



EHESP

**Inspecteur de l'Action Sanitaire et
Sociale**

Promotion : **2007 - 2009**

Date du Jury : **mars 2009**

**La mutualisation des fonctions
supports entre la DDASS du Doubs et
la DRASS de Franche-Comté : quelle
articulation de cette démarche avec le
contexte des réformes ?**

Anne-Marie MORTUREUX

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier l'ensemble des personnes qui ont accepté de répondre à mes questions que ce soit lors de rencontres ou d'entretiens téléphoniques.

J'apporte aussi mes remerciements à la direction de la DDASS du Doubs, à mon maître de stage et à l'ensemble du personnel de la structure pour m'avoir permis de réaliser mon stage d'exercice professionnel et les investigations nécessaires à la réalisation de ce mémoire. Dans ce cadre, je tiens également à remercier la direction et les responsables de la DRASS qui m'ont eux aussi facilité l'accès à toutes les sources d'information nécessaires. La collaboration entre la DDASS du Doubs et la DRASS m'a permis de participer aux travaux concernant la mutualisation.

Je souhaite aussi remercier le responsable de l'atelier mémoire qui a accompagné mon travail ainsi que le binôme de relecture du projet de mémoire et de la note d'étape pour leurs conseils.

Mes remerciements s'adressent également à toutes les personnes de mon entourage qui m'ont accompagnée et soutenue dans la réalisation de ce travail.

Sommaire

Introduction	1
1 Un environnement incitateur et/ou contraignant au processus de mutualisation.....	7
1.1 Le contexte national : une incitation à la mutualisation	7
1.1.1 L'Etat français en voie de réorganisation et de modernisation	7
1.1.2 Une incitation ministérielle insistante à la mutualisation des fonctions supports des services déconcentrés	9
1.2 Le contexte local : vers une mutualisation voulue et contrainte	12
1.2.1 Un regroupement géographique des deux structures du chef-lieu de région	12
1.2.2 Des moyens humains fragilisés et fragilisateurs.....	14
1.2.3 La conscience de la nécessité de se réorganiser appuyée par la mission IGAS	15
1.2.4 Les services informatiques : une mutualisation inachevée.....	17
1.3 Qu'est ce que la mutualisation ? Un accord des acteurs sur la notion.....	18
1.4 Les attendus de la mutualisation	20
1.4.1 Les attendus généraux	20
1.4.2 Les attendus des agents.....	20
1.4.3 Les axes de mutualisation retenus par le CTRI.....	21
2 Un processus relancé sans la présence d'une réelle opportunité ?	23
2.1 De la réticence à la mobilisation	23
2.1.1 Le poids du passé.....	23
2.1.2 Un processus réactivé fin 2007 pourvoyeur d'attentes	24
2.1.3 Une volonté et une dynamique certaine de la part des agents : entre « obéissance » et intérêt	26
2.2 Un pilotage dynamique à formaliser davantage	27
2.2.1 Une volonté des directeurs affirmée mais pas toujours bien identifiée.....	28
2.2.2 Un pilotage croisé non formalisé.....	29
2.2.3 La mise en évidence de la complémentarité des agents	31
2.2.4 L'IASS au cœur du dispositif.....	32
2.2.5 Une communication classique mais non conjointe	34
2.3 Le questionnement des pratiques professionnelles	35

2.3.1	La remise en question des pratiques professionnelles dans les espaces en cours de mutualisation	36
2.3.2	Le questionnement de l'avenir professionnel	37
2.4	Des freins au changement à l'impossible projection dans l'avenir.....	38
2.4.1	La non-présence de leviers facilitateurs	38
2.4.2	Les craintes liées au changement	39
2.4.3	L'autonomie des entités et la notion de pouvoir	40
2.4.4	La mutualisation : un risque de télescopage avec les réformes en cours	41
3	Vers la mutualisation interministérielle : l'accompagnement des agents dans le changement.....	45
3.1	Vers le repositionnement des fonctions supports en interministériel.....	45
3.1.1	Les fonctions supports en ARS	46
3.1.2	Les fonctions supports et la RGPP : un devenir en construction	46
3.1.3	La dynamique RGPP	47
3.1.4	La refonte des systèmes d'information ; l'annonce du progiciel Chorus	47
3.2	Consolider l'existant et le développer.....	48
3.2.1	Tirer profit de la dynamique née pour avancer dans les réformes	48
3.2.2	Poursuivre le développement d'un environnement sécuritaire	49
3.2.3	Formaliser l'existant et les nouvelles organisations actées.....	50
3.3	Une union à sceller pour anticiper le futur	51
3.3.1	La création d'un binôme pour accompagner le changement.....	51
3.3.2	Une participation aux instances et une communication à rénover	52
3.4	Des réponses coordonnées ouvertes vers l'interministériel	53
3.4.1	Un système de réponses coordonné pour accompagner le changement	53
3.4.2	Anticiper la professionnalisation des agents	55
	Conclusion.....	57
	Sources et bibliographie.....	59
	Liste des annexes.....	I

Liste des sigles utilisés

ARS : Agence Régionale de Santé
BOP : Budget Opérationnel de Programme
CERFOC : Cellule Régionale de Formation Continue
CMPP : Conseil de la Modernisation des Politiques Publiques
CODIR : Comité de Direction
COMI : Cellule Organisation Méthode Informatique
COPIL : COmité de PILotage
CTP : Comité Technique Paritaire
CTRI : Comité Technique Régional et Interdépartemental
DAGPB : Direction de l'Administration Générale du Personnel et du Budget
DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDPCS ; Direction Départementale de la Population et de la Cohésion Sociale
DIF : Droit Individuel à la Formation
DNO : Directive Nationale d'Orienteation
DRASS : Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales
DRDASS : Direction Régionale et Départementale Des Affaires Sanitaires et Sociales
ETPT : Equivalent Temps Plein Travaillé
GIP : Groupement d'intérêt Public
GPEC : Gestion Prévisionnelle des Emplois et Compétences
GPEC : Gestion Prévisionnelle des Emplois et Compétences
IASS : Inspecteur de l'Action Sanitaire et Sociale
IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociales
LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances
OSE : Organisation des Services de l'Etat
RBOP : Responsable de Budget Opérationnel de Programme
RGPP : Revue Générales des Politiques Publiques
RIL : Règlement Intérieur Local
RIME : Répertoire Interministériel des Métiers de l'Etat
RIO : Responsable Informatique et Organisationnel
SGAR : Secrétariat Général pour les Affaires Régionales
UO : Unité Opérationnelle

Introduction

Les sociétés humaines sont caractérisées par leurs évolutions, leurs réorganisations perpétuelles.

« Depuis quelques années, la réforme de l'Etat est programmée par tous les gouvernements de notre pays ». ¹ Mais qu'en est-il de la définition du terme réforme ? « Elle est un changement profond de la forme d'une institution afin de l'améliorer, d'en obtenir de meilleurs résultats ». ² Mais cette notion fait largement débat. Les évolutions étant permanentes, notamment sous l'influence des réformes, l'adaptabilité au changement prédomine donc.

Pour accompagner ces mouvements, les gouvernements créent maintenant depuis quelques décennies des instances spécifiques. Les Directions de la Modernisation des Services au sein des ministères, le Conseil de la Modernisation des Politiques Publiques (CMPP) en sont des exemples. Il s'agit donc de créer les conditions favorables aux changements et réformes programmés.

Les réorganisations du paysage institutionnel sont donc incessantes. Un des outils présenté et utilisé pour réorganiser est la mutualisation. Ce concept renvoie au fait de mutualiser, d'être mutualisé ³. Ceci fait référence à deux acceptions : faire passer un risque, une dépense à la charge d'une mutualité, d'une collectivité. Ce premier sens historique est aujourd'hui complété par l'idée de mettre quelque chose en commun, de le répartir ⁴.

Aujourd'hui, qu'il s'agisse du secteur privé ou public, le recours à la mutualisation est de plus en plus marqué. Si pour certains secteurs comme celui du médico-social, il s'agit notamment de décloisonner les moyens, pour le secteur sanitaire, « la mutualisation n'est pas forcément synonyme d'économie en moyens humains et matériels, elle vise une meilleure adéquation des besoins et des réponses » ⁵. Mais de plus en plus, tous secteurs confondus, la mutualisation passe de la vision de rapprochement à celle de regroupement.

Dans le champ de l'administration d'Etat française et notamment dans le domaine sanitaire et social, les services déconcentrés de l'Etat que sont les Directions Régionales

¹ COLSON A., *La conduite du changement au sein du secteur public : une contribution pour l'action*, Avant propos.

² Définition dictionnaire LAROUSSE

³ Définition dictionnaire LAROUSSE 2009

⁴ Définition dictionnaire LAROUSSE 2009

⁵ PARE V., *Gestions Hospitalières. Concept de mutualisation*, p 770

des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS) et les Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS) n'échappent pas à cette règle. Leur organisation et leur fonctionnement sont définis par la loi et sont donc susceptibles de modifications.

Depuis quelques années à l'image de tous les secteurs, les DDASS et les DRASS connaissent un mouvement de mutualisation qui vise à un rapprochement de l'échelon régional et des échelons départementaux.

Dans un contexte budgétaire fortement contraint, marqué par la réduction des moyens de manière générale, la nécessité de faire des économies d'échelle, de rationaliser les structures, de réorganiser les services est mise en avant. La mutualisation peut apparaître comme un outil pour y parvenir. La mutualisation est à cet égard vue comme source de gains de productivité, d'efficacité, d'efficience et de performance. La mutualisation s'inscrit donc ici dans le cadre des enjeux économiques. Les annonces régulières faisant état du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux en sont une illustration. A cet enjeu, il faut ajouter celui du contexte des réformes actuelles, marqué par la Revue Générale des Politiques Publiques (RGPP) et la future création des Agences Régionales de Santé (ARS). Ceci doit aboutir en 2010 à la suppression des DDASS et des DRASS. L'enjeu est de nature organisationnelle et interroge notamment sur la formation des agents de l'Etat et questionne le futur paysage institutionnel.

La volonté de réaliser la mutualisation entre les DDASS et DRASS est affichée par le niveau national notamment depuis plusieurs années par le biais des Directives Nationales d'Orientations (DNO). Celle de 2001 fixait comme une des priorités stratégiques les regroupements DDASS/DRASS dans les chefs-lieux de région⁶.

La mutualisation visée concerne essentiellement les fonctions supports. Celles-ci peuvent se définir de la manière suivante : ensemble des services d'administration générale qui soutiennent les services qui mettent en œuvre les politiques sanitaires et sociales. Elles apportent un appui et une aide opérationnelle, ceci peut être rattaché à la dénomination du Budget Opérationnel de Programme (BOP) 124 : « Conduite et Soutien des Politiques Sanitaires et Sociales ». Les fonctions supports concernent donc les ressources humaines, les finances, la logistique, la formation, la documentation et l'informatique.

Il est à noter que les DNO posent aussi le principe de la mutualisation des fonctions médicales qui ne sera pas abordé ici, le champ d'investigation se limitant aux fonctions supports, les missions étant de nature différentes. Parallèlement, le fait que certaines DDASS et DRASS ont mutualisé ou tentent de mutualiser des services de mise en œuvre des politiques sanitaires et sociales, ne sera pas non plus étudié.

⁶ DROUET S., *Le regroupement DRASS-DDASS du chef-lieu de région : intérêts et limites de l'expérience rouennaise*

Dans ce contexte de mutualisation, la région Franche-Comté⁷ ne fait pas exception, elle constituera le champ géographique des investigations; celles-ci porteront plus spécifiquement sur la mutualisation au chef-lieu de région, Besançon, entre l'entité régionale, la DRASS de Franche-Comté et l'entité départementale, la DDASS du Doubs. En effet, la réflexion de la démarche de mutualisation a été lancée de façon interdépartementale mais son opérationnalité touche essentiellement les deux entités bisontines.

Cette démarche de mutualisation touche plus spécifiquement les fonctions du métier d'Inspecteur de l'Action Sanitaire et Sociale (IASS). Premièrement, les fonctions supports, par les services d'administration générale sont un domaine d'attribution pour les IASS. Ainsi, ceux qui en sont responsables traitent les problématiques qui en découlent au quotidien. De plus, ils ont dans leurs missions des fonctions de conduite de projets, or la mutualisation des fonctions supports y fait largement appel quelles que soient les étapes de cette démarche. Ils peuvent ainsi être chargés par leurs supérieurs hiérarchiques de mener à bien un tel projet. L'intérêt pour l'inspecteur va donc être également celui de la transversalité des organisations. Il se trouvera dans une position favorisant une vue d'ensemble de l'organisation et du fonctionnement interne de l'entité mais aussi dans une situation de partenariat avec d'autres services de l'Etat et d'autres acteurs extérieurs. Dans un contexte de réforme et donc de changement des systèmes de repères, le thème du devenir de la mutualisation des fonctions supports est d'autant plus crucial.

Il est donc possible de questionner le thème de la mutualisation des fonctions supports en s'interrogeant de la manière suivante : quel processus est mis en œuvre en Franche-Comté pour mutualiser les fonctions supports et quels types d'accompagnement au changement sont nécessaires dans le contexte des réformes ? Cette question a guidé le fil des investigations et conduira l'étude menée. De cette question de départ, naissent des questions plus opérationnelles.

Nous pouvons donc nous interroger sur : « pourquoi mutualiser ? » Cette interrogation revêt deux dimensions. La première consiste à identifier quels sont les facteurs qui poussent les acteurs dans cette démarche. La seconde dimension s'inscrit dans les effets attendus.

⁷ La région Franche-Comté est composée de quatre départements : le Doubs (Préfecture de département et de région : Besançon), le Jura (Préfecture : Lons Le Saunier), la Haute-Saône (Préfecture : Vesoul) et le Territoire de Belfort (Préfecture : Belfort)

Une deuxième ligne de questions va porter sur le processus mis en œuvre pour mutualiser les fonctions. Il sera nécessaire de définir quels sont les leviers et les obstacles de la démarche. D'une manière générale, il s'agira d'identifier les conditions de réussite de ce projet.

Il est aussi possible d'interroger la représentation des acteurs vis-à-vis de la démarche. Il s'agit d'identifier les volontés des différents acteurs, les représentations que chacun se fait de la volonté de l'autre entité et les représentations quant aux incidences sur les méthodes de travail. Il est à noter que le poids du passé s'est révélé comme une problématique essentielle au fur et à mesure de l'analyse.

Un questionnement sur l'impact des réformes actuelles sur la mutualisation des fonctions supports est également à mener. Celui-ci n'apparaissait pas de prime abord comme le plus déterminant mais s'est révélé des plus pertinents au regard des éléments recueillis et de l'analyse réalisée. Il vise à mettre en évidence l'incidence du contexte de réforme en termes de freins et/ou d'opportunités à la réalisation de la démarche. La faisabilité et l'opportunité de mener l'action de mutualisation se trouveront donc interrogées. Il apparaît donc que la problématique de la mutualisation est largement imbriquée dans celle des réformes en cours, ce qui est d'autant plus prépondérant en Franche-Comté du fait qu'auparavant aucune mutualisation n'a été achevée.

Enfin, à la question de départ, il faut rapprocher celle des missions des IASS dans cette démarche. Il s'agira de repérer leur implication dans la démarche, leur rôle dans la méthodologie de projet, d'articuler leurs fonctions avec celles des organes de décision et par-là leur travail de conseil, de proposition. Le travail mené entre homologues sera aussi un axe d'étude.

Afin de répondre à la question de départ en s'appuyant sur les sous-questions déclinées précédemment, la définition d'une méthodologie de travail a été nécessaire.

Elle a consisté dans un premier temps à limiter le domaine d'investigation conceptuel et géographique comme cela est décrit dans la première partie de cette introduction.

En ce qui concerne le champ temporel, une remarque préalable s'impose. Les investigations menées portent sur une démarche en cours dans un contexte particulier de refonte du paysage institutionnel. Il n'est donc pas question d'évaluer un processus abouti et appliqué depuis un temps donné. Le contexte de mouvance du paysage institutionnel nécessite donc de circonscrire le sujet en lui donnant une temporalité limitée. Outre un bref historique, la démarche se focalisera sur la période allant de fin 2007 aux trois premiers trimestres de l'année 2008. Compte tenu de l'évolution et des réformes cette délimitation est indispensable pour poser un cadre et mettre un terme à l'analyse.

Il est aussi à noter en propos liminaires, le cadre spécifique dans lequel se sont déroulées les investigations en vue de répondre à la problématique fixée. En effet, sous

réserve de validation des épreuves de titularisation, mon poste d'affectation se situera à la DDASS du Doubs où j'ai effectué mon stage et les démarches nécessaires à la réalisation de ce mémoire. Ainsi, mon positionnement lors de cette étude et dans cette rédaction doit impérativement tenir compte de cette situation. Ceci peut apparaître d'autant plus complexe qu'il s'agit d'une thématique relevant de l'organisation et du fonctionnement interne aux deux entités et aux relations qu'elles entretiennent entre elles.

La méthodologie concrète, après un cadrage du projet envisagé, a constitué en l'élaboration de questionnaires (dont la copie figure en annexe) qui ont servi de support lors des entretiens. Avec les agents de la DRASS et de la DDASS ceux-ci se sont déroulés dans les bureaux des agents, ils ont fait l'objet d'une prise de notes et ont duré en moyenne une heure. Les personnes rencontrées sont les directeurs et directeurs adjoints, les IASS des services généraux ainsi que des agents de catégorie B et C des services supports. Certains entretiens ont été menés avec deux personnes (ensemble de la cellule de l'entité sur une fonction support donnée). Pour le service informatique, l'entretien s'est fait simultanément avec un agent appartenant à la DRASS et un agent appartenant à la DDASS. Il faut préciser qu'en ce qui concerne les personnes occupant un emploi fonctionnel et les cadres de catégorie A, seule une personne a suivi cette démarche à ses débuts en 2003 lors de la première tentative de mutualisation et en était détachée depuis plus de 18 mois lors de l'entretien de juillet 2008 qui précédait son départ. Les autres cadres n'étaient pas sur la région ou non affectés sur les fonctions supports en 2003. Les agents rencontrés de catégorie B et C occupaient déjà en 2003 les mêmes postes qu'actuellement au sein des pôles ressources. Ce constat rejoint celui d'une étude de la DAGPB transcrite dans une note qui précise que sur les fonctions supports les cadres ont un turn-over important alors que le reste du personnel de ces services est caractérisé par une longévité importante dans ces fonctions. Le questionnaire abordé s'inscrivait dans les sous-questions qui ont été mises en avant précédemment. Ainsi, une analyse thématique a pu être faite afin de s'appuyer sur les réponses fournies pour étayer l'étude et répondre aux questions posées. Les entretiens au chef-lieu de région ont été complétés par trois entretiens téléphoniques avec les IASS en charge des affaires générales dans les trois autres DDASS de la région, afin d'apporter une vision interdépartementale qui caractérise le mouvement général de la mutualisation en Franche-Comté. De plus, un entretien avec un responsable de la Direction Régionale et Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DRDASS) de la Champagne-Ardenne, a permis d'élargir la vision de la mutualisation par l'illustration d'entités qui ont mené la mutualisation pour aboutir à une fusion. Ceci favorisait aussi une représentation donnée par une autre région où il était possible de prendre du recul. Afin d'essayer d'être le plus complet possible, une rencontre a été réalisée avec des représentants de la Direction de l'Administration Générale du Personnel et du Budget (DAGPB) suivant plus

spécifiquement la démarche de mutualisation des services déconcentrés. Au total, vingt-sept personnes ont été rencontrées. Il est à remarquer que les entretiens ne s'étant pas tous déroulés au même moment, les informations et l'analyse que les interviewés en faisaient pouvaient paraître en décalage et dépendaient de l'information disponible au moment de l'entretien. Ceci caractérise une thématique en évolution et sa dépendance à l'actualité ce qui complexifie l'analyse qui devra en être faite. De plus, les réponses lors des entretiens rendent quasiment impossible, pour certains éléments, de dissocier ce qui relève de la mutualisation de ce qui relève des réformes.

Parallèlement, la participation aux réunions de travail concernant le thème abordé s'est réalisée dans la mesure où le calendrier de formation le permettait. Il s'agissait ici de se situer en position d'observateur en notant le maximum d'éléments possibles concernant le déroulement des réunions et les impressions qui en résultaient, notamment en s'appuyant sur les réactions des participants.

En complément de lectures plus ou moins théoriques (qui figurent en bibliographie) et de la consultation de sites Internet concernant le thème de la mutualisation et des questions s'y rattachant, un large pan du travail s'est réalisé sur la base de l'analyse de documents internes des deux structures. Ces documents étaient constitués de documents de travail des services, de procès-verbaux de réunions, de relevés de conclusions d'instances décisionnelles, de notes réalisées à l'attention des directeurs et des instances de décisions, de notes de services, de projets de convention... Des documents de travail issus de la DAGPB et d'autres instances ont également servi de support de travail.

Cette méthodologie mise en œuvre afin de répondre à la problématique et de traiter les questions opérationnelles a conduit à une architecture qui permet de dégager les trois axes suivants. L'environnement dans lequel les services déconcentrés remplissent leurs missions les incite-t-il et/ou les contraint-il à entrer dans un processus de mutualisation (1). Le processus de mutualisation relancé en Franche-Comté s'est-il opéré en présence d'une réelle opportunité ? (2) La mutualisation n'évolue-t-elle pas vers une mutualisation interministérielle ? (3)

1 Un environnement incitateur et/ou contraignant au processus de mutualisation

Cette première partie aura pour visée de déterminer quels sont les facteurs qui peuvent conduire les services déconcentrés à entrer dans une démarche de mutualisation de leurs fonctions supports. Nous verrons que ceux-ci relèvent du champ national (1.1) mais également du contexte local (1.2). Il conviendra aussi de définir le concept de mutualisation au regard des personnes rencontrées (1.3) et de préciser les attendus assignés à cette démarche (1.4).

1.1 Le contexte national : une incitation à la mutualisation

Cet environnement est essentiellement marqué par deux éléments : l'Etat en voie de réorganisation et de modernisation (1.1.1) et une incitation ministérielle insistante à la mutualisation des fonctions supports des services déconcentrés (1.1.2). Nous verrons comment ce second élément est largement lié au premier.

1.1.1 L'Etat français en voie de réorganisation et de modernisation

L'ensemble des annonces et des textes quelle que soit leur origine, affichent clairement les priorités en matière de réorganisation et de modernisation de l'Etat. Les services déconcentrés exercent donc leurs missions dans un environnement qui se caractérise par deux axes principaux et parallèles : un environnement institutionnel évolutif et sous contrainte budgétaire (A) et la mise en œuvre de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) (B).

A) Un environnement institutionnel évolutif et sous contrainte budgétaire

La politique de décentralisation, la création de diverses agences au niveau national et régional, la multiplication des partenariats et des budgets faisant intervenir les différentes administrations de l'Etat, l'Assurance Maladie, les collectivités territoriales, vont aussi donner naissance à des Groupements d'Intérêt Public (GIP). L'ensemble de ces réorganisations entraînent la refonte des institutions et nécessite une importante vigilance afin que l'ensemble du système reste cohérent. L'annonce de la RGPP et de la création des ARS marque une réorganisation complète des différents niveaux territoriaux dans le

champ sanitaire et social. De plus, la politique des achats de l'Etat elle aussi se rénove avec la passation de marchés interministériels et l'annonce de la création de l'Agence des Achats de l'Etat.

La maîtrise des dépenses publiques et la rationalisation de l'emploi public sont des facteurs d'influence de plus en plus forts en matière d'impact de fonctionnement et d'organisation. Les contraintes portent sur les moyens humains, le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux est annoncé. Chaque Comité Technique Régional et Interdépartemental (CTRI) a la responsabilité d'un plafond d'emploi et de la masse salariale qui lui a été attribuée.

Ces contraintes pesant sur les services déconcentrés nécessitent une adaptation pour y faire face. La mutualisation est donc présentée comme un des moyens pour y parvenir.

Ceci est d'autant plus prégnant dans le contexte de la LOLF.

B) La mise en œuvre de la LOLF

La LOLF est un nouveau cadre de gestion budgétaire de l'Etat, c'est une véritable « Constitution Financière ». Elle a été promulguée le premier août 2001 et est appliquée à toutes les administrations de l'Etat depuis 2006. Elle a pour objectif de rénover la gestion budgétaire de l'Etat français. Elle repose sur deux piliers essentiels qui sont : une logique de performance de la gestion publique et une transparence de l'information budgétaire propre à instituer un contrôle étroit par le Parlement. Seul le premier axe nous intéresse dans le cadre de la mutualisation.

« La LOLF est une réforme décisive car elle touche aux fondements mêmes de notre système de budgétisation et de responsabilisation »⁸. Le mode LOLF fait passer la budgétisation d'une culture de moyens à une culture de résultats. Ce système induit des marges de manœuvre mais aussi de nouvelles responsabilités pour les gestionnaires comme expliqué ci-dessous.

La nouvelle architecture budgétaire se décline en politique publique c'est-à-dire en missions, créées à l'initiative du gouvernement, qui peuvent être ministérielles ou interministérielles. Les missions regroupent des programmes qui sont l'unité de l'autorisation parlementaire, c'est-à-dire des enveloppes globales et limitatives de crédits. Les programmes relèvent d'un seul ministère et regroupent un ensemble cohérent d'actions, ils sont confiés à un responsable ministériel. La modification de la répartition des crédits par actions et par nature peut être pratiquée, c'est le principe de la fongibilité.

⁸ MINISTERE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT MINISTERE DE LA SANTE ET DES SOLIDARITES. *Circulaire du 11 avril 2006 relative à la DNO pour 2006*. III La nécessité de la modernisation B. La mise en œuvre de la LOLF

Mais il n'est pas possible de transformer des crédits pour les affecter à la rémunération des personnels selon le principe de la fongibilité asymétrique. A chaque programme sont assignés des objectifs et des résultats à atteindre suivis par le biais d'indicateurs. Les actions représentent un découpage des programmes à titre indicatif.

Chaque programme est composé d'un ou plusieurs BOP mais chaque BOP ne relève que d'un seul et unique programme. Le BOP est donc « la segmentation d'un programme se déclinant sur un périmètre ou un territoire et sous l'autorité d'un responsable, les actions, les objectifs, et les indicateurs du programme auquel il se rattache »⁹. Un BOP se décline en une ou plusieurs Unités Opérationnelles (UO) et chaque UO se rattache à un seul BOP. La gestion effective des crédits s'effectue au niveau des UO c'est-à-dire des services habilités à gérer les crédits des BOP.

Les gestionnaires de crédits se trouvent placés au cœur de la réforme. En échange de la liberté née de la globalisation et de la fongibilité, il leur est demandé de rendre compte de l'utilisation des dépenses engagées et des résultats obtenus. Ainsi, les DRASS se trouvent être Responsables de BOP (RBOP). Les DRASS et DDASS sont les gestionnaires des crédits qui leur sont subdélégués et en sont responsables du fait de la « chaîne » de la LOLF.

Pour l'ensemble des acteurs interrogés, cette dynamique de responsabilisation des gestionnaires est un facteur favorisant et incitant à la mutualisation afin de répondre aux exigences nées de ce nouveau système de budgétisation. La DNO de 2006 précise : « Dans un tel contexte, il vous appartient d'utiliser, au niveau du CTRI, toutes les marges de manœuvre offertes par la LOLF : fongibilité, mutualisation... ».¹⁰ La mutualisation est donc posée comme un outil apporté par la LOLF pour adapter les services au contexte actuel.

A cet environnement propice à la mutualisation il faut ajouter la demande ministérielle répétée afin de conduire les réorganisations dans cette optique.

1.1.2 Une incitation ministérielle insistante à la mutualisation des fonctions supports des services déconcentrés

Pour poursuivre la démonstration exposée dans la partie précédente, nous verrons comment, par une demande graduée dans les DNO successives, les instances

⁹ MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DU TOURISME ET DE LA MER. *Le Budget Opérationnel de Programme : mode d'emploi.*

¹⁰ Idem : du même auteur que la référence n°8

ministérielles réclament la mutualisation (A) puis comment par un exposé de bonnes pratiques et de méthodologie ces instances encouragent cette démarche (B).

A) Une graduation de la demande par les DNO

En analysant les DNO successives de 2006 à 2008, apparaît une incitation de plus en plus prononcée afin que les services déconcentrés procèdent au rapprochement de leurs entités et plus particulièrement à celui de leurs fonctions supports.

Dans la DNO de 2006, la référence à la mutualisation apparaît diluée. « La mutualisation et le regroupement de nos moyens sont essentiellement une voie de modernisation et de productivité accrue de nos services. Le CTRI doit dans ce domaine être mobilisé et impliqué. Les bonnes pratiques dans vos services seront valorisées. »¹¹ Le CTRI se voit donc investi de la responsabilité de mener à bien la démarche de mutualisation.

La DNO de 2007 précise : « Dans le prolongement de la politique de 2006 et suite aux audits, il s'agit de poursuivre la modernisation et de la faire porter en 2007 sur la rationalisation des organisations entre niveau départemental et niveau régional ». ¹² Elle invite les CTRI à poursuivre les démarches et fait un point spécifique sur les fonctions supports. Le texte précise que certaines entités ont amorcé ou réalisé ces démarches, que celles-ci peuvent être différentes mais qu'elles ont toutes pour but la rationalisation des moyens, tout en tenant compte des spécificités locales. La voie de l'amplification et de la généralisation de la démarche par le biais de l'intervention des services centraux est posée. Il faut en effet rappeler que les DNO sont « la feuille de route » qui doit guider les services. La possibilité de mutualiser d'autres fonctions est encouragée comme, par exemple, les fonctions médicales. Les expérimentations OSE¹³ dans le Lot de même que la fusion de la DRASS et de la DDASS du chef-lieu en Champagne-Ardenne, donnant ainsi naissance à la DRDASS sont évoquées. Le sort des fonctions supports se dessine de manière de plus en plus prégnante et amorce la DNO de 2008¹⁴.

¹¹ Idem : du même auteur que la référence précédente. III La nécessité de la modernisation C. La nécessaire réflexion sur nos missions

¹² MINISTERE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT MINISTERE DE LA SANTE ET DES SOLIDARITES. *Circulaire du 8 février 2007 portant DNO pour 2007*. II Les principales priorités d'organisation et de modernisation des services : mutualisation régionale ou interdépartementale

¹³ Organisation des Services de l'Etat : cette expérimentation menée dans le département du Lot depuis le 1^{er} janvier 2006 se base sur le rôle de l'Etat qui consiste à être au service des territoires, de la population, de la sécurité des biens et des personnes. Il en est né trois directions thématiques au sein des services de la Préfecture. Une quatrième direction, transversale en charge de l'appui et de la logistique a pour mission d'optimiser le fonctionnement général.

¹⁴ MINISTERE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES ET DES SOLIDARITES MINISTERE DE LA SANTE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS MINISTERE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE. *Circulaire du 5 mars 2008 portant DNO pour 2008*.

Cette dernière, en consacrant un paragraphe à la mutualisation des fonctions supports comme démarche que les CTRI doivent poursuivre, renvoie à un dossier thématique spécifique disponible sur l'intranet.

B) Un encouragement par l'exposé de bonnes pratiques et d'une méthodologie au travers d'expérimentations

Le dossier thématique se veut un exemple et un outil de travail à la disposition des responsables des entités non mutualisées afin que la démarche concerne l'ensemble des services. Le dossier comporte la synthèse des groupes de travail et un exposé thématique par fonction support issue d'expérimentations territoriales.

Cet exposé est le fruit du travail de groupes nationaux composés de représentants de l'administration centrale et des services déconcentrés (DDASS/DRASS). Il revêt trois objectifs plus spécifiques qui sont : le recensement et l'analyse des pratiques existantes en matière de mutualisation, la promotion de bonnes pratiques et la proposition d'expérimentations. Il est à noter que toutes les régions ne sont pas au même niveau en matière de mutualisation, certaines régions comme le Nord-Pas-de-Calais, le Limousin, l'Auvergne ayant mutualisé la majorité de leurs fonctions supports. Les groupes de travail ont dû aussi définir la mutualisation, ce qui se traduit de la manière suivante : « Face à la difficulté de retenir une acception unique au terme de mutualisation, il ressort un consensus de ce groupe ; la généralisation d'UO uniques régionales pour les fonctions supports en 2009 doit constituer la perspective de chacun des groupes de travail, même si elle n'épuise pas l'ensemble des aspects de la mutualisation ».

Les groupes de travail ont produit chacun un rapport par fonction support sur un modèle qui fait apparaître : l'état des lieux et le recensement des pratiques, les bénéfices attendus de la mutualisation, les freins et les leviers d'action, les pratiques à promouvoir et préconisations de mise en œuvre.

Cette méthodologie basée sur le retour d'expériences permet de mettre en avant certaines caractéristiques essentielles, tout en présentant les méthodologies locales.

Trois leviers essentiels, facteurs de succès, sont définis : le regroupement géographique, la constitution d'un budget unique et la volonté politique. En parallèle, des freins techniques (outils informatiques et de suivi...), des obstacles juridiques (rattachement à une UO et à une hiérarchie...) et des freins d'ordre culturels et managériaux ont été mis en avant. Pour le Comité de Pilotage mis en place, si ces derniers peuvent être en partie résolus par un accompagnement attentif des réorganisations, pour les autres un soutien de la DAGPB est nécessaire. La dimension temporelle est aussi précisée, elle laisse apparaître des délais entre la décision par les CTRI et la mise en œuvre opérationnelle. Cette temporalité laisse apparaître le fait que les effets de la mutualisation et de ses

réorganisations ne sont visibles qu'au minimum un an après leurs mises en oeuvre. Les groupes de travail précisent que différents modèles de mutualisation peuvent être avancés. En résultent des modèles qui peuvent être diffusés à condition d'être adaptés aux spécificités régionales.

Le contexte national doit être complété par l'analyse de la situation locale.

1.2 Le contexte local : vers une mutualisation voulue et contrainte

Au regard de la description de la situation des services au chef-lieu de la région de Franche-Comté, il est possible de dégager quels sont les facteurs qui incitent et/ou contraignent les directions des entités à entrer dans une démarche de mutualisation de leurs fonctions supports.

Après étude de la situation territoriale, largement basée sur l'observation lors du stage, l'étude de documents et la lecture des rapports réalisés par l'IGAS (Inspection Générale des Affaires Sociales) lors de sa mission d'inspection des deux entités du chef-lieu de région à l'automne 2007, prévue dans son programme annuel, et la réalisation d'entretiens sur le terrain, il apparaît que ces facteurs s'inscrivent dans quatre dimensions. La première tient au regroupement géographique au chef-lieu des deux structures (1.2.1), la deuxième des moyens humains fragilisés et fragilisateurs (1.2.2), la troisième d'une conscience de la nécessité de réorganiser les structures (1.2.3) et de l'expérimentation d'une mutualisation inachevée des services informatiques (1.2.4).

1.2.1 Un regroupement géographique des deux structures du chef-lieu de région

Depuis l'été 2003, la DDASS du Doubs, la DRASS de Franche-Comté et l'Agence Régionale d'Hospitalisation (ARH) de Franche-Comté occupent les mêmes locaux d'un des bâtiments du site « La City » à Besançon. Le facteur clef de réussite : regroupement des entités dans les mêmes locaux est donc rempli.

Ainsi, il est nécessaire d'étudier la première démarche de mutualisation qui a précédé le regroupement sur le même site et qui se caractérise par de grandes ambitions avortées (A). Il conviendra ensuite de s'intéresser à l'organisation des deux structures en terme de fonctions supports jusqu'à fin 2007 (B).

A) Un important travail préparatoire au regroupement : des ambitions avortées

La description succincte et non exhaustive de la première démarche de mutualisation et de sa méthodologie va être opérée ici afin de pouvoir étudier plus avant dans le déroulement de la réflexion les conséquences sur le processus actuel de mutualisation relancé fin 2007.

Afin de préparer le regroupement des deux directions, des travaux préparatoires ont été lancés et ceci dès 1999 ; le champ de circonscription de la mutualisation portait à l'époque uniquement sur les deux entités du chef-lieu. Un état des lieux basé sur le recensement des activités a été opéré afin de dégager quelles missions pouvaient être mutualisables et celles qui ne pourraient l'être. L'ensemble des agents des deux directions a été largement associé afin de constituer une force de proposition pour la future réorganisation. Cette démarche conduite par les directeurs adjoints de l'époque s'était appuyée sur les travaux réalisés à Orléans et Clermont-Ferrand. Une projection tentant de visualiser la prochaine occupation des locaux avait été réalisée sur la base d'un emménagement par services thématiques et non par entités juridiques DDASS/DRASS. Une étude commandée par les services préfectoraux de l'époque a été menée afin de présenter la pertinence d'un regroupement entre les services de l'administration de la santé et de ceux de l'administration du travail. Cette analyse conduite par un consultant extérieur concluait : « qu'il était plus opportun, dans une logique de métier et d'organisation budgétaire par BOP, d'envisager le rapprochement de deux directions d'un même ministère ».¹⁵ Selon le directeur adjoint de la DDASS du Doubs qui a quitté ses fonctions en juillet 2008 et qui a successivement été directeur adjoint de la DRASS puis de la DDASS « nous avons de grandes ambitions, nous voulions même faire un budget unique pour les deux entités ». A la question de savoir pourquoi ces ambitions nourries lors de la première démarche n'ont pas abouti, l'avis de l'ensemble des personnes rencontrées rejoint les constatations des rapports de l'IGAS concernant la volonté politique forte des deux directeurs (étant le second élément de réussite pour l'aboutissement de la démarche). « Il semble que ce dernier élément ait fait défaut ».¹⁶ Les rapports IGAS soulignent ce non aboutissement « malgré l'engagement des agents concernés ».¹⁷ L'emménagement dans les mêmes locaux a tout de même conduit au transfert au niveau régional, des éléments budgétaires nécessaires à la gestion des locaux (gestion de la location immobilière, de l'électricité...).

Il convient aussi de s'interroger sur les conditions d'organisation.

¹⁵ LECONTE T., Dr VIENNE P. (IGAS) : *Le contrôle de la DDASS du Doubs : état des lieux et perspectives d'évolution* p 14 et LECONTE T., Dr VIENNE P. (IGAS) : *Contrôle de la DRASS de Franche-Comté : état des lieux et perspectives d'évolution* p 16

¹⁶ Idem : du même auteur que la référence précédente

¹⁷ Idem : du même auteur que la référence précédente

B) Quelle organisation pour les fonctions supports fin 2007 ?

Sans reprendre le descriptif complet par fonction et par entité une brève synthèse de l'organisation est nécessaire pour comprendre le cheminement de la démarche qui sera menée en vue d'un nouvel essai de mutualisation.

Au niveau de la DRASS, les services d'administration générale se trouvent sous l'égide d'un inspecteur principal qui travaille en étroite collaboration avec un inspecteur et un Responsable Informatique et Organisationnel (RIO). Pour la DDASS l'encadrement est assuré par un inspecteur. Les ressources humaines sont de part et d'autre organisées autour d'une cellule dédiée, qui se compose pour la DRASS d'un agent de catégorie B à temps plein et un agent de catégorie C en congé de longue maladie, pour la DDASS de deux agents de catégorie C soit 1.8 ETPT (Equivalent Temps Plein Travaillé). Pour les cellules financières deux agents sont affectés pour la DDASS (1 ETPT B et 1 EPTT C). Pour la DRASS, trois agents de catégorie C. La documentation ne comporte plus d'agent depuis le départ à la retraite de l'agent de la DRASS qui assurait cette mission. La Cellule Régionale de Formation Continue (CEREFOC) est animée par 0.8 ETPT agent de catégorie B et dispose de référents en DDASS qui sont chargés d'autres missions. Au niveau de la logistique et de l'accueil, depuis le départ fin 2006 de l'agent DDASS, une partie des missions a été reportée sur les deux agents de catégorie C de la DRASS qui y sont affectés à plein temps (courrier...) mais aussi sur l'agent de catégorie B de la cellule financière de la DDASS (suivi du parc automobile, gestion des fournitures,...). L'accueil est assuré à parts égales entre les agents dédiés des deux entités juridiques. La DRASS se trouve ainsi prestataire de services pour la DDASS. Le service informatique sera décrit plus particulièrement du fait de sa spécificité.

Pour compléter l'étude, il est indispensable de s'intéresser au facteur des moyens humains.

1.2.2 Des moyens humains fragilisés et fragilisateurs

Quelle que soit l'entité dans laquelle l'analyse est effectuée, il est observé que les moyens humains sont une ressource sous tension (A) et un facteur de fragilisation des services (B).

A) Les moyens humains : une ressource sous tension

Une première constatation faite par l'ensemble des responsables des deux entités est le manque d'attractivité dont souffre la région, les rapports de l'IGAS reprennent aussi

ce constat. Entre 2003 et 2007, la DDASS enregistre une baisse de ses effectifs de 2%¹⁸ et une augmentation de ses ETPT du même ordre. Pour la DRASS, la baisse des effectifs autorisés et réalisés est très marquée. Entre 2005 et 2007 la baisse est de 3.3% mais de 6.6% sur la période 2003/2007. Il en va de même pour les ETPT réalisés : une baisse de 1.9% de 2005 à 2007 mais de 13% pour la période 2003/2007. A ceci s'ajoutent les absences pour maladie qui sont, au regard des personnes interrogées de part et d'autre, un problème crucial de la gestion des ressources humaines et contraignent très fortement l'organisation des services d'autant plus que ce phénomène est imprévisible. Les chiffres pour la DDASS font apparaître un nombre de jours de congés de maladie ordinaire passant de 444 en 2004 à 599 en 2006. Pour la DRASS ce même chiffre passe sur la même période de 364 à 681. A ceci s'ajoute un turn-over d'environ 20% des effectifs. Le recrutement de contractuels se fait de plus en plus marqué et consommateur de temps par les procédures qu'il nécessite. L'ensemble de ces éléments marque une fragilisation des moyens humains ce qui en fait une ressource sous contrainte et un facteur qui tend à fragiliser les organisations.

Cette gestion en flux tendu se répercute sur l'organisation des services.

B) ...qui fragilise les organisations

Il résulte de ce fait une situation qui fait reposer la gestion de l'ensemble des fonctions supports sur un nombre limité d'agents. C'est ainsi, que la direction régionale précise que l'ensemble du dispositif régional de la paie ne repose que sur un seul et même agent. Le directeur de la DDASS constate que les compétences en termes de fonctions supports sont rares. Pour l'ensemble des personnes rencontrées c'est un facteur d'insécurité maximal, des pans entiers de processus et de procédures ne reposant que sur un nombre limité d'agents.

C'est justement ce qui va conduire début 2007 le directeur de la DDASS à solliciter la DRASS pour trouver des solutions communes devant l'impossibilité d'assurer certaines missions après le départ de l'agent logistique de la DDASS. Cette situation conduit l'ensemble des personnes à constater la nécessité d'une réorganisation des services.

1.2.3 La conscience de la nécessité de se réorganiser appuyée par la mission IGAS

¹⁸ L'ensemble des chiffres cités est issu des deux rapports IGAS cités dans les références précédentes

Sans rappeler l'ensemble des constatations mises en avant par les rapports de l'IGAS, les deux entités font l'objet de remarques communes. Celles-ci concernent notamment la politique d'achat, le management de la performance (les difficultés de mise en œuvre du pilotage des BOP régionaux, le contrôle de gestion qui tarde à se déployer), la mise en place tardive du contrôle interne comptable.

Lors des entretiens les personnes interrogées, quelle que soit leur position hiérarchique, affichent leur vision de la nécessité de réorganiser les structures. Au fait que les processus ne sont pas sécurisés s'ajoute le fait que les pratiques ne sont pas harmonisées. Les services financiers expliquent qu'avant un premier travail avec le contrôleur de gestion, les imputations budgétaires n'étaient pas réalisées de façon identique dans la nomenclature. Le directeur départemental souligne ainsi le fait que lorsque des agents quittent leurs fonctions ils partent avec leurs savoirs et la mémoire entière d'un service. La nécessité pour lui de mettre en place des fiches de procédures est donc impérieuse même s'il rappelle que ceci ne remplacera pas les périodes de « tuilage » entre l'agent quittant ses fonctions et son successeur. La mise en place d'une politique visant à organiser l'anticipation des départs apparaît donc aux responsables comme une nécessité.

Pour un grand nombre d'interviewés des doublons existent entre les deux niveaux (par exemple, chaque entité a réalisé une note de service différente afin de présenter aux agents le système de validation de services). Pour les personnes rencontrées, « il n'est pas incohérent, bien au contraire, de mutualiser, si nous faisons les mêmes choses à deux bureaux l'un de l'autre, certes avec quelques différences, il est logique de se regrouper et de trouver une nouvelle manière de faire ». Chacun y trouve un intérêt : « je serai déchargé de certaines tâches et pourrai me consacrer à d'autres ».

Les rapports IGAS soulignent les difficultés des services déconcentrés à s'approprier les logiques de la LOLF. En ce sens, les responsables et notamment les directions prennent l'exemple du contrôle de gestion. Pour mettre en œuvre ce nouveau dispositif, il faut du personnel qualifié pour ce nouveau dispositif. Compte tenu des contraintes actuelles la mutualisation apparaît comme une des solutions pour y parvenir. A ceci doit s'ajouter la remarque des services centraux et de certains responsables des services déconcentrés francs-comtois qui expliquent que la logique du contrôle de gestion dans son optique « lolfienne » induit la mutualisation.

La nécessité de la rationalisation est mise en avant par les agents rencontrés : « nous n'avons plus les moyens ni humains, ni financiers, de fonctionner comme avant ».

L'ensemble de ces éléments ainsi que la mise en avant de certains disfonctionnements conduisent les acteurs à souhaiter et à subir la logique qui vise à mutualiser leurs fonctions

Même si, comme ce sera précisé ultérieurement, les notions de mutualisation et de régionalisation sont deux éléments complètement distincts pour les acteurs francs-comtois, la régionalisation de la paie au 1^{er} janvier 2008 peut être vue comme un incitateur à la mutualisation. Ce dispositif était déjà appliqué dans d'autres régions avant 2008. La régionalisation de la paie consiste en une saisie de la paie, des autres dépenses du titre II, et de l'ensemble des données pour les DDASS et le niveau régional, par la DRASS. Sur le BOP 124 ceci conduit à la suppression des UO départementales pour le titre II et des subdélégations y correspondant. La préparation administrative des dépenses continue à s'effectuer au niveau départemental mais la trésorerie générale n'a pour interlocuteur que la DRASS.

Pour finir d'exposer en quoi la situation locale peut être un facteur de mutualisation, il faut se pencher sur la situation des services informatiques.

1.2.4 Les services informatiques : une mutualisation inachevée

A l'entrée dans les mêmes locaux en 2003, les services informatiques de la DDASS et de la DRASS ont été réunis dans la même partie du bâtiment. Le dépannage et l'assistance aux utilisateurs ont été mutualisés, ceci permet la désignation d'agents référents par application. Composé de quatre agents de la DRASS (dont le RIO) et de deux agents de la DDASS, les services informatiques sont les seuls à faire l'objet d'une convention entre les deux entités juridiques, celle-ci date du 29 mars 2005 et a été modifiée le 15 juin de la même année. Elle a donné suite à une note conjointe des deux directions le 1^{er} juillet 2005 afin de préciser l'organisation des services. Depuis mars 2005, il n'y a plus qu'un seul RIO pour les deux structures qui exerce l'autorité fonctionnelle sur l'ensemble des agents bien que ces derniers restent sous la responsabilité hiérarchique de leurs directeurs respectifs. Chaque direction a gardé un budget propre géré distinctement par un agent de chaque entité mais une définition commune de configuration a été menée du fait de la présence des mêmes besoins techniques.

L'exemple du service informatique qui doit certes voir sa mutualisation achevée constitue un facteur indéniable sur le chemin de la mutualisation.

Les rapports IGAS produisent des recommandations successives pour chaque thématique des fonctions supports en vue de leur mutualisation. Dans leurs conclusions, la recommandation est complète et claire : « Par ailleurs, compte tenu de la taille critique de la DDASS du Doubs et de la DRASS de Franche-Comté, implantées dans le même bâtiment, la mission estime qu'il est nécessaire de procéder à la mutualisation complète et effective des fonctions supports des deux directions pour sécuriser et professionnaliser

ces services et dégager, dans la mesure du possible, des marges de gestion au profit de la mise en œuvre des politiques publiques ». ¹⁹

Il est donc possible de constater que parallèlement à un environnement national incitant à la mutualisation, l'environnement local, largement dépendant du niveau national comme par exemple en matière d'effectifs, est un facteur qui induit certains acteurs à s'engager volontairement dans la mutualisation mais aussi à s'y contraindre.

Après avoir précisé quels pouvaient être les moteurs de la mutualisation, il est indispensable d'apporter une définition de ce terme au regard des acteurs francs-comtois. En effet, un ensemble de facteurs induisent la mutualisation, mais vers quelle mutualisation ?

1.3 Qu'est ce que la mutualisation ? Un accord des acteurs sur la notion

Au vu des entretiens, il est possible de mettre en évidence une définition du concept de mutualisation pour les acteurs locaux (A), parallèlement c'est aussi l'opportunité de s'interroger sur la présence d'éventuelles ambiguïtés sur l'acception du terme (B), ceci a enfin permis de mettre en exergue une caractéristique des fonctions supports : des services mal connus (C).

A) Définition de la mutualisation

Les données recueillies font apparaître une triple dimension de la notion de mutualisation. Une première concerne la dimension de mise en commun, la deuxième s'axe sur les compétences alors que la troisième relève de l'ordre des buts qui sont visés.

Il s'agit donc « de mettre en commun des moyens, d'échanger des pratiques, de regrouper deux ou plusieurs services sur le même thème, les mêmes missions, de regrouper les personnes qui font le même travail sur un même site, de partager, d'avoir une approche commune des activités des services. ». Mais c'est aussi et surtout pour les acteurs : « Etre plus fort en équipe que seul et travailler mieux ensemble, mettre en commun nos connaissances, nos compétences, nos technicités, nos matières grises, un réseau qui fonctionne mieux avec une répartition des tâches, mettre en synergie des compétences sur des domaines communs. » La dimension des buts se caractérise par :

¹⁹ LECONTE T., Dr VIENNE P. (IGAS) : *Le contrôle de la DDASS du Doubs : état des lieux et perspectives d'évolution* p 44 et LECONTE T., Dr VIENNE P. (IGAS) : *Contrôle de la DRASS de Franche-Comté : état des lieux et perspectives d'évolution* p 49.

« Etre plus efficace, faire des gains et des économies d'échelle, faire les mêmes choses avec moins de personnel, avoir une meilleure efficacité et diminuer les coûts pour être en parfait accord avec la logique de la RGPP. »

La mutualisation est aussi définie par le directeur départemental comme une restructuration, une recombinaison à caractère participatif et non hiérarchique.

La mutualisation pour les acteurs n'est surtout pas une régionalisation c'est-à-dire un « rapatriement » de l'ensemble des fonctions supports à l'échelon régional. Ceci se trouve renforcé par la réponse des responsables de la DAGPB : « La mutualisation ne veut pas dire régionalisation, il peut y avoir le développement de pôles ressources. »

Cette définition correspond donc à une mutualisation verticale c'est-à-dire à une mutualisation entre des structures d'un même ministère d'un niveau départemental et régional.

B) Des ambiguïtés sur l'acceptation du terme ?

Il apparaît donc nécessaire de s'interroger afin de savoir si cette définition correspond bien au même esprit de façon intégrale à celle mise en avant par les groupes nationaux qui ont travaillé sur la mutualisation. L'accord est-il parfait ? Une seconde ambiguïté ne se trouve-t-elle pas dans les buts de la mutualisation qui font apparaître la notion de diminution des effectifs ? Sur ce terrain il est bien moins certain que l'accord des acteurs soit le même.

C) Les fonctions supports : la mise en évidence d'une caractéristique non perçue

Les questions posées aux agents quelles que soient leurs catégories hiérarchiques ont permis à ces derniers d'insister sur l'importance des fonctions supports. Pour eux, les missions de ces services sont mal connues, surtout par l'extérieur. Elles sont pourtant indissociables de la possibilité pour les autres services de mener à bien les politiques sanitaires et sociales dont ils ont la responsabilité. Pour certains agents « les fonctions supports ne se mettent pas assez en avant ». Dans ce cadre, le directeur départemental insiste sur le fait que les fonctions supports sont un appui aux autres services. Mais pour les acteurs interrogés, en matière de mutualisation des fonctions supports, il ne semble pas exister de spécificités particulières à l'administration sanitaire et sociale.

La définition de mutualisation faisant référence à la notion des buts érigés à cette démarche, il est donc nécessaire de se pencher plus avant sur les attendus de ce processus.

1.4 Les attendus de la mutualisation

Ces attendus peuvent donc être précisés au niveau général (1.4.1), au niveau des agents (1.4.2) et au niveau du CTRI de Franche-Comté (1.4.3).

1.4.1 Les attendus généraux

D'une manière générale, les attendus de la mutualisation sont revêtus d'une dimension économique sans équivoque. Les notions largement évoquées de gains de productivité, d'économie d'échelle, de rationalisation des moyens l'attestent. Dans un contexte de ressources contraintes, l'objectif de rationalisation des organisations est plus que primordial. Mais, la dimension économique au sens strict dépassée, les responsables attendent de la mutualisation et de ces gains en moyens humains et financiers, la possibilité d'un redéploiement en direction des autres services. Il s'agit donc de pouvoir recentrer l'activité des services sur leur cœur de métier : la mise en œuvre des politiques sanitaires et sociales. Ce recentrage sur les missions propres doit se faire au profit des usagers et des citoyens comme le précisent plusieurs personnes interrogées, ceci correspond pour les acteurs à l'esprit de la LOLF. En ce qui concerne les redéploiements, ceux-ci ne sont pas toujours très facilement identifiables. Pour certains acteurs locaux, compte tenu de la taille critique des deux entités et des moyens humains limités, le redéploiement de personnel issu des fonctions supports vers les missions premières des DDASS et des DRASS apparaît difficile.

Des attendus en termes de professionnalisation des agents des fonctions supports sont aussi avancés.

A ces attendus, s'ajoutent ceux plus spécifiques des agents des services des fonctions supports, qui peuvent aussi rejoindre les demandes mises en évidence par les groupes de travail du niveau national.

1.4.2 Les attendus des agents

Il ressort des entretiens avec les agents que ces derniers attendent des actions concrètes et pratiques qui facilitent leur quotidien et qui allègent leurs tâches, un agent précise « j'attends la gestion commune des fournitures ». Cet aspect matériel rejoint une attente du directeur départemental qui précise : « disposer de quelque chose de pratique et de pragmatique ». Les agents attendent des avancées qui ne sont pas forcément de

grande envergure. Certains souhaiteraient la création d'un budget unique afin de faciliter la gestion au quotidien.

Ces attendus matériels sont couplés à des attentes sécuritaires afin que les processus soient mieux garantis et que moins de missions ne reposent que sur quelques personnes.

Il faut aussi exposer les attendus du CTRI afin de voir si ceux-ci se rejoignent.

1.4.3 Les axes de mutualisation retenus par le CTRI

Le CTRI de Franche-Comté s'est positionné sur la démarche de mutualisation lors de sa séance du 11 décembre 2007. Comme il a été précisé précédemment, le directeur départemental de la DDASS du Doubs a sollicité la DRASS car, suite au départ de l'agent qui occupait des fonctions logistiques, il n'était plus en mesure de ce fait d'assurer certaines tâches. Ceci a été l'occasion pour le directeur régional de relancer le processus de manière générale. Un travail préparatoire a donc suivi afin de présenter le projet au CTRI de décembre 2007. Deux inspecteurs en ont été plus particulièrement missionnés par la direction de la DRASS. Ces derniers ont travaillé en étroite collaboration avec l'inspecteur de la DDASS du Doubs en charge des fonctions supports.

La position commune adoptée par le CTRI assigne les buts suivants à la démarche : « assurer une polyvalence des équipes sur certaines fonctions critiques, pour sécuriser les procédures, faire des économies d'échelle sur certaines activités, anticiper les départs en retraite des prochaines années et intégrer de nouvelles tâches et compétences ».

Ceci permet de mettre en évidence que les buts de la mutualisation attendus par le CTRI sont en parfaite adéquation avec les facteurs qui ont conduit les instances sur le terrain de la mutualisation. Les besoins sécuritaires, la contrainte des moyens humains, l'intégration de nouvelles activités, les recommandations des missions IGAS se trouvent donc compilées dans ces quatre objectifs. Dans leurs rapports la mission IGAS précise : « La mission estime que la mutualisation complète des fonctions supports devrait favoriser la professionnalisation des agents et sécuriser les procédures mises en œuvre. »²⁰.

²⁰ LECONTE T., Dr VIENNE P. (IGAS) : *Le contrôle de la DDASS du Doubs : état des lieux et perspectives d'évolution* p 15 et LECONTE T., Dr VIENNE P. (IGAS) : *Contrôle de la DRASS de Franche-Comté : état des lieux et perspectives d'évolution* p 17

La dimension de la professionnalisation des agents est présentée et sera approfondie plus spécifiquement. D'autre part, ces quatre orientations correspondent aussi aux attentes des agents, même si au niveau du CTRI il s'agit d'une position plus stratégique qu'opérationnelle.

Enfin, le CTRI, précise les grandes lignes des modalités de travail qui devront être utilisées pour mener le processus de mutualisation, celles-ci seront reprises en deuxième partie. Il conclut le point « Mutualisation des fonctions supports » de l'ordre du jour par : « Le CTRI approuve à l'unanimité la démarche et émet la volonté que l'ensemble des DDASS participent dès le lancement des travaux ».

Quels que soient les facteurs qui peuvent conduire les acteurs à entamer un processus de mutualisation, pour les personnes interrogées, cette dernière doit apporter une plus-value par rapport à la situation initiale. Une personne rencontrée précise : « tout favorise la mutualisation ».

2 Un processus relancé sans la présence d'une réelle opportunité ?

Cette deuxième partie va consister en une analyse du processus et à définir les conditions de réussite de la démarche de mutualisation.

Un premier point sera consacré à l'analyse de la volonté : de la réticence à la mobilisation des acteurs (2.1), Le deuxième s'intéressera au pilotage de la démarche qui est dynamique mais à formaliser davantage (2.2). Le troisième étudiera le processus en termes de questionnement des pratiques professionnelles (2.3). Le dernier analysera l'opportunité de la relance du processus compte tenu de l'impact des réformes actuelles, ceci peut être envisagé en termes de freins au changement et de l'impossible projection dans l'avenir (2.4).

2.1 De la réticence à la mobilisation

Nous essaierons de démontrer ici quelle est l'implication et la volonté des agents à mettre en œuvre le processus de mutualisation compte tenu du poids du passé (2.1.1), du processus relancé fin 2007 qui est un pourvoyeur d'attentes (2.1.2) et de la dynamique des agents (2.1.3).

2.1.1 Le poids du passé

Pour l'ensemble des acteurs francs-comtois interrogés, l'évocation du terme mutualisation renvoie systématiquement au passé et à la première tentative de mutualisation.

L'échec de la première mutualisation est donc encore plus que présent dans l'esprit des personnes et apparaît comme partie prenante dans la nouvelle démarche. Il s'agit d'analyser les conséquences et les effets de cette démarche sur la réactivation actuelle de la même procédure.

L'ensemble des propos recueillis fait apparaître : « une opportunité manquée, une chance non saisie lors de l'emménagement dans les mêmes locaux ». Mais ceci renvoie à une problématique plus vaste. Le processus lancé en 2003 a mobilisé les agents qui s'y sont fortement investis, il a de ce fait créé de fortes attentes. L'investissement suscité notamment par de larges options s'est fait sans pouvoir aboutir. Il en ressort pour les responsables que les agents ont été : « échaudés, ils ont été frustrés, ils peuvent en être démobilisés ». Les paroles des agents eux-mêmes vont dans le même sens : « Mêmes

causes, mêmes effets, quel enthousiasme à recommencer ! », « Dommage que le projet n'aboutisse pas, on travaille dessus depuis tellement d'années. Les démarches ont commencé depuis dix ans quand même. », « Aujourd'hui on se fait moins d'illusions ». Pour le Secrétaire Général de la DRASS, « La mutualisation est un « serpent de mer » depuis 2003. ».

Ce passé fait que la confiance des agents a été profondément atteinte ainsi que la crédibilité des structures. Ceci met en évidence plus que jamais la nécessité de s'assurer de la volonté politique avant de mener une réforme.

De manière générale, certains agents précisent : « On ne sait plus quoi penser » mais ceci est également lié au contexte des réformes comme nous le verrons plus avant. Mais comme nous le préciserons, si ce climat n'est pas un frein à la relance du processus, c'est pourtant un élément qui est imbriqué à la démarche et dont les décideurs doivent tenir compte lors de la relance du processus.

2.1.2 Un processus réactivé fin 2007 pourvoyeur d'attentes

Ce paragraphe s'efforcera de démontrer en quoi, le processus par sa méthodologie a suscité un investissement, une mobilisation et donc en retour fait naître des attentes. Ce travail se réalisera par le biais de la présentation du pilotage, des outils employés et des étapes définies (A), des acteurs (B) et de la communication (C).

Comme l'a voulu le CTRI, le périmètre de la démarche a été fixé au niveau interdépartemental même si dans la réalisation opérationnelle la prégnance de la réalisation des actions s'oriente sur le chef-lieu et fait naître des options interdépartementales.

A) Le pilotage, les outils employés et les étapes

La relance de la démarche et les grandes lignes de la méthodologie ont été actées par le CTRI du 11 décembre 2007. Ce dernier désigne l'inspecteur de la DRASS pour en assurer le suivi.

La méthodologie retenue est la même que celle utilisée en 2003 de manière générale. Elle prévoyait, après un premier travail effectué entre la DRASS et la DDASS du Doubs, le lancement de la démarche lors d'une réunion commune (le 14 décembre 2007) de tous les agents des services généraux du site de « La City », la mise en place de groupes de travail thématiques qui se sont réunis de janvier à avril 2007. Un groupe a été consacré aux ressources humaines, à la formation et la documentation. Un deuxième a articulé son travail autour des finances et de la logistique (celui-ci s'est scindé en deux parties pour certains travaux compte tenu de l'ampleur de son champ d'action). Le dernier groupe uni

thématique s'est consacré à l'informatique. Trois réunions par sous-groupes ont été menées. La première avait pour objectif de réaliser un état des lieux partagé qui permettait de pointer les forces et faiblesses des organisations. Celui-ci se basait sur un recensement des activités et missions avec leur valorisation en ETPT. Il n'a pas toujours été évident, dans les structures de petite taille, de multiples tâches étant confiées aux agents. Les modèles de préconisation des groupes de travail nationaux ont servi de base comme l'explique l'inspecteur de la DRASS. Le niveau de mutualisation déjà engagé était explicité lorsque c'était le cas. La deuxième réunion ciblait les axes de rationalisation et de redéploiements. Un important travail a été réalisé afin de définir ce qui était mutualisable. Une distinction a pu être opérée entre les actions immédiatement mutualisables, celles qui demandaient plus de temps et de réflexion et celles qui ne feraient pas l'objet d'une mutualisation. La définition du champ est essentielle, elle conditionne le processus mis en œuvre. Pour les acteurs, « tout le travail et le processus dépendent de ce que l'on veut mutualiser ». La troisième réunion visait à faire des propositions à l'intention du CTRI. A l'issue de ce travail, qui a largement monopolisé les agents et les responsables, une synthèse des travaux a été réalisée afin d'être présentée au CTRI avant la période des congés d'été 2008 pour une mise en œuvre des propositions retenues à l'automne et/ou au début 2009. Celle-ci présentait différents scénarios et leurs impacts par thématiques ainsi que des propositions pour le site « La City » et des options interdépartementales.

Ce dispositif a mobilisé dans la durée, certains précisent : « On s'est beaucoup investi et parfois au détriment d'un autre travail ». Les attentes afin de voir une réalisation concrète aboutir sont donc de grande envergure. Il est nécessaire de préciser quels sont les acteurs qui sont parties-prenantes de ce processus.

B) Les acteurs

Les directions des entités juridiques et le CTRI sont donc les acteurs essentiels du processus en termes de décision. Pour ces derniers et l'ensemble des responsables de catégorie A, dans ce projet le management ne pouvait être que participatif, « l'association des agents était la base du travail », « aucun appel à l'extérieur n'a été opéré, nous voulions que ceci vienne de l'intérieur car il s'agit de faire travailler les personnes ensemble ». La démarche est donc menée sans recours à un regard extérieur. Certaines personnes précisent : « ce n'est pas dans notre culture ». La possibilité de prendre du recul sur la démarche et d'avoir un œil « neuf » non impliqué n'est donc pas exploitée.

C) La communication

Afin de conduire le processus, la communication à destination des acteurs s'est faite par l'utilisation des moyens classiques. Ainsi, une des premières étapes a consisté en une présentation de la démarche aux Comités Techniques Paritaires (CTP) respectifs des deux entités. Les informations ont ensuite été relayées lors des Comités de Direction (CODIR) des deux structures. Les réunions de service ont aussi constitué un relais pour la diffusion de l'information.

Ainsi, cette démarche par l'ampleur du travail demandé, par l'engagement des agents pour conduire les travaux et par sa diffusion a fait naître des attentes de résultats. Mais il est surtout nécessaire et indispensable de s'interroger sur la volonté des agents à entrer dans cette démarche de mutualisation.

2.1.3 Une volonté et une dynamique certaine de la part des agents : entre « obéissance » et intérêt

Lors des entretiens avec les agents des fonctions supports, il apparaît que leur dynamique repose sur trois éléments qui se combinent, la dynamique du suivi hiérarchique (A), un bénéfice à tirer (B) mais surtout une volonté d'avancer (C), ce dernier élément étant essentiel.

A) La dynamique du suivi hiérarchique

Lors des entretiens, les agents expliquent qu'ils ont le sentiment que même s'ils n'étaient pas d'accord ils n'auraient pas le choix. Ils précisent : « les responsables décident, nous, nous suivons ». Cet élément peut être corrélé à leur rôle participatif voulu dans la démarche. Ainsi, les agents spécifient « On sait bien que si les directeurs ou les responsables veulent faire autrement nos propositions ne seront pas retenues ».

Là aussi, les discours nationaux qui annoncent la diminution de nombre de fonctionnaires ont sûrement un rôle essentiel dans cette analyse.

B) Un bénéfice à tirer

Pour certains agents le lien avec les facteurs qui peuvent les pousser à mutualiser se fait directement. La lourdeur des tâches confiées peut être liée à leur multiplicité pour certains agents ; les besoins sécuritaires mobilisent et attestent de leur volonté de mutualiser pour répondre à cette situation qu'ils souhaitent voir évoluer. Un agent précise : « au début j'étais un peu réticent mais j'ai très vite vu mon intérêt ».

L'élément le plus déterminant reste la volonté des agents d'avancer.

C) ... mais surtout la volonté d'avancer

Les agents ont exprimé lors des entretiens leur volonté de voir mutualiser leurs activités. Certains spécifient : « nous, on voudrait tout mutualiser », « c'est la hiérarchie qui nous empêche d'aller plus loin ».

Cette volonté des agents va de pair avec la volonté des responsables qui eux aussi manifestent le souhait de voir cette démarche aboutir et se concrétiser. Ceci est aussi à relier aux habitudes de travail. En effet, certains agents expliquent qu'ils s'entraident régulièrement, qu'ils ont l'habitude de s'échanger des informations et de chercher ensemble des solutions aux problèmes rencontrés même si ensuite chacun les règle dans son entité. Cette manière de faire selon les agents dépend surtout des personnes et n'est pas formalisée. Cette volonté est aussi liée au travail des groupes réseau, comme par exemple le groupe gestion des ressources humaines qui est pour les agents un grand appui : « heureusement que l'on a ceci ».

Lors des entretiens, une des questions visait à savoir comment les personnes percevaient la volonté de mutualiser de leurs homologues de l'autre entité mutualisante. Pour les personnes ayant exprimé un avis, il en ressort : « je pense que les agents de l'autre entité le veulent aussi, en tout cas au vu du climat des réunions c'est l'impression que j'en ai ». Notons toutefois que beaucoup de personnes n'exprimaient aucun avis.

Les directeurs interrogés sur la position des agents précisent : « il n'y a pas d'opposition des agents, personne n'est arc-bouté sur des positions ».

Cette volonté d'avancer et de mutualiser est donc un levier fort et essentiel sur lequel il est indispensable que les décideurs s'appuient. Cette volonté est un des déterminants essentiels pour la réussite d'un tel projet.

Après avoir étudié la mobilisation des acteurs, il faut maintenant s'intéresser aux conditions de pilotage dans lesquelles cette volonté de mutualiser a été conduite.

2.2 Un pilotage dynamique à formaliser davantage

Cette partie va se vouer à essayer d'analyser le pilotage qui a été mis en œuvre autour du processus de mutualisation afin de le mener à bien. La volonté affirmée, mais pas toujours bien identifiée, des directeurs sera analysée (2.2.1). Ce pilotage se caractérise par le fait qu'il est croisé mais non formalisé (2.2.2). C'est aussi l'occasion de mettre en avant la complémentarité des agents (2.2.3). Il révèle aussi l'IASS comme le

cœur du dispositif (2.2.4). La communication classique mais non commune est aussi un déterminant essentiel en termes de réalisation de ce pilotage (2.2.5).

2.2.1 Une volonté des directeurs affirmée mais pas toujours bien identifiée

La volonté des directeurs affirmée par des discours et des actes (A) semble ne pas toujours être bien identifiée par les acteurs (B).

A) Les signes d'une volonté affirmée

Les directions affirment conjointement être partantes pour s'inscrire dans le processus de mutualisation. La relance du processus après un travail préparatoire en est une preuve.

De plus, les deux directions rappellent le positionnement spécifique d'inspecteurs sur la thématique de la mutualisation. En effet, pour la direction départementale, la création en avril 2007 du poste d'inspecteur consacré aux « Ressources Humaines et Contrôle de Gestion » reprend dans la fiche de poste un axe concernant la mutualisation. L'inspecteur en charge de l'ensemble de ces missions précise : « je n'ai pas le temps de consacrer à ce projet tous les moyens qui lui seraient nécessaires, il faudrait être déchargé d'autres missions ». A la DRASS, un inspecteur a été missionné à mi-temps sur la thématique de la mutualisation depuis avril 2007 en complément d'un mi-temps consacré aux ressources humaines. Cette configuration d'organigramme peut être analysée comme un signe de la volonté des directions de s'engager pour parvenir à une organisation commune des fonctions supports. Cette configuration devrait être un facteur de réussite de la démarche, constituant un levier de part et d'autre pour une action conjointe.

Mais il est nécessaire de voir comment l'engagement directorial est perçu par le personnel des directions.

B) ... mais parfois mal identifiée par le personnel

Il ressort des entretiens que certains agents semblent mal identifier la volonté de mutualisation des directeurs. « Ils disent qu'ils veulent mais on ne sait pas bien... », « À certains moments on croit que c'est ce qu'ils veulent et à d'autres on ne sait pas ». L'étude des réflexions issues des entretiens laisse apparaître un sentiment mitigé de la part des agents, certains s'interrogeant aussi sur le fondement de cette volonté à certains moments.

Après une réflexion sur l'engagement politique dans le pilotage de ce projet, il est nécessaire de s'interroger sur son pilotage opérationnel

2.2.2 Un pilotage croisé non formalisé

L'analyse du pilotage opérationnel fait apparaître trois dimensions. La première concerne les chefs de projet identifiés et reconnus mais non désignés officiellement (A). La deuxième renvoie au pilotage en terme de dynamique de travail comme participative et source de proposition (B). Enfin, il conviendra d'analyser la position du niveau de l'administration centrale qui se révèle par une impulsion nationale sans cadrage (C).

A) Des chefs de projet identifiés et reconnus mais non missionnés officiellement par le CTRI

Si le CTRI s'est positionné sur la démarche qu'il souhaitait voir mettre en œuvre, son positionnement en termes de pilotage et de management opérationnel paraît plus flou à l'analyse et peut aussi l'être au regard des agents. En effet, le CTRI désigne un agent pour le suivi du dossier mais aucune lettre de mission émanant du CTRI ne lui est adressée. Au niveau de chaque DDASS, les directeurs ont désigné un inspecteur, (là non plus aucune lettre de mission n'appuie cette désignation), celui en charge des fonctions supports (dans des structures de petite taille, celui-ci peut cumuler un grand nombre de responsabilités : ressources humaines, RIO, ...

A l'issue des entretiens, il apparaît que les agents identifient comme chefs de projets plus particulièrement l'inspecteur principal et l'inspecteur de la DRASS. Mais chacun des agents, même s'il identifie ces chefs de projets, se positionne complètement dans son entité sous la responsabilité de son supérieur hiérarchique. Ainsi, les agents de la DDASS précisent : « nous suivons le responsable de service ». Mais pour certains agents, une nuance est apportée : « ceci manque de pilotage, on a du mal à identifier un chef de projet ». L'ensemble des agents et les inspecteurs des autres DDASS interrogés reconnaissent le travail accompli par les inspecteurs de la DRASS. L'inspecteur de la DRASS explique : « je fais les comptes-rendus et les synthèses, l'inspecteur de la DDASS du Doubs peut me venir en appui, si parfois j'oublie un destinataire ou de fournir une information, ce n'est pas du tout dans le but d'écarter qui que ce soit mais la tâche est tellement importante ».

La conduite des réunions s'est faite par un pilotage croisé DDASS/DRASS. En effet, les réunions étaient animées de manière tournante par un inspecteur de la DRASS ou par l'inspecteur de la DDASS.

Après l'analyse des entretiens il ressort qu'un grand nombre de personnes placent la DRASS comme plus investie du projet. Un agent explique : « je peux comprendre ceci, les DDASS se sentent dépossédées et donc peut-être moins investies, de ce fait la démarche repose sur la DRASS et ceci est parfois lourd à porter ». Certains acteurs des DDASS mais aussi de la DRASS ressentent une prépondérance de la DRASS dans la démarche « la DRASS a été plus pilote de la démarche ».

Ce pilotage opérationnel et le management participatif mis en œuvre engendrent une dynamique de travail participative et source de proposition.

B) Une dynamique de travail participative et source de proposition

La logique mise en œuvre pour conduire ce projet favorise en effet une dynamique de proposition. Les agents rencontrés précisent qu'ils se sentent pleinement associés et force de proposition. Le climat et la dynamique des réunions des groupes de travail font apparaître une force constructive. Les échanges sont fructueux, ceux-ci ont été voulus par les directions « conduits sans tabou », ce qui a été rappelé lors des réunions par les animateurs. Chacun met en perspective ses pratiques par rapport à celles des autres et les pratiques sont questionnées et analysées en commun. C'est ici que la force de proposition des trois autres DDASS est la plus marquée. Ces dernières ont eu une volonté d'apporter de la matière et des idées pour le champ de la mutualisation interdépartementale mais aussi pour celle du chef-lieu. L'inspecteur de la DRASS précise : « les trois autres DDASS faisaient toujours suite aux comptes-rendus et apportaient toujours leurs visions ». Il ressort des entretiens téléphoniques avec les inspecteurs de ces trois DDASS que leurs entités se sentent pleinement associées et force de proposition, de manière générale, les entités apparaissent comme intégrées à la démarche même si ceci a pu leur apparaître parfois difficile à suivre. Lors de toutes les réunions qui se sont tenues sur Besançon, toutes les DDASS ont été représentées par l'inspecteur responsable des fonctions supports ou par un agent de ses services. Très fréquemment pour certains départements c'est un binôme qui se déplaçait.

La dynamique de travail est donc très positive et s'inscrit dans des objectifs constructifs.

Il est aussi nécessaire de s'interroger sur la position de l'administration centrale dans ce processus.

C) Une impulsion nationale sans cadrage

Comme explicité en première partie, le ministère impulse la démarche par le biais de ses DNO. Les responsables de la DAGPB rencontrés expliquent qu'en effet aucune directive nationale n'est venue formaliser les processus de mutualisation. Ceux-ci

reconnaissant rester dans l'incitation par la promulgation des bonnes pratiques mais sans un cadrage afin que chaque territoire applique des recompositions en tenant compte de ses spécificités. Les responsables de la DAGPB reconnaissent être régulièrement sollicités, notamment lors des réunions mensuelles des Secrétaires Généraux, les services déconcentrés étant dans l'attente d'outils. Lors des entretiens en Franche-Comté, les responsables des entités ont expliqué qu'ils souhaitent que l'administration centrale produise une méthode pour mener ce projet. Pour eux, la fourniture d'un cadre est indispensable pour bâtir et n'est pas en contradiction avec une adaptation territoriale aux spécificités locales. La mutualisation est donc basée sur le volontariat. Au regard des acteurs de terrain, celle-ci n'est donc pas suffisamment portée par le niveau national. L'administration centrale montre-t-elle assez la plus-value de la démarche ?

La démarche de mutualisation met aussi en avant la complémentarité des agents.

2.2.3 La mise en évidence de la complémentarité des agents

Le processus de mutualisation est une nouvelle occasion de mettre en évidence la complémentarité qui existe entre les agents. Celle-ci est basée sur la nécessité de s'appuyer sur les agents d'exécution qui ont une connaissance technique des systèmes (A) mais aussi sur le fait que les cadres doivent impérativement connaître les missions précises de leurs agents (B).

A) Les agents d'exécution : une connaissance technique

Le positionnement hiérarchique fait que les agents d'exécution ont une maîtrise des outils et des systèmes. Ils se situent dans une dynamique d'action concrète et pratique. L'exemple des outils informatiques pour les services de gestion des ressources humaines et financières en est une parfaite illustration. Leur apport est indispensable pour pouvoir amener des propositions afin d'étudier les reconfigurations qui pourraient être envisagées et mises en œuvre.

Pour avoir une dynamique d'organisation, il apparaît que cette connaissance matérielle des systèmes doit être très bien appréhendée par les cadres.

B) Une nécessaire connaissance pointue des missions des agents par les cadres

Pour construire les scénarios de reconfiguration à l'intention des instances de décision, les cadres doivent se baser sur les procédures techniques mises en œuvre par les agents. De plus, au moment de finaliser les reconfigurations acceptées, comme par exemple lors de la préparation à la formalisation des pratiques en termes de logistique par

l'élaboration de conventions, les cadres ont dû mettre à plat de façon très pointue les procédures comme par exemple celles qui sont utilisées pour la réception d'une lettre recommandée.

Chacun dans son positionnement hiérarchique reconnaît avoir besoin de l'autre niveau et est conscient que pour avancer et réorganiser les structures la complémentarité et le travail en commun sont absolument nécessaires afin de réussir.

Mais cette complémentarité ne doit pas masquer le rôle essentiel des IASS en matière de réorganisation et de mise en œuvre des changements voulus par les autorités décisionnaires.

2.2.4 L'IASS au cœur du dispositif

Cette partie vise à montrer en quoi les IASS sont la cheville ouvrière du processus de mutualisation. Il convient de rappeler que quelles que soient leurs actions, celles-ci se font sous l'égide des directeurs qui définissent les grands axes de travail.

Il s'agira donc d'explicitier leur rôle de préparation dans la démarche (A), de proposition et de conseil (B) et enfin dans la mise en œuvre de la démarche sur le terrain (C).

A) L'IASS : un rôle de préparation

L'étude de la démarche montre le rôle essentiel des IASS en matière de préparation du terrain. Celui-ci est visible dans trois dimensions.

Chaque inspecteur va préparer, comme pour tout autre dossier, les éléments indispensables pour que la direction dispose des éléments nécessaires à la connaissance du dossier et ait la capacité de se positionner sur des bases concrètes et solides. Le travail de rendu compte au directeur est ici largement présent.

De plus, les IASS des différentes entités en action sont amenés à réaliser d'importants travaux entre homologues comme le montre le travail en Franche-Comté qui a visé à préparer la démarche afin que celle-ci soit soumise au CTRI. Des rencontres entre chefs de services ont eu lieu afin de poser les bases de travail. C'est à ces derniers que tout le travail d'investigation revient.

Enfin, les inspecteurs vont aussi être amenés à préparer les travaux des instances décisionnaires. Comme dans la relation avec leurs directeurs respectifs, ces derniers vont rédiger des notes et documents qui permettront au CTRI de se positionner.

A ce travail préparatoire, s'ajoute celui de proposition et de conseil vis-à-vis des directeurs et des instances de décision.

B) L'IASS : un rôle de proposition et de conseil

Les inspecteurs dans les dossiers qui leur sont confiés, comme celui de la mutualisation, vont avoir à se constituer comme force de proposition et de conseil auprès de leurs directions respectives et des comités de décision. La définition de différents scénarios de mutualisation illustre parfaitement ce rôle de proposition que les membres des instances décisionnaires attendent. L'étude faite pour chaque scénario des impacts, des rapports coûts/bénéfices atteste du rôle de conseil avec la détermination des incidences pour chaque solution proposée. Ceci permet de bien mettre en évidence la complémentarité entre les missions de préparation et celles de conseil et de proposition.

Mais, ceci ne doit pas cacher le rôle essentiel que jouent aussi les inspecteurs en termes de mise en œuvre des processus.

C) L'IASS : un rôle incontournable dans la mise en œuvre des démarches

Quels que soient leurs services d'affectation, par les missions qui leur sont confiées les inspecteurs apparaissent comme les acteurs incontournables de la mise en œuvre des processus. Une des fonctions de l'inspecteur consiste justement en la mise en œuvre des politiques, certes ici pas directement des politiques sanitaires et sociales mais de façon indirecte ils y contribuent inéluctablement. A ce rôle est combiné celui de l'animation des dispositifs, la description faite précédemment de la démarche confirme la fonction des inspecteurs dans ce domaine. De plus, les inspecteurs ont dans leurs attributions le pilotage de projets, nous avons là aussi pu en faire la démonstration. Enfin, les inspecteurs sont investis d'une mission de management. Le management allant de pair avec les chefferies de service, la mutualisation et le pilotage de celle-ci comme les dossiers transversaux des fonctions supports, font apparaître la notion de management du changement. Ce sont eux qui devront informer et convaincre non seulement les agents mais aussi les cadres des autres services ; en collaboration avec la direction, ils vont devoir faire passer les messages directoriaux et démontrer les bien-fondés de la démarche conduite. En dehors des instances de communication, comme nous allons l'analyser dans la partie suivante, les inspecteurs investis de missions transversales sont les interlocuteurs de tous les agents et de tous les cadres de l'entité à laquelle ils sont rattachés. En outre, les inspecteurs se trouvent investis de la responsabilité de la mise en œuvre des décisions prises par leurs directions et de celles actées par les instances communes de décision. Ce travail peut se révéler parfois difficile lorsque les décisions prises semblent floues, difficilement cernables. Dans le cas de la mutualisation, certains inspecteurs précisent que les conclusions du CTRI ne sont parfois pas assez claires donc difficilement interprétables ce qui peut les rendre complexes à mettre en œuvre.

Dans le pilotage de ce dispositif visant à mutualiser les fonctions supports des directions du chef-lieu, il est indispensable d'analyser la place faite à la communication.

2.2.5 Une communication classique mais non conjointe

Dans la partie réservée à la description du processus, nous avons explicité que les outils de communication ont été les canaux classiques comme les CTP, les CODIR...

Il est nécessaire de se pencher sur la manière dont la mutualisation a été présentée aux agents. Deux points essentiels sont à relever : la réunion commune de lancement animée par les deux directeurs (A) et l'utilisation de canaux identiques mais non communs (B).

A) Une réunion conjointe DRASS/DDASS du Doubs animée par les deux directeurs : un point force

Après le CTRI du 11 décembre 2007, une réunion visant à présenter l'ensemble de la démarche aux agents des services des fonctions supports de la DRASS et de la DDASS du Doubs a été organisée et animée conjointement par les deux directeurs. Ceux-ci ont rappelé leur volonté d'associer les agents. Ils ont repris respectivement les points clefs de ce processus qui se révèlent complémentaires : la volonté de mener le chantier de la mutualisation indépendamment des réformes, ce qui avait été aussi acté par les groupes de travail nationaux ; les enjeux sécuritaires ; l'engagement à répondre aux recommandations de l'IGAS ; assurer une cohérence d'ensemble pour faire face aux changements à venir ; l'importance des fonctions supports ; les contraintes pesant sur les moyens et la volonté d'aboutir pour réaliser des économies d'échelle et redéployer l'activité sur la conduite des politiques sanitaires et sociales. Les agents rencontrés reprennent de manière générale les éléments de cette présentation lorsque la question de « comment la mutualisation vous a-t-elle été présentée ? » leur est posée. Cette rencontre apparaît comme un point fort de la communication sur le processus en direction des acteurs. Un agent interrogé précise « on y a cru ». Cette action a permis d'afficher une volonté politique commune source de dynamisme et d'avancement conjoint. Ceci constitue donc un levier essentiel pour l'avenir.

Il faut donc s'interroger sur les suites données en terme de communication.

B) Des canaux de communication identiques mais non associés pour une démarche commune

En effet, si les canaux sont identiques, ils ne sont pas utilisés conjointement. Les comptes-rendus des rencontres sont réalisés par l'inspecteur DRASS appuyé par l'inspecteur de la DDASS du Doubs et diffusés à l'ensemble des participants. Les informations ont été données au personnel des deux directions lors des CTP mais ceux-ci ont eu lieu à des dates différentes pour des dossiers communs. De plus, les informations communiquées en CODIR et en réunions de service se faisaient elles aussi à des dates différentes. Ainsi, du fait du contexte mouvant lié aux réformes, les agents en fonction de leur entité d'appartenance ne disposaient pas simultanément de la même information. Pour un même sujet c'est donc l'influence des sources d'information et surtout de leur temporalité qui est mise en évidence. Une telle situation pouvant aller jusqu'à la circulation d'informations contradictoires si des garanties suffisantes ne sont pas prises pour que chacun dispose de la même information au même moment. La démarche étant commune, il est plus qu'essentiel que la communication des directions se fasse « main dans la main ».

La démarche visant à mutualiser les fonctions supports s'est aussi révélée questionner les pratiques professionnelles.

2.3 Le questionnement des pratiques professionnelles

De prime abord, la question des pratiques professionnelles ne semblait pas apparaître comme essentielle dans cette démarche. La mutualisation n'ayant pas encore eu vraiment lieu, les pratiques professionnelles n'ont pas été modifiées sauf pour le service informatique comme nous le verrons. C'est donc plus en termes de questionnement que cette analyse s'effectuera. Mais ici, encore plus qu'ailleurs, il faut s'interroger pour savoir si cette remise en question des pratiques professionnelles perçue par les agents l'est du fait de la mutualisation ou des réformes. Il semble de toute évidence que les deux axes aient leur importance mais le climat et les entretiens attestent de la prépondérance des réformes annoncées.

Inéluctablement la mutualisation va changer les méthodes de travail, chacun en est conscient. Les pratiques professionnelles sont donc à l'occasion de cette démarche interrogées sous deux angles. Le premier concerne la remise en question des pratiques professionnelles dans les espaces en cours de mutualisation (2.3.1). Le second concerne la remise en cause de l'avenir professionnel (2.3.2).

2.3.1 La remise en question des pratiques professionnelles dans les espaces en cours de mutualisation

Cette partie s'appuiera essentiellement sur la situation du service informatique. Il ressort de l'étude menée un manque de repères dans les espaces en cours de mutualisation (A) et une nécessaire redéfinition des pratiques professionnelles (B).

A) Le manque de repères dans un espace en cours de mutualisation

Ce phénomène est parfaitement visible dans les services informatiques. Il s'illustre principalement par le fait que les agents de la Cellule Organisation Méthode Informatique (COMI) de la DDASS ont deux responsables, un responsable hiérarchique, le directeur de la DDASS et un responsable fonctionnel, le RIO. De l'avis des agents DDASS, qui rejoint celui de leurs collègues de la DRASS et par le RIO, cette double autorité est source de manque de repères et complexifie le positionnement de ces agents. Ainsi, lors d'un CTP, un représentant du personnel fait remarquer que les agents de la COMI de la DDASS ont le sentiment d'appartenir davantage à la DRASS qu'à la DDASS. Le RIO explique que pour sa part, recruté par la DRASS pour animer un espace mutualisé pour partie, le positionnement est complexe. « Rendre compte à deux personnes pour le même dossier ne va pas de soi, parfois, je peux oublier l'inspecteur de la DDASS, ce qui n'est absolument pas volontaire ». De plus, la non-harmonisation de certaines pratiques comme la gestion des budgets, induit une complexité supplémentaire. Les agents font remarquer que l'organisation des congés ne fait l'objet d'un planning commun que depuis 2008.

Cette remarque est à mettre en perspective avec celles des agents qui sont en charge de la logistique, en pratique en partie mutualisée mais sans avoir été concrètement organisée. Ainsi, les agents expliquent avoir parfois du mal à savoir « qui fait quoi », ce qui est renforcé par le fait que certaines tâches peuvent être externalisées ou en cours de l'être.

Ce constat fait apparaître la nécessité dans les espaces en cours de mutualisation et pour les espaces que les responsables souhaitent mutualiser, de bien définir l'ensemble de cet espace fonctionnel, de lui donner des contours précis qui permettront aux agents de se repérer et donc d'évoluer dans un univers bien déterminé. Un soin tout particulier doit donc être accordé aux réorganisations. Il apparaît que tous les détails doivent être pensés en amont.

La mutualisation et ses réorganisations font donc naître la nécessité de redéfinir les pratiques professionnelles.

B) La nécessaire redéfinition des pratiques professionnelles

Pour les agents des services informatiques, cet espace de mutualisation fonctionnelle a nécessité la redéfinition des pratiques professionnelles. Ils en donnent un exemple simple et concret : « avant on était dans le même bureau on était au courant de tout, il a fallu instaurer des réunions car on est plus nombreux et on ne pourrait pas être informés sans ceci ». Les questions de : « qui fait quoi, comment... » sont donc essentielles. La mise en place de référents par application est aussi une illustration de cette réorganisation des pratiques professionnelles

Pour les autres services de l'administration générale, la question des pratiques professionnelles se pose davantage en terme d'avenir.

2.3.2 Le questionnement de l'avenir professionnel

La démarche de mutualisation fait apparaître pour certains agents la prise de conscience de l'évolution de l'avenir professionnel. Mais cette prise de conscience est sûrement davantage liée aux réformes comme nous l'avons dit précédemment. Certains responsables expliquent qu'ils doutent que l'ensemble des agents prenne conscience de l'évolution de la fonction publique de façon immédiate mais que le contexte va accélérer ce processus. De manière générale les agents s'interrogent sur leur avenir professionnel. Les entretiens révèlent que les agents en grande majorité s'interrogent sur l'équilibre à trouver entre polyvalence et spécialisation (A) et sur la nécessité de se reformer et de remettre en cause leurs pratiques professionnelles (B).

A) Un nécessaire équilibre à trouver entre spécialisation et polyvalence

Les groupes de travail nationaux précisent que la mutualisation induit une spécialisation des tâches. Il est donc nécessaire de prendre garde au fait que cette spécialisation n'induit pas des tâches trop répétitives qui apparaîtraient moins intéressantes aux agents. Ceux-ci expliquent qu'ils ont peur de perdre certaines compétences. Cette idée de spécialisation est renforcée par la complexification des missions et l'introduction de nouveaux dispositifs à mettre en œuvre. Les agents sont conscients qu'ils ne peuvent plus tout faire et donc être totalement polyvalents. Mais en terme de sécurisation des procédures, la polyvalence est un atout. L'enjeu est donc ici de trouver un juste équilibre entre spécialisation et polyvalence.

Cette interrogation s'inscrit particulièrement bien dans le cadre de la mutualisation mais les questions générales de la remise en cause des pratiques professionnelles et de la nécessité de reformer le personnel sont davantage issues du contexte des réformes.

B) La remise en cause des pratiques professionnelles et la nécessité de se reformer

Bien que les services ne soient pas encore mutualisés, les agents sont visiblement conscients du fait que leurs pratiques professionnelles vont être remises en cause. Ils s'interrogent sur comment le seront-elles et sont dans une anticipation au moins intellectuelle de leur futur positionnement professionnel. Cet élément apparaît comme un levier essentiel pour la mise en œuvre du changement et les futures réorganisations. Les agents sont dans la dynamique de se poser la question de leur avenir professionnel et sont surtout dans l'optique où les évolutions leur font réaliser qu'ils devront se reformer. Les agents ne savent pas dans quelle organisation ceci s'opèrera mais ils sont convaincus de la nécessité de suivre de nouvelles formations qui leur permettront de s'adapter. En terme d'acceptation du changement et de sa réussite cette prise de conscience et cette volonté sont des atouts essentiels. Les agents seraient-ils en train de faire le deuil d'une manière de travailler ?

Il est maintenant nécessaire de s'interroger sur les autres freins au changement qui pourraient apparaître et sur la projection de ce changement dans l'avenir.

2.4 Des freins au changement à l'impossible projection dans l'avenir

Il est à noter en préalable que lors des entretiens, la présence de freins techniques et juridiques a été très rarement évoquée ainsi que les groupes de travail nationaux les avaient recensés. Ceux-ci étant en effet majoritairement solutionables au niveau national.

Au niveau local ces freins au changement peuvent s'analyser en terme de la non-présence de certains leviers facilitateurs (2.4.1), des craintes liées au changement (2.4.2), de l'autonomie des entités et de la notion de pouvoir (2.4.3) et de la mutualisation comme un risque de télescopage avec les réformes en cours (2.4.4).

2.4.1 La non-présence de leviers facilitateurs

Certains éléments facilitateurs à la démarche de mutualisation sont recensés comme absents par les acteurs et notamment par les agents. Ceci est à mettre en perspective avec les travaux des groupes nationaux qui présentaient certains éléments comme des facteurs indispensables à la réussite du projet. Il s'agit principalement de l'absence d'un budget unique (A) et de la non-présence d'un référent mutualisation (B).

A) L'absence d'un budget unique

Lors des entretiens certains acteurs présentent l'absence d'un budget unique comme un frein à la mutualisation. Les agents de certains services souhaitent sa constitution afin de faciliter leur travail et mettent en avant la cohérence de cet élément avec la démarche. En effet, les groupes de travail nationaux, comme le rappellent les rapports de l'IGAS, ont mis en évidence comme facteur de succès la mise en place d'un budget unique de fonctionnement. Cette donnée est totalement absente en ce qui concerne la Franche-Comté. Comme nous le verrons plus avant, la mise en place de ce budget n'est absolument pas à l'ordre du jour, elle est actée comme non acceptée.

Un second levier est absent au regard de certains agents.

B) La non-présence d'un référent mutualisation

Lors des questions relatives aux freins et leviers concernant le succès du processus de mutualisation, certains agents ont regretté l'absence d'un unique référent mutualisation. Ces derniers souhaiteraient la présence d'une personne entièrement dévolue à cette tâche pour le compte des deux entités. Ceci s'accompagne d'une interrogation sur l'origine de cette personne pour qu'elle ne soit pas identifiée comme appartenant à une structure ou à l'autre.

De manière générale, des craintes liées au changement sont visibles.

2.4.2 Les craintes liées au changement

Les entretiens font apparaître des craintes liées au changement. Mais, il apparaît aussi que ces craintes sont une prise de conscience et que même si elles sont présentes la manière dont elles sont formulées et les réflexions qui en découlent montrent qu'elles ne constituent pas une résistance au changement.

Pour le directeur départemental, la confrontation des pratiques des agents avec celles des autres peut représenter un frein, de même que les habitudes de travail.

Certains agents s'interrogent sur leur repositionnement professionnel et leur capacité à s'adapter à de nouvelles organisations. Certains craignent de ne pas parvenir à s'insérer dans un nouveau cadre. Ils ont exprimé leur conviction de la nécessité de s'approprier de nouveaux outils mais ils sont inquiets de l'arrivée de nouveaux professionnels dans leurs champs de compétences. Il est intéressant de remarquer que certains agents expliquent qu'ils ne connaissent pas les autres administrations et qu'ils ne savent pas toujours accueillir de nouveaux agents. « On ne sait pas toujours intégrer d'autres cultures ». Les agents ont peur de perdre ce qu'ils font et la manière dont ils le

font. Ceci constitue des freins classiques au changement dont il faut tenir compte et les traiter. Mais la conscience de devoir s'adapter et surtout celle de devoir intégrer de nouvelles personnes et de nouvelles pratiques dans un échange de cultures sont déjà un pas immense vers la réussite. Ces aveux sont une remise en cause essentielle de ces méthodes et une base solide et indéniable pour travailler le changement.

Cette inquiétude vis-à-vis de l'avenir professionnel se traduit aussi par la peur de l'avenir dans l'emploi de manière encore plus générale. En effet, à la fin de chaque entretien, sauf exception pour les cadres de direction, les personnels ont, sous forme de boutades, envisagé leur reconversion professionnelle. Ceci n'est pas anodin bien au contraire. Certains agents s'interrogent sur leurs compétences en dehors du cadre de l'administration.

Un autre frein, cette fois au niveau politique et directorial peut être mis en évidence et analysé.

2.4.3 L'autonomie des entités et la notion de pouvoir

Des freins à la mutualisation peuvent donc être visibles du fait de l'autonomie des entités (A) et du fait de la notion de pouvoir (B).

A) Des entités autonomes non subordonnées les unes aux autres

Il est à noter qu'il n'existe pas de liens de subordination entre les directions régionales et les directions départementales. Chaque directeur participant à des processus conjoints peut dans son entité appliquer les décisions qu'il souhaite. Le CTRI a donc un large travail « de faire accepter ». Le rapport IGAS concernant la DRASS précise : « le directeur régional n'a que la capacité d'animer cette instance sans qu'aucun lien hiérarchique ne soit établi entre le niveau régional et les départements. ».²¹ Concernant le positionnement du CTRI, le rapport IGAS complète cette analyse : « Il s'agit plus d'un lieu d'échanges que d'une instance d'arbitrage. Le directeur régional considère que le CTRI est vécu par ses collègues comme un outil de la DRASS pour faire travailler les DDASS. S'il existe une volonté partagée d'inscrire à la réflexion collégiale des orientations stratégiques communes, elle a du mal à se concrétiser par des travaux structurés, des débats dynamiques et des décisions communes clairement exprimées. La gestion quotidienne,

²¹ LECONTE T., Dr VIENNE P. (IGAS) : *Contrôle de la DRASS de Franche-Comté : état des lieux et perspectives d'évolution* p 6

les priorités arrêtées par chaque direction, (...) l'emportent sur de véritables priorités interdépartementales et régionales fixées par le CTRI. ».²²

Cette situation ne facilite donc pas l'avancée et la réussite d'un projet commun tel que la mutualisation.

A ce frein potentiel, la notion de pouvoir peut constituer un élément entravant le succès du processus de mutualisation.

B) La notion de pouvoir et ses enjeux

Les groupes de travail nationaux et plusieurs personnes rencontrées au niveau de l'administration centrale et au niveau local précisent que la mutualisation peut être vécue par les DDASS comme une volonté hégémonique de la DRASS. Ainsi, les DDASS sont donc de fait réticentes à la mutualisation qui signifierait l'absorption par la DRASS. C'est la peur pour les directions départementales et leurs directeurs de perdre leurs prérogatives et leurs pouvoirs, qui seraient un frein au processus. Certains précisent même que la perte de la gestion des ressources humaines (considérées comme le nerf de la guerre) est d'autant plus difficile à accepter. Certaines personnes parlent même de la peur pour les DDASS de « perdre leur âme ». Certains agents ont l'impression que : « chacun veut garder son pouvoir, sa direction ». Ces éléments n'ont absolument pas été manifestés par le directeur départemental. Mais dans cette période de réforme de grande envergure, la suppression des deux entités juridiques étant actée, ce frein qui certes pouvait être présent et fort les années précédentes est-il toujours d'actualité ou ne s'applique-t-il pas cette fois aux entités départementales et régionales ?

La question des réformes étant de plus en plus imbriquée avec celle de la mutualisation, il est temps d'étudier les impacts des réformes en cours sur le processus de mutualisation des fonctions supports.

2.4.4 La mutualisation : un risque de télescopage avec les réformes en cours

Cette partie vise à analyser l'impact des réformes en cours sur le processus de mutualisation engagé en Franche-Comté. Les groupes de travail nationaux ainsi que le CTRI de la région ont rappelé que les travaux de mutualisation devaient se mener indépendamment de la réforme liée à la RGPP et de la création des ARS ; mais l'étude des réalités de terrain laisse apparaître un fort impact des réformes sur ce processus. Il

²² LECONTE T., Dr VIENNE P. (IGAS) : *Contrôle de la DRASS de Franche-Comté : état des lieux et perspectives d'évolution* p 7

faudra donc envisager les influences de la réforme sur les conditions de réussite du projet franc-comtois. Ceci s'analyse en termes d'attentisme dans l'incertitude (A), d'une volonté de garder un référentiel basé sur deux entités pour aborder la réforme (B) et d'une mutualisation fonctionnelle a minima (C).

A) L'attentisme dans l'incertitude

Lors des entretiens, invariablement tous les acteurs rencontrés ont évoqué les réformes en cours. Chacun souhaiterait préparer le changement mais face à l'incertitude les positions sont difficiles à clarifier. Ainsi, l'analyse des documents de travail et des comptes-rendus de réunions et de CTP par exemple est marquée par l'emploi d'une conjugaison au conditionnel.

Un grand nombre d'agents évoque l'attentisme face à l'incertitude. Un agent précise : « On nage dans l'incertitude ». Pour certains la démarche de mutualisation est mise de côté, elle est noyée dans les réformes et par les réformes. La preuve est que les agents affirment : « Nous sommes plus préoccupés par les réformes que par la mutualisation ». Ceci marque le fait que la mutualisation n'est plus une priorité pour un grand nombre d'agents, le processus peut donc en souffrir malgré la volonté de ces derniers de s'inscrire dans ce projet de longue date.

La formule « faire pour défaire » a été employée par tous. Les acteurs se demandent s'il faut poursuivre le projet et « faire ce qu'il faudra refaire plus tard ». Certains donnent l'exemple des Règlements Intérieurs Locaux (RIL), faut-il les harmoniser maintenant, prochainement ceci sera de nouveau à réaliser mais les acteurs en présence seront plus nombreux. L'ensemble des acteurs évoque l'impossibilité de se projeter dans l'avenir. Cette situation fait que les acteurs voient mal comment ils peuvent s'engager. Certains, comme le directeur départemental, expliquent : « Il ne faut pas être en contradiction avec les réformes, donc dans ce contexte de mouvance la prudence est de mise ». D'autres responsables expliquent que selon eux « Chacun travaille moins bien lorsque l'on ne sait pas où l'on va. Aujourd'hui, il n'y a plus de transparence dans le déroulement de carrière ».

De plus, les éléments de réforme arrivant progressivement peuvent rendre obsolètes certains scénarios. Pour certains, « on ne peut donc pas construire pour créer des choses qui n'auraient plus de sens dans le futur du fait du manque de vision ».

La non-connaissance du futur paysage institutionnel engendre donc une impossibilité de se projeter dans l'avenir.

Le rapport de l'IGAS concernant la DDASS précise : « L'incertitude actuelle sur l'évolution des services n'est pas tenable longtemps : les agents ont d'ailleurs pour la plupart intégré la fin annoncée des DDASS dans leur fonctionnement actuel. Quelle que

soit la décision qui sera prise, ils demandent juste que celle-ci soit prise rapidement pour pouvoir retrouver un sens et une cohérence à leur travail ». ²³

L'impossible projection dans l'avenir est d'autant plus criante que le devenir des fonctions supports n'est pas défini.

Les réformes en cours ont donc une large incidence sur le projet mis en œuvre.

B) La volonté de garder un référentiel basé sur deux entités pour aborder les réformes

Au regard des réformes les responsables expliquent, notamment au niveau départemental, qu'ils souhaitent garder un référentiel clair et basé sur deux entités bien distinctes qui fait apparaître les moyens et les effectifs de chacun. Le directeur départemental précise donc : « qu'il faut avancer sans faire quelque chose qui soit irrévocable ». La volonté est donc d'avancer vers une mutualisation fonctionnelle tout en gardant les référentiels de chaque entité en attendant les nouvelles organisations. C'est ainsi que le CTRI du 18 juin 2008 ne souhaite pas mettre en place la mutualisation des services comptabilité et finances. La mutualisation des crédits de fonctionnement et d'intervention n'est pas retenue de même que la mutualisation du titre trois du BOP 124. Seul est acté un dispositif d'assistance entre les cellules financières de la DRASS et de la DDASS du Doubs qui n'est pas formellement défini.

Qu'en est-il de la mutualisation des autres fonctions supports ?

C) Une mutualisation fonctionnelle a minima

Le CTRI dans sa séance du 18 juin a donc acté des positions pour chacune des thématiques faisant l'objet de la démarche dans l'optique d'un aboutissement, ceci sur la base des scénarios avancés par les groupes de travail.

Pour les services des ressources humaines, la création d'un service unique totalement mutualisé est actée pour le site du chef-lieu. C'est ici une avancée majeure qui sera basée sur des binômes de compétences qui sécuriseront les procédures. La création de référents thématiques est posée. Les agents seront sous l'autorité fonctionnelle d'un responsable qui aura reçu délégation des deux directeurs. En interdépartemental, le renfort du travail en réseau et la favorisation des échanges sont mis en avant.

Pour la formation déjà mutualisée au niveau régional, la mise en œuvre des chantiers en cours comme le Droit Individuel à la Formation (DIF), le Répertoire Interministériel des

²³ LECONTE T., Dr VIENNE P. (IGAS) : *Le contrôle de la DDASS du Doubs : état des lieux et perspectives d'évolution* p 6

Métiers de l'Etat (RIME) vont nécessiter un travail en collaboration avec le service de gestion des ressources humaines.

La documentation quant à elle va faire l'objet d'une externalisation massive par le biais de la passation d'une convention avec un organisme prestataire. Les tâches conservées (gestion des périodiques...) seront mutualisées.

Pour le domaine de l'informatique le travail va se poursuivre pour parvenir à une mutualisation de plus en plus poussée, particulièrement sur le site du chef-lieu. Des variantes au niveau interdépartemental seront progressivement appliquées notamment par la voie de toutes les activités ne nécessitant pas une proximité géographique. Certaines activités étant exclues par ce critère.

En ce qui concerne l'accueil et la logistique, un large travail de mise à plat en vue de formaliser la mutualisation existante va être réalisé par l'instauration de conventions entre les deux entités du chef-lieu. C'est à la suite de cette décision que les responsables des fonctions supports ont décortiqué les missions et remettront à jour les fiches de poste afin de présenter des conventions extrêmement précises. Dans ce domaine les avancées sont notamment d'ordre pratique et matériel ce qui correspond à la demande des agents. En ce qui concerne la logistique, la redéfinition des rôles entre la DDASS du Doubs et la DRASS est clarifiée. De nouvelles tâches seront assurées par les deux agents de la DRASS au profit de la DDASS.

L'ensemble des travaux visant à rendre ces décisions effectives et à les mettre en œuvre est acté pour fin 2008 et le 1^{er} janvier 2009 pour l'opérationnalité de la nouvelle organisation.

L'impact des réformes est donc majeur sur le processus de mutualisation franc-comtois au point que certains se demandent si la mutualisation à ce moment donné est judicieuse. C'est donc l'opportunité de la mise en œuvre qui est questionnée. Le contour des réformes se dessinant laisse apparaître que le personnel comme les budgets vont être scindés. De l'avis général la mutualisation intervient trop tard en Franche-Comté et dans un moment qui n'est pas des plus opportuns.

Mais, il est important de noter que pour certains acteurs, par certains côtés les réformes sont un levier vers la mutualisation. La mutualisation a permis d'analyser les activités ce qui est un atout pour aborder les réformes. Ce qui a été fait de l'avis d'un grand nombre ne sera plus à faire.

La réflexion d'une des personnes rencontrée synthétise la situation : « On voit plus l'évolution vers les réformes que vers la mutualisation ». Mais justement, dans les réformes qui se dessinent la mutualisation est particulièrement présente.

3 Vers la mutualisation interministérielle : l'accompagnement des agents dans le changement

Cette dernière partie visera à présenter les évolutions qui se dessinent vers le futur et à proposer quelques pistes pour poursuivre la mutualisation et aborder les réformes. Ceci se révélant particulièrement difficile du fait de la mouvance actuelle. Il s'agit, comme pour la mutualisation, de construire une vision commune du changement et de la faire partager. Il faut penser la transition entre les situations. Comme nous l'avons vu pour la mutualisation l'adhésion de tous est essentielle. Dans ce contexte de réformes, l'essentiel consiste en une démarche d'accompagnement des agents dans le changement. Mais l'incertitude de l'avenir rend ceci plus que complexe, le projet se dessinant étant encore flou et ne donnant pas une vision claire de l'avenir pourtant déterminante dans la réussite du changement. De plus, l'accompagnement au changement dans les réformes ne peut dépendre uniquement du niveau local. Ce dernier niveau peut mettre en œuvre des actions spécifiques d'accompagnement mais il apparaît nécessaire que ceci se fasse dans un cadre national qui garantisse une cohérence d'ensemble. Pour certains acteurs, « l'Etat devrait être plus dynamique dans sa conduite du changement ». Les services transversaux et plus particulièrement ceux des ressources humaines soutiendront plus spécifiquement les actions d'accompagnement au changement mais ces derniers pour assurer cette mission devront eux aussi être soutenus. Une autre incertitude demeure, les services disposeront-ils de moyens spécifiques pour soutenir le changement ? A l'heure actuelle cela ne semble pas être le cas.

Il est donc nécessaire de s'intéresser au repositionnement des fonctions supports en interministériel (3.1), à la consolidation et au développement de l'existant (3.2), à l'union des entités pour anticiper le futur (3.3) et à l'organisation coordonnée ouverte vers l'interministériel (3.4).

3.1 Vers le repositionnement des fonctions supports en interministériel

Même si le dessein des futures organisations est régulièrement présenté, il n'en reste pas moins encore empreint d'incertitude et n'a pas encore été débattu par les parlementaires. Ainsi, il faut évoquer les fonctions supports dans les futures ARS (3.1.1), les fonctions supports et la RGPP (3.1.2), la dynamique liée à la RGPP (3.1.3) et la refonte des systèmes d'information (3.1.4).

3.1.1 Les fonctions supports en ARS

Même si des avant-projets de loi « Hôpital, Patients, Santé, Territoires » mentionnant la création des ARS paraissent, la place des fonctions supports dans ces structures n'en demeure pas moins entière et sans réponse à l'heure actuelle.

3.1.2 Les fonctions supports et la RGPP : un devenir en construction

La circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008²⁴ relative à l'organisation de l'administration départementale de l'Etat vise à une réforme dans chaque ministère qui est basée sur la définition de la région comme le niveau de droit commun et qui fixe le niveau départemental comme une réponse aux besoins des citoyens sur le territoire. Une Direction Départementale de la Population et de la Cohésion Sociale (DDPCS) devrait être créée dans chaque département et regrouperait notamment le champ social des DDASS, les activités des services déconcentrés de la jeunesse et des Sports. Il s'agit d'offrir un service de meilleure qualité à moindre coût notamment par le biais de la mutualisation. Ceci est explicitement défini pour la mutualisation des fonctions supports dont la recomposition se fait sous l'autorité du Secrétariat Général pour les Affaires Régionales (SGAR) au niveau préfectoral. Les réorganisations se font de manière interministérielle, la mutualisation se fait donc entre l'ensemble des services territoriaux de l'Etat et sur des champs vastes (achats, fonctions supports, implantations immobilières). Une recomposition budgétaire va aussi être opérée. La gestion des ressources humaines est envisagée par le biais de plates-formes mutualisées sous l'autorité du SGAR. Ceci s'accompagnera d'un travail en réseau notamment pour l'animation.

Les fonctions supports sont donc en train de migrer d'une mutualisation verticale à une mutualisation horizontale : mutualisation de structures de même niveau territorial mais relevant de ministères différents.

Les fonctions supports se redessinent donc de manière interministérielle, ceci fait dire à certains acteurs que l'on s'oriente vers « une méga mutualisation ».

²⁴ PREMIER MINISTRE. *Circulaire du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'Etat*

3.1.3 La dynamique RGPP

La circulaire du Premier Ministre définit aussi les modalités de méthodologie et notamment des recommandations en matière de conduite du changement afin de préparer la reconfiguration des services territoriaux de l'Etat. La première phase de réorganisation achevée au 30 novembre 2008 avait pour principal objectif d'élaborer de manière concrète et interministérielle une première ébauche de l'organisation départementale notamment par la construction d'un macro organigramme. Les services déconcentrés de l'administration sanitaire et sociale s'investissent donc dans cette redéfinition du paysage institutionnel. Les préfets de région avaient la responsabilité de rendre pour fin novembre des propositions de recomposition des structures. Avec les Préfets de département ils ont organisé la consultation des services afin de construire les projets de réaménagement. Ainsi, sous l'égide des SGAR, des travaux sont menés en se basant sur l'existant. Des groupes de travail ont été mis en place, dont un concerne la mutualisation. Les DDASS et DRASS y participent pour élaborer les organisations souhaitables et effectuent le recensement de leurs activités et des moyens disponibles. Cela demande donc un nouvel investissement des services, décembre 2008 étant réservé aux arbitrages nationaux. C'est dans ce schéma que le directeur départemental a décidé la constitution de binômes (un représentant de la direction et un chef de service) pour représenter sa direction auprès des services préfectoraux. Ainsi, les inspecteurs se trouvent en première ligne pour effectuer l'interface avec les services préfectoraux dans le cadre de cette réforme. Ce sont eux qui, en partenariat avec la direction, présentent et traitent les données. La circulaire prévoit aussi la concertation avec les représentants du personnel notamment par la constitution de groupes miroirs. La DDASS du Doubs est donc partie prenante de ce travail depuis le lancement des travaux par la préfecture en septembre 2008. Cet engagement doit donc se poursuivre afin de participer à la réforme et d'anticiper les éléments qui pourront l'être.

A chaque organisation correspondent des systèmes d'information, ceux-ci ne doivent pas être oubliés.

3.1.4 La refonte des systèmes d'information ; l'annonce du progiciel Chorus

A l'étude depuis plusieurs années, ce nouvel outil informatique sera partagé en interministériel. La refonte des systèmes d'information est indispensable pour concrétiser les nouvelles organisations et rendre ces dernières opérantes dans leur fonctionnement et opérationnelles au niveau du travail quotidien des acteurs.

En outre, dans cette recombinaison du paysage institutionnel où les services déconcentrés sont acteurs mais non pilotes, l'avenir de la mutualisation peut aussi se dessiner par la poursuite et le développement des travaux au niveau des structures DDASS et DRASS.

3.2 Consolider l'existant et le développer

Il s'agit de tirer profit de la dynamique née pour avancer dans les réformes (3.2.1), de poursuivre le développement d'un environnement sécuritaire (3.2.2) et de formaliser l'existant et les nouvelles organisations actées (3.2.3).

3.2.1 Tirer profit de la dynamique née pour avancer dans les réformes

La mutualisation peut être considérée comme un atout pour entrer dans les réformes institutionnelles. Elle constitue ainsi un esprit et une logique à intégrer (A) et un outil de recombinaison pour l'avenir (B).

A) Un esprit et une logique à intégrer

Le travail ici réalisé pour la mutualisation verticale servira d'amorce pour la mutualisation en interministériel. Il serait donc utile de réaliser un bilan de cette démarche. Les personnels, par le biais de deux réunions, pourraient définir lors de la première les points forts et les points à améliorer et par la seconde présenter les enjeux essentiels liés à la mutualisation dans le contexte des réformes. Le positionnement des inspecteurs comme pilotes est à effectuer. Il s'agit de se baser sur cette expérience pour la diffuser et surtout la faire intégrer dans l'esprit et les logiques de fonctionnement des personnels des autres services qui par la réforme vont être amenés à procéder à une « mutualisation de leurs pratiques professionnelles » dans des circonstances encore mal connues. Une présentation dans chacune des cinq directions, animée par les personnels des fonctions supports, pourrait être organisée sous la forme d'un exposé suivi d'un débat afin de faire intégrer aux autres personnels les changements qui s'opèrent tout en insistant sur les plus-values retirées d'une démarche qui met « à nu » les pratiques et les questionne. Cette présentation aura aussi pour but d'explicitier à l'ensemble du personnel les changements induits par la mutualisation (fonctionnement des services mutualisés et conséquences sur l'ensemble de l'organisation et plus particulièrement vis-à-vis du personnel).

Cette dynamique est aussi liée au travail de recensement de l'activité.

B) Un outil de recomposition pour l'avenir

Le travail de recensement des activités et la mise à plat du fonctionnement des fonctions supports sont estimés très bénéfiques pour se positionner dans les recompositions qui se dessinent. A partir du démembrement de structures, d'autres seront reconstruites. Il serait utile de mettre à plat les activités et la manière dont elles sont menées pour l'ensemble des missions des DDASS et DRASS. La création de groupes thématiques au niveau interdépartemental serait un moyen d'y parvenir. Les inspecteurs en tant que chefs de service devront guider ces opérations. Mais ceci devra se faire en cohérence avec les travaux menés sous l'égide de la préfecture. Ce travail de décorticage des missions et surtout de la manière dont elles sont menées permet dans la préparation à la réunion avec d'autres administrations ou structures investies d'une mission de service public et à sa mise en place opérationnelle, d'être capable d'explicitier et de présenter clairement les missions. Ceci facilitera le repositionnement dans les nouvelles entités.

Pour aborder sereinement les réformes, la poursuite de la construction d'un environnement sécuritaire doit être finalisée.

3.2.2 Poursuivre le développement d'un environnement sécuritaire

Il s'agit ici de poursuivre le travail amorcé en termes de mise en œuvre des fiches de procédure (A), d'harmonisation des pratiques (B) et de poursuite du travail en réseau (C).

A) La mise en œuvre des fiches de procédure à la DDASS du Doubs

La volonté de longue date du directeur de procéder à la formalisation des procédures s'est plus particulièrement concrétisée à la rentrée 2008 avec l'arrivée d'un agent de catégorie B. Ce dernier a été chargé, sous la responsabilité de l'inspecteur des ressources humaines, de confectionner un cahier des charges et de lancer la recherche d'un prestataire extérieur qui assurerait la formation dans chaque service de une à deux personnes pour qu'ensuite celles-ci aident leurs collègues à réaliser les fiches de procédure sur les actions jugées prioritaires comme la tarification, les hospitalisations sous contrainte. Il est prévu que cet agent reste en charge du dossier et coordonne cette action. Ce travail doit donc se poursuivre et se faire sur la base d'éléments existants dont le recensement a commencé. Ce travail sera long mais indispensable aux futures organisations.

Ce travail est à faire en lien avec l'harmonisation des pratiques.

B) La poursuite de l'harmonisation des pratiques

Les modalités définies par le CTRI doivent ici trouver leur aboutissement. La désignation de référents basée sur les compétences et le volontariat doit permettre d'harmoniser les pratiques. La synergie des compétences doit être reconfigurée au travers de ces experts. Les personnes volontaires, mandatées par le CTRI et reconnues par leurs homologues pourront ainsi proposer des pratiques harmonisées qui après être acceptées par tous pourront être mises en œuvre. Pour certains éléments, des échanges peuvent avoir lieu par messagerie et être discutés et approuvés lors de rencontres comme à l'occasion des réunions réseau. De plus, la mise en place de fichiers partagés par l'ensemble des personnels des cinq directions pourrait être réalisée. Ce travail effectué entre toutes les directions est certes consommateur d'énergie mais permettra ensuite un gain de temps. Les experts se trouveront donc positionnés en tant que référents thématiques mais aussi en tant que coordonnateurs pour parvenir à cette harmonisation.

Les pratiques harmonisées devenues communes devront faire l'objet de fiches de procédure qui seront donc à réaliser simultanément à l'harmonisation. La poursuite du travail en réseau est un outil pour parvenir à cette harmonisation.

C) La poursuite du travail en réseau

Les acteurs étant tous unanimes sur l'utilité des réunions de réseau qui permettent de partager, il est indispensable de les poursuivre et de les développer. Elles peuvent devenir, comme cela est précisé dans le paragraphe précédent, des instances d'accord sur l'harmonisation des pratiques et des instances de concertation thématiques de préparation des procédures. Le rôle essentiel joué par les inspecteurs en matière d'animation et de coordination s'avère donc primordial.

Certes la volonté des acteurs et les possibilités de mutualisation se concentrent sur le site bisontin mais le travail en interdépartemental doit se développer et être le terrain privilégié notamment pour l'harmonisation des pratiques.

La sécurisation des pratiques doit s'accompagner d'une formalisation de l'existant et des nouvelles organisations actées.

3.2.3 Formaliser l'existant et les nouvelles organisations actées

Il s'agit ici de finaliser les éléments en cours pour parvenir à la mutualisation fonctionnelle a minima. Il est donc impératif que les conventions soient finalisées et signées afin que la situation entre les entités, et par-delà celle des agents, soit clarifiée.

La refonte des fiches de poste est donc à réaliser pour que chacun trouve son positionnement. Ceci est à mettre en perspective avec la création des binômes du service ressources humaines ; un travail conduit conjointement par les deux directions doit donc être mené pour reconfigurer les organigrammes et plus particulièrement ceux des missions mutualisées.

Une attention toute particulière doit être accordée à la situation des agents ayant un supérieur hiérarchique différent de leur responsable fonctionnel. Les commandes pour les agents d'exécution comme pour les responsables fonctionnels des services mutualisés devront être claires et faire l'objet d'un accord parfait entre les deux directions. L'institution de réunions conjointes entre les directions et les responsables encadrant des services mutualisés doit être instaurée, comme pour tout autre service. Le rythme pourrait être hebdomadaire pendant la montée en charge de la réorganisation puis devenir mensuel.

Des notes d'information communes, comme celles réalisées en 2005 pour l'informatique, seront à créer et à diffuser. Elles devront s'accompagner de la réalisation et de la diffusion de fiches pratiques thématiques qui présentent l'ensemble des nouveaux fonctionnements et les conséquences liées à l'instauration de services mutualisés. Ce travail incombe en grande partie aux inspecteurs chefs de service.

Ceci doit donc s'appuyer sur une union des deux structures.

3.3 Une union à sceller pour anticiper le futur

La prégnance des réformes n'étant plus à démontrer, il apparaît nécessaire et plus que souhaitable que les entités départementales et régionales s'unissent afin de préparer l'avenir. Ainsi, la création d'un binôme pour accompagner le changement (3.3.1) et une participation aux instances à rénover (3.3.2) pourraient être des pistes.

3.3.1 La création d'un binôme pour accompagner le changement

A la DDASS du Doubs, l'arrivée du nouveau directeur adjoint en septembre 2008, déchargé de la responsabilité d'une chefferie de pôle a vu, par sa fiche de poste, son positionnement sur l'accompagnement au changement dans le contexte des réformes affirmé, il s'en trouve le chef de file. Mais ce positionnement doit se faire en binôme avec un responsable désigné au niveau de la DRASS. En effet, il est indispensable que la marche vers le futur se fasse de concert entre les deux entités et de manière mutualisée.

Ce binôme entouré d'une équipe projet piloterait le changement. Ainsi, un Comité de Pilotage (COPIL) sur le site de « La City » pourrait être constitué. Il se construirait sur la base du volontariat, avec une représentation paritaire des deux entités et de toutes les catégories de personnel. Ceci permettrait de garder le management participatif déjà ancré pour le processus de mutualisation et de susciter l'adhésion par une transparence totale et complète. Il viendrait en appui au binôme dans le cadre d'un étroit partenariat et pourrait se réunir mensuellement. Ainsi, une dynamique de réflexion commune en naîtrait et viendrait en renfort des instances existantes. Il serait utile, pour que ce COPIL soit reconnu par l'ensemble des acteurs et légitime, que les chefs de file de la mutualisation y participent. En interne, chaque direction pourrait choisir selon sa volonté et les spécificités locales de nommer un référent changement ou un COPIL, à l'image de celui du chef-lieu bisontin et ceci dans un souci de proximité et de marge de manœuvre pour les entités. La remarque pourrait être faite que ceci devrait s'organiser au niveau de toutes les entités de la région ; cette proposition sera également faite, mais ici le positionnement sur la préfecture de région, le partage des locaux et surtout la mutualisation qui se poursuit induisent plus que jamais la nécessité d'une union qui se formalise entre les deux structures. La nomination d'un chef de projet unique posant le problème de son origine et de son rattachement, la solution d'un binôme entouré d'un COPIL permettrait de préparer les entités à anticiper l'avenir et à accompagner les agents dans les réformes.

La collaboration entre les entités doit donc s'accroître et se renouveler.

3.3.2 Une participation aux instances et une communication à renouveler

Afin de s'unir pour avancer ensemble vers l'avenir, une rénovation de la participation aux instances pourrait être envisagée (A), la communication autour de la mutualisation et des réformes s'en trouverait ainsi modifiée (B).

A) La rénovation de la participation aux instances

Pour sceller l'union entre les deux entités, le binôme aurait la charge de traiter en partenariat avec les instances de direction, l'ensemble des dossiers communs qui affectent les deux entités comme l'illustre parfaitement la mutualisation et les réformes. Ce binôme serait un des socles de l'organisation de réunions communes du type assemblée générale pour des informations de grande envergure. De plus, les CTP pourraient être organisés au même moment dans la mesure du possible et faire l'objet pour les sujets communs d'une préparation conjointe entre les deux directions ; le binôme pourrait y être associé. Il est important de se baser sur des structures existantes pour ne pas les multiplier et garder les instances institutionnelles et repères auxquels les acteurs

participent habituellement et qui sont ancrés dans les fonctionnements. Ces instances menées en commun ainsi que le CTRI seraient de véritables outils pour faire avancer « main dans la main » les entités dans les réformes en cours. Une participation réciproque aux instances de chacune des entités est aussi à envisager comme les CODIR, ceci étant impératif pour les fonctions mutualisées.

Ceci permettra la diffusion d'informations unifiées et nécessite la rénovation de la communication.

B) ... et une communication modifiée

La base de la communication se trouvant ainsi unifiée, il est nécessaire de travailler sur ses supports de diffusion. Le directeur adjoint de la DDASS souhaite créer un support d'information, tel un journal interne, pour accompagner le changement. Cette méthode utilisée par d'autres structures doit dans ce cas être un support de communication commun aux deux instances. Le binôme pourrait en être le chef de file accompagné du chargé de communication de la DRASS qui dispose de compétences dans ce domaine, soutenu par les référents changement ou COPIL de chaque direction. La diffusion sur l'intranet des documents doit être unifiée. Un espace thématique, et pas seulement par entité, doit être ouvert afin que chacun ait accès à la même information. C'est ainsi la naissance de la mutualisation de l'information.

Cette union à sceller afin d'anticiper le futur doit aussi s'articuler avec un accompagnement au quotidien des agents dans le changement.

3.4 Des réponses coordonnées ouvertes vers l'interministériel

L'accompagnement au quotidien étant essentiel, une architecture complète doit permettre d'y répondre. Certaines pistes peuvent donc être mises en avant. Il s'agit de mettre en place un système de réponses coordonné d'accompagnement au changement (3.4.1) et d'anticiper la professionnalisation des agents (3.4.2).

3.4.1 Un système de réponses coordonné pour accompagner le changement

Ce système pourrait être organisé dans une optique interdépartementale. Le CTRI pourrait donc se positionner pour définir une politique régionale du changement. Celle-ci permettrait aux services déconcentrés d'avancer de concert dans les réformes selon un cadre commun. Comme pour le site bisontin, un COPIL interdépartemental pourrait être

créé. Il serait mandaté par le CTRI et le travail sur l'ensemble des dossiers communs se ferait avec les instances locales et notamment avec les COPIL et les référents changement du fait de la nécessaire proximité. Ceci constituerait l'architecture générale de l'accompagnement au changement. Les différents COPIL devront donc se réunir régulièrement, une base mensuelle peut donc être proposée. Mais ceci, pour certains éléments, ne peut se faire qu'en partenariat avec les autres entités avec lesquelles les services de l'administration sanitaire et sociale vont « se marier ». Ceci peut s'envisager sous deux axes : encadrer le changement en apportant des réponses au quotidien (A) et tirer bénéfice de l'apport des nouvelles cultures (B).

A) Encadrer le changement en apportant des réponses au quotidien

Il s'agit d'anticiper l'avenir. Les démarches de mutualisation et de réformes bousculent, déstabilisent et remettent en cause les habitudes, le fonctionnement mais aussi la chaîne de décision. Ceci ne doit donc pas être négligé. Les acteurs rappellent que des expérimentations peuvent être utilisées en matière d'exemple mais qu'il ne s'agit pas de « faire du copier-coller, appliquer des choses toutes ficelées ». Pour les acteurs il faut analyser et tenir compte des particularités. Le responsable des services en Champagne-Ardenne précise que chaque question doit trouver une réponse même si elle paraît anodine. « Si je change de lieu de travail où vais-je manger à midi ? ». Le changement passe donc par tous les éléments du quotidien et par une réponse à toutes les demandes. Un système de « foire aux questions » doit être mis en place afin de recenser l'ensemble des demandes pour que des réponses puissent être apportées. Le recueil des questions à portée générale et individuelle doit donc être organisé dans un souci de communication ascendante, un dispositif d'écoute (qui pourra être confidentiel) doit se réaliser par le biais des instances existantes en appui avec le binôme et les COPIL. Chaque direction qui organisera ce recensement traitera les réponses locales spécifiques et relatera les questions générales au niveau interdépartemental pour un traitement commun. Les services transversaux, et notamment les ressources humaines, seront les centralisateurs. Ce service pourrait aussi être le centre d'un système de « boîte à idées » pour que toute proposition puisse être recueillie et analysée. Ce mécanisme visera à apaiser les inquiétudes liées aux réformes.

« Le mariage » avec d'autres personnels qui semble se dessiner doit aussi se préparer.

B) Tirer le bénéfice de l'apport de nouvelles cultures

La majorité des acteurs reconnaissent l'enrichissement lié à l'apport de nouvelles cultures mais ils précisent aussi « qu'il faut le vivre ». Dès que les nouvelles

reconfigurations seront mieux connues, il serait judicieux d'organiser des rencontres entre les entités qui vont recomposer les nouvelles organisations. Des réunions entre les directeurs ne semblent pas suffisantes. Il est impératif que les personnels qui composeront ces nouvelles structures et qui collaboreront, peut-être qui partageront des missions et des locaux, apprennent à connaître les missions respectives exercées par les services. Ainsi, chaque administration déconcentrée pourrait composer un groupe pilote représenté par des personnels de toute les catégories. Ces groupes auraient la tâche de présenter leurs missions actuelles afin que les autres administrations connaissent leur travail. Des rencontres thématiques pourraient donc être mises en place sous forme ludique afin de faciliter l'échange. Ceci viserait à tirer bénéfice des différentes cultures des personnels et à préparer leur collaboration rapprochée. En fonction des informations concernant les réformes, ces échanges pourraient s'intensifier entre certains services. Il s'agirait aussi, comme dans le cadre des travaux préfectoraux, d'identifier plus spécifiquement les atouts et les difficultés des rapprochements envisagés.

Les travaux nationaux sur la mutualisation ainsi que les entretiens ont fait apparaître le thème de la professionnalisation des agents comme la composante majeure, ceci se trouve d'autant plus renforcé du fait des réformes.

3.4.2 Anticiper la professionnalisation des agents

Il s'agit de préparer la mobilité professionnelle des agents en termes de carrière et de métier. Une des pistes pour préparer les agents aux futures organisations est donc leur professionnalisation. Ceci peut passer par deux axes : la préservation et la valorisation des compétences (A) ainsi que la conscience de l'évolution de la fonction publique (B).

A) La préservation et la valorisation des compétences

Il apparaît indispensable pour préparer l'avenir de recenser les compétences disponibles et de les valoriser afin de ne pas les perdre. Ceci peut passer par des bilans de compétence. Il peut s'agir de faire évoluer les agents dans leur domaine de compétences. Mais si des reconversions apparaissent nécessaires, celles-ci devront se faire en concertation et être accompagnées pour être réussies. Il serait judicieux de partir d'un recensement des souhaits des agents. Ainsi les services ressources humaines en seraient le centre. Les compétences repérées pourront donc, en fonction des réorganisations et des besoins, être complétées par des formations spécifiques qui pourront être assurées par les cellules de formation interne et/ou par des prestataires extérieurs. En interne, certains responsables soulignent que les offres de formation

devront être adaptées aux besoins et que les plans de formation devront être construits sur la base de l'évaluation des précédents. Un dispositif visant à évaluer la satisfaction des agents et des services pour mesurer l'adéquation des besoins aux pratiques est à réaliser. Les dispositifs actuels de formation professionnelle et notamment de formation continue, seront-ils suffisants pour répondre aux besoins en compétences de l'administration ? Faudra-t-il mettre en place des dispositifs spécifiques pour former le personnel dans le cadre des réformes ? La politique de formation doit être adaptée pour que les réformes dessinées et sur le point de se réaliser se fassent avec des agents opérationnels, motivés et adaptés. La refonte des organigrammes sera donc indispensable pour que chacun trouve sa place dans le nouveau système.

La préservation et la valorisation des compétences doivent se faire en tenant compte de l'évolution de la fonction publique.

B) La conscience de l'évolution de la fonction publique

Selon les responsables de la DAGPB, un accompagnement sur le plan financier (primes à la mobilité...) et sur le plan de la formation est nécessaire. Ils précisent que l'accompagnement au changement a un coût ; il est indispensable de ne pas le nier ou le sous-estimer au risque que la démarche n'aboutisse pas.

Certains agents ayant manifesté une prise de conscience de l'évolution de la fonction publique, il est intéressant de pouvoir s'appuyer sur ce phénomène pour mener les réorganisations. Ainsi, pour mener les reconversions, le RIME pourrait être un atout. En effet, il permet d'identifier, en les décrivant clairement, les emplois qui permettent à l'Etat d'assurer ses missions. Il favorise notamment la gestion des ressources humaines en éclairant les décisions de recrutement et d'affectation. Il est un outil au service d'une politique de Gestion Pluriannuelle des Emplois et Compétences (GPEC). Il est une base essentielle pour mettre en œuvre une gestion plus optimale des ressources humaines. Le secrétaire général de la DRASS précise que la fonction publique statutaire évolue vers une fonction publique de métiers. Le repositionnement professionnel par métier des agents permettra à ces derniers d'évoluer au sein de la fonction publique de façon plus large comme semblent le profiler les réformes. A cet égard le RIME, par son approche métier interministérielle, facilite les parcours professionnels interministériels.

Actuellement le processus de mutualisation franc-comtois se trouve imbriqué dans les réformes. Son étude est l'occasion de mettre à jour la prégnance des évolutions en matière de réorganisation en interne mais aussi et surtout en interministériel.

Conclusion

Nous avons vu que la mutualisation des fonctions supports allait au fur et à mesure s'imposer par la volonté des acteurs ou par le fait que l'ensemble de la conjonction d'éléments allait les y contraindre. En tout état de cause, les services déconcentrés de l'administration sanitaire et sociale et plus particulièrement ceux du site bisontin au chef-lieu de région, sous l'influence d'un contexte national et de contraintes locales se sont engagés dans la démarche et ceci par deux fois. Le processus mis en œuvre pour parvenir à la mutualisation apparaît comme demandant un investissement massif et coordonné de l'ensemble des acteurs. Il réinterroge les organisations et les fonctionnements en profondeur et au quotidien. Par un processus largement participatif et un pilotage croisé il permet de dégager une force de proposition et une vision partagée essentielle à la réussite de la mutualisation et de tout changement en général. Mais cette mutualisation des fonctions supports intervient dans un contexte de profonde réforme. L'avenir semble donc se profiler par le développement de l'interministériel au niveau régional. Ceci laisse envisager une mutualisation horizontale des fonctions supports et questionne largement la problématique de la formation des agents.

Les fonctions supports ont été le premier domaine à faire l'objet d'une mutualisation mais des démarches visant à mutualiser les fonctions médicales sont aussi en cours de réalisation. Certaines entités se sont également engagées dans une tentative de mutualisation des politiques sanitaires et sociales. Les résultats sont très divers. Quel est donc l'avenir de la mutualisation de ces thématiques ?

Le projet de loi « Hôpital, Patients, Santé, Territoires » prévoit, avec la création des ARS, la suppression des DDASS et des DRASS. A ce mouvement s'ajoutant celui de la RGPP, l'avenir institutionnel qui se dessine va consister en une recombinaison de nouvelles structures sur la base du démantèlement des anciennes. L'ensemble des missions du fait de ces recombinaisons va donc se trouver « mutualisé ». Mais dans un tel contexte peut-on encore parler de mutualisation ? Ne s'oriente-t-on pas vers une intégration, une ou des concentrations, des fusions ? La fusion étant une réunion, une combinaison étroite des deux éléments, de deux groupes²⁵, le futur paysage institutionnel et ses nouvelles structures semble répondre à cette définition.

D'une démarche de rationalisation des coûts et des moyens sur une thématique, progressivement, apparaît un processus plus global qui va aussi de fait réinterroger l'organisation des missions.

²⁵ Définition dictionnaire LAROUSSE 2009

Le thème de la mutualisation est aussi l'occasion pour certains acteurs de mettre en avant la notion de service public et de sa continuité. Pour eux, la rationalisation des moyens doit améliorer le service public rendu et surtout sa qualité. Cette notion a aussi été mise en avant par les services de la DAGPB. En effet, pour ces derniers, « il faut diminuer les coûts sans diminuer la qualité du service, un niveau de mutualisation trop poussé pourrait dégrader la qualité de service. ». La question d'un équilibre entre concentration et proximité est donc posée. S'agira-t-il d'une concentration de services au niveau régional ou de concentration par blocs de compétences en des lieux distincts qui donneraient naissance à des pôles de compétences ? Les responsables de la DAGPB précisent « que le niveau régional semble perçu comme le niveau de mutualisation de taille et de proximité acceptables. ». Il s'agit donc de mettre en œuvre des actions raisonnables pour ne pas dégrader le service public à tous les niveaux, pour l'intérêt des agents de l'Etat et du public. La notion d'intérêt des agents évoquée n'est-elle pas essentielle ? Pour rendre un service public de qualité les agents ne doivent-ils pas disposer d'outils opérationnels et efficaces ? Dans un contexte marqué par l'économie et pourrait-on dire guidé par l'économie, il n'apparaît tout de fois pas judicieux de faire l'économie de l'analyse des compétences. Ne faudrait-il pas se poser la question et s'attacher à l'adéquation des besoins face aux tâches ?

Le principe qui doit guider toute réforme est l'intérêt des citoyens. La recomposition du futur paysage institutionnel doit donc se faire dans cette optique et ceci dans toutes ses étapes dès sa conception jusqu'à sa mise en œuvre finale.

Sources et bibliographie

Textes législatifs et réglementaires :

PREMIER MINISTRE, circulaire NOR : PRMX0816855C du 7 juillet 2008 relative à l'organisation départementale de l'Etat (en ligne), Journal officiel, n°0159 du 9 juillet 2008, (visité le 10/07/2008), disponible sur Internet :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019144117&dateTexte>

MINISTERE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES ET DES SOLIDARITES
MINISTERE DE LA SANTE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS
MINISTERE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE, circulaire n°DAGPB/MOS/MSD/2008/89 du 5 mars 2008 portant directive nationale d'orientation pour 2008, texte non paru au journal officiel

MINISTERE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT
MINISTERE DE LA SANTE ET DES SOLIDARITES, circulaire n°DAGPB/MOS/MSD/2007/62 du 6 février 2007 portant directive nationale d'orientation pour 2007, texte non paru au journal officiel

MINISTERE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT
MINISTERE DE LA SANTE ET DES SOLIDARITES, circulaire n°SGMCAS/DGS/SD4B/2007/169 du 20 avril 2007 relative à l'expérimentation d'une démarche de mutualisation régionale des compétences médicales des services déconcentrés (en ligne), (visité le 20.04.08), disponible sur Internet sur :

http://santepub.fr/blog/IMG/pdf/070420_CIRC_169_mutualisation.pdf

MINISTERE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT
MINISTERE DE LA SANTE ET DES SOLIDARITES, circulaire n°DAGPB/MOS/MSD/2009/165 du 11 avril 2006 relative à la directive nationale d'orientation pour 2006, texte non paru au journal officiel

Ouvrages :

AUTISSIER D., MOUTOT J.-M, 2007, *Méthode de conduite du changement*, Paris : Dunod, 240 p.

MARCHAT H., 2008, *La conduite de projet*, 3^e édition, Paris, Eyrolles, 271 p.

Documentations et brochures :

MINISTERE DU BUDGET DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE (DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE), avril 2007, *Le répertoire Interministériel des Métiers de l'Etat*, (visité le 20 juillet 2009), disponible sur Internet :

<http://www.fonction-publique.gouv.fr/article389.html>

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DU TOURISME ET DE LA MER, février 2005, *Le Budget Opérationnel de Programme : mode d'emploi*, (visité le 05/05/2008), disponible sur Internet :

[\[demain.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/Equipt_BOP_2202_cle2636ec.pdf\]\(http://www.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/Equipt_BOP_2202_cle2636ec.pdf\)](http://www.equipement-</p></div><div data-bbox=)

Articles (de périodiques) :

BERTRAND J.-M., juin 2006, « L'expérience de mutualisation des services ressources humaines et finances en région Limousin », *IASS La Revue*, n°51, pp. 14-16.

BRASSARD-GOERG M., mars 2001, « La région Alsace regroupe ses moyens », *Acteurs Magazine*, n°53, p. 27.

COMPERE S., février 2001, « Un regroupement dans la concertation DRASS du Limousin – DDASS de la Haute-Vienne », *Acteurs Magazine*, n°52, p. 10.

CORBE I., novembre 1998, « Le rapprochement des services DDASS/DRASS à Nantes », *Acteurs Magazine*, n°29, p. 11.

DOGIMOND R., janvier 2004, « Groupement de coopération sanitaire transcription juridique d'incertitudes politiques », *Gestions Hospitalières*, n°432, pp 12-19.

MINISTERE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT, MINISTERE DE LA SANTE ET DES SOLIDARITES, mai juin 2007, « Le point sur la situation et les actions entreprises dans la région Champagne-Ardenne », *Acteurs Magazine*, n°105, pp. 16-17.

MINISTERE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT, MINISTERE DE LA SANTE ET DES SOLIDARITES, avril 2007, « Le point sur la situation et les actions entreprises dans la région Centre », *Acteurs Magazine*, n°104, pp. 16-17.

MINISTERE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT, MINISTERE DE LA SANTE ET DES SOLIDARITES, Mars 2007, « La DRASS et la DDASS regroupées Languedoc-Roussillon », *Acteurs Magazine* (en ligne), n°103, (visité le 14/04/2007), disponibilité :

http://www.intranet.sante.gouv.fr/publications/acteurs_new/103/ladrasse/ladrasseregroupees.htm

MINISTERE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT, MINISTERE DE LA SANTE ET DES SOLIDARITES, février 2007, « Le point sur la situation et les actions entreprises dans la région Auvergne », *Acteurs Magazine*, n°102, pp. 16-17.

MINISTERE DE L'EMPLOI ET DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT MINISTERE DE LA SANTE ET DES SOLIDARITES, juin 2006, « Mutualisation des fonctions supports », *Courtes Lignes*, n°471, p. 2

PARE V., décembre 2005, « Concept de mutualisation », *Gestions Hospitalières*, n°143, pp. 766-771.

WEMBA H., juillet août 2003, « Mutualisation des moyens tout le monde y gagne », *Parents et Gestionnaires*, n°143, pp. 12-18.

Rapports :

BRILLAUD F., PENAUD P., PEYDEBOIS C. (IGAS), janvier 2006, *Mission d'audit et de modernisation rapport contrôle thématique des services déconcentrés des ministères sociaux portant sur l'exercice des fonctions supports*, Rapport IGAS 2005-180, 103 p.

COLSON A., septembre 2005, *La conduite du changement au sein du secteur public : une contribution pour l'action*, La documentation française, n°13, 64 p.

LECONTE T., Dr VIENNE P. (IGAS), mars 2008, *Contrôle de la DRASS de Franche-Comté : état des lieux et perspectives d'évolution (rapport définitif)*, IGAS, Rapport RM2007-197A, 94 p.

LECONTE T., Dr VIENNE P. (IGAS), décembre 2007, *Le contrôle de la DDASS du Doubs : état des lieux et perspectives d'évolution (rapport initial)*, IGAS, Rapport RM2007-198A, 44 p.

Thèses et mémoires :

DROUET S., 2002, *Le regroupement DRASS-DDASS du chef-lieu de région : intérêts et limites de l'expérience rouennaise*, Inspecteur des Affaires Sanitaires et Sociales, ENSP Rennes, 75 p.

ENSP., sous la direction du Dr BERNARD A., 2007, *Quelle mutualisation des réseaux de santé ?*; Module Inter Professionnel, ENSP Rennes, 32 p.

LECOMTE D., 2007, *La mutualisation des services ressources humaines DDASS – DRASS en région Centre* (en ligne), Master II Administration des Entreprises, IAE Orléans, (visité le 14 avril 2008), Disponible sur Intranet ; http://www.intranet.sante.gouv.fr/dagpb/bf/bfcgm/af/qui_quoi/mutual_af4/rh_pourq.doc

Sites Internet et intranet :

www.intranet.sante.gouv.fr

www.modernisation.gouv.fr

www.rgpp.modernisation.gouv.fr

www.premier-ministre.gouv.fr

<http://www.franche-comte.sante.gouv.fr/>

<http://dr25s02.sd.intranet.sante.gouv.fr/fc/>

www.champagne-ardenne.sante.gouv.fr

www.minefi.gouv.fr

www.equipement-demain.equipement.gouv.fr

www.lot.pref.gouv.fr

Liste des annexes

ANNEXE 1 : Guide d'entretien pour les agents du site « La City », pour les IASS des trois autres DDASS de la Franche-Comté et pour les responsables de la DAGPB

ANNEXE 2 : Guide d'entretien pour le responsable de la DRDASS de la région Champagne-Ardenne

ANNEXE 1 : Guide d'entretien pour les agents du site « La City », pour les IASS des trois autres DDASS de la Franche-Comté et pour les responsables de la DAGPB

Objectif de l'entretien et intérêt pour la personne rencontrée :

La formation d'IASS que j'effectue comprend la réalisation d'un mémoire. En lien avec mon maître de stage et l'EHESP, il a été défini qu'il porterait sur la mutualisation des fonctions supports DRASS Franche-Comté/DDASS du Doubs.

Pour le réaliser, je procède à une série d'entretiens avec les acteurs engagés dans la démarche.

Cet entretien a pour but de cerner le panorama de la mutualisation.

- En tant que directeur ou directeur adjoint ou secrétaire général, vos fonctions de décideur et d'initiateur de la réflexion comme moteur d'avenir apparaissent comme essentielles dans un tel projet.
- En tant qu'IASS affecté aux services généraux, votre implication dans la construction du projet et sa préparation apparaissent comme un socle essentiel.
- En tant qu'agent de service déconcentré :
du service informatique déjà mutualisé en grande partie
du service ... faisant l'objet d'une réflexion concernant le thème de la mutualisation
votre participation apparaît essentielle.
- En tant qu'inspecteur représentant une des trois DDASS de la région, participant au processus interdépartemental de mutualisation des fonctions supports, votre point de vue apporte une vision générale et complète du processus local.
- En tant que représentant de l'administration centrale, votre rôle dans la fixation des objectifs de la démarche et dans son suivi nécessaire à son aboutissement sont autant d'éléments indispensables à sa réussite.

Si vous souhaitez que je n'utilise pas certains éléments dans mon travail, merci de me le signaler.

Préalable :

- Quel poste occupez-vous et depuis quelle date ?
- Pouvez-vous me donner une définition de la mutualisation ?
- Quelles sources de la mutualisation identifiez-vous ?

Consigne initiale :

Pouvez-vous me raconter comment se déroule et comment vous percevez le projet de la démarche visant à mutualiser les fonctions supports ?

Thème et questions concernant les origines de la mutualisation ?

- Quels sont les facteurs ayant conduit à l'engagement dans le processus de la mutualisation ?
- Quels buts sont assignés à la mutualisation ?
-

Thème et questions concernant le processus :

- Quel est le processus mis en œuvre pour réaliser le projet de mutualisation ?
 - Quelles sont les étapes de celui-ci ?

- Quels sont vos partenaires dans cette démarche ? Quel est le rôle des services centraux ? Quels outils et appuis apportent-ils ?
- Quels sont les outils utilisés pour mener à bien ce projet ?
- Quelle communication est mise en œuvre pour diffuser l'information ?
- Comment est piloté le projet ?
- Quels obstacles et quels leviers facilitateurs identifiez-vous ?

Pour les agents de catégorie B et C :

- Comment la mutualisation vous a-t-elle été présentée ?
- Comment êtes-vous associés à cette démarche ?

Thème et questions relatives à l'identification de l'acteur et de son rôle :

- Quelle est votre mission dans le processus ?
- A quel niveau intervenez-vous ?
- Comment articulez-vous votre action avec celle des autres acteurs ?

Thème et questions relatives aux structures mutualisantes et aux représentations des acteurs :

Pour les membres de direction et les IASS :

- Quelles représentations vous faites-vous de la mutualisation ?
- Quels sont les points de convergence et de divergence de cette représentation avec l'autre entité ? Avec les services de l'administration centrale ? Avec les services déconcentrés ?
- A votre avis, quelle représentation les agents de l'entité ont-ils de la démarche ?
- Qu'en est-il pour les agents de l'autre entité ?
- Comment les agents ont intégré dans leurs esprits et leurs pratiques professionnelles (pour les agents des services déjà en partie mutualisés) cette démarche ?
- Comment la mutualisation change-t-elle les méthodes de travail et les représentations de l'activité pour vous et vos collaborateurs ?

Pour les IASS des trois autres DDASS de la région :

- Quelle articulation plus spécifique s'opère avec le site du chef-lieu ?

Pour les agents de catégorie B et C :

- Quelle perception avez-vous de la démarche ?
- Comment l'intégrez-vous au quotidien et dans votre pratique professionnelle (pour les agents du service informatique) ?
- Qu'est ce que la mutualisation change pour vous ?

Thème et questions relatives aux spécificités de l'administration sanitaire et sociale et de la Franche-Comté :

- Quelles sont les spécificités à prendre en compte au sein de la région Franche-Comté ?
- A votre avis quelles sont les spécificités de la démarche de mutualisation pour l'administration sanitaire et sociale ?

Thème et questions relatives au contexte des réformes ?

- Les perspectives de réformes (ARS, RGPP) ont-elles une influence sur la construction du projet de mutualisation ? Dans quel sens ?
- Quelle articulation s'opère entre mutualisation et réforme ?

Fin de l'entretien :

- Avez-vous déjà participé antérieurement à une démarche similaire ? Si oui pouvez-vous brièvement m'en parler ?
- Remerciements

ANNEXE 2 : Guide d'entretien pour le responsable de la DRDASS de la région Champagne-Ardenne

Objectif de l'entretien et intérêt pour la personne rencontrée :

La formation d'IASS que j'effectue comprend la réalisation d'un mémoire. En lien avec mon maître de stage et l'EHESP, il a été défini qu'il porterait sur la mutualisation des fonctions supports DRASS Franche-Comté/DDASS du Doubs.

Pour le réaliser, je procède à une série d'entretiens avec les acteurs engagés dans la démarche.

Cet entretien a pour but de cerner le panorama de la mutualisation et d'essayer de comprendre le processus qui a été mis en œuvre en région Champagne-Ardenne ainsi que ces conséquences.

En tant que représentant d'une entité mutualisée puis fusionnée, votre vision est essentielle pour enrichir mon analyse, celle-ci apportant un élargissement à mon travail sur le plan géographique et opérationnel.

Si vous souhaitez que je n'utilise pas certains éléments dans mon travail, merci de me le signaler.

Préalable :

- Quel poste occupez-vous et depuis quelle date ?
- Pouvez-vous me donner une définition de la mutualisation ?
- Quelles sources de la mutualisation identifiez-vous ?

Consigne initiale :

Pouvez-vous me raconter comment se déroule et comment vous percevez le projet de la démarche visant à mutualiser les fonctions supports ?

- Quels sont les facteurs ayant conduit à l'engagement dans le processus de la mutualisation ?
- Quels buts sont assignés à la mutualisation ?
- Quel processus a été mis en œuvre pour conduire la démarche de mutualisation puis de fusion ?
- Quel rôle l'administration centrale a tenu dans cette démarche ?
- Quels ont été les leviers et les obstacles de cette démarche ?
- Quelles spécificités a-t-il fallu prendre en compte ?
- Comment est-on passé de la mutualisation à la fusion ?
- Quel impact cette démarche a-t-elle eu sur les organisations et les agents ?
- Quel accompagnement au changement a eu lieu pour mener à bien ce projet ?
- Quelle influence le contexte des réformes a-t-il sur la DRDASS de Champagne-Ardenne ?

Fin de l'entretien :

- Avez-vous déjà participé antérieurement à une démarche similaire ? Si oui pouvez-vous brièvement m'en parler ?
- Remerciements