il serait possible de faire, notamment grâce à une utilisation rationnelle des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Le C.T.R.I. du Nord-Pas-de-Calais participe, pour ce qui le concerne, aux travaux de « toilettage » des blocs de mission 5 (professions et formations médicales et paramédicales) et 6 (professions et formations sociales).

La généralisation de la contractualisation entre l'administration centrale et les services déconcentrés doit contribuer à faire progresser l'objectif d'adéquation entre les missions et les moyens.

3.1.2. La consolidation du dispositif sur la base de plans d'actions triennaux

Dans un souci de lisibilité et d'efficacité accrues, les travaux engagés dans le cadre du dispositif rénové d'allocation de ressources aux D.D.A.S.S. et aux D.R.A.S.S. doivent se poursuivre désormais par le développement d'une contractualisation pluriannuelle sur des objectifs prioritaires de politique et les moyens correspondants. Cette programmation devra être glissante et adaptée tous les ans dans le cadre des rencontres annuelles entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

La contractualisation entre les services centraux et déconcentrés existe déjà. La procédure des contrats d'objectifs régionaux et départementaux, initiée dès 1995 vise à renforcer les actions interdépartementales sur la base de contrats couvrant l'ensemble des domaines de compétence. Les directeurs départementaux et régionaux des affaires sanitaires et sociales nouvellement nommés sont par ailleurs chargés depuis 1995 d'élaborer des plans d'actions triennaux permettant de structurer une équipe autour d'un projet collectif, dont les résultats sont évalués par l'Inspection Générale des Affaires Sociales en fin d'exercice.

Il importe désormais, de transformer les P.A.T. et les contrats d'objectifs en véritables contrats pluriannuels portant sur la définition d'objectifs stratégiques triennaux par services, sur la détermination des moyens alloués aux services pour assurer la mise en œuvre opérationnelle de ces objectifs, ainsi que sur la déclinaison des modalités, indicateurs de suivi et d'évaluation des résultats.

Trois régions ont été choisies dès la fin 1998 pour expérimenter le dialogue budgétaire administration centrale – services déconcentrés sur l'ensemble des objectifs et des moyens. La conclusion de contrats pluriannuels objectifs–moyens sera à terme généralisée à l'ensemble des régions.

L'étude de la mise en œuvre de la démarche rénovée d'allocation de ressources aux D.R.A.S.S. et aux D.D.A.S.S. dans la région Nord-Pas-de-Calais amène à considérer que la poursuite du processus nécessite une évolution des cultures et des pratiques.

3.2 ... nécessitant une évolution des cultures et des pratiques

Une évolution des cultures et des pratiques des services déconcentrés, ainsi que des directions d'administration centrale apparaît désormais indispensable afin de surmonter les difficultés engendrées par la mise en œuvre de la démarche d'allocation de ressources rénovée et de permettre la poursuite du processus engagé d'adéquation optimale entre les missions et les moyens des services déconcentrés.

3.2.1 Les difficultés à surmonter

Les services d'administration générale et de comptabilité des D.D.A.S.S. et des D.R.A.S.S. sont confrontés à une surcharge de travail engendrée par la mise en œuvre du nouveau dispositif. Ils subissent en outre les conséquences de modalités de fonctionnement perfectibles de l'administration centrale mais également de leurs propres services.

L'enveloppe de moyens de fonctionnement, d'intervention et en effectifs à se répartir au niveau régional, les discussions et décisions en C.T.R.I. préparées par différents groupes de travail, le dialogue avec l'administration centrale, sont autant d'initiatives qui constituent un réel progrès. Pour autant, elles demandent un engagement en temps considérable, aussi bien aux directeurs ou directeurs adjoints qu'aux responsables des services et agents de catégorie B et C pour préparer les nombreuses réunions (préparation de tableaux, ...).

La déconcentration des concours administratifs de catégorie B et C, désormais effective, entraîne une charge importante de travail pour les services organisateurs. Or cette déconcentration s'est faite sans déconcentration de moyens.

Tout comme le développement du travail en interdépartementalité, l'interministérialité, hormis le fait qu'elle soit à certains égards source de confusions pour les partenaires des D.D.A.S.S. et des D.R.A.S.S., est également extrêmement preneuse en temps de réunions et de coordination.

Disposant de moyens en effectifs constants, les responsables des services comptabilité et administration générale sont donc confrontés, par manque de temps, à de réelles difficultés pour gérer et encadrer leur équipe au quotidien ; d'autant que l'accroissement des missions dévolues aux services déconcentrés accroît de fait leur charge de travail (le montant du financement des programmes régionaux de santé dans le Nord-Pas-de-Calais, qui était de 19 millions de francs en 2001, devrait être de l'ordre de 30 millions de francs en 2002). En conséquence, on regrettera notamment l'insuffisance, voir la quasi-inexistence, de contrôle de l'utilisation effective des crédits accordés aux associations et organismes divers.

L'outil de gestion G.L.B. contribue également d'une certaine façon à entraîner une surcharge de travail. Il ne répond actuellement que partiellement aux besoins des services. Les services comptables sont pour le moment contraints à une double saisie G.L.B et N.D.L.. Les C.T.R.I. des Pays de Loire et de Midi-Pyrénées, dans le cadre de leur contribution à l'analyse des blocs de compétences (blocs « moyens de fonctionnement »), soulignent qu'à chaque début d'exercice, installation de nouvelles versions, des pré-requis, des nouvelles lignes, ... mobilisent agents des services informatiques, chefs de services et agents utilisateurs. En outre, certains services gestionnaires ont beaucoup de difficultés à s'approprier l'outil qui leur paraît lourd et complexe. Aussi, ils continuent à tenir parallèlement des tableaux Excel pour suivre l'engagement de leurs crédits.

Les services déconcentrés subissent de plus les conséquences de modalités de fonctionnement perfectibles de l'administration centrale.

L'arrivée tardive des pré-notifications en fin d'année, au moment où les services de comptabilité ont à faire face aux divers problèmes de fin de gestion, contribue à compliquer la tâche de ces derniers. Compte tenu des délais fixés par le calendrier de la procédure renouvelée d'allocation de ressources, ils doivent travailler dans l'urgence, ne disposant que de très peu de temps pour proposer au C.T.R.I une répartition des moyens au niveau régional.

L'existence de marges de manœuvre que se réserve l'administration centrale en matière de notification des crédits constitue une difficulté effective, particulièrement dans le cadre de certaines politiques.

A titre d'exemple, les délégations de crédits trop tardives compliquent la programmation des actions financées au titre de la ligne budgétaire 46.31.20 (actions en faveur de la famille). Il s'agit en effet d'un domaine qui nécessite la mise en œuvre de partenariats et de réseaux divers. L'arrivée tardive des délégations de crédit pose en conséquence des difficultés en matière d'animation et de stabilisation du dispositif.

Le non respect par l'administration centrale de ses engagements dans le cadre du C.P.E.R. (116 millions de francs programmés sur 6 ans uniquement au titre de la lutte contre l'exclusion dans le Nord-Pas-de-Calais) ainsi que la pratique par celle-ci des annulations de crédit décidées unilatéralement en fin d'année (1 728 582 F et 591 908 F de remontées attendues respectivement de la D.D.A.S.S. du Nord et de D.D.A.S.S. du Pas-de-Calais au titre des annulations consécutives à la loi de finance rectificative 2001) sont également préoccupants pour les services déconcentrés.

D'une manière générale, on observera que l'administration centrale a parfois encore un peu de mal à modifier ses modalités de fonctionnement. Le comportement de ses agents reste parfois encore marqué par des habitudes anciennes. Il s'agit de changer toute une culture de travail (s'inscrire dans le cadre de la définition d'objectifs et non plus dans celui des directives, des instructions, et de la description minutieuse de la procédure à suivre).

Cette nécessité d'évolution des modalités de travail doit s'appliquer également aux services déconcentrés.

L'apprentissage du travail dans la transparence, indispensable à l'adoption du système rénové d'allocation de ressources régionalisée n'est pas chose facile. Il suppose l'acceptation de l'évaluation et de la comparaison. Il implique que chaque service ne craigne pas d'être lésé (peur que les autres services ne jouent pas le jeu, dilemme du prisonnier). Le travail en partenariat des services d'administration générale et de comptabilité des trois directions du Nord-Pas-de-Calais constitue un réel progrès. Ceux-ci adoptent globalement des modalités de fonctionnement transparentes. On notera toutefois quelques tentations ponctuelles de rétention d'informations.

Par exemple, lorsqu'une direction n'est pas en état de fournir à une réunion de travail les fiches techniques faisant état de ses projets d'action prioritaires au titre d'un agrégat donné, les autres s'assureront pour les réunions suivantes que cette dernière a désormais transmis les informations demandées avant de fournir les leurs. Quelques zones d'ombre telles que les modalités d'utilisation effective des contractuels R.M.I. dans les D.D.A.S.S. demeurent également.

L'exercice du travail en interdépartementalité exige que chaque service déconcentré accepte « les règles du jeu » et qu'il n'active pas son Préfet de manière inconsidérée (la capacité des services à ne pas susciter l'ire préfectorale apparaît essentielle). De même, les services peuvent être tentés (pression du Préfet, urgence, ...) sur certaines questions de traiter directement avec l'administration centrale sans que le problème soit discuté préalablement en C.T.R.I..

On fera observer, en outre, qu'en l'état actuel de la réglementation, l'interdépartementalité s'applique uniquement dans le cadre de la préparation de la procédure d'allocation budgétaire. En théorie, chaque service déconcentré demeure libre dans l'affectation effective des moyens qui lui ont été octroyés. En l'espèce, si un chef de service déconcentré ne tient pas ses engagements en utilisant les ressources qui lui ont été octroyées à d'autres fins que celles qui ont été actées au sein du C.T.R.I., le secrétaire général de la D.R.A.S.S., assurant le secrétariat exécutif du C.T.R.I., ne dispose, hiérarchiquement parlant, d'aucun moyen d'action à son encontre.

Un effort d'implication des services de mission de chacune des trois directions déconcentrées s'avère également indispensable. Leur participation aux différents groupes de travail mis en œuvre dans le cadre de la procédure est faible dans le nord-pas-de-calais. Cela est très préjudiciable parce que ce sont les services de missions qui, par définition, sont aptes à faire connaître la totalité de leurs besoins, de même que les actions prioritaires dans le cadre de l'exercice de leur compétence ainsi que les indicateurs les plus pertinents permettant d'alimenter la réflexion sur la répartition des crédits. Pour autant, ces derniers, à quelques exceptions, ne semblent pas considérer leur participation à l'exercice comme prioritaire.

Le caractère limité et progressif du processus de péréquation entre régions semble contribuer à leur manque d'implication.

Ceux-ci peuvent être amenés en effet à considérer leur effort d'analyse des besoins et d'information du C.T.R.I. sur les actions qu'ils estiment prioritaires comme très peu utiles car chaque année, compte tenu des contraintes budgétaires, une grande partie de ces besoins n'est pas prise en compte.

On citera également le sentiment des agents des services comptables de manquer de reconnaissance. Leur métier a en quelques années considérablement évolué (importance désormais de l'aptitude au relationnel pour l'exercice de la fonction, en interne comme en externe) .

Ils sont de plus en plus sollicités, et, considèrent qu'à certains égards, les services de mission n'ont pas toujours pris la mesure de la plus-value qu'ils apportent en matière de financement des actions (notamment en ce qui concerne les relations avec la trésorerie générale). Par exemple, les agents du service de comptabilité de la D.R.A.S.S. du Nord-Pas-de-Calais constatent que, si l'effort fourni par la région en matière de mise en œuvre des programmes régionaux de santé est unanimement reconnu, à aucun moment, il n'est fait allusion à leur implication déterminante dans le cadre de cette démarche.

Une évolution des cultures et des pratiques s'avère indispensable afin de surmonter ces difficultés.

3.2.2 Éléments de réponses susceptibles d'être apportées

Il s'agit de pallier la surcharge de travail engendrée par la mise en œuvre du nouveau dispositif ainsi que d'améliorer les modalités de fonctionnement des services d'administration centrale et des directions déconcentrées.

Une des solutions à la surcharge de travail engendrée par la mise en œuvre du nouveau dispositif consiste, pour le C.T.R.I. des Pays de la Loire, à stabiliser la procédure de manière à permettre aux agents de se rôder, et, de supprimer, ou du moins de largement élaguer, les demandes d'information parallèles des directions techniques.

Prenant en considération le fait que la réforme de l'ordonnance de 1959 va encore modifier les méthodes de travail dans les cinq ou six ans à venir (cadre de gestion plus souple qui augmentera encore la responsabilité des gestionnaires, conciliation entre gestion par programme et gestion territorialisée, ...) il semble en tout cas nécessaire d'œuvrer, dès aujourd'hui, au renforcement et à la professionnalisation des services de comptabilité des D.D.A.S.S. et des D.R.A.S.S. mais également de leurs services d'administration générale.

La déconcentration des concours suppose la reconnaissance de cette activité spécifique et la mise en place de compétences adaptées. Cette déconcentration semble devoir s'accompagner d'une déconcentration d'un minimum de moyens financiers et humains correspondants.

La gestion prévisionnelle individualisée des ressources humaines nécessite la mise à disposition des services déconcentrés d'applications informatiques nationales simples, utilisables localement, de façon à éviter l'élaboration d'outils locaux mobilisatrice de temps et d'énergie (la centralisation et l'harmonisation des informations sont également génératrices de temps perdu).

Il importe également de remédier à l'insuffisance chronique de formation des services des ressources humaines, source d'erreurs, de manque de rigueur, et donc de temps perdu.

Il semble en outre, qu'à l'instar des services de comptabilité, les services du personnel d'une même région devraient davantage travailler ensemble de façon à aboutir à une véritable mutualisation de la gestion des agents d'une région.

En l'occurrence, les C.T.R.I. des Pays de Loire et Midi-Pyrénées se prononcent, en ce qui concerne la répartition de l'enveloppe régionalisée d'emplois, pour que la D.A.G.P.B. élabore un profil type des services déconcentrés avec une fourchette d'effectifs plancher et plafond qui serait l'idéal à atteindre et sur la base duquel, le dialogue de gestion pourrait s'engager avec des perspectives à court, moyen, ou long terme dans un souci de cohérence.

D'une manière générale, le développement d'outils (production de quelques indicateurs de gestion simples connus de tous) ainsi que d'une culture des charges de travail semble opportuns.

En ce qui concerne l'analyse de gestion et l'application G.L.B., la solution réside pour l'essentiel dans la réalisation d'une « passerelle » entre G.L.B. et N.D.L.. L'application A.C.C.O.R.D. (application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'Etat) constituera un progrès en la matière puisqu'il s'agira d'un outil commun à l'ordonnateur principal, à ses gestionnaires, au comptable et au contrôleur financier. Les services déconcentrés n'y seront toutefois raccordés, au mieux, qu'en 2005. En attendant, il paraît indispensable de rendre l'outil G.L.B. plus souple afin de faciliter son utilisation et son adaptation aux besoins des gestionnaires et de renforcer les formations en les adaptant aux besoins locaux et spécifiques des services.

L'amélioration des modalités de fonctionnement de l'administration centrale, en ce qui concerne ses relations avec les services déconcentrés, passe tout d'abord, par le respect des échéances prévues par le calendrier de la procédure d'allocation de ressources (et notamment le respect de la date d'envoi aux services déconcentrés de la pré-notification des moyens). Il s'agit pour les services d'administration centrale chargés de l'élaboration de la D.N.O. de trouver une solution à leurs propres contraintes internes. En l'occurrence, l'achèvement des travaux relatifs à la pré-notification des moyens aux services déconcentrés dépend de celui de la production de toutes les directions techniques, elles même dépendantes de l'avis des cabinets ministériels (au nombre de sept dans notre ministère).

L'inscription des directions d'administration centrale dans le cadre des orientations de la D.N.O. devrait contribuer à faire évoluer progressivement les modalités de fonctionnement.

On observera que des progrès ont d'ores et déjà été réalisés. Si les services déconcentrés se plaignent à juste titre des contraintes liées à l'existence de marges de manœuvres que se réservent les directions, 90 % environ des crédits alloués leur sont pré-notifiés, ce qui accroît leur lisibilité ainsi que leur possibilité de programmation en matière de dépenses. Il n'en demeure pas moins que la responsabilisation des acteurs locaux implique un vrai changement culturel dans les relations entre l'administration centrale et les services déconcentrés ainsi qu'une clarification dans le partage des rôles et des responsabilités entre les deux échelons territoriaux.

Le dialogue égalitaire entre les deux niveaux passe, certes par la création de structures adéquates, mais surtout, par une recherche d'objectivation des résultats obtenus par rapport aux moyens utilisés et du niveau de réalisation des objectifs.

Cela nécessite la poursuite de la réflexion menée par le Ministère sur la définition d'outils de pilotage et d'indicateurs de résultats ainsi que sur le développement au niveau national d'outils de partage d'information à destination de l'ensemble des services déconcentrés (la circulaire de 1998 prévoyait la constitution d'une base de données nationale « contrôle de gestion »).

Les difficultés liées aux annulations de crédit de fin d'année devraient être réduites au minimum par l'adoption d'une démarche anticipative des services déconcentrés. Elle nécessite là encore, une implication des services de mission. Il apparaît essentiel que chaque chef de service s'adonne tout au long de l'année à un suivi régulier du montant des engagements et des mandatements de crédit qui lui ont été délégués.

Hormis le risque des retraits de crédit, plus les dossiers d'engagement parviennent tardivement au service de contrôle financier déconcentré et plus il y a de risques que l'engagement soit accepté dans des délais qui ne permettent plus de mandater la dépense. Les crédits sont alors perdus. Il importe aux services gestionnaires de prendre en compte ces considérations pour planifier et programmer la gestion de leurs crédits.. La question se pose d'une attitude peut-être un peu trop laxiste de certains services à l'égard des promoteurs porteurs de projets (associations, organismes divers, ...). Il apparaît déterminant de mobiliser ceux-ci au plus tôt (avant même d'avoir obtenu les crédits) dans le souci de permettre la réalisation du maximum (voire de tous) les projets retenus.

Afin de prévenir les tentations de relations directes en matière d'attribution de moyens entre services déconcentrés et directions d'administration centrale, l'attitude de principe des chefs de bureau devrait désormais (sans sombrer toutefois dans l'excès en interdisant tout contact entre les directions départementales et régionales et les services centraux) à refuser de répondre aux sollicitations d'une direction déconcentrée qui ne passerait pas par le canal du C.T.R.I..

En ce qui concerne le manque d'implication des services de mission, une solution peut consister, dès le début de la procédure, en la mise en place de groupes interdépartementaux « allocation de ressources » constitués des chefs de service de mission (ceux-ci se voyant assigner des objectifs précis en matière de préparation de la procédure) et qui seraient pilotés par les directeurs adjoints. L'important est de favoriser le travail en réseau des services de mission, sur le modèle de celui des comptables.

Ceux-ci doivent également apprendre à travailler ensemble au sein de chaque direction déconcentrée. Il s'agit là encore de faire évoluer la culture de travail. On notera qu'à la D.R.A.S.S. du Nord-Pas-de-Calais l'existence des réunions de chefs de services est relativement récente et que pendant longtemps, a prévalu une politique de relations directes entre chaque chef de service et la direction.

Historiquement dans les services déconcentrés, seul le service comptabilité prenait en charge la gestion des crédits de fonctionnement et d'intervention. Désormais, cela devient l'affaire de tous les services. Cela implique le développement de l'aptitude à la conduite de projet (passage d'un Etat guichet à un Etat déconcentré acteur d'une démarche de projet). Pour négocier avec l'administration centrale l'octroi de moyens et pour se répartir ces moyens au niveau régional, il importe en effet d'être apte à justifier de leurs finalités. Cela nécessite un changement des modes de fonctionnement.

Afin que la politique budgétaire soit véritablement intégrée dans la pratique professionnelle des services, et que l'ensemble des agents s'approprie la compréhension des règles d'obtention et de répartition des moyens, des actions de communication ou de formation ciblées semblent indispensables. Elles devraient permettre de faire progresser la culture du contrôle de gestion à tous les niveaux hiérarchiques.

Elles devraient contribuer en outre à changer l'image des services comptabilité et du personnel au sein des exercices déconcentrés. Ceux-ci doivent désormais être reconnus comme des partenaires à part entière des services de mission et non plus comme de simples « payeurs ».

Sur ce point, il semblerait pertinent de favoriser les échanges de personnels entre services de missions et services d'administration générale et de comptabilité, tout comme d'ailleurs, les échanges entre personnels d'administration centrale et des services déconcentrés. L'attribution d'une nouvelle bonification indiciaire aux agents des services précités constituerait un moyen parmi d'autres de souligner l'importance stratégique des nouvelles missions qui leurs sont dévolues.

Concernant l'éventualité d'une dépendance hiérarchique des responsables des services de comptabilité des échelons départementaux à l'égard du secrétaire général de la D.R.A.S.S. dans un souci d'application respectueuse des décisions du C.T.R.I. en matière de répartition des moyens, on rappellera l'adoption du principe d'absence de remise en cause de l'autonomie et des prérogatives des D.D.A.S.S..

La solution consistant en l'intégration hiérarchique des deux échelons territoriaux dans un service régional unifié sous l'autorité du directeur régional présente en effet des avantages organisationnels, favorisant notamment l'unité des services ainsi que la lisibilité et l'homogénéité des prestations. Elle a été expérimentée dans trois régions à travers la création des D.R.I.S.S. en juillet 1990 et décembre 1993, mais, le décret de décembre 1994 y a mis fin. Cette formule se heurte en effet aux principes traditionnels d'organisation de l'administration déconcentrée de l'Etat qui ne donnent pas aux préfets de région le pouvoir hiérarchique sur leurs collègues des autres départements.

La recherche d'une meilleure cohérence et de plus de transparence, notamment par le biais d'une mutualisation des moyens et d'un travail en commun accru peut être trouvée dans le regroupement des échelons déconcentrés. On remarquera toutefois qu'il n'est pas à l'ordre du jour pour les grosses structures que constituent les directions du Nord-Pas-de-Calais mais également celles d'Ile de France et de la région Rhône Alpes.

CONCLUSION

Inscrit dans le cadre du processus de réforme de l'Etat, le dispositif rénové d'allocation de ressources régionalisée aux D.D.A.S.S. et aux D.R.A.S.S. constitue l'un des outils de modernisation de la gestion publique dont s'est doté le Ministère de l'emploi et de la solidarité - secteur santé solidarité – afin de répondre au besoin accru d'efficacité de l'Etat exprimé par les citoyens.

Contribuant à une mise en œuvre effective de la déconcentration, son apport essentiel réside dans le changement radical qu'il a induit dans les modes de fonctionnement des services déconcentrés ainsi que dans les relations que ceux-ci entretiennent avec l'administration centrale.

Avancées en termes de transparence et de lisibilité accrue, responsabilité renforcée des gestionnaires dans le cadre du travail en interdépartementalité, meilleure adaptation des politiques mises en œuvre aux réalités locales, sont autant de constats qui semblent en effet pouvoir constituer un premier bilan de cette nouvelle démarche.

Celui-ci ne doit toutefois pas occulter le fait que le dispositif rénové d'allocation de ressources aux D.D.A.S.S. et aux D.R.A.S.S. constitue l'un des moyens développés dans le but d'aboutir à une adéquation optimale entre les missions et les moyens des services déconcentrés.

L'instauration d'un dialogue de gestion entre l'administration centrale et les services déconcentrés, la répartition des enveloppes régionales de moyens au sein des C.T.R.I., ou la péréquation interrégionale opérée par l'administration centrale, visent à la réalisation de cet objectif.

La rénovation du dispositif d'allocation de ressources aux services déconcentrés contribue en outre à redonner aux services comptabilité des D.D.A.S.S. et des D.R.A.S.S. toutes leurs lettres de noblesse en leur attribuant un rôle déterminant dont l'aspect stratégique sera encore accru dans les années à venir (application de la réforme de l'ordonnance de 1959).

Toutefois, il apparaît essentiel pour la réussite de la réforme que celle-ci ne demeure pas l'apanage exclusif de ces services, mais que l'ensemble des agents se l'approprie. Cela nécessitera une évolution des cultures et des pratiques qui ne pourra être que progressive.

En conséquence, la poursuite du processus engagé ne se fera pas sans difficultés. Mais l'essentiel demeure l'élan réformateur ainsi donné, consistant à donner du sens à la mission de l'Etat et à lui octroyer les moyens d'inscrire son action dans le cadre d'une perspective pluriannuelle.

Bibliographie

- Loi organique 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances
- Loi d'orientation 92-125 du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la république
- Ordonnance de 1959 portant règlement de la comptabilité publique
- Décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration
- Décret du 6 décembre 1994 relatif aux missions et attributions des D.D.A.S.S. et des D.R.A.S.S.
- Décret 96-629 du 16 juillet 1996 relatif au contrôle financier déconcentré
- Décret 97-157 du 20 février 1997 relatif aux emplois de directeur régional, de directeur départemental et de directeur adjoint des affaires sanitaires et sociales
- Décret 97-463 du 9 mai 1997 modifiant la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République
- Arrêté du 29 juillet 1996 définissant les modalités de contrôle financier déconcentré en application du décret 96-629 du 16 juillet 1996 relatif au contrôle financier déconcentré
- Circulaire du 1^{er} ministre du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics
- Circulaire du 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluriannuel de modernisation des administrations
- Circulaire ministérielle du 31 juillet 1998 relative à la rénovation du dispositif d'allocation de ressources aux services déconcentrés
- Circulaire ministérielle de cadrage du dispositif 1999 d'allocation de ressources en date du 18 novembre 1998 (MES-DAGPB-BFCG)
- Circulaire ministérielle du 24 septembre 1999 relative au dispositif d'allocation de ressources aux services déconcentrés pour 2000 (MES-DAGPB-MSD)
- Circulaire ministérielle du 21 février 2000 relative à l'établissement de rapports d'activité et de comptes-rendus de gestion budgétaire ministériels
- Circulaire du 8 janvier 2001 relative aux directives nationales d'orientation
- Circulaire DAGPB-BFCG 3 n° 143 du 3 juillet 2001 , circulaire de cadrage relative à la préparation de l'allocation de ressources 2002
- Note ministérielle du 4 juillet 2000 relative à la procédure d'allocation de ressources aux services déconcentrés pour 2001 MES-DAGPB -B-F3

- Note ministérielle du 18 octobre 2001 relative à la préparation de la DNO 2002 des D.R.A.S.S. et des D.D.A.S.S.
- Note d'orientation de la M.S.D. sur les perspectives d'évolution des services déconcentrés du 29 septembre 2000
- Note du 2 août 2001 relative à la présentation de la réforme de la loi organique relative aux lois de finances et de l'évolution du système d'information (projet ACCORD) DAGPB,BFCG 3
- Programme pluriannuel de modernisation du Ministère de l' Emploi et de la Solidarité secteur santé – solidarité (juillet 2000)
- « Matriciel » ou référentiel d'organisation « s'adapter, s'organiser – les D.R.A.S.S. et les D.D.A.S.S. face à l'évolution de leurs missions » (MES,DAGPB,MSD – 06.04.2000)
- Rapport DARDE « propositions du groupe de travail sur les organisations de référence des D.R.A.S.S. – D.D.A.S.S. » (MES, DAGPB, MSD – 17.08.1998)
- Document de travail « Moyens de fonctionnement des services déconcentrés – Etat des lieux – Eléments de comparaison 2000 » MES,DAGPB, BF 3 (21.07.2000)
- Plan d'action triennal 2001 – 2003 commun au D.D.A.S.S. du Nord, D.D.A.S.S. du Pas-de-Calais et à la D.R.A.S.S. du Nord-Pas-de-Calais (avril 2001)