



**MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS**

MINISTÈRE DE L'INTERIEUR

**MUTUALISATION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT COURANT DES SERVICES
DECONCENTRES PLACES SOUS L'AUTORITE DES PREFETS**

- AVRIL 2016 -



**MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS**

MINISTÈRE DE L'INTERIEUR

**INSPECTION GENERALE
DES FINANCES
N° 2015-M-092**

**INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 16038-15139-01**

**MUTUALISATION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT COURANT DES SERVICES
DECONCENTRES PLACES SOUS L'AUTORITE DES PREFETS**

Établi par :

**Vincent LIDSKY
Inspecteur général
des finances**

**Jacques SCHNEIDER
Inspecteur général
de l'administration**

Avec la participation
en début de mission de
**Gabriel MORIN
Inspecteur
de l'administration**

- AVRIL 2016 -

Rapport

SYNTHESE

Par lettre de mission du 7 décembre 2015, le Premier ministre a demandé à l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration, dans la perspective de l'élaboration du PLF 2017, d'expertiser les conditions de mise en œuvre de sa décision de mutualiser les moyens consacrés au fonctionnement courant de l'ensemble des services régionaux et départementaux de l'État placés sous l'autorité des préfets.

L'extension aux services régionaux du programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » (P 333), mis en place en PLF 2011 pour les 238 nouvelles directions départementales interministérielles (DDI), doit permettre d'amplifier la mutualisation des fonctions supports et donc de réduire les coûts de fonctionnement des services déconcentrés.

Pour préparer cette simplification, la mission devait proposer le champ des services déconcentrés concernés, ainsi que l'architecture budgétaire de ces mutualisations, notamment le nombre des unités opérationnelles (UO) ; préciser le périmètre des moyens mutualisés ; définir, en lien avec les ministères concernés, le montant des crédits à transférer ; enfin, évaluer les moyens humains nécessaires à la gestion de ces crédits.

1. Une extension du programme 333 aux directions régionales concernées par la réforme de l'administration territoriale de l'État et aux préfetures

La mission a été lancée le 6 janvier, par une réunion présidée par la Secrétaire d'État à la simplification et à la réforme de l'État qui a souhaité que les termes de la commande du Premier ministre concernant les services de l'État placés sous l'autorité des préfets soient envisagés dans une acception élargie, incluant les services du ministère des Finances, voire de l'Éducation nationale et de la Justice.

Sur un plan méthodologique, la mission s'est appuyée sur les données budgétaires et les informations transmises par la direction des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre et la direction du budget. Elle a rencontré les secrétaires généraux des ministères concernés et a procédé à de nombreux échanges d'informations avec leurs directions administratives et financières. Elle s'est également déplacée dans deux régions, Pays de la Loire et Normandie, et a organisé des contacts avec plusieurs directeurs départementaux (DDI).

De manière générale, la plupart des administrations centrales ont indiqué à la mission qu'un transfert réduirait leur capacité à piloter leur réseau et substituerait des arbitrages locaux à une péréquation intra-ministérielle efficace. Le contexte de réorganisation des régions, avec les incertitudes qu'il crée en outre sur les dépenses (notamment de déplacements), ne leur paraît pas favorable à la préparation d'un nouveau changement. Les positions sont toutefois contrastées, depuis une démarche volontariste pour l'Agriculture jusqu'à des réticences de la Culture et de l'Environnement. L'Économie n'était pas directement concernée, puisqu'elle a déjà transféré sa part des moyens de fonctionnement des DIRECCTE au programme Travail.

S'agissant des cinq directions régionales (DR) concernées par la RÉATE, le transfert des moyens des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) sur le P 333 a été décidé fin 2015 par un accord entre le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales et la DSAF, et est intervenu en gestion début 2016.

Rapport

De ce fait, les travaux de la mission ont porté sur quatre réseaux de directions régionales (DIRECCTE relevant des ministères du Travail et de l'Économie, DREAL relevant du ministère de l'Environnement¹ (MEEM) et du ministère du Logement (MLHD²), DRAAF et DRAC), soit 52 directions régionales en métropole, et secondairement deux réseaux (recherche et technologie, droits des femmes).

Dans ce périmètre, la mission propose que les crédits de fonctionnement courant des quatre directions régionales fassent l'objet d'un transfert sur le P 333. Elle retient toutefois la demande du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt d'exclure l'enseignement agricole, compte tenu de l'absence de relation d'autorité avec le préfet.

Plus sensible est la situation des services de l'inspection du travail, pour lesquels le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social a appelé l'attention sur les risques d'une mutualisation de leurs crédits de fonctionnement, au motif de son indépendance garantie par la convention n°81 de l'Organisation internationale du travail (OIT). Ce ministère a de plus indiqué que les crédits correspondants ne sont pas individualisés au sein du programme 155.

La mission considère qu'un renoncement au transfert des moyens de l'inspection du travail réduirait fortement l'intérêt de la mutualisation des crédits des autres agents des DIRECCTE, voire conduirait à une « démutualisation » au sein des dépenses de ces directions. Elle pourrait, en outre, avoir un effet de contagion sur d'autres corps d'inspecteurs et contrôleurs (concurrence, consommation et répression des fraudes par exemple). Il paraît donc essentiel que la réforme s'applique à l'ensemble des effectifs des DIRECCTE.

Dans un deuxième temps, la mission a examiné la situation des préfetures et sous-préfetures, en y associant celle de deux réseaux (recherche et technologie et droits des femmes), qui en région sont souvent hébergés par le ministère de l'intérieur.

Le ministère de l'intérieur a fait savoir son opposition à tout transfert de crédits de fonctionnement du programme 307 vers le P 333. Outre des objections tenant aux modalités de calcul des dépenses en cause, l'intérieur considère qu'il doit pouvoir disposer de la totalité des crédits de son programme pour assurer le rôle de pilote de l'administration territoriale de l'Etat qui lui est reconnu par le décret d'attribution du 16 avril 2014, a fortiori à un moment où il lance son « plan préfetures nouvelle génération » (PPNG).

Tout en tenant compte de cette position, la mission considère que la réforme demandée par le Premier ministre peut difficilement s'envisager sans l'implication des services directement placés sous l'autorité des préfets. Plusieurs ministères ont d'ailleurs indiqué à la mission qu'ils ne comprendraient pas d'être seuls concernés.

C'est la raison pour laquelle, si la position du ministère de l'intérieur demeure, il est proposé une démarche progressive de transfert du P 307 vers le P 333, à ce stade, des crédits de fonctionnement des SGAR (2,3 M€), ainsi que de ceux qui présentent les potentialités d'économies principales, à savoir notamment l'acquisition et l'entretien du parc de véhicules (8,2 M€), voire des crédits des préfetures et sous-préfetures non directement nécessaires à la mise en œuvre du plan PPNG.

S'agissant des deux réseaux précités, pour lesquels les enjeux budgétaires sont faibles, la mission propose que leurs crédits de fonctionnement courant soient mutualisés avec le P 333, dans la mesure où les moyens des SGAR, auxquels ils sont rattachés, seraient eux-mêmes transférés.

¹ Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer.

² Ministère du logement et de l'habitat durable.

Rapport

Pour l'outre-mer, la mission retient la proposition de la direction générale des outre-mer d'expérimenter dans un département-région la mise en place d'un programme support unique regroupant les crédits de fonctionnement courant des administrations de l'État.

Enfin, pour les directions régionales des finances publiques (DRFiP), le secrétariat d'État chargé du budget a demandé qu'elles soient considérées comme hors du champ de l'étude. La mission a constaté au demeurant que l'essentiel de leurs compétences s'exerce hors l'autorité des préfets, à l'exception du développement économique et de l'action du responsable de la politique immobilière de l'État (RPIE).

Il en va de même pour les services de l'éducation nationale, dont le transfert des crédits de fonctionnement vers le P 333 n'est pas demandé, même si une attention particulière pourrait être portée aux sites multi-occupants quand ils hébergent des agents de ce ministère.

2. Un périmètre des crédits qui a progressivement pu faire l'objet d'un accord assez large, sous certaines réserves

Comme en 2011, un accord a été obtenu sur la possibilité de mutualiser la totalité de certaines catégories de dépenses : mobilier-fouritures, véhicules, frais de déplacements (à l'exception d'un ministère), affranchissement (le même ministère avait d'abord fait part de ses réticences).

A l'inverse, la mutualisation ne concerne pas des dépenses « métiers » que l'administration centrale pilote et doit pouvoir adapter dans le temps aux besoins de la politique publique (formations métier, contentieux, études et statistiques, applicatifs informatiques métiers...). Un accord s'est fait également sur le maintien au sein des programmes ministériels des crédits de fonctionnement des services d'administration centrale implantés dans les régions.

A court terme, l'action sociale n'est pas non plus concernée, en raison de la grande diversité des prestations servies tant entre ministères, qu'entre régions au sein d'un même ministère. Pour autant, la mission a constaté le souhait des DDI d'une harmonisation de l'action sociale de proximité (reste à charge au restaurant collectif, arbre de Noël), y compris la médecine de prévention. Une mutualisation -susceptible d'aboutir à une convergence vers le haut- justifierait une mission ad hoc.

D'autres catégories de dépenses donnent lieu à des positions différentes selon les ministères, du fait qu'elles comportent à la fois des dépenses métiers et des dépenses transverses. En outre, l'organisation diffère entre ministères : certains gèrent sur un BOP central des crédits qui sont dans un autre sur les BOP déconcentrés, ou bien encore certains, n'étant pas engagés dans les SIDSIC, n'ont pas encore entrepris de démarche de convergence informatique interministérielle.

C'est ainsi que, pour certains ministères, le transfert des crédits de systèmes d'information, de formation, de documentation, voire (pour un ministère) de frais de déplacement et de changement de résidence, n'ont pas donné lieu à un plein accord.

La mission a, pour fonder ses préconisations, pris en compte l'ampleur des économies possibles et par ailleurs les réformes en cours d'autres politiques interministérielles. Elle a constaté que les gains seront principalement à trouver dans l'achat mutualisé de véhicules, ainsi que de matériels de visio-conférence, de reprographie, d'affranchissements... Le partage des matériels entre services placés sur le même site, organisé par le RBOP et le(s) RUO du P 333, permettra d'amplifier les économies sur les achats aujourd'hui recherchés par les plans achat de la DAE, alors que les gains sur les prix unitaires paraissent avoir souvent atteint une asymptote.

En effet, les mutualisations sont aujourd'hui rares - et non évaluées -, alors même que la refacturation n'est sans doute pas aussi complexe que certains l'estiment.

Rapport

La mission préconise, s'agissant des systèmes d'information, une décision de transfert. Celui-ci pourrait intervenir en 2017 pour les matériels standards. Pour le reste de ce champ, elle a entendu tant les réticences de certains ministères que la priorité que la DINSIC accorde pour le moment à l'échelon départemental et au rôle de pilote des DSI de chaque ministère, pour préconiser un transfert en 2018, permettant dans l'intervalle une montée en puissance des travaux de convergence technique.

Doivent être transférés par ailleurs l'ensemble des frais de déplacement, de changement de résidence (quitte à modifier le mode de gestion pratiqué par certains ministères), ainsi que les formations transverses et la documentation générale.

Enfin, la mission a relevé que la communication peut être un enjeu d'affirmation de la présence de l'Etat au niveau régional, plus que budgétaire, qui appellera ultérieurement un arbitrage entre une volonté de coordination locale des politiques publiques et une priorité donnée à une communication nationale déclinée sur les territoires.

3. Des montants qui resteront à ajuster d'ici l'établissement du PLF 2017

La mission a dialogué avec les ministères à partir d'une extraction Chorus par la direction du Budget des dépenses exécutées en 2015 (sur les titres 3 et 5 pour les BOP déconcentrés) et, lorsqu'elle était connue à la date de la mission, de la notification 2016. Elle a soustrait de l'exécution le montant des fonds de concours et attributions de produits, qui seront à rattacher en cours d'exercice 2017, en fonction de leur nature.

Elle préconise au total un transfert à hauteur d'environ 80 M€ -sans avoir pu chiffrer celui correspondant aux moyens des préfetures non impactées par la réforme PPNG.

Les montants à fixer dans le PLF 2017 devront naturellement tenir compte des évolutions à intervenir d'ici là.

Les échanges ont porté principalement sur les abondements exceptionnels dont ont pu bénéficier les DR : aides ponctuelles, accompagnement aux régions fusionnées (le cas échéant pluriannuel) ou plan de remise à niveau du parc de véhicules.

La mission préconise le principe du transfert de ces abondements, sauf si le ministère démontre à la DSAF que ces derniers ont été effectivement exceptionnels, car plus importants que les années précédentes. Les dépenses correspondant à des plans de renouvellement des véhicules ne sauraient être transférées si les plans viennent à échéance.

Le montant de ces abondements exceptionnels en 2016 et leur nécessité en 2017 devront être appréciés au cours des mois qui viennent. Plus généralement, la mission recommande un réexamen d'ensemble des transferts au cours de l'année 2017, pour prise en compte notamment dans le PLF 2018.

4. Une gouvernance à renforcer et une maquette budgétaire à moduler

L'importance de l'extension, conjuguée au fait que les DR ne sont pas placées vis-à-vis de leur administration centrale dans une position comparable à celle des DDI, renforce la nécessité d'une adaptation de la gouvernance du P 333.

Il apparaît tout d'abord nécessaire que soit organisé un dialogue entre la DSAF et les ministères, tant au moment du transfert qu'ultérieurement. Dans la durée, les administrations centrales informeront la DSAF des évolutions de politiques publiques ayant des conséquences sur le fonctionnement ; réciproquement, elles seront informées de l'exécution du budget et du coût des services déconcentrés.

Rapport

Au niveau territorial par ailleurs, le dialogue de gestion doit être renforcé et harmonisé, d'une part entre RBOP et RUO, d'autre part entre RUO et centres de coûts. La mission a en effet noté le caractère considéré comme souvent insuffisant du dialogue avec le SGAR –ou le secrétaire général de la préfecture pour l'action 2.

L'acceptabilité de la réforme implique que chaque DR demeure une UO sur le nouveau programme. Cette unité ne devrait pas être un handicap pour la mutualisation par ville, s'agissant des antennes hors chef-lieu de la région ou des unités départementales (UD), dans la mesure où l'ensemble des moyens sera bien inscrit sur le même programme.

En revanche, il importe d'éviter une trop forte augmentation du nombre d'UO. La mission préconise donc d'ouvrir la possibilité aux préfets de région de proposer l'une des options suivantes, en fonction notamment de la taille des régions et de celle des DDI : statu quo ou regroupement des DDI dans une UO départementale unique.

Un échelon départemental du RUO permettra en outre de favoriser les mutualisations, qui supposent une proximité géographique ; il peut aussi préparer des rapprochements rendant possible un secrétariat général unique des DDI.

La responsabilité de RUO départemental pourrait être confiée au préfet de département. Elle pourrait alternativement, et notamment en fonction de l'étendue du transfert du P 307, être confiée à l'un des directeurs départementaux.

Les dépenses des centres de coûts devraient faire l'objet d'une programmation permettant la visibilité des DDI et d'un suivi –qui n'est pas possible dans Chorus et supposera la mise en place d'un outil ad hoc- garantissant le respect des objectifs et des enveloppes.

La DSAF pourrait s'appuyer sur des indicateurs de performance (notamment les gains achats), plus que jusqu'à présent. S'agissant des ministères qui ne seraient pas concernés par le transfert, l'indicateur de coût de fonctionnement par agent, aujourd'hui utilisé par le P 333 et de rares ministères, devrait leur être appliqué, ne serait-ce que pour permettre les comparaisons.

Afin de remédier au constat fait sur la rareté et l'absence de connaissance des mutualisations, il sera utile que la DSAF organise leur évaluation, et favorise la diffusion des bonnes pratiques.

5. Une réforme à mettre en place sans création supplémentaire d'emplois grâce à l'appui des préfectures, des SGAR et des plates-formes régionales achat

L'extension du P 333 ne crée pas par elle-même les conditions d'un redéploiement d'effectifs des administrations centrales ni des services déconcentrés : la simplification sera très réduite, dans la mesure où le maintien de dépenses métiers conduira les DR à exécuter les dépenses sur plusieurs BOP. Seules quelques imputations sur un BOP central des dépenses métiers seront possibles.

Il incombe donc aux services du Premier ministre de s'appuyer sur les renforcements récents, qu'il s'agisse du SGMAP, des SGAR ou des PFRA³. En outre, la mise en place d'un RUO départemental unique permettra un appui sur les préfectures de département, si cette responsabilité leur est confiée. En fonction du périmètre retenu pour le transfert du P 307, la charge sera évidemment différente, mais les effectifs mobilisables le seront aussi.

³ Plates-formes régionales des achats de l'État.

Rapport

TABLE DES RECOMMANDATIONS

1. Transférer les crédits de fonctionnement courant des cinq directions régionales concernées par la RéATE (DIRECCTE, DREAL, DRAAF, DRAC, DRJSCS), en excluant ceux de l'enseignement agricole mais en incluant, pour les DIRECCTE, ceux de l'inspection du travail, soit au total environ 69 M€
2. Pour les crédits de fonctionnement courant du ministère de l'intérieur inscrits sur le programme 307, transférer en 2017 au moins ceux concernant les SGAR (2,3 M€) et ceux d'acquisition et d'entretien du parc automobile des préfectures (8,2 M€). Expertiser le transfert des crédits relatifs au fonctionnement des préfectures non directement nécessaires à la mise en place du plan préfectures nouvelle génération (PPNG)
3. Pour les DRRT et les DRDFE, transférer leurs crédits de fonctionnement courant sur le programme 333, dans la mesure où les crédits des SGAR y seront mutualisés
4. Prévoir un réexamen en cours d'année 2017 du montant des crédits transférés
5. Expérimenter dans un département-région d'outre-mer la mise en place d'un programme support unique regroupant les crédits de fonctionnement courant des administrations de l'Etat, dont le périmètre sera à définir compte tenu des spécificités locales. La Réunion ou la Martinique pourrait être à ce titre sélectionnée
6. Définir le périmètre des crédits transférables comme celui correspondant aux crédits déjà transférés en 2011 pour les DDI (en confirmant la gestion sur le programme 333 des frais de déplacement et de changement de résidence). A l'inverse, exclure de la réforme les crédits correspondant aux dépenses métier afin de permettre aux ministères d'adapter les politiques publiques (formations métiers, contentieux, applicatifs informatiques métiers, études et statistiques) et aux services d'administration centrale délocalisés en région (ainsi que référents nationaux ou interrégionaux implantés en DR)
7. Pour les SI, transférer les matériels standards en 2017 et confier à la DINSIC, en lien avec les DSI des ministères et la DSAF, le soin de préparer une évaluation du périmètre supplémentaire transférable en 2018
8. Lancer une mission sur les conditions et les modalités d'une mutualisation des crédits d'action sociale de proximité, des DR comme des DDI
9. En termes de cartographie budgétaire de l'action 1 du programme 333, créer une UO par direction régionale. S'agissant des DDI, ouvrir deux modes d'organisation : UO départementale unique ou (sur proposition du RBOP régional) statu quo. Confier, en tenant compte de l'étendue du transfert du programme 307, la responsabilité de l'UO départementale unique au préfet ou, sur proposition du RBOP régional, à un directeur départemental
10. Organiser des échanges au niveau central entre la DSAF et les ministères, pour tenir compte de l'évolution des politiques publiques et, réciproquement, informer ces derniers de l'exécution budgétaire
11. Renforcer le dialogue de gestion au niveau régional entre RBOP et RUO. Organiser l'expression des besoins des DDI centres de coût et, avec un outil hors Chorus, un suivi de leurs dépenses

Rapport

12. Renforcer la capacité d'expertise et d'action de la DSAF et des SGAR par l'appui sur les PFRA et sur les préfectures de département, proches des DDI. Inclure les achats de l'action 1 du programme 333 au sein des priorités de la stratégie de la DAE. Assigner à la DAE un suivi de la part des marchés dans chaque région entre marchés régionaux, interministériels et ministériels
13. Développer les indicateurs de performance (notamment en calculant l'indicateur des gains achats pour le programme 333). Envisager pour les ministères qui conserveraient les crédits de fonctionnement des services déconcentrés un indicateur de fonctionnement courant par agent, distinguant autant que possible les services déconcentrés des administrations centrales. Développer une analyse comparée des indicateurs de fonctionnement des différents ministères
14. Rédiger une instruction définissant les règles d'organisation et de fonctionnement des sites multi-occupants

SOMMAIRE

TABLE DES RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION	1
1 - L'EXTENSION DU PROGRAMME 333 VISE A FAVORISER LA MUTUALISATION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DES SERVICES DECONCENTRES	2
<i>1.1. Le programme 333 a vu son périmètre progressivement étendu notamment en emplois</i>	<i>2</i>
<i>1.2. Le renforcement du programme 333 peut faciliter les mutualisations futures</i>	<i>6</i>
<i>1.3. Une réforme qui doit tenir compte d'autres réorganisations administratives et budgétaires en cours ou en projet.....</i>	<i>11</i>
2 - PERIMETRE DES SERVICES ET DES DEPENSES CONCERNES : UNE APPROCHE PROGRESSIVE ET PRAGMATIQUE DOIT ETRE CONSERVEE	17
<i>2.1. Une extension en plusieurs phases aux services déconcentrés doit être envisagée.....</i>	<i>18</i>
<i>2.2. Une définition pragmatique des dépenses de fonctionnement mutualisables</i>	<i>24</i>
3 - ÉVALUATION DU MONTANT DES CREDITS MUTUALISABLES.....	33
<i>3.1. Méthode utilisée</i>	<i>33</i>
<i>3.2. Montants des crédits mutualisables</i>	<i>35</i>
4 - UNE NÉCESSAIRE REFORME DE LA GOUVERNANCE BUDGETAIRE	36
<i>4.1. Une architecture budgétaire à simplifier</i>	<i>38</i>
<i>4.2. Une évolution qui nécessite une consolidation de la gouvernance budgétaire</i>	<i>41</i>
CONCLUSION	49

Rapport

INTRODUCTION

Par lettre du 7 décembre 2015, le Premier ministre a confié à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale de l'administration une mission relative à la mutualisation des moyens de fonctionnement courant de l'ensemble des services régionaux et départementaux de l'État placés sous l'autorité des préfets.

La lettre de mission (annexe I) précise qu'il a été décidé que cette mutualisation sera effectuée dès le projet de loi de finances (PLF) 2017, par la voie du renforcement du programme budgétaire P 333 (moyens mutualisés des administrations déconcentrées). Elle demande plus particulièrement à la mission :

- de formuler des propositions quant au périmètre des services concernés ;
- de préciser le périmètre des dépenses concernées, en tenant compte des dépenses propres à certains métiers susceptibles d'être exclues de la mutualisation ;
- de se prononcer sur l'architecture budgétaire optimale du programme (identification des responsables d'unité opérationnelle) ;
- de définir le montant des crédits à transférer en 2017, sur le fondement de l'exécution budgétaire 2015 et de la programmation 2016 ;
- de préciser les moyens humains nécessaires à la gestion de ces crédits.

Cette réforme s'inscrit dans la continuité du développement du P 333 -dont la compatibilité avec le principe de spécialité de la LOLF avait déjà suscité des interrogations.

La communication du Conseil des ministres du 31 juillet 2015 relative à la réforme de l'administration territoriale de l'État a annoncé, au titre de l'amélioration de l'efficacité, des économies et de la modernisation des méthodes de travail, que :

- *« les fonctions supports des administrations de l'État seront mutualisées dans chaque ville ;*
- *les préfets de région verront leurs services renforcés pour animer la mutualisation du fonctionnement entre services déconcentrés ;*
- *la généralisation des schémas directeurs immobiliers régionaux permettra la réduction du nombre d'implantations notamment par le développement de la co-localisation sur le même site de plusieurs services ».*

Pour répondre à la lettre de mission dans le cadre d'une concertation avec les ministères concernés, la mission a adopté une méthodologie précise. Des extractions Chorus effectuées par la direction du budget sur les dépenses de fonctionnement exécutées en 2015 dans les services déconcentrés ont été envoyées aux cinq secrétariats généraux (ministères chargés des affaires sociales, de l'environnement, de l'agriculture, de la culture, économiques et financiers) et à deux directions (direction générale de la recherche et de l'innovation, service des droits des femmes et de l'égalité). Le dialogue a porté sur les dépenses-métiers à ne pas inclure dans le périmètre transféré, ainsi que sur la base des crédits à retenir.

Bien que le transfert concernant les DRJSCS ait été effectué de façon consensuelle, les ministères concernés ont fait part d'un avis contrasté, certains regrettant une décision prise sans concertation, et rappelant que la fusion des régions sollicite déjà fortement les services.

Rapport

1 - L'EXTENSION DU PROGRAMME 333 VISE A FAVORISER LA MUTUALISATION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DES SERVICES DECONCENTRES

La réforme de l'administration territoriale de l'État⁴ (RéATE) a eu un objectif de mutualisation de l'action des services de l'État au niveau départemental et régional.

Le nombre de directions départementales, dénommées directions départementales interministérielles (DDI), a en effet été ramené à deux ou trois⁵ selon les départements, et celui des directions régionales à cinq⁶. Ces directions ont été placées, pour une part importante ou la totalité de leurs missions, sous l'autorité respective des préfets de département et de région.

Au-delà de ce périmètre, des coopérations entre services sont plus rarement intervenues. Elles ont souvent été facilitées par la relocalisation sur des sites immobiliers communs, sans pouvoir toutefois s'appuyer sur un outil budgétaire adapté, contrairement aux DDI.

1.1. LE PROGRAMME 333 A VU SON PÉRIMÈTRE PROGRESSIVEMENT ETENDU NOTAMMENT EN EMPLOIS

Aux termes de l'article 13 du décret n°2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, le préfet de région est chargé de la mise en œuvre des mutualisations nécessaires à un meilleur fonctionnement des services déconcentrés en région.

Il arrête ces projets, après avis du comité de l'administration régionale (CAR) et des comités techniques compétents. Il en adresse chaque année un bilan à la conférence nationale de l'administration territoriale de l'État (CNATE).

Le préfet de région peut, à cet effet, s'appuyer sur un programme budgétaire des services du Premier ministre, le programme P 333 « moyens mutualisés des administrations déconcentrées », dont il est responsable du budget opérationnel régional (RBOP).

1.1.1. Un programme budgétaire interministériel dont le périmètre vient d'être élargi

1.1.1.1. Un programme créé en 2011

Le programme 333 a été créé au PLF 2011 pour accompagner la RéATE. Il ne concerne que les DDI implantées en France métropolitaine.

La gestion de leur fonctionnement a été confiée aux services du Premier ministre, sur la base des conclusions d'un rapport IGA - IGF rendu en juillet 2010⁷. Le responsable de programme (RPROG) du P 333 est le secrétaire général du gouvernement. Le directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF) est responsable du BOP central, alors que les préfets de région sont responsables des BOP régionaux, dont la gestion est assurée par les SGAR, RBOP délégués.

⁴ Mise en place au 1er janvier 2010 pour l'échelon départemental, puis de 2010 à 2011 pour l'échelon régional, la réforme de l'administration territoriale de l'État avait pour objectif de simplifier les démarches des usagers en organisant les administrations de l'État autour de trois fonctions clairement identifiées, cohésion sociale, protection des populations et développement des territoires. Elle devait également permettre le regroupement des implantations des services déconcentrés et le renforcement de la mutualisation des fonctions support.

⁵ Schéma à deux DDI avec la direction départementale des territoires (DDT) et la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) – schéma à trois DDI avec la DDT, la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) et la direction départementale de la protection des populations (DDPP).

⁶ Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), direction régionale des affaires culturelles (DRAC), direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS).

⁷ Rapport IGA-IGF « élaboration du programme « services du Premier ministre » sur le fonctionnement courant et l'immobilier occupant des services déconcentrés » - juillet 2010, n° IGF-2010-M-040-01 et n° IGA 10-056-01.

Rapport

S'agissant des unités opérationnelles, le DSAF est responsable des UO du BOP central.

Au titre de l'action n° 1, les DDI sont RUO pour leur direction, comme le DRJSCS pour la nouvelle DRDJSCS. Pour l'action n° 2, les responsables d'UO sont les préfets de département.

Pour le département chef-lieu de région, le préfet de région, RBOP, désigne les responsables des UO départementales et mutualisées (SGAR ou secrétaire général de la préfecture chef-lieu de région). Comme l'avait recommandé la mission de 2010, l'architecture budgétaire du P 333 comprend deux actions, l'action n° 1 « fonctionnement courant des DDI » (moyens de fonctionnement quotidien ainsi que dépenses relatives aux parcs informatique et automobile) et l'action n° 2 « loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées ».

L'action 1 n'inclut pas les crédits spécifiques liés aux missions techniques des DDI, les crédits d'action sociale (à l'exception de ceux destinés aux directeurs et directeurs-adjoints) ni les crédits formation « métier ». *A contrario*, elle a regroupé notamment les dépenses de formation « transverses » et celles de nettoyage et de gardiennage.

L'action n° 2 couvre, pour les bâtiments dont l'État est propriétaire, locataire ou bénéficiaire d'une mise à disposition, les dépenses immobilières de l'occupant (loyers budgétaires, fluides et énergies, travaux courants du locataire, charges immobilières, impôts et taxes, collecte et traitement des déchets, entretien des espaces verts, études et expertises). Elle couvre, au-delà des 238 DDI, 112 directions régionales du champ de la RéATE, 96 préfectures et leurs sous-préfectures et 28 services de l'éducation nationale installés en cité administrative (cf. annexe XII).

En 2011, le programme comptait 23 BOP (un central et un par région placé sous l'autorité du préfet de région). Les 22 BOP régionaux étaient déclinés, pour l'action n° 1, en 238 unités opérationnelles (UO) correspondant aux DDI, et pour l'action n° 2 en 96 UO.

1.1.1.2. L'expansion progressive du programme

Depuis sa création en 2011, le P 333 a connu plusieurs évolutions, deux conduisant à l'intégration de crédits de titre 2 liés à une forte progression des emplois inscrits sur le programme, la plus récente étendant le périmètre aux dépenses de fonctionnement des DRDJSCS.

En effet, le programme porte, depuis le 1^{er} janvier 2013, les emplois déconcentrés des services du Premier ministre. Cette mesure a concerné 837 emplois (794 agents titulaires et 43 contractuels), et notamment les 238 directeurs départementaux interministériels et leurs 260 adjoints, les 48 secrétaires généraux pour les affaires régionales et leurs adjoints, ainsi qu'une partie des personnels affectés dans les SGAR.

L'action n° 3 du P 333, intitulée « emplois déconcentrés des services du Premier ministre », a ainsi été créée et dotée, lors du PLF 2013, de crédits en titre 2 à hauteur de 107,7 M€ en AE et en CP.

Le périmètre de ces emplois vient de connaître une nouvelle modification importante puisque ont été intégrés, dans le cadre du PLF 2016, les emplois des personnels des services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC), soit 1 138 ETP représentant une masse salariale de 69,7 M€. Le plafond d'emplois 2016 s'établit dès lors à 1 976 ETP (340 pour les SGAR ; 498 pour les DDI ; 1 138 pour les SIDSIC).

Rapport

Enfin, pour tenir compte de la récente réorganisation territoriale des régions, a été décidé en gestion pour l'année 2016 -et devrait être inscrit en base dans le PLF 2017-le rapprochement des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) avec les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) implantées dans le département chef-lieu de région⁸. Ce regroupement prend la forme d'une fusion dans huit régions dont cinq récemment reconfigurées, et de la création d'un secrétariat commun (3 régions).

Dans ce cadre, les crédits de fonctionnement courant de l'ensemble des DRDJSCS et DRJSCS implantées sur le territoire métropolitain ont été transférés du programme 124 « conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » du ministère des affaires sociales et de la santé vers l'action n° 1 du P 333. Ce processus porte sur le fonctionnement courant et les formations « transverses », hors action sociale et dépenses métiers, pour des crédits s'élevant à 5,76 M€ en début d'exercice 2016.

1.1.1.3. L'architecture actuelle du programme 333

Le programme 333 « moyens mutualisés des administrations déconcentrées » regroupe en 2016 les crédits suivants (cf. annexe III), répartis sur trois actions :

LFI 2016 - crédits de paiement (en M€)

Action	Titre 2 dépenses de personnel	Titre 3 dépenses de fonctionnement	Titre 5 dépenses d'investissement	Total
1 - Fonctionnement courant des DDI		77,6	7,8	85,4
2 - Loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées		333	1,7	334,7
3- Emplois déconcentrés des services du Premier ministre	176,4			176,4
Total	176,4	410,6	9,5	596,5

Source : programme annuel de performances 2016.

Pour tenir compte de la réduction du nombre de régions intervenue au 1^{er} janvier 2016, le P 333⁹ est désormais organisé en 14 budgets opérationnels de programme, dont 1 BOP central (avec 10 UO) et 13 BOP régionaux regroupant :

- au titre de l'action n° 1, 243 UO pour le fonctionnement courant des DDI et des nouvelles DRDJSCS ;
- au titre de l'action n° 2, 96 UO pour les dépenses immobilières de l'État occupant ;
- auxquelles s'ajoutent 13 UO régionales mutualisées.

A titre transitoire, seront maintenues, en 2016, 38 UO pour solder les engagements antérieurs :

- 16 UO pour les régions concernées par une fusion dans le cadre de la nouvelle organisation territoriale de la République ;
- 22 UO pour la fusion des DRDJSCS.

⁸ Cf. décret n°2015-1867 du 30 décembre 2015 relatif à l'organisation et aux compétences des services déconcentrés régionaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

⁹ Sources : charte de gestion du programme 333 - version du 15 décembre 2015.

Rapport

1.1.2. Bien que l'évolution des crédits du programme 333 ait été plutôt favorable, la convergence des dotations n'a été engagée que récemment

1.1.2.1. Une évolution des crédits plutôt favorable

La création du P 333 est appréciée par les acteurs locaux. La mission, à l'occasion des contacts qu'elle a organisés¹⁰, a constaté qu'elle ne fait l'objet d'aucune remise en cause¹¹.

La raison principale en est très certainement la dotation satisfaisante en 2011 puis la progression continue jusqu'en LFI 2015¹² des crédits de l'action 1—cela n'a pas été le cas pour l'action 2.

Évolution des crédits du P 333 (en M€)

	LFI 2011	LFI 2015	LFI 2016	2015/2011	2016/2011	2016/2015
Action 1	86,82	89,50	85,4	+ 3,0 %	-1,7 %	-4,6 %
Action 2	351,76	342,92	334,7	-2,5 %	-4,8 %	-2,4 %

Source : direction du budget.

En outre, le fonctionnement des DDI a bénéficié de la baisse des effectifs. Au total, la différence avec l'évolution des moyens des DR est manifeste¹³, jusqu'en 2016 qui marque une rupture pour l'action 1.

La comparaison est encore plus favorable avec le P 309, dont les crédits de paiement ont diminué de 50 % entre 2011 et 2015 et baissent encore en 2016 de 10 % (pour s'établir à 144,6 M€).

Dans ce contexte, le transfert des crédits de fonctionnement sur le P 333 ne pose pas de difficultés aux directeurs régionaux.

1.1.2.2. Une recherche récente de convergence des dotations

La dotation budgétaire de l'action n°1 du P 333 a été constituée en 2011 en mutualisant les crédits antérieurement alloués par les ministères dont les agents ont rejoint les DDI. Cette reprise de l'existant explique les écarts conséquents dans la répartition des moyens entre services.

A partir de l'été 2014, et sur la base des exécutions 2012 et 2013, la DSAF a développé, en liaison avec les SGAR, une analyse budgétaire à partir de ratios et d'indicateurs lui permettant de comparer par agent et par DDI les postes de dépenses de fonctionnement afin d'essayer de rééquilibrer progressivement les dotations entre les RBOP (préfets de région).

¹⁰ Dont des entretiens avec deux représentants nationaux des DDI et six directeurs ou directeurs départementaux adjoints.

¹¹ A la différence du cadrage croissant des marchés, ressenti parfois comme restreignant excessivement la capacité des directions (cf. assurance au tiers des véhicules, part des véhicules « verts »...).

¹² Ce programma a également bénéficié d'attributions de produits et de reports pour un montant croissant depuis 2011, ainsi que de mesures de dégel. L'exécution est systématiquement et significativement supérieure à la LFI ; elle est fréquemment inférieure aux ressources disponibles.

¹³ Le ministère de l'agriculture a par exemple indiqué que les crédits de l'action 3 (moyens des DRAAF, des DAAF et des DDT(M)) du programme 215 « conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » ont diminué de 19 % entre 2011 et 2016, et de 6 % entre 2015 et 2016.

Rapport

A titre d'illustration, quelques ratios pour l'année 2015 sont présentés dans le tableau suivant (cf. ratios en € / ETPT de 17 postes de dépenses de 2012 à 2015 en annexe III) :

Ratio 2015 (en €/ETPT)	DDI la moins dotée	DDI la plus dotée
Acquisition véhicules	157,85	318,10
Bureautique	285,71	371,73
Téléphonie-réseaux	140,47	235,78
Equipements-matériels	113,48	188,10
Fonctionnement courant autre	80,55	216,98
Formation	83,33	112,33
Nettoyage locaux	287,71	380,44

Sources : DSAF – dépenses de l'action 1 du programme P 333.

A partir des données concernant les dépenses transmises par les SGAR, la DSAF a calculé des ratios de convergence, par l'application de bonus-malus, sur les postes dont la dépense peut être homogénéisée sur le territoire.

Cinq ratios ont ainsi été définis :

- parcs automobiles (€/nombre véhicules achetés pour les dépenses d'acquisition et €/nombre véhicules dans le parc pour les dépenses d'utilisation) ;
- bureautique et informatique hors bureautique (€/ETPT) ;
- téléphonie (€/ETPT) ;
- fonctionnement courant (€/ETPT) ;
- affranchissement (€/habitants pour tenir compte des missions tournées vers les particuliers, €/communes pour les missions tournées vers ces dernières).

Ces ratios sont réalisés par type de DDI et calculés en moyenne nationale. Ils font l'objet d'une analyse contradictoire entre le RPROG et les RBOP et peuvent déboucher sur l'attribution par le RPROG de bonus-malus si le ratio de consommation est inférieur à 75 % ou supérieur à 125 % du ratio moyen national.

Les analyses effectuées également par la direction du budget font également ressortir la prégnance de la répartition initiale (cf. annexe III).

1.2. LE RENFORCEMENT DU PROGRAMME 333 PEUT FACILITER LES MUTUALISATIONS FUTURES

Le P 333 a eu peu d'impact sur les mutualisations, au-delà de celles permises par la création des DDI. Les partages de matériels sont rares et organisés, selon des dispositifs divers, par des administrations partageant les mêmes sites et dont les crédits sont inscrits sur des BOP différents. L'extension du P 333 apparaît cependant comme facteur facilitant leur amplification.

1.2.1. Des procédures de mutualisation à partir de BOP distincts peu utilisées ni évaluées

Comme l'indique la Cour des comptes dans un rapport de novembre 2011¹⁴, réaliser des mutualisations ne requiert pas systématiquement le regroupement des dépenses et par conséquent la création de budget ad hoc tant au niveau central que territorial.

¹⁴ Rapport de la Cour des comptes (novembre 2011) : la mise en œuvre de la LOLF – un bilan pour de nouvelles perspectives.

Rapport

En effet, plusieurs solutions existent en gestion mais toutes ne sont pas aisées à mettre en œuvre, comme l'avait déjà relevé le rapport inter-inspections de 2013 relatif au bilan des mutualisations des moyens entre services déconcentrés de l'État¹⁵.

Première formule possible, les **transferts de crédits**¹⁶, qui permettent de modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, mais nécessitent la prise d'un décret et se révèlent d'une complexité disproportionnée par rapport à leur objet comme le souligne le rapport inter-inspections de 2013 susmentionné.

Deuxième option ouverte aux services déconcentrés, les **rétablissements de crédits**¹⁷ entre services de l'État. Plusieurs directeurs régionaux ou départementaux ont fait valoir la lourdeur de cette procédure, qui suppose la constatation de la dépense et une facturation interne, pouvant conduire à ne pas obtenir le rétablissement des crédits demandés durant le même exercice budgétaire.

Troisième possibilité, la **délégation de gestion**¹⁸, par laquelle un service « délégant » donne à un autre, le « délégataire », le pouvoir de réaliser, pour son compte et en son nom, des prestations portant sur des actes de gestion courante. Une convention règle entre les entités concernées les conditions de réalisation et de financement des dites prestations.

Certains directeurs départementaux, avec lesquels la mission s'est entretenue, considèrent ces procédures comme trop complexes et lourdes à gérer compte tenu de la réduction des effectifs, notamment dans les fonctions de gestion.

Sur le terrain, deux modes de mutualisation s'appuient sur une procédure de délégation de gestion, les cités administratives et les maisons de l'État.

Ensembles immobiliers hébergeant au moins trois services relevant de départements ministériels différents, soixante-cinq **cités administratives** ont été répertoriées sur le territoire métropolitain dans l'instruction de référence n° 07-035-D8 en date du 19 juillet 2007.

Les **maisons de l'État**¹⁹ ont, de leur côté, été conçues plus récemment pour regrouper avec souplesse, au niveau infra départemental, des services de proximité de l'État ou éventuellement d'opérateurs nationaux sur un site unique.

Mais, dans les faits, les services de l'État recourent pour se regrouper à une formule, plus informelle, qui consiste dans une cohabitation sur un même site – on parle alors de **sites multi-occupants**²⁰ – sans mettre en place un statut de cité administrative, estimé trop lourd.

¹⁵ Ce rapport, réalisé en 2013 sous la coordination de l'IGA, relevait que les schémas de mutualisation mis en œuvre au sein des DDI et des SIDSIC, trop peu effectifs, avaient rarement abouti à des économies. Il évoquait de nombreux freins : pilotage « faible » qui « n'a pas permis de dépasser les oppositions », évaluation insuffisante de la qualité de service, multiplicité des démarches de mutualisation qui complique leur compréhension, inconvénients du périmètre limité à la RéATE, visions hétérogènes entre schémas départementaux et régionaux, télescopage entre approches ministérielles et mutualisation territoriale... Le rapport identifiait également deux freins de nature objective : l'organisation par politiques publiques de la programmation budgétaire conformément à la loi organique relative aux lois de finances (« la LOLF et son architecture verticale ») et la diversité des ministères d'origine des agents (GRH).

¹⁶ Les transferts de crédits sont régis par l'article 12-II de la LOLF et permettent de « modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine. Ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre ministères concernés ». Recueil des règles de comptabilité budgétaire – édition décembre 2015.

¹⁷ Le rétablissement de crédits a pour objet d'annuler une dépense sur le programme qui a supporté la dépense initiale et pour effet de reconstituer, pour le montant des remboursements obtenus, en AE et en CP, des crédits budgétaires disponibles pour engager et payer (article 17-IV de la LOLF). Il est par exemple fréquent pour les DRRT, implantés dans des préfectures ou des DIRECCTE.

¹⁸ Décret n°2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'État.

¹⁹ Cf. circulaire Premier ministre n° 5745/SG du 15 octobre 2014.

²⁰ France Domaine recense 700 implantations multi-occupants, dont plus de soixante cités administratives.

Rapport

Tel est le cas, par exemple, de la cité Paixhans, ancienne école de la gendarmerie nationale située au Mans (Sarthe), qui regroupe douze²¹ services depuis 2014. Chaque service participe, sur son budget propre, au fonctionnement collectif du site (nettoyage des locaux, gardiennage, fonctionnement courant et téléphonie pour l'action n°1 du P 333) et peut s'associer à d'autres pour obtenir d'autres prestations (assurance,...).

D'après les renseignements communiqués à la mission par le SGAR Pays de la Loire, une estimation des économies réalisées grâce à cette opération a été réalisée en comparant les dépenses de 2013 dites « avant Paixhans » et les prévisions de 2015. Elles s'élèvent à 20 % pour les dépenses de fonctionnement et à 35 % pour les charges de loyers (externes et budgétaires).

S'agissant des sites multi-occupants, les SGAR et directeurs²² constatent globalement que les difficultés résident plus dans les délais de facturation et d'appel de fonds que dans la gestion collective du site en lui-même.

De façon générale, les services administratifs de l'État qui mettent en place des mutualisations de fonctions ou d'usage d'équipement et organisent des regroupements d'achats, ne recourent qu'exceptionnellement à des procédures juridiques jugées trop complexes²³ et font appel aux financements budgétaires classiques sur les crédits dont ils disposent.

La mission s'est en conséquence interrogée sur la charge administrative correspondante pour des services de gestion, dont la fragilité a souvent été mise en avant par les directeurs régionaux et départementaux rencontrés. Elle a notamment questionné les deux SGAR dans lesquels elle s'est déplacée sur le niveau de refacturation interne enregistré par les plateformes Chorus. Il s'avère que les chiffres relevés ne sont pas illustratifs d'une surcharge de travail en gestion.

Nombre des factures internes par rapport au nombre total des demandes de paiement

	Demandes de paiement	Factures internes	Taux
SGAR Haute-Normandie	65 362	65	0,10 %
SGAR Pays de la Loire	126 969	308	0,24 %

Sources : les deux SGAR – chiffres 2015 intégrant les blocs 1, 2 et 3.

En conclusion sur ce point, la mission fait sienne une réflexion d'un groupe de travail réunissant courant 2015 des SGAR à l'initiative du SGMAP et de la DSAF, tendant à préconiser que cette direction rédige une circulaire relative aux modalités de la multi-occupation pour clarifier les règles de fonctionnement de tels sites.

RECOMMANDATION : Rédiger (DSAF) une instruction définissant les règles d'organisation et de fonctionnement des sites multi-occupants.

²¹ DDCS, DDPP, DDT, direction des services départementaux de l'éducation nationale, antennes territoriale de l'ARS, de la DREAL, de la DIRECCTE, de la DRAC (STAP), de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), de l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), de l'office national des forêts (ONF) et de l'office national des anciens combattants.

²² Ainsi la préfecture de Vendée mutualise avec la DDCS et l'UDAP, installées dans le même bâtiment, une machine à affranchir et un service du courrier. Les tarifs sont considérés comme intéressants, et la charge de gestion n'est pas considérée excessive (2 titres de perception par an). Mais l'avance de trésorerie donne lieu à un calendrier de remboursement non maîtrisé.

²³ Ainsi ont été cités plusieurs cas où l'accueil est organisé par alternance entre des agents des différentes directions. Dans certains cas, c'est en fait la direction comptant le plus d'agents qui assure l'accueil pour l'ensemble des services.

1.2.2. L'extension du programme 333 crée les conditions d'une amplification des mutualisations

Comme l'indique la lettre de mission du 7 décembre 2015, la décision a été prise de renforcer le P 333 par la mutualisation des moyens consacrés au fonctionnement courant de l'ensemble des services régionaux et départementaux de l'État placés sous l'autorité des préfets.

Son extension permettrait d'accélérer les mutualisations qui sont une source d'économies importante dans l'avenir.

1.2.2.1. Une assiette étendue pour la mutualisation des dépenses

Les SGAR, RBOP délégués, pourront s'appuyer sur un effet volume et avoir une vision d'ensemble de la répartition des crédits en question et de leur utilisation par les différents services, bien au-delà des DDI.

Dans le cadre de leur dialogue de gestion avec les RUO, ils pourront faciliter, avec l'appui des responsables des plates-formes RH et d'achats placés auprès d'eux au niveau régional, des coopérations ou des mutualisations dynamiques, qu'il s'agisse de l'offre de formation, de l'acquisition ou de l'usage de véhicules par exemple.

L'une des marges principales réside sans doute dans la gestion du parc automobile de l'État²⁴. Alors que la circulaire du Premier ministre n°5767/SG du 16 février 2015 affirme, parmi les dix thématiques traitées, le principe d'une gestion mutualisée des véhicules et demande, compte tenu des faibles kilométrages généralement enregistrés, une réduction du parc d'au moins 10 % d'ici la fin de l'année 2017, la quasi-totalité des directeurs rencontrés ont constaté une utilisation de leur parc qui pourrait être renforcée. Pourtant, pour les directions régionales, le préfet de région ne peut pas inscrire ces achats dans le cadre du dialogue de gestion.

La combinaison des deux facteurs que constituent la localisation des services sur un même site et le regroupement des crédits afférents sur le même programme 333 devrait favoriser la mise en œuvre des directives du Premier ministre, mais les utilisateurs devront en être convaincus. Au total, le rapport de 2013 proposait la réaffirmation de l'objectif de mutualisation des fonctions support, par « *un véritable cadre interministériel nouveau pour les fonctions support mutualisées* ». Il appelait à créer « *un BOP territorialisé en titre 2 et hors titre 2 dont le vecteur pourrait être le P 333, afin de regrouper et d'unifier la gestion des moyens humains et financiers des structures mutualisées* ». A court terme, « *la création d'un BOP territorial interministériel regroupant toutes les dépenses hors titre 2* » apparaissait comme une priorité. Il invitait à envisager d'étendre le champ de cette mutualisation aux services de l'Éducation nationale²⁵, de la DGFIP et des ARS.

²⁴ A titre d'un des nombreux exemples cités à la mission, une réflexion est en cours à La Roche/Yon, organisée par le SG de la préfecture, sur les possibilités de mutualisation des véhicules. Jusqu'ici, elle a été freinée par le fait que la préfecture et la DDCCS, qui partagent le même site, ne sont pas sur le même BOP. De même, la DDPP est sur le même site que l'antenne territoriale de l'ARS.

²⁵ Cette mission a noté l'absence de suites retirées de la mutualisation immobilière avec les services de l'éducation nationale. Elle a également constaté par exemple la difficulté de faire bénéficier les autres services du marché national passé par l'Éducation nationale en matière de machines à affranchir.

Rapport

Après la transition qu'a constitué l'inscription sur le P 333 (action 2) des dépenses immobilières des DR, le transfert de l'action 1 paraît d'autant plus cohérent que, dans un certain nombre de cas, les DR et les DD partagent, dans les chefs-lieux de région (ou dans les anciens chefs-lieux de région désormais) les mêmes locaux²⁶. Des disparités notables dans les moyens (notamment de renouvellement du parc automobile) apparaissent entre DDI et DR situées dans le même département et relevant pour partie d'un même ministère. Des cas flagrants lui ont aussi été signalés de cités administratives dans lesquelles la rénovation d'une partie des locaux (administrations hors P 333) est décidée, sans s'appliquer à la partie inscrite sur le P 333.

Enfin, la fusion des régions fait apparaître les réticences de certaines DR à s'inscrire dans les mesures mutualisées d'adaptation (par exemple le refus de participation à un marché de déplacements entre le chef-lieu de région et l'ancien chef-lieu de région qui a conservé plusieurs sièges ou sites de DR).

1.2.2.2. Des champs d'action prioritaires sont identifiés

Le rapport de 2013 rappelait que le guide de construction des schémas de mutualisation publié par le SGG en 2011 identifie huit fonctions support, réparties en 65 « sous-fonctions support ». Il faisait état du consensus sur les huit chantiers de mutualisation suivants : courrier, achats, formation, médecine de prévention, standards, gestion de salles, gestion de la flotte automobile et des déplacements, entretien et nettoyage des locaux. Il appelait à généraliser ces huit fonctions. D'autres chantiers, moins consensuels, étaient envisagés : le service juridique (« fonction localement assumée de manière très inégale »), les archives, la communication.

Les interlocuteurs de la mission ont tous reconnu la possibilité d'économies importantes en cas de mutualisation des parcs de véhicules. Ils ont à cet égard insisté sur l'intérêt d'implantations géographiques communes. Par ailleurs, les DDI ont insisté sur le besoin d'harmonisation de l'action sociale de proximité (restauration, arbre de Noël, médecine de prévention). Enfin, il ne s'agit pas d'un enjeu principalement budgétaire, mais la communication est considérée par certains comme susceptible d'être plus efficace en étant mutualisée.

RECOMMANDATION : Mettre en place (DSAF et SGMAP) une procédure d'évaluation des mutualisations, et diffuser les bonnes pratiques.

²⁶ Le rapport de 2013 notait que « préalablement à la mise en œuvre des schémas régionaux et départementaux de mutualisation des fonctions support, certains ministères avaient engagé des actions similaires entre leurs échelons régionaux et départementaux ... les nouvelles opérations interministérielles constituent un « détricotage » du travail déjà entrepris ».

Rapport

1.3. UNE REFORME QUI DOIT TENIR COMPTE D'AUTRES REORGANISATIONS ADMINISTRATIVES ET BUDGETAIRES EN COURS OU EN PROJET

Cette modification de l'imputation budgétaire du fonctionnement courant s'inscrit dans un contexte où d'autres politiques sont réformées dans un objectif d'interministérialité. Ces politiques ont en général un champ plus large, concernant l'ensemble de la fonction publique (formation) ou l'ensemble de l'administration d'État (achats). Il doit être veillé à la pleine cohérence d'ensemble afin d'optimiser leur efficacité globale et *a contrario* d'éviter des perturbations²⁷ : ces différentes réformes peuvent se renforcer les unes les autres, même si une conséquence peut être, paradoxalement, de limiter l'effet direct de la seule extension du P 333, la mutualisation étant en tout état de cause inscrite dans les autres politiques (immobilier, marchés, informatique, RH...).

1.3.1. Un projet encore incertain de réforme de la cartographie des programmes

Au-delà de l'effet du regroupement des régions intervenu au 1^{er} janvier 2016, qui a réduit le nombre de BOP régionaux à 13, la direction du budget souhaite diminuer significativement le nombre de programmes. Plusieurs préfets de région sont aussi favorables au regroupement de BOP régionaux, mais la position de certains ministères rend les décisions incertaines.

En tout état de cause, le regroupement n'aurait eu que peu voire pas d'impact sur le fonctionnement courant des services déconcentrés, les ministères ayant déjà regroupé cette catégorie de dépenses sur un seul programme.

1.3.2. Une réforme des programmes immobiliers en projet à la date de la mission

La réforme de l'organisation budgétaire de l'immobilier de l'État, dont une partie du contenu a été annoncée lors de la communication en conseil des ministres du 20 janvier 2016, aurait pu avoir un impact direct important sur l'évolution du P 333, si elle avait regroupé son action 2 avec les autres programmes immobiliers. En effet, l'action 2 du programme P 333 est l'une des dépenses immobilières, qui n'est pas sans lien avec les programmes d'investissement 309²⁸ (« Entretien des bâtiments de l'État ») et 723. Ainsi, plusieurs interlocuteurs régionaux de la mission²⁹ ont indiqué à la mission qu'un regroupement du P 309 (voire du P 723³⁰) et du P 333 sur un seul BOP régional leur paraissait souhaitable, car permettant une vision globale des charges immobilières et pouvant susciter un cercle vertueux, mettant en regard investissements et économies d'entretien.

Les programmes immobiliers ont même un impact sur l'action 1 du P 333, puisque la localisation des administrations est un déterminant majeur des déplacements ainsi que des possibilités de mutualisation. Un lien peut être établi aussi entre les travaux et les dépenses de fluides. La prise en compte d'économies induites sur l'action 1 du P 333 pourrait donc être utile pour des décisions de travaux permettant le regroupement de services, des mutualisations de matériels ou encore des économies de chauffage.

²⁷ La mission de 2013 notait ainsi : « *La multiplicité des démarches de mutualisation depuis 2009 complique leur compréhension. Un grand nombre de démarches s'est récemment développée... Leur compréhension est rendue plus difficile encore par le déploiement informatique du système informatique CHORUS, la montée en puissance de l'ONP, la politique immobilière de l'État et la mise en place des SPSI, et la création du SAE... Ces réformes ... apparaissent être conduites parallèlement à la mutualisation des fonctions support plutôt qu'en complémentarité* ».

²⁸ Créé en 2009, le P 309 regroupe sur un programme unique une partie des crédits d'entretien du propriétaire. Le chef de service de France domaine est RPROG. Les préfets de région sont RBOP.

²⁹ En Pays-de-la-Loire 18 BOP participent aux dépenses immobilières.

³⁰ « *Contribution aux dépenses immobilières* ».

Rapport

Le rapport IGF³¹ sur la rénovation du cadre institutionnel et la modernisation des outils de la politique immobilière de l'État, dressant le bilan des réformes intervenues entre 2005 et 2008, a constaté que le programme 309, qui devait être alimenté par des crédits proportionnels aux loyers budgétaires, ne permet pas à l'État-proprétaire d'assumer ses responsabilités³². Il notait aussi que les occupants disposent non seulement des crédits d'entretien courant, mais également de la majorité des crédits d'entretien lourd relevant, en théorie, de « l'État-proprétaire ». Dans le même temps, le CAS 723³³ est confronté à un risque sérieux d'essoufflement et handicapé par la quasi-absence de mutualisation des crédits³⁴.

Est envisagé un regroupement du 309 (au moins sa partie investissements) et du CAS 723 pour le PLF 2017. La distinction ne porterait plus sur l'occupant et le propriétaire mais sur le récurrent et l'exceptionnel. L'entretien courant « propriétaire » (maintenance, audits réglementaires,...) serait inscrit dans les programmes ministériels, ce qui pourrait impliquer une inscription sur l'action 2 du P 333 pour les services déconcentrés dont les crédits immobiliers sont imputés sur ce programme. En tout état de cause, l'action 1 du P 333 resterait inchangée.

Au-delà des enjeux en termes de recettes qui ne relèvent pas de cette mission, il paraît opportun de rappeler le caractère souhaitable du regroupement des administrations sur des sites en nombre réduit. Cette proximité géographique favorise la mutualisation du fonctionnement par le partage des équipements.

A ce titre, il importe que l'effet des décisions financées par le P 309 ou par l'action 2 du P 333 (déménagements financés par des économies de loyers ou encore consommation de fluides modifiée par des travaux d'isolation) sur l'action 1 soit pris en compte.

1.3.3. Des réflexions sur l'évolution des DDI

Lors de la mise en place des DDI, il avait été prévu que les départements de moins de 400.000 habitants comptent 2 DDI, et que ce nombre soit porté à 3 pour les départements de plus de 400.000 habitants. In fine, les préfets des départements comptant entre 400 et 600.000 habitants ont pu choisir (environ la moitié se sont dotés de 2 DDI et l'autre moitié de 3).

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont évoqué la modestie des effectifs de certaines DDI, et les difficultés en termes de fonctionnement qui peuvent en découler. Ce peut être le cas dans des départements ruraux peu peuplés, mais aussi de DDCC ou de DDPP dans les départements comptant un peu plus de 400.000 habitants.

Diverses évolutions sont donc envisagées : relèvement du seuil pour 3 DDI à 600.000 habitants, DDI interdépartementales, ou encore secrétariat général commun à plusieurs DDI du même département. De telles évolutions auraient un impact sur la maquette budgétaire du P 333 (cf. infra 4.1.1).

³¹ Rapport IGF 2015-M-032.

³² Alors qu'il a pour finalité les travaux d'entretien lourd, relevant du propriétaire et permettant la préservation de la valeur des bâtiments, les choix d'affectation des crédits font l'objet de critiques récurrentes (dont l'absence de vision sur les autres dépenses d'entretien lourd des ministères et un dialogue de gestion très limité), et la baisse des crédits le conduit à financer majoritairement des travaux de mise en conformité et de remise en état.

³³ « *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* ». Ce CAS devait inciter les administrations à la cession.

³⁴ La mission IGF avait donc recommandé la création d'un budget annexe dédié à la politique immobilière de l'État, unifiant les moyens budgétaires de l'État propriétaire, dans l'attente de l'identification des autres crédits, aujourd'hui inscrits dans les programmes ministériels, utilisés pour des opérations d'entretien lourd relevant en théorie du propriétaire.

Rapport

A ce stade, la mission constate que la création de DDI interdépartementales n'est pas envisagée. Dans un cadre qui reste donc départemental, le regroupement des crédits sur le P 333 pourrait, si le RUO est unique à l'échelon départemental, favoriser les échanges entre DDI sur les enjeux de fonctionnement courant, donc l'évolution ultérieure vers un secrétariat général commun à plusieurs DDI. Sans doute cette simplification serait favorisée en particulier dans le cas où le RUO serait l'une des DDI, plus que dans l'hypothèse où le RUO serait le secrétaire général de la préfecture de département (cf. infra).

1.3.4. Une démarche achats en cours de renforcement

1.3.4.1. Une politique achats a priori indépendante de l'extension du périmètre du programme 333

Une politique des achats est en cours de déploiement dans l'ensemble des administrations. Elle porte principalement sur l'extension des marchés interministériels, qui doivent permettre des gains achats, à travers la « massification » d'achats standardisés et une négociation plus efficace.

La création en 2009 du service des achats de l'État (SAE) puis des missions régionales achat (MRA) et des responsables ministériels achat (RMA), ainsi que le déploiement de plans d'actions achat ont déjà permis des économies³⁵, même si certaines exceptions sont constatées³⁶. Les stratégies achat segment couvrent un champ de plus en plus étendu³⁷ - et les directions rencontrées par la mission ont au demeurant indiqué que la diminution de leurs effectifs susceptibles de gérer des marchés allait aussi dans ce sens.

Le décret du 3 mars 2016 fixe des objectifs d'économies renforcés ; il transforme le SAE en direction des achats de l'État (DAE) et, au niveau régional, les MRA en plates-formes régionales des achats (PFRA)³⁸. Le responsable de celle-ci sera destinataire de la programmation exhaustive des achats établie par les services de l'État en région et informé de tout projet de passation d'un marché public d'un montant supérieur à 25 k€³⁹.

³⁵ La performance économique est l'un des 5 objectifs recherchés. Les 4 autres sont la performance environnementale, la performance sociale, l'accès des PME, l'innovation. Les PAP comportent pour tous les ministères un indicateur de l'efficacité de la fonction achat.

³⁶ La mission a entendu des interrogations sur les marchés de voyages/transports, de maintenance des véhicules, d'assurance, de fuel et de gaz. Des DDI ont par ailleurs fait part de la difficulté à établir un contact avec le fournisseur sur des marchés nationaux, et de certaines déceptions quant à la qualité de service.

³⁷ Environ 30 % des achats de l'État sont aujourd'hui concernés. 12 équipes segment nationales existaient en 2014 : affranchissement et transports, déplacements professionnels, environnement de travail, prestations intellectuelles, énergies et fluides, opérations immobilières, infrastructures informatiques, logiciels, postes de travail, prestations intellectuelles informatiques, réseau-télécommunications, solutions d'impression.

³⁸ Les PFRA comptent de 2 à 6 agents à la date de la fusion des régions au lieu de 2 dans chaque MRA. L'effectif maximum au terme de la montée en puissance sera de 12 (Grand-Est).

³⁹ Pour certains segments (nettoyage, entretien immobilier...), il est déjà obligatoire que la contractualisation relève du SGAR.

Rapport

Cette démarche, qui se traduit notamment par des cahiers des charges types et des marchés ou des accords-cadres (les marchés subséquents étant passés par chaque ministère ou service déconcentré), ne présente pas de lien direct et explicite avec le regroupement des crédits de fonctionnement courant sur le programme budgétaire P 333⁴⁰. Elle concerne déjà les DR au même titre que les DDI, et au demeurant aussi les administrations hors RéATE et les opérateurs de l'État. On pourrait donc considérer que peu d'économies sont à attendre de l'extension du P 333 aux DR, comme plusieurs administrations centrales l'ont d'ailleurs indiqué à la mission.

En réalité, les deux évolutions pourront se renforcer mutuellement pour aboutir à des économies sur les achats.

1.3.4.2. Un effet du programme 333 sur la mutualisation des moyens

D'une part, l'extension du P 333 sera évidemment favorable à la mutualisation des achats dans la mesure où elle permettra qu'un seul marché soit passé. Il ne sera alors plus nécessaire de prévoir des refacturations du service acquéreur à celui qui utilise en partie le matériel acheté. Les engagements juridiques et l'exécution seront simplifiés ; le préfet pourra payer les bons de commande sur un seul BOP.

Surtout, le regroupement sur le P 333 peut permettre de compléter par une maîtrise des volumes une politique de marchés interministériels qui semble atteindre une asymptote en matière de diminution des prix unitaires. Il peut permettre une mutualisation des achats, au sens de partage de l'utilisation d'un même équipement par des administrations situées dans la même ville -y compris entre DDI et DR désormais. Dès l'amont des commandes, lors de l'expression des besoins, la concertation entre préfet/ SGAR et directeurs, dans le cadre de la procédure d'allocation des moyens favorisera une vision d'ensemble des achats. A cet égard, une procédure collégiale pour le P 333 devrait être un atout pour la prise de conscience des mutualisations possibles (cf. infra 4.2.2.2).

Cette mutualisation des fournitures ne constitue aujourd'hui qu'un volet mineur de la politique d'achats, d'une part parce que la diminution des moyens n'a pas été telle que les administrations aient à décider -sauf exception- un partage des équipements, d'autre part parce que les différentes directions tendent à considérer comme nécessaire la passation de leur propre contrat, et comme complexe la refacturation. Ainsi, si les véhicules ou l'affranchissement donnent lieu à marché interministériel⁴¹, les cas de mutualisation sont très rares⁴².

D'importantes économies sont sans doute possibles en matière d'achat de véhicules, d'équipements de visio-conférence, de reprographie, de location de machines à affranchir... La mutualisation des achats supposera la mise en place de solutions de gestion des parcs⁴³, d'outils de gestion de l'utilisation partagée (compteurs...). Le responsable de l'entretien devra être identifié et l'assurance devra prévoir le partage.

⁴⁰ Cf. aussi la circulaire PM du 16 février 2015 sur « Mutualisation et optimisation de la gestion du parc automobile de l'État et des opérateurs ». La « gestion mutualisée » qui doit permettre de réduire la taille du parc d'au moins 10 % entre début 2015 et fin 2017 comporte de nombreux axes qui ne sont pas conditionnés par un programme budgétaire unique : achat auprès de l'UGAP, et standardisation desdits achats, externalisation de l'entretien et de la maintenance (également marché UGAP), retrait du parc des véhicules anciens, affectation individuelle de véhicules selon les responsabilités, véhicules propres, maîtrise des dépenses de carburant (marché passé par le SEA), assurance (marché UGAP).

⁴¹ Le marché mutualisé sur les locations de machines à affranchir date de 2009.

⁴² La DAE connaît six cas de mutualisation des affranchissements (qui ne sont pas nécessairement connus des PFRA) : Tulle, Avignon, Cergy, Orléans, St-Flour, Mauriac. Elle considère que les cas sont sans doute en réalité plus nombreux et la mission a par exemple constaté un cas en Vendée où les marchés sont passés par la préfecture qui refacture à la DDCS et à l'UDAP (une fois par an), localisées dans le même bâtiment, les coûts facturés par la Poste et Neopost. 2 cas de mutualisation des véhicules sont connus.

⁴³ La DAE a indiqué à la mission envisager l'achat d'un outil de gestion du parc automobile.

1.3.4.3. Un impact de l'extension du programme 333 sur la « dissidence »

Le regroupement sur le P 333 des moyens de fonctionnement courant des DR aura un troisième effet positif, s'agissant du recours par l'échelon régional aux marchés interministériels –même si cet effet sera sans doute limité par le renforcement en cours des responsabilités des PFRA sur les marchés locaux qui poursuit ce même objectif.

Alors que les interlocuteurs de la mission lui indiquaient que la plupart de leurs marchés étaient interministériels⁴⁴, la mission a constaté que la DAE ne dispose pas d'informations précises⁴⁵ mais qu'il semble fréquent⁴⁶ que les marchés locaux représentent environ 45 % du montant total des marchés, le reste étant assuré par des marchés interministériels (41 %) ou ministériel (14 %).

Le rôle de coordination par le préfet en amont des commandes devrait donc utilement compléter la programmation pluriannuelle des achats pour diminuer la « dissidence » vis-à-vis des marchés obligatoires. Celle-ci devrait d'autant plus se réduire qu'elle semble s'expliquer en partie par l'insuffisance d'autorisations d'engagement (AE) nécessaires pour souscrire des marchés interministériels⁴⁷. Un BOP mutualisé devrait éviter cette situation, le préfet pouvant, sur un budget plus important, bloquer les AE nécessaires.

La mission préconise que la DAE, à travers les PFRA, se dote de données sur la répartition des marchés des services déconcentrés dans chaque région entre marchés locaux et nationaux, interministériels ou spécifiques⁴⁸, et procède à leur analyse. Il est au demeurant probable que le développement des marchés régionaux interministériels sur le P 333 sera en partie une substitution à des marchés nationaux également interministériels : une approche territoriale remplacera une approche ministérielle qui était elle aussi de plus en plus inscrite dans une montée en puissance des marchés interministériels.

1.3.4.4. Une prise en compte souhaitable de l'extension du programme 333 dans la stratégie de la DAE

L'effet de l'extension du P 333 sur les gains achat pourra être d'autant plus important que les matériels sont identiques entre directions. La mission appelle donc l'attention sur la nécessité d'une cohérence entre le champ des achats interministériels visés par la DAE (« segments ») et l'extension du programme P 333. Or, les MRA⁴⁹ se sont concentrées jusqu'ici principalement sur les segments immobiliers (maintenance bâtementaire, maintenance télécoms, nettoyage, sécurité, accueil, petits travaux, fluides...), donc sur les dépenses de l'action 2 du P 333 (et sur le 309)⁵⁰.

⁴⁴ La « dissidence » est effectivement très faible dans certaines régions ; il est au demeurant apparu à la mission que nombre des cas qui apparaissaient dans le suivi par les PFRA établi fin 2014 correspondent en fait souvent à une absence de marché du fait du recours à une autre administration (le cas échéant une collectivité locale) située dans le même bâtiment.

⁴⁵ Elle estime que les marchés mutualisés régionaux représentent environ la moitié des dépenses en région ; ce serait le cas pour le fonctionnement courant comme pour l'entretien immobilier -dans ce cas les dépenses sont imputées essentiellement sur les BOP 333 action 2 et 309 à l'exception du nettoyage.

⁴⁶ En particulier dans les préfetures d'après la DAE et les SGAR rencontrés.

⁴⁷ Cette situation serait cependant rare, d'autant que plusieurs MRA ont indiqué privilégier, afin d'éviter cet inconvénient budgétaire de la pluri-annualité, les accords-cadres (pluriannuels) suivis de marchés subséquents annuels tacitement reconductibles.

⁴⁸ Chorus ODA (outil d'analyse des achats) était en cours de déploiement à la date de la mission.

⁴⁹ Qui a indiqué à la mission couvrir à ce jour environ 30 % de la cartographie des achats.

⁵⁰ La DAE a indiqué avoir eu un objectif de couvrir 875 M€ de dépenses d'entretien immobilier en région, et avoir atteint environ la moitié de cet objectif.

Rapport

Il serait souhaitable, pour un plein effet de l'extension du P 333, que la DAE développe des plans d'action (qu'ils s'inscrivent dans des stratégies nationales ou locales selon les achats) dans d'autres segments du fonctionnement courant⁵¹, en cohérence avec le champ du P 333. C'est le cas par exemple de la formation (transverse), pour laquelle la DAE a indiqué à la mission qu'une stratégie va être définie. Cette montée en puissance progressive des PFRA pour couvrir les dépenses interministérielles devra s'accompagner de la mise en place de relations avec les RUO du P 333 -donc devra tenir compte de l'organisation retenue pour le programme.

RECOMMANDATION : Placer les dépenses de l'action 1 du programme 333 parmi les segments achat prioritaires de la DAE

L'extension du champ des marchés suivis par les PFRA sera utile en outre pour alléger la charge de la DSAF, qui devra prendre la responsabilité (RMA) de marchés jusque-là passés par les ministères. La mission préconise un lien fort entre PFRA et DSAF, afin que cette dernière puisse s'appuyer sur treize interlocuteurs relais. La cohérence sera ainsi assurée, au niveau du SGAR, entre la compétence budgétaire et celle des marchés.

Enfin, la mission préconise que l'indicateur d'efficacité de la fonction d'achat soit suivi pour le P 333, alors qu'il n'a pas été jusqu'ici retenu pour ce programme.

RECOMMANDATION : Mettre en place pour le programme 333 l'indicateur d'efficacité de la fonction achat

1.3.5. Les démarches informatiques du SGMAP (DINSIC)

Les systèmes d'information (SI) ont fait l'objet de deux réformes principales : la création de la DISIC⁵² en 2011 (devenue DINSIC⁵³ en 2015), puis celle des SIDSIC⁵⁴, permettant l'intégration des moyens supports des SI dans les préfectures et les DDI. La DINSIC anime le réseau des SIDSIC en collaboration avec les ministères concernés et la DSAF⁵⁵.

A ce stade, le niveau régional n'est pas concerné (hors travaux lancés au printemps 2015 pour préparer la fusion des régions), et la DINSIC a indiqué à la mission se concentrer sur la réussite de la mise en place de l'échelon départemental. Les travaux de convergence technique qu'elle a entrepris avec les DSI ministérielles afin d'optimiser l'interopérabilité sont en cours, et n'ont même débuté que très récemment pour les ministères qui n'étaient pas concernés par les DDI.

La question est donc posée du renforcement de la coordination au niveau régional, qui paraît à la mission cohérent avec le champ retenu pour la mutualisation des crédits sur le P 333. En tout état de cause, son calendrier éventuel reste à déterminer. La DINSIC a ainsi appelé l'attention de la mission sur l'intérêt que les DSI des ministères restent partie prenante (y compris en termes budgétaires), ne serait-ce que pour la continuité du service et pour les parties du SI non couvertes par une offre de service interministérielle.

La mission préconise le transfert dès 2017 des matériels standard. Pour le reste, la DINSIC et les DSI des ministères seraient chargées d'analyser le périmètre supplémentaire à transférer en 2018. Les applicatifs métiers, qui ne sont pas concernés par la convergence interministérielle, resteraient en tout état de cause sur les programmes ministériels.

⁵¹ La DAE a indiqué à la mission préparer pour 2016 un plan d'actions sur l'affranchissement, pour les sites partagés mais aussi les sites proches. Ce plan porterait aussi sur les véhicules-navettes (courrier), aujourd'hui propres à chaque administration. Elle estime possible aussi d'aller vers la mutualisation des photocopieurs, car il a été constaté que le parc de l'État est utilisé à 25 %.

⁵² Direction interministérielle des systèmes d'information et de la communication.

⁵³ Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État.

⁵⁴ Service interministériel départemental des systèmes d'information et de communication.

⁵⁵ A titre d'exemple, la messagerie est désormais unique dans les DDI, suite à la généralisation de la solution du MEEM.

Rapport

1.3.6. Une politique des RH à la fois plus interministérielle et en voie de déconcentration

La communication en conseil des ministres du 23 décembre 2015 relative à la nouvelle gestion des ressources humaines de l'État annonce notamment le renforcement de la mobilité des agents, la transformation de la DGAFP en DRH de l'État, la mutualisation des actions de formation et une déconcentration de la GRH.

D'ores et déjà, les plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH), créées en 2009, proposent une offre de formation transverse, dans le cadre du PRIF (plan régional interministériel de formation). L'offre est composée de stages financés par le programme 148 de la DGAFP ou le P 333⁵⁶ mais aussi d'ORAS (offres réciproques anticipées) et d'OCT (offres communes transverses) qui sont offertes par les DR à partir de leur programme ministériel. L'outil national SAFIRE⁵⁷ sert à l'organisation des formations interministérielles transverses.

Les liens entre la réforme en cours, qui concerne l'ensemble de la fonction publique, et l'extension du P 333 sont a priori limités. Pour autant, l'extension du P 333 aux DR et donc à leurs crédits de formation transverse favorisera le renforcement du rôle de la PFRH, placée auprès du préfet de région ; la mutualisation budgétaire est donc cohérente avec l'élargissement de l'accès à la formation et à l'accompagnement à la mobilité. La question reste celle de l'ampleur de l'activité de la PFRH en matière d'ingénierie de formation, qui pourrait impliquer une mutualisation de l'ingénierie en partie commune aux formations transverses et métiers.

Au-delà, la gestion prévisionnelle des compétences pourrait plaider pour une ouverture des formations métier. En effet, celles-ci peuvent intéresser un agent d'une direction non directement concernée mais qui souhaite préparer une mobilité⁵⁸, ou exerçant une mission proche⁵⁹. Sans aller jusqu'à préconiser le transfert des crédits métier⁶⁰, la mission propose donc une transparence accrue des formations métier ouvertes en région. Une inscription des formations métiers sur SAFIRE⁶¹ pourrait aller dans ce sens.

RECOMMANDATION : Veiller à la cohérence entre la réforme en cours des RH (dont la formation) et l'extension du programme 333

2 - PÉRIMÈTRE DES SERVICES ET DES DÉPENSES CONCERNÉS : UNE APPROCHE PROGRESSIVE ET PRAGMATIQUE DOIT ÊTRE CONSERVÉE

Le champ d'investigation de la mission, tel qu'il ressort de la lettre du Premier ministre, conduit à s'interroger à la fois sur le périmètre des services régionaux impactés par la réforme, et sur le champ des dépenses de fonctionnement à prendre en compte.

La mission a tenu compte, dans ses préconisations, de l'intérêt d'une réforme progressive, atténuant les risques de perturbations dans le fonctionnement des services, et préparant les étapes ultérieures.

⁵⁶ Dans le cadre du dialogue de gestion avec les DDI, la PFRH s'assure que le montant de P 333 correspond aux actions dont bénéficient leurs personnels.

⁵⁷ Système d'information pour l'animation de la formation interministérielle régionale.

⁵⁸ Les interlocuteurs de PFRH ont indiqué à la mission qu'ils n'étaient pas en capacité de savoir si des mobilités intervenaient après des formations.

⁵⁹ Cf. circulaire annuelle DGAFP du 5 novembre 2015 sur les priorités interministérielles de formation tout au long de la vie.

⁶⁰ La mission a noté l'existence d'incertitudes dans la répartition des rôles actuellement, certaines PFRH constatant qu'elles sont saisies de demandes de formation qui sont aussi transmises à l'administration centrale du ministère. Des expérimentations pourraient être utiles.

⁶¹ Certaines formations métier sont déjà inscrites sur SAFIRE, sans que cette inscription soit reconnue par les textes.

Rapport

Elle a estimé que certains programmes présentaient, par leur ampleur considérable ou au contraire par leur taille très réduite, des risques ou un intérêt limité en cas de prise en charge par la DSAF, aux moyens limités. Elle a aussi considéré préférable que les ministères restent en charge directement de certaines responsabilités.

2.1. UNE EXTENSION EN PLUSIEURS PHASES AUX SERVICES DECONCENTRES DOIT ETRE ENVISAGEE

La question de l'identification de l'ensemble des services régionaux de l'État placés sous l'autorité des préfets est apparue pour les interlocuteurs de la mission, notamment en administration centrale, d'une particulière sensibilité.

Dans ce contexte, et en considérant que la réforme ne concernera en tout état de cause pas l'ensemble des services déconcentrés de l'État et des opérateurs nationaux, il est apparu opportun à la mission de raisonner sur la base de scénarios identifiant, à chaque étape, un périmètre plus large de services susceptibles d'être intégrés.

2.1.1. Une extension prioritaire aux cinq directions régionales du périmètre RéATE

La mission considère tout d'abord comme cohérent, au regard de la réforme intervenue en 2011, d'intégrer les directions régionales créées dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (DIRECCTE, DRAAF, DRAC, DREAL, DRJSCS), placées sous l'autorité du préfet de région⁶², dans le champ de l'action n°1 du programme 333.

C'est le cas en totalité pour les DRAC (décret n°2010-633 du 8 juin 2010) et pour les DREAL (décret n°2009-235 du 27 février 2009).

La mission a d'autre part examiné la situation des directions interrégionales de la mer⁶³ (DIRM), qui ont remplacé les anciennes directions des affaires maritimes, ainsi que celle des directions interdépartementales des routes⁶⁴ (DIR), qui sont chargées de la gestion du réseau routier non concédé de l'État par grands itinéraires.

Elle retient la proposition du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer de maintenir les dépenses de fonctionnement courant des DIR et des DIRM sur le P 217 « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », compte tenu de leur découpage territorial particulier.

A l'inverse, les décrets relatifs à l'organisation et aux missions des trois directions régionales suivantes citent des exceptions à ce rattachement :

a. DRAAF

Le décret n°2010-429 du 29 avril 2010 énumère les différentes missions que la DRAAF exerce sous l'autorité du préfet de région, tout en précisant, dans son article 4, celles qui relèvent directement du ministre chargé de l'agriculture, à savoir :

- le contenu et l'organisation de l'action éducatrice dans l'enseignement technique agricole ainsi que la gestion des personnels et des établissements qui y concourent ; la définition et la mise en œuvre, au niveau régional, des politiques relatives à l'enseignement supérieur agricole ;

⁶² En application des dispositions du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements.

⁶³ 4 DIRM sur le territoire métropolitain : Manche orientale et mer du Nord, Nord Atlantique et Manche ouest, sud Atlantique, Méditerranée.

⁶⁴ 11 DIR : Atlantique, Centre-est, Centre-ouest, Est, Ile de France, Massif central, Méditerranée, Nord, Nord-ouest, Ouest, Sud-ouest.

Rapport

- la définition des modalités d'établissement et de diffusion des statistiques et des données économiques agricoles, forestières, agroalimentaires et agroenvironnementales.

La mission constate que la spécificité des missions des DRAAF qui échappent à l'autorité des préfets de région justifie que les crédits de fonctionnement correspondants restent, comme le souhaite le ministère concerné, sur le P 215 « conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »⁶⁵.

b. DRJSCS

Les DRJSCS exercent leurs missions sous l'autorité du préfet de région, à l'exception des dispositions de l'article 3 premièrement (mise en œuvre des politiques de l'État en matière de formation initiale et continue dans leur champ de compétences) et de l'article 5 (mise en place des contrôles antidopage sous l'autorité de l'Agence française de lutte contre le dopage) du décret n°2009-1540 du 10 décembre 2009. La mission considère par conséquent que la très grande partie des missions réalisées par les DRJSCS entrent dans le champ d'un transfert vers le P 333 et retient le périmètre proposé par le ministère des affaires sociales dans le contexte de l'anticipation du transfert engagé en gestion début 2016 à partir du P 124 « conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative ».

c. DIRECCTE

Directions régionales les plus nombreuses et donc les plus coûteuses, la situation des DIRECCTE⁶⁶ mérite une attention particulière.

Conformément aux dispositions du décret n°2009-1377 du 10 novembre 2009 (article 1), les missions de ces directions s'exercent sous l'autorité du préfet de région, à l'exception de celles relatives aux actions d'inspection de la législation du travail et des pouvoirs d'enquête et d'investigation exercés sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

Pour le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social engagé dans la réforme « ministère fort », les crédits de fonctionnement courant des services de l'inspection du travail doivent demeurer sur le P 155 « conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », dès lors que ces activités ne sont pas placées sous l'autorité du préfet de région.

Il considère, en effet, que ce rattachement permet de garantir un fonctionnement de l'inspection du travail conforme aux obligations souscrites par la France dans le cadre des conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT), et notamment de la convention n°81 adoptée le 11 juillet 1947. Un transfert des crédits de fonctionnement courant de l'inspection du travail sur le P 333 aurait pour conséquence d'y porter atteinte et présenterait un risque de contentieux.

La mission constate, de son côté, que le RPROG de ce programme est le directeur des finances, des achats et des services (DFAS), placé sous l'autorité du secrétaire général commun aux ministères sociaux.

⁶⁵ Les dépenses de fonctionnement relatives à l'établissement des statistiques et des données économiques (3 M€ de CP en exécution 2015) sont fortement fléchées en faveur d'organismes labellisés au niveau national et relèvent au demeurant de l'action 02 du 215 (« Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique ») et non pas de l'action 03 (moyens des services déconcentrés).

⁶⁶ Les DIRECCTE sont organisées en trois pôles, T (travail), 3E (entreprises, emploi, économie) et C (consommation).

Rapport

Elle relève, également, que s'agissant des DIRECCTE, leurs moyens de fonctionnement courant sont globalisés dans le programme 155 pour l'ensemble des personnels, sans individualisation de ceux nécessaires à l'inspection du travail. Le SGMCAS⁶⁷ n'a au demeurant pas pu indiquer le montant des crédits non transférables ; il considère que, au regard du poids de cette activité et des inconvénients d'une « démutualisation », c'est sans doute l'ensemble des DIRECCTE qui devrait être maintenu sur le programme 155.

Deux options sont possibles, maintenir les crédits en cause sur le P 155 pour tenir compte de « la spécificité » de l'inspection du travail, ou considérer que les services du SGAR peuvent valablement gérer ces crédits sur le P 333, tout en assurant à cette inspection les moyens de fonctionner conformément à ses statuts.

La mission observe que, dans un avis rendu le 23 octobre 2013 sous le n° AV13-0002, le conseil national de l'inspection du travail (CNIT) indique que *« les conventions de l'Organisation internationale du travail n'induisent pas, par elles-mêmes, un modèle d'organisation et des règles spécifiques de fonctionnement. Il appartient donc aux autorités politiques de chaque pays d'adapter l'organisation et le fonctionnement du système d'inspection du travail, en fonction des caractéristiques, contraintes et priorités qu'elles déterminent, dans le respect des principes posés par ces conventions »*.

Elle relève en outre que, dans les directions investies de pouvoirs administratifs et judiciaires comme par exemple les directions générales de la police et la gendarmerie nationales, les moyens de fonctionnement courant font l'objet d'une gestion globalisée sans que l'autorité judiciaire n'y voie une atteinte portée à l'indépendance de ses missions. Le même raisonnement pourrait être tenu également par les pôles C des DIRECCTE, actuellement inscrits sur le P 134 « développement des entreprises et du tourisme » du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique. Si les crédits de l'inspection du travail n'étaient pas transférés, le risque serait de permettre la critique du transfert des moyens des inspecteurs et contrôleurs de la DGCCRF, par exemple, qui sont aussi chargés de contrôles obligatoires (cf. métrologie par exemple).

La mission préconise donc de transférer sur le P 333 l'ensemble des moyens de fonctionnement courant des DIRECCTE.

2.1.2. Une extension aux préfetures serait logique dans l'esprit de la réforme mais suscite une vive opposition du ministère de l'intérieur

Au-delà des directions régionales du premier cercle, la mission s'est interrogée sur l'élargissement de son périmètre aux **préfetures**, dont les crédits de fonctionnement, y compris ceux des SGAR, sont inscrits sur le P 307 « administration territoriale » du ministère de l'intérieur⁶⁸ mais dont les dépenses immobilières sont déjà inscrites sur le P 333 action 2.

⁶⁷ Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales.

⁶⁸ Cette intégration avait déjà été envisagée en 2010 mais finalement écartée, au regard de la priorité que constituait la mise en place des DDI. Avait en outre été évoquée la crainte de certains que les crédits de fonctionnement des DDI ne soient utilisés pour le train de vie des résidences préfectorales...

Rapport

Une telle mutualisation, outre le fait d'éviter une exception qui pourrait motiver d'autres demandes de dérogation, aurait l'avantage de clarifier une répartition des prises en charge entre P 307 et P 333 qui n'est pas aujourd'hui toujours lisible⁶⁹, alors même que les localisations sont fréquemment partagées⁷⁰.

A deux reprises, le ministère de l'intérieur s'est opposé à tout transfert de crédits de titre 3 du P 307 vers le P 333, la première fois dans un courrier que le ministre a adressé le 27 janvier 2016 à la secrétaire d'État chargée de la réforme de l'État et de la simplification, la seconde par une lettre du secrétaire général du ministère transmise le 10 mars aux membres de la mission (cf. annexe XIII).

Le ministère de l'intérieur ne considère envisageable qu'un élargissement de l'action 2 du P 333 aux départements-régions et collectivités d'outre-mer.

Il estime en effet qu'un transfert des crédits correspondants en métropole, remettrait en cause le rôle de pilote de l'administration territoriale de l'État, qui lui est reconnu par le décret d'attribution de compétences du 16 avril 2014, mission qui ne peut être effective que si le ministre « *dispose des moyens nécessaires pour porter cette politique publique* ».

L'Intérieur considère également que « *la gestion coordonnée par un même responsable des emplois et des crédits HT2 dédiés aux préfetures est un gage de prise en compte des besoins réels du réseau* ».

Ce dernier devrait d'ailleurs être fortement impacté, dès 2017 et sur les prochaines années, par le Plan Préfectures nouvelle génération (PPNG), dont l'objectif est de recentrer les préfetures sur quatre missions prioritaires (coordination des politiques publiques, contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales, lutte contre la fraude documentaire, gestion de crise), en mobilisant les nouvelles technologies, et en organisant la requalification des parcours de carrière des agents.

La mission était prête à intégrer dans ses propositions le maintien sur le P 307 des crédits de fonctionnement courant nécessaires à la mise en œuvre du PPNG⁷¹ ; elle ne peut donc que regretter que le ministère ait indiqué ne pas être en mesure de chiffrer ses besoins, à cet égard, sur un mode pluriannuel.

Dans le courrier adressé à la mission, le secrétaire général du ministère conteste également les montants de crédits de fonctionnement identifiés pour un éventuel transfert vers le P 333, au motif que leur analyse doit être opérée en coût complet et ne saurait se fonder sur les seuls intitulés des activités concernées (extractions Chorus), argument que les autres ministères n'ont pas de leur côté mis en avant⁷².

Enfin, l'Intérieur observe que « *la simplification supposée découler pour les préfets de région... de l'extension du P 333 n'apparaît pas clairement, dès lors qu'un nombre identique de BOP régionaux résiduels, qu'il faudra continuer à gérer, serait maintenu à côté du BOP 333* », analyse que la mission partage.

⁶⁹ A titre d'exemple, des rétablissements de crédits de services hébergés en préfecture sont en partie à l'attention du P 307 et en partie en faveur du P 333. L'avis sur le BOP P 333 du CBR PACA évoque le fait que la mutualisation des standards téléphoniques des préfetures et des DDI 04 et 05 est financée par les P 307 et P 333, « ce qui nuit à la visibilité du coût ».

⁷⁰ De nombreux exemples de mutualisation des directions départementales avec la préfecture ont été cités, ne serait-ce que de salles de réunion.

⁷¹ Elle avait de même indiqué au ministère de l'intérieur que les frais de représentation et de communication du corps préfectoral et que les crédits d'entretien courant des résidences lui paraissaient devoir être exclus du transfert.

⁷² Il invoque enfin des arguments (fonds de concours et attributions de produits et LFI 2016 inférieure à l'exécution 2015) qui, lorsqu'ils ont été utilisés par d'autres ministères, ont été pris en compte pour la détermination des montants à transférer mais ne sont pas un obstacle au principe du transfert.

Rapport

Compte tenu de ces différents arguments, la mission préconise, si le transfert intégral ne peut être retenu, les trois périmètres suivants, qui permettraient d'engager le ministère de l'intérieur dans une démarche à laquelle il se refuse mais qui, pour nombre des interlocuteurs rencontrés, pourrait difficilement voir le jour sans qu'il y soit intégré :

- le transfert des moyens de fonctionnement des agents de SGAR, évalués à 2,3 M€. Ce montant, à préciser, correspond à l'application aux 757 ETPT, affectés dans les services des SGAR (chiffre au 31 décembre 2015) et portés par le P 307, du coût moyen 2014 de fonctionnement par agent du même programme (3 025 €). Les ETPT correspondants demeureraient cependant sur le P 307 ;
- le transfert des crédits relatifs à l'acquisition des véhicules, aux frais d'assurance, de carburants, de maintenance et de location, qui peuvent être évalués à partir des extractions Chorus sur l'exécution 2015 à 8,2 M€, ce montant restant à affiner ;
- la mutualisation des moyens de fonctionnement des préfectures non directement nécessaires à la mise en place du PPNG. La mission n'a pas eu les moyens de calculer elle-même le montant correspondant mais relève que le ministère envisage la création en métropole de 47 plateformes d'instruction des titres implantées en préfecture et sous-préfecture.

La mission a conscience que la première préconisation conduit à répartir sur deux programmes différents les crédits de fonctionnement de personnels relevant du même ministère (et travaillant souvent dans les mêmes locaux) et qu'elle induit pour les SGAR leur transfert sur un programme géré par les services du Premier ministre. Elle considère cependant que cette recommandation s'inscrit dans la logique de la décision prise par le Premier ministre de renforcer le P 333.

La proposition concernant le transfert des crédits des parcs automobiles des préfectures a également des inconvénients en termes d'organisation des services, dans la mesure où le ministère de l'intérieur dispose en interne de possibilités de mutualisation des achats et de la maintenance des véhicules avec la police et la gendarmerie (SGAMI). Un tel transfert vers le P 333 serait cohérent avec les directives du Premier ministre en la matière⁷³, surtout si la cartographie budgétaire est modifiée et si le préfet de département devient RUO départemental de ce programme, comme il l'est déjà pour le P 307.

La mission a également examiné la situation de deux services déconcentrés en région, **les délégations régionales à la recherche et à la technologie (DRRT) et les directions régionales aux droits des femmes et à l'égalité**.

S'agissant des DRRT (cf. annexe IX), dont les délégués exercent également une fonction de conseiller du recteur d'académie, les crédits de fonctionnement courant sont inscrits sur le P 172 « recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (685 k€ au PLF 2016, y compris les loyers, pour la métropole et l'outre-mer).

Pour le MENESR⁷⁴, des mutualisations sont déjà engagées quand les délégations régionales sont hébergées en préfecture ou avec d'autres services déconcentrés, et des conventions passées pour financer leur quote-part en fonctionnement.

Un transfert des crédits de fonctionnement courant du P 172 vers le P 333 serait, selon le ministère concerné, peu opportun et réduirait excessivement les marges de fongibilité entre crédits du programme ministériel (notamment CPER).

La question se pose, par ailleurs, de savoir si les crédits du P 172 devraient rejoindre le P 333 ou le P 307, puisque la délégation régionale est le plus souvent hébergée par la préfecture.

⁷³ Circulaire Premier ministre n° 5767/SG du 16 février 2015.

⁷⁴ Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Rapport

Au final, la mission préconise que les crédits en question, pour lesquels les enjeux budgétaires sont limités, soient mutualisés avec le P 333, dans la mesure où les moyens des SGAR seraient eux-mêmes transférés depuis le P 307.

Concernant les services déconcentrés compétents dans les domaines des droits des femmes et de l'égalité femmes-hommes, les crédits de fonctionnement courant des délégations départementales⁷⁵ sont déjà inscrits sur le P 333. Pour les directions régionales, ils figurent sur le P 137 « égalité entre les femmes et les hommes » du ministère des affaires sociales et de la santé.

La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) considère que les crédits du P 137 doivent être exclusivement consacrés aux financements d'actions de mise en œuvre de politiques publiques, et souhaite conserver les crédits de communication (50 k€) tout en acceptant le transfert des dépenses de fonctionnement courant (180 k€). Les crédits conservés seraient inscrits sur d'autres actions que l'action actuelle, qui n'apparaîtrait donc plus sur les UO déconcentrées du programme.

La mission retient cette proposition de transfert sur le P 333 de crédits à hauteur de 180 k€⁷⁶ (pré-notification hors ajustements post dialogue de gestion).

S'agissant du réseau des correspondants de l'économie sociale et solidaire (ESS), la mission a pris note du transfert très récent depuis la DGCS vers la direction générale du Trésor, et de l'incertitude à ce stade sur la nature des crédits. Le caractère limité de l'enjeu (0,18 M€) pourrait également plaider pour une visibilité de ces crédits qui seraient maintenus sur le P 134, un transfert étant envisageable ultérieurement.

2.1.3. Une extension à d'autres services importants de l'État disposant d'un réseau déconcentré pourra être étudiée ultérieurement

Dans une troisième approche encore plus large, la mission s'est interrogée sur la situation de plusieurs réseaux déconcentrés des administrations de l'État.

Elle n'a pas retenu ceux de la justice, de la défense et, pour le ministère de l'intérieur, de la police et de la gendarmerie nationales. Pour les deux premières, la mission a estimé qu'elles n'étaient clairement pas placées sous l'autorité des préfets. Pour la police et la gendarmerie, elle a considéré que le renforcement au niveau zonal des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur⁷⁷ (SGAMI) était déjà une réponse en termes de mutualisations.

S'agissant du réseau déconcentré des finances publiques et de l'éducation nationale, qui ne sont pas inscrits à l'action 2 du P 333⁷⁸ (sauf pour l'éducation nationale dans les cités administratives⁷⁹), la quasi-totalité des missions d'une DRFiP et d'un rectorat ou d'une inspection académique ne sont pas placées sous l'autorité des préfets de région – comme l'a rappelé pour le réseau des finances publiques le directeur de cabinet du secrétaire d'État chargé du budget, quand il a reçu la mission le 22 février 2016.

⁷⁵ Le délégué départemental du chef-lieu de région est désormais partie intégrante de la direction régionale.

⁷⁶ A partir du montant des délégations 2016.

⁷⁷ Les SGAMI ont été créés par le décret N°2014-296 du 6 mars 2014.

⁷⁸ Ils sont en revanche, comme les services du ministère de la justice (hors juridictions administratives et financières) inscrits au programme 309.

⁷⁹ La LFI 2011 a transféré les crédits immobiliers correspondant à l'action 2 du P 333 à hauteur de 6,33 M€.

Rapport

Tout au plus pour les DRFiP, peut-on noter qu'elles jouent, auprès des préfets et des acteurs économiques locaux, un rôle de soutien aux entreprises et qu'elles exercent une activité domaniale. Le chiffrage par la DGFIP des moyens de fonctionnement correspondants aboutit à un montant de 0,42 M€ (cf. annexe XV).

Avec en outre le constat d'un réseau très présent à l'échelle infra-départementale, comme celui de l'Éducation nationale⁸⁰, l'ensemble de ces éléments conduisent la mission à préconiser que les crédits de fonctionnement courant des DRFiP et des services déconcentrés de l'éducation nationale demeurent sur les programmes ministériels.

Ce statu quo en termes d'imputation budgétaire ne doit pas faire obstacle évidemment à ce que ces ministères, par ailleurs parties prenantes dans d'autres volets de la réforme de l'État, dont la politique des achats de l'État, la politique immobilière ou la déconcentration, participent à des mutualisations de moyens de fonctionnement par site. Certaines sont déjà effectives, dans des cités administratives.

La mission suggère que, s'agissant des cités administratives ou des sites multi-occupants dans lesquels des services des finances publiques ou de l'éducation nationale⁸¹ cohabitent avec d'autres, une étude plus poussée soit réalisée sur l'intérêt de regrouper sur un même programme budgétaire, le P 333 en l'occurrence, l'ensemble des crédits nécessaires à la prise en compte des dépenses communes de fonctionnement.

2.1.4. Une expérimentation possible outre-mer

La mission s'est interrogée sur la situation des services déconcentrés de l'État en outre-mer, qu'il soient implantés dans les départements-régions ou les collectivités, tout en sachant que le P 333 n'y intervient aujourd'hui que très marginalement.

Le ministère des outre-mer a indiqué dans un courrier du 15 mars 2016 (cf. annexe XIV), que, même si la création de DDI n'est pas à l'ordre du jour, « *un programme support unique pourrait apporter une réelle simplification dans le fonctionnement des administrations, en parfaite cohérence avec les démarches conduites, y compris dans le champ immobilier* ».

La mission reprend dès lors à son compte la proposition du directeur général des outre-mer de lancer en 2017 une expérimentation de mutualisation, via la création d'un BOP 333 dans un DROM, qui pourrait être la Réunion ou la Martinique.

RECOMMANDATION : Expérimenter la création d'un BOP 333 dans un département-région d'outre-mer en 2017

2.2. UNE DEFINITION PRAGMATIQUE DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT MUTUALISABLES

2.2.1. Une approche à la fois comptable et par destination

Pour définir le périmètre des dépenses de fonctionnement courant mutualisables, deux critères ont été croisés pour une extraction Chorus des dépenses 2015, effectuée par la direction du budget :

- un critère comptable relatif à la nature des dépenses ;

⁸⁰ Environ un millier de circonscriptions d'inspection du premier degré et 300 CIO.

⁸¹ C'est déjà le cas pour les 28 directions des services départementaux de l'éducation nationale (sur 95) implantées dans des cités administratives.

Rapport

- un critère par destination des dépenses, qui conduit à ne retenir que les activités contribuant au fonctionnement des directions régionales⁸².

En termes de nomenclature comptable par nature, les dépenses de fonctionnement courant hors dépenses de personnel sont les dépenses de titre 3, qui sont réparties en deux catégories : les dépenses de fonctionnement autres que de personnel (31) et les subventions pour charge de service public (32). La mission a considéré que l'ensemble du titre 3 entrerait potentiellement dans le champ d'un transfert au P 333⁸³.

En outre, un certain nombre de dépenses étroitement liées aux moyens de fonctionnement des services se traduisent par des immobilisations. C'est notamment le cas de l'achat des véhicules. Dans la nomenclature comptable, ces dépenses relèvent du titre 5 (dépenses d'investissement). Après consultation de la direction du budget, la mission a estimé que les crédits de titre 5, bien que ne relevant pas au sens strictement comptable des dépenses de fonctionnement courant, entraient dans le champ du transfert.

Ce recensement n'a pu éviter de faire apparaître des chiffrages qui ne sont pas homogènes entre ministères : en fonction de l'organisation budgétaire retenue par chacun des RPROG, des crédits peuvent être délégués aux services déconcentrés ou gérés en administration centrale au profit de ces services. A titre d'exemple, le secrétariat général des MCAS a indiqué que les applicatifs informatiques sont sur le BOP central, donc n'apparaissent pas dans l'extraction Chorus, alors qu'au ministère de la Culture par exemple, ils apparaissent (au moins pour partie) dans les BOP déconcentrés, donc doivent faire l'objet d'un travail d'identification de ce qui doit être exclu du transfert car relevant d'un pilotage ministériel.

2.2.2. Des activités mutualisables en principe

La mission a identifié les dépenses qui, en principe, peuvent entrer dans le champ de la mutualisation. Il s'agit de l'ensemble des dépenses réalisées au bénéfice des services déconcentrés en métropole et finançant des activités assimilables à l'une de celles financées par les actions 1 et 2 du programme 333 (cf. annexe III).

Pour l'action 1, ces dépenses comprennent notamment :

- Les dépenses liées au parc automobile (achat, assurances, frais d'entretien) ;
- Les dépenses de communication et de représentation ;
- Les frais de déplacement et les frais de changement de résidence ;
- Les frais liés à l'occupation des locaux (gardiennage, accueil, nettoyage) ;
- Les fournitures de bureau ;
- Les frais d'affranchissement du courrier ;
- Les frais de formation ;
- Les dépenses liées à l'informatique, la bureautique, la téléphonie, les réseaux.

Pour l'action 2, ces dépenses comprennent :

- Les services au bâtiment (entretien des espaces verts, collecte des déchets, fluides et énergies) ;
- Les coûts d'occupation (loyers, loyers budgétaires, charges d'assurance, impôts et taxes) ;
- Les travaux du locataire ;
- Les frais d'étude et d'expertise.

⁸² Et des DDI ce qui a fait apparaître des crédits qui auraient dû être déjà transférés ou des abondements de l'administration centrale afin d'aider des DDI à faire face aux besoins constatés – ainsi que des erreurs d'imputation.

⁸³ Il n'existe cependant pas de SCSP dans les BOP déconcentrés.

Rapport

Le principe du transfert de certaines de ces lignes a donné lieu à un accord des ministères concernés : c'est le cas pour le parc automobile, les frais liés à l'occupation des locaux, les fournitures de bureau. C'est aussi le cas pour l'affranchissement⁸⁴, après que dans un premier temps, la Culture ait fait part de ses réticences, en invoquant le risque de retards, de non-respect des délais de notification, de dysfonctionnements par rapport au régime des permis de construire.

Ce n'est pas le cas du ministère de la culture pour les frais de déplacement et ceux de changement de résidence, ce qui conduit la mission à réaffirmer l'identité du champ à transférer des différents ministères :

a. Les frais de déplacement

L'action 1 du programme 333 porte aujourd'hui l'ensemble des frais de déplacement des agents de la sphère DDI et DRDJSCS.

L'application de ce principe aux directions régionales soulève un certain nombre d'inquiétudes au ministère de la culture (outre à celui du travail pour l'inspection du travail).

En ce qui concerne la culture, plusieurs interlocuteurs estiment que les agents se déplacent plus⁸⁵ que ceux des autres DR et craignent qu'il ne leur soit progressivement demandé de réduire le volume de déplacements. Le ministère ajoute - comme d'autres - que l'impact de la fusion des régions sur les déplacements est encore incertain. Une autre incertitude résulte de sa décision, depuis le 1^{er} janvier 2016, que la prise en charge des déplacements incombe à l'organisateur ; la charge de l'administration centrale va donc être revue à la hausse.

Il ne paraît pas raisonnable d'adopter un périmètre différent pour quelques ministères. La mission préconise donc le transfert de l'ensemble des frais de déplacement. L'allocation des moyens par la DSAF devra bien sûr tenir compte des différences entre directions régionales, et ne pas viser un ratio uniforme de frais de déplacement par agent au sein d'une même région.

RECOMMANDATION : Transférer les frais de déplacement, tout en prenant en compte pour l'avenir les différences de situation

b. Les frais de changement de résidence

Les indemnités et frais de changement de résidence (IFCR) des DDI ont été transférés en 2011. Le processus de gestion a au demeurant été modifié, après une phase d'appréhension de ces dépenses par le RPROG, en faveur d'une responsabilisation des RBOP et des RUO :

- jusqu'en 2014 inclus, ils ont donné lieu à abondement par le RPROG (délégation complémentaire) sur la base des dépenses constatées ;
- en 2015 ils ont été forfaitisés et délégués dès le début d'année aux régions sur la base d'une moyenne des dépenses des trois dernières années (à hauteur de 80 % la DSAF conservant une réserve⁸⁶) ;

⁸⁴ L'affranchissement donne lieu à un marché interministériel.

⁸⁵ Suivi des chantiers sur les monuments historiques, théâtre...

⁸⁶ Ce motif était l'un des quatre pouvant conduire à des délégations supplémentaires (2 régions en ont bénéficié en 2015).

Rapport

- en 2016, la dotation a été distribuée en totalité, sans réserve donc sans abondement en gestion. Aux évolutions nationales se sont ajoutées des évolutions variables à l'échelon des SGAR, qui avec en outre la fusion des régions paraissent avoir parfois créé certaines difficultés, qui conduisent la mission à appeler l'attention du RPROG sur le traitement de ces dépenses par les SGAR⁸⁷. Certains SGAR ont indiqué à la mission avoir constitué une réserve et ne déléguer qu'en fonction des dépenses constatées, mais certaines DDI ont indiqué avoir été informées par leur SGAR qu'aucun abondement en cours d'année ne serait possible, sans savoir si cette dépense avait été prise en compte dans la dotation.

Trois ministères proposent donc de transférer les crédits IFCR de leurs DR (MEEM⁸⁸, MCAS et MAAF).

En revanche, ces dépenses sont au ministère de la culture traitées comme des dépenses de centrale (la centralisation a été décidée en 2015⁸⁹) et ce ministère ne souhaite pas les transférer.

Un traitement homogène paraît indispensable. En outre, à une échelle régionale qui est plus vaste que l'échelon départemental, la mission considère, à l'instar de la DSAF, que ces dépenses seront comparables d'une région à l'autre et que les variations pourront être « absorbées ». La mission préconise donc le transfert. Ceci impliquera sans doute une réorganisation des procédures au ministère de la culture⁹⁰.

RECOMMANDATION : Transférer les frais de changement de résidence

2.2.3. Des exceptions à ces principes pour tenir compte des dépenses dites « métiers »

L'objectif de simplification voudrait que l'ensemble des dépenses de fonctionnement soient transférées sur le P 333, afin d'éviter que les DR n'aient à exécuter ces dépenses sur deux BOP différents –certains interlocuteurs régionaux de la mission ont ainsi préconisé un transfert de la totalité des dépenses de fonctionnement. Toutefois, les principes généraux ci-dessus doivent être assortis d'exceptions pour laisser aux ministères le pilotage des outils indissociables des politiques publiques qu'ils définissent, et ainsi la capacité de les adapter dans le temps. La volonté de préserver une flexibilité dans l'organisation des activités métiers doit donc prévaloir.

La mission a constaté à cet égard des positions assez différentes entre les ministères dans l'identification de ces dépenses métiers. Certains ont été globalement favorables au transfert de la totalité d'activités, en considérant que la distinction au sein de certaines dépenses entre métiers et transverses serait excessivement complexe. D'autres, notamment ceux qui n'ont pas l'expérience des DDI, se sont montrés plus réticents. Il a par exemple été indiqué à la mission que les DRAC ont des besoins de déplacements sans commune mesure avec d'autres directions régionales, car elles sont des directions « opérationnelles » et non pas « stratégiques » comme le seraient d'autres directions régionales.

⁸⁷ La mission a constaté la difficulté de certaines DDI à absorber l'arrivée de personnels en provenance par exemple d'outre-mer, depuis que les SGAR n'abondent pas en cours d'année à due concurrence. Il semble que la difficulté ait été largement due au fait que ce changement de procédure budgétaire n'a pas été compris par tous, et attribué à la fusion des régions et aux pratiques d'un nouvel interlocuteur SGAR dans une région étendue, et non à une modification sur l'ensemble du territoire.

⁸⁸ Ces dépenses apparaissent sur Chorus au sein de la ligne frais de déplacements. Il en est de même au MCAS.

⁸⁹ Cette décision étant expliquée par la forte variation d'une année sur l'autre. Une erreur d'imputation fait par ailleurs apparaître une dépense sur les BOP régionaux.

⁹⁰ Sans doute cohérent avec le projet de déconcentration des IFCR piloté par la DGAFP.

Rapport

Le ministère le plus réticent est celui de la culture, qui ne souhaite pas le transfert des frais de mission/déplacements, ni de changement de résidence, de documentation, ni de communication/représentation-réception. Les ministères de l'environnement et de l'agriculture écartent notamment les services d'administration centrale placés en région.

a. La formation

Les dépenses de formation peuvent en principe être divisées en deux catégories pour décider de leur caractère mutualisable ou non :

- les dépenses de formation générale, ou transverse (les 14 domaines définis par la DGAFP) regroupent les formations qui ne sont pas spécifiques à l'exercice d'une fonction particulière au sein des services déconcentrés (formations de bureautique, de communication, de management, de gestion des ressources humaines, de gestion financière et budgétaire, de contrôle de gestion, de gestion des achats et des marchés, de techniques juridiques, d'accueil et de techniques administratives, d'utilisation de Chorus, etc.) ;
- les dépenses de formation dites « métier » regroupent les dépenses liées à l'exercice d'un métier propre au service qui les sollicite⁹¹.

Lorsque la distinction existe, le périmètre s'impose⁹², même si la séparation au sein des budgets des DR créera une rigidité là où elles pouvaient organiser une certaine fongibilité selon les besoins entre formations métiers et transverses. Mais elle n'est pas toujours faite dans les comptes. Elle n'est au demeurant pas évidente (exemple des préparations aux concours métiers).

Dans le cadre de cette mission, le MCAS a procédé pour le P 155 à une distinction à partir des codes activités. Les lignes correspondant aux frais déplacement/mission, au « plan régional de formation et contributions des opérateurs » et aux « préparations concours/examens », notamment, seraient transférées (soit environ 1,2 M€). A l'inverse, les lignes « plan national de formation », « formation apprentis » et « formation suivi FIPHFP » ne seraient pas transférées (soit environ 0,4 M€). Il a indiqué que le travail d'identification resterait à finaliser.

Le MAAF quant à lui ne préconise aucun transfert des crédits de formation continue (2,5 M€), au motif que la distinction entre enseignement agricole et personnels des DRAAF est complexe (l'ingénierie est largement commune), que les organisations syndicales sont attachées à un dialogue sur l'ensemble et que l'essentiel des dépenses sont des dépenses métiers (la part support concernant en outre essentiellement l'enseignement agricole). Après interrogation des responsables formation des DRAAF, il estime que les formations transverses des agents DRAAF représentent environ 8 % des crédits.

Le MEEM propose le transfert de la totalité de la ligne des DREAL correspondant à la formation des services déconcentrés (soit 3,8 M€) ; les CVRH⁹³ en revanche resteront sur le programme 217. Ce service à compétence nationale est chargé des formations métier (et représente des dépenses de 4,1 M€).

Le ministère de la culture propose le transfert des formations générales (0,3 M€), à la différence des formations métier (livre, patrimoine... soit environ 0,02 M€).

⁹¹ Des DDI ont insisté auprès de la mission sur l'importance des formations techniques, alors qu'elles constatent des départs nombreux de techniciens.

⁹² C'est la situation qui a prévalu pour le transfert des DRDJSCS, telle que décrite à la mission par le SGMCAS. La DSAF a en revanche indiqué que le MCAS souhaitait initialement exclure les formations généralistes du périmètre de transfert, et a in fine accepté un forfait à 100 € par agent faute d'identification précise des dépenses.

⁹³ Centres de valorisation des ressources humaines.

Rapport

En tout état de cause, la mission considère que même les formations-métier peuvent intéresser des agents d'autres directions, qu'il s'agisse de préparer une mobilité ou d'acquérir des connaissances sur des politiques proches de celles dont ces agents sont chargés. Ainsi, et même si ces formations ne sont pas budgétées sur le P 333, il serait utile que lorsque des places sont disponibles, elles soient ouvertes sur l'outil interministériel SAFIRE.

D'ores et déjà, les MEEM-MLHD ont signé une convention nationale en septembre 2010 avec la DGAFP portant sur les collaborations entre les PFRH et les CVRH (dès lors que les formations CVRH présentent un caractère transversal susceptible de répondre aux attentes de plusieurs services de l'État) qui a été déclinée en conventions régionales entre les PFRH et les CVRH⁹⁴, entre 2011 et 2014 dans la plupart des régions.

A terme, dans le cadre d'une politique qui vise une convergence de l'effort de formation, il serait sans doute possible de mutualiser l'ensemble des crédits de formation.

b. Les systèmes d'information

Le champ du programme 333 en la matière, défini par sa charge de gestion (cf. annexe IV), couvre les dépenses dites « transverses » :

- les infrastructures et l'exploitation des serveurs (achat et maintenance des serveurs, onduleurs, logiciels d'infrastructure etc.) ;
- les prestations intellectuelles (audit informatique, assistance etc.) ;
- la téléphonie et les réseaux (achat et maintenance de l'infrastructure de téléphonie fixe, abonnements internet, câblage, coûts de communication de téléphonie fixe et mobile) ;
- la bureautique (achat et maintenance du matériel et des logiciels bureautiques, achat et maintenance de téléphonie mobile, location, achats et maintenance des systèmes d'impression).

La mission a souhaité appliquer ce référentiel, déjà utilisé en 2011 pour les DDI.

Pour autant, cette distinction entre les dépenses « métiers » et les dépenses transversales en matière de moyens informatiques n'apparaît pas dans l'outil Chorus. Il s'avère que l'organisation est variable d'un ministère à l'autre, et n'est pas à ce stade connue par la DINSIC. Ainsi, pour le P 155 du MCAS, les applicatifs (pour la plupart métier) sont comptabilisés sur le BOP central (UO DSI) donc n'apparaissent pas sur l'extraction Chorus des BOP déconcentrés, alors que pour le P 134 (DRDJSCS), ils apparaissent sur les BOP déconcentrés (avec une distinction claire entre métier et transverse). Cette imputation pour le P 155 des applicatifs sur le BOP central conduit le MCAS à proposer le transfert de la totalité des crédits SI déconcentrés.

A l'inverse, le ministère de la culture a indiqué ne souhaiter aucun transfert. Il considère que les travaux de rapprochement organisés par la DINSIC ne font que débiter pour ce qui le concerne, puisqu'il n'a pas été concerné ni par la création des DDI ni par celle des SIDSIC. Il a développé des solutions de mobilité (accès à distance au réseau ministériel et aux ressources des DRAC) sur un nombre limité de modèles de PC pour des raisons de sécurité (ces postes doivent être "durcis"), et craint une multiplication des modèles, qui aurait pour conséquence d'accroître le nombre des solutions à développer. In fine, il envisagerait le transfert des seuls matériels achetés dans le cadre de marchés interministériels, par opposition aux applications spécifiques aux métiers du ministère. Il a évalué, sous réserve d'approfondissement, le montant des dépenses transférables à environ 1 M€, sur un total de dépenses SI de 2,44 M€⁹⁵ -ce qui peut paraître relativement limité.

⁹⁴ Elles prévoient notamment « l'ouverture à l'interministériel de stages organisés par le CVRH dès lors que les demandes internes auront pu être satisfaites ».

⁹⁵ La ligne « Bureautique » atteint pourtant à elle seule 1,8 M€.

Rapport

De manière générale, la mission a constaté la sensibilité du sujet et la priorité de la continuité du service. Or, la DINSIC, qui n'est pas RBOP (et réciproquement la DSAF n'est pas une DSI) a exprimé sa préférence pour un portage, à court terme, par chacun des ministères. Elle est engagée à ce stade dans l'animation des récents SIDSIC et ne souhaite pas lancer immédiatement la mise en place de l'équivalent au niveau régional (SIRSIC).

La DINSIC a rappelé à la mission que ces achats relèvent d'une stratégie technique de la responsabilité de la DSI de chaque ministère⁹⁶, et que les stratégies d'achat sont nationales (d'autant que les fournisseurs le sont). Elle considère comme probable qu'un socle technique interministériel du poste de travail puisse constituer une cible atteignable, mais ce chantier n'est pas engagé⁹⁷.

La mission considère comme souhaitable, par parallélisme avec les autres dépenses, le transfert en PLF 2017 des achats de matériels standard (bureautique, télécommunications). Pour autant, au regard des réticences de la DINSIC et du fait que ces achats sont inscrits sur des marchés nationaux déjà interministériels, elle préconise de demander à la DINSIC, en lien avec les DSI ministériels, d'identifier un éventuel périmètre supplémentaire, transférable en 2018.

c. La communication

L'action 1 du programme 333 couvre, aujourd'hui, les dépenses de communication des DDI.

Pour autant, presque tous les ministères ont fait part de leur souhait de conserver ce budget sur leur programme ministériel. Ils ont indiqué que la communication est pour eux une politique nationale, pouvant varier d'une année sur l'autre en fonction des événements organisés pour l'ensemble du territoire, et donc peu modulable localement (ex. : fêtes du patrimoine ou de la musique⁹⁸, communication sur la politique de l'emploi...) ⁹⁹. Les politiques publiques pourraient ainsi être pénalisées en cas d'insuffisance des crédits de communication qui les accompagnent. Certaines dépenses correspondent en outre à des rencontres nationales organisées par les ministres pour animer les réseaux déconcentrés.

Au demeurant, le transfert des moyens des DRJSCS n'a pas inclus la communication, qui reste financée sur le P 124.

Outre cet argument sur le fait que la communication est intrinsèquement liée aux « métiers », la mission a tenu compte du fait que ces dépenses ne paraissent pas un enjeu d'économies budgétaires, au sens où la massification est sans doute une démarche moins efficace et où les ministères ont chacun des opérations différentes, qui ne se prêtent sans doute que rarement à un regroupement. Enfin, dans plusieurs ministères, ces crédits sont inscrits sur un BOP central. La mission préconise donc de ne pas transférer à ce stade les crédits de communication, sauf ceux que les ministères identifieraient comme locaux.

⁹⁶ La DINSIC ne s'est jusqu'ici pas positionnée, sauf exception (le RIE par exemple), sur une démarche de prescription technique pour le SI de l'État. Chaque DSI ministérielle dispose d'un parc applicatif spécifique, et acquiert des PC qualifiés en cohérence.

⁹⁷ Le raisonnement est comparable pour les smartphones, en l'absence d'un cadre technique interministériel.

⁹⁸ Le ministère de la culture a précisé que la fête de la musique est externalisée à un opérateur, et celle du patrimoine donne lieu à une application de suivi des agendas conçue par le service de la communication de la direction générale des patrimoines.

⁹⁹ Certains ministères ont aussi indiqué que les préfets n'étaient pas concernés par l'ensemble des actions de communication (par exemple les négociations sur l'égalité entre les femmes et les hommes).

Rapport

Pour autant, la question se pose de l'intérêt, en termes d'efficacité plus que d'efficience, d'une coordination locale autour du préfet (au demeurant déjà RBOP) dans le cadre de la politique de communication de l'État dans les régions. Le rapport inter-inspections de 2013 indiquait déjà qu'il s'agit d'un enjeu de lisibilité de l'action de l'État dans les territoires, et que « partout où la fonction communication a pu être mutualisée, une dynamique cohérente et efficiente a pu se développer ». La mutualisation des crédits de communication pourrait donc être étudiée dans une étape ultérieure.

d. La documentation (métier)

Les ministères ont des préconisations très variables quant au transfert des dépenses de documentation. Ainsi, le MCAS préconise le transfert de la totalité de la ligne (soit 2,2 M€), ne serait-ce que parce qu'il est impossible de distinguer documentation métiers et documentation transverse. De même, le MAAF et le MEEM transfèrent la ligne fonctionnement courant qui inclut les dépenses de documentation. A l'inverse, le ministère de la culture indique que la réduction des crédits a conduit à concentrer les achats sur de la documentation-métier, qui représenterait désormais la totalité du budget. Il considère donc cette dépense comme non transférable (0,2 M€).

RECOMMANDATION : Transférer les crédits de documentation, sous réserve, le cas échéant, de la démonstration par les ministères qui y seraient défavorables de la part des dépenses métiers à ne pas transférer.

e. Les services d'administration centrale et référents nationaux ou interrégionaux

Deux ministères ont signalé que des services d'administration centrale implantés en région ou des référents nationaux ou interrégionaux devraient ne pas être concernés par le transfert.

Le MEEM préconise d'exclure les CVRH¹⁰⁰ (4,1 M€ en 2015)¹⁰¹. Il souhaite par ailleurs soustraire au montant des dépenses des DREAL les dépenses des entités qui sont sorties récemment du périmètre ministériel et bénéficient toujours d'un soutien logistique des DREAL : l'ANCOLS¹⁰² d'une part, les cellules d'éducation routières (transférées au ministère de l'Intérieur) d'autre part. Doivent également ne pas être transférées les dépenses de huit entités d'administration centrale implantées territorialement¹⁰³ (cf. annexe VI), dont les dépenses de fonctionnement courant sont en partie exécutées par les DREAL.

Pour ces agents, aucun forfait de fonctionnement courant ne serait transféré¹⁰⁴. Ces dépenses représentent (hors CVRH) 14,4 % du périmètre transférable, soit 3,5 M€ (en 2015).

¹⁰⁰ Les CVRH font l'objet d'une ligne spécifique dans Chorus, hors DREAL.

¹⁰¹ Il maintient également sur le 217 des dépenses d'intervention relevant du CGDD et sur le 181 les crédits des délégations territoriales de l'ASN.

¹⁰² Agence nationale de contrôle du logement social créée en 2015.

¹⁰³ SPES, PIPS, Bureau des pensions, BARP, BETCGB, Pôle national TTB, MARRN, MIGT.

¹⁰⁴ Ce point méritera d'être précisé avant transfert. Il pourrait être plus simple pour une DR de disposer des crédits de fonctionnement courant moyens pour l'ensemble des agents localisés, mais une modification de la répartition des effectifs entre régions devrait conduire à revoir à la marge l'allocation des moyens entre régions.

Rapport

Le MAAF souhaite quant à lui conserver les dépenses des référents nationaux ou interrégionaux, soit 0,9 M€¹⁰⁵. Il s'agit des dépenses spécifiques de ces agents (notamment de déplacements), un forfait courant de 2 k€ / agent étant en revanche transféré sur le P 333. Outre que l'activité de ces référents peut varier fortement en fonction d'une actualité traitée par le ministère (crise sanitaire par exemple), ce dernier rappelle que le nombre de ces référents, qui sont portés par l'administration centrale et remplissent des missions de centrale, varie d'une année sur l'autre¹⁰⁶ –ainsi il augmente de 11 entre 2015 et 2016. Leur répartition dans les régions évolue elle aussi.

Le ministère conserve également les budgets des SIVEP¹⁰⁷, DSF et DPPM (également hors forfait de 2 k€ par agent), qui sont des dépenses métiers, soit 0,2 M€. Les SIVEP ne sont au demeurant en général pas implantés dans les DRAAF, mais dans des sites ad hoc (aéroports, ports...).

2.2.4. Des dépenses à maintenir en totalité sur les BOP ministériels

Certaines dépenses constatées aujourd'hui sur les BOP ministériels déconcentrés n'appellent aucun transfert vers le P 333. Le cas échéant, une imputation sur une autre action ou sur le BOP central pourra d'ailleurs être envisagée, pour éviter de laisser une action de taille réduite au titre des crédits « métiers » sur les BOP régionaux.

a. *Le contentieux*

La mission partage l'avis des ministères que ces crédits doivent rester sur chacun des programmes ministériels. Pour plusieurs d'entre eux, seule une partie apparaît d'ailleurs dans l'extraction Chorus des dépenses déconcentrées, et il s'agit parfois d'une anomalie, ces dépenses étant en principe en administration centrale.

b. *Les études et statistiques*

Ce poste n'a pas été transféré en 2011, au motif notamment de son caractère diversifié. Ce n'est que suite à l'expression par les DDI d'un besoin que la rubrique a été ajoutée dans le référentiel du P 333 –avec un financement par redéploiement qui est d'importance limitée¹⁰⁸. Il en est de même pour les DRJSCS.

L'ensemble des ministères¹⁰⁹ considère donc que cette ligne n'a pas vocation à être transférée, et la mission rejoint cet avis¹¹⁰.

c. *Les dépenses-métier du ministère de l'Économie*

Ces dépenses ont été maintenues sur le programme 134 au moment du transfert du fonctionnement courant des DIRECCTE sur le 155¹¹¹.

Elles représentent environ 1 M€ pour la DGE et 0,7 M€ pour la DGCCRF (cf. annexe XI) et doivent être conservées sur le programme ministériel.

¹⁰⁵ La notification est de 927 k€, l'exécution Chorus 912 k€.

¹⁰⁶ Interrogé par la mission sur les exemples récents de changement de localisation, le ministère a répondu que l'état des lieux précis impliquerait une recherche spécifique.

¹⁰⁷ Service national d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières, Département de la santé des forêts, Direction de la protection de la forêt méditerranéenne.

¹⁰⁸ Fonds de modernisation et accompagnement « lean » représentent 1,3 M€ pour 238 DDI.

¹⁰⁹ Certains services déconcentrés rencontrés ont toutefois indiqué qu'un transfert serait envisageable, la direction des études de l'administration centrale devant alors rester informée par un compte-rendu.

¹¹⁰ Le cas échéant, en fonction de l'importance des dépenses afférentes et du contenu des études financées en 2015-2016, un transfert portant sur un forfait par agent pourrait être envisagé.

¹¹¹ Transfert du Minefi en PLF 2014 sur le P 155 : 0,77 M€ (DGCCRF) + 3,78 M€ (DGE).

Rapport

d. L'action sociale

Bien qu'il ait été décidé en juillet 2010 que l'ensemble des dépenses au titre des actions sanitaires et sociales était exclu du champ de la mutualisation, la question de l'harmonisation du niveau des prestations délivrées dans le cadre de l'action sociale de proximité (reste à charge du coût de la restauration administrative, prestations autour de l'arbre de Noël et médecine de prévention) a rapidement été posée pour les agents des DDI, dès lors qu'ils travaillent ensemble dans un même service.

Des directives ont bien été diffusées, notamment en matière de restauration collective dès 2011 (cf. annexe XVI), mais l'hétérogénéité des prestations délivrées en ministères, et entre régions au sein d'un même ministère, n'a cependant pas permis aux services du Premier ministre, ni à la DGAFP d'avoir une réelle vision de l'existant, préalable indispensable à la recherche de convergences.

La mission a constaté ces écarts, en interrogeant plusieurs ministères et noté que les responsables des DDI rencontrés considèrent que les disparités existantes ne favorisent pas le sentiment d'appartenance à un même service. Toutefois, les administrations centrales ont, de leur côté, signalé l'attachement des organisations syndicales à un dialogue ministériel sur cet enjeu.

Au total, le coût budgétaire d'une harmonisation, qu'il est difficile à ce stade d'évaluer mais qui paraît peu évitable compte tenu de la demande d'alignement des personnels sur les prestations les plus favorables, rend souhaitable un travail d'expertise au plan interministériel pour avoir, d'une part une vision précise des crédits consacrés par les ministères à l'activité sociale de proximité en faveur de leurs personnels en services déconcentrés et permettre, d'autre part, d'identifier les convergences possibles prestation par prestation.

3 - ÉVALUATION DU MONTANT DES CREDITS MUTUALISABLES

La mission s'est fondée sur une extraction Chorus des dépenses exécutées ; cette méthodologie ne permet pas par elle-même systématiquement d'identifier les dépenses métiers et les dépenses transverses ; en outre, elle ne remédie pas en totalité aux différences de présentation entre ministères : certains d'entre eux imputent sur un BOP central des dépenses qui sont dans d'autres inscrites sur les BOP déconcentrés ; certains attribuent une dotation globale de fonctionnement aux DR, d'autres procèdent par allocations fléchées. Le dialogue avec les ministères a visé à préciser, autant que possible, les montants en cause.

3.1. METHODE UTILISEE

A partir d'une extraction de Chorus réalisée par la direction du budget, la mission a établi un tableau présentant, pour chacun des programmes, les dépenses exécutées en 2015 par activité, en retenant les seules dépenses :

- dont l'UO ou le centre de coût correspondait à un service déconcentré¹¹² ;
- des titres 3 et 5.

¹¹² Ce critère ne permet pas d'identifier les crédits exécutés par les administrations centrales pour lesquels le centre de coût est un service central bien que le bénéficiaire effectif soit un service déconcentré. Lors de la création du programme P 333, des dépenses liées à l'achat des logiciels antivirus nécessaires au fonctionnement des services déconcentrés n'avaient, pour cette raison, pas été prises en compte.

Rapport

En fonction de la nature des activités, la mission a proposé ou non le transfert des dépenses correspondantes au P 333. Elle a ensuite demandé aux ministères concernés de formuler leur propre proposition et de faire valoir leurs observations en cas de désaccord sur le transfert ou non d'une activité. Des échanges plus ou moins prolongés ont été nécessaires selon les ministères¹¹³.

En outre, la mission a retranché du montant total des crédits mutualisables exécutés en 2015 les dépenses financées par des fonds de concours (FdC) ou des attributions de produit (AdP), qui ne doivent pas être retranchés de la programmation budgétaire initiale du programme contributeur, mais seront imputés en gestion, selon leur nature, au P 333 ou au programme ministériel.

Une fois le périmètre fixé, plusieurs ministères ont calculé le montant correspondant dans la programmation 2016 (après gel). Deux ministères (Travail ainsi qu'Agriculture), qui avaient été les premiers rencontrés, ont chiffré l'enjeu en exécution 2015, en indiquant que 2016 correspondrait à une diminution respectivement de 2,8 %¹¹⁴ et 6 %.

En mars 2016, la mission ne pouvait évidemment pas déterminer le montant à transférer en PLF 2017. Les montants ont donc été globalement fixés sur une base notifiée 2016, dont l'évolution d'ici 2017 dépendra de l'évolution de chacun des budgets ministériels.

En outre, les réticences de certains ministères l'ont conduite à ne pas demander certains travaux importants d'identification de « frontières » entre crédits métiers et transverses¹¹⁵, en considérant que ces travaux pourraient encore être effectués dans les semaines à venir, une fois le principe du transfert confirmé.

¹¹³ Le ministère de l'Agriculture dispose par ailleurs d'un outil de suivi de son budget hors Chorus.

¹¹⁴ Dans le cas du MCAS, l'exécution a été majorée de 1,2 M€ par rapport à la notification, par redéploiements depuis l'administration centrale. Si ces abondements exceptionnels ne sont pas reconduits, la diminution à appliquer à l'exécution 205 serait donc plus importante.

¹¹⁵ Exemples : la formation pour le MCAS, les SI pour la Culture...

Rapport

3.2. MONTANTS DES CRÉDITS MUTUALISABLES

3.2.1. Propositions des ministères et avis de la mission

La mission a identifié les montants suivants, après discussion avec les ministères, à partir d'une base variable (exécution 2015 ou notification 2016) et de propositions qu'elle n'a pas toujours validées :

Montant des crédits à transférer (en M€)

Programme	Proposition des ministères	CP transférables Avis de la mission	Proposition Mission
Programme 155 - conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	32 ⁽¹⁾	ACCORD ⁽²⁾	32
Programme 217 - conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	20	ACCORD ⁽³⁾	20
Programme 215 - conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	7	ACCORD partiel ⁽⁴⁾	7
Programme 224 - transmission des savoirs et démocratisation de la culture	6	DESACCORD ⁽⁵⁾ + 4	10
Programme 307 - administration générale et territoriale de l'Etat	0	DESACCORD ⁽⁶⁾ + 10,5 au minimum	10,5
Programme 137 - égalité entre les femmes et les hommes	0,2	ACCORD ⁽⁷⁾	0,2
Programme 172 - recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	0,7	ACCORD ⁽⁸⁾	0,7
Programme 134 - ESS	0	ACCORD ⁽⁹⁾	0
Total	66		80

⁽¹⁾ Ce montant inclut l'inspection du travail, que le MCAS souhaite ne pas transférer. Il s'agit de l'exécution 2015, qui serait à diminuer de 2,8 % en 2016, ainsi que des abondements en gestion dépassant la notification.

⁽²⁾ La mission valide cette proposition sous réserve de la décision transversale sur la communication, et d'un budget formation qui reste à fiabiliser.

⁽³⁾ Sous réserve de la confirmation de l'abattement de 14,4 %.

⁽⁴⁾ Sous réserve du non-transfert à ce stade de l'action sociale (0,6 M€ à retirer du montant proposé par le ministère, et à l'inverse du transfert d'une partie de la formation (8 % selon l'estimation du ministère). Le ministère retient une baisse de 6 % en 2016 par rapport au montant connu exécuté en 2015.

⁽⁵⁾ La mission inclut dans le transfert 2,9 M€ déplacement / frais de mission + partie frais représentation-communication + FCR (montant estimé approximativement par le ministère à 0,2 M€). Enfin, le montant des SI sera à revoir.

⁽⁶⁾ Le total de 80 M€ prend en compte les crédits des SGAR (2,3 M€) et le parc de véhicules des préfectures (8,2 M€). Le montant qui correspondrait aux moyens des préfectures et sous-préfectures non directement impactées par PPNG n'a pu être chiffré par la mission.

⁽⁷⁾ Inclut des loyers (donc action 2) non encore transférés, et les 5 DROM. Hors décision transversale de transfert de la communication.

⁽⁸⁾ Le transfert interviendrait sur le P 333 ou sur le P 307 selon la décision prise sur le transfert du P 307. Il inclut des loyers donc des dépenses à imputer à l'action 2 du P 333.

⁽⁹⁾ Le transfert pourrait être reporté au regard de l'incertitude sur ces dépenses, qui viennent d'être transférées du P 304 vers le P 134 et de leur volume limité. Il s'agirait pour partie de fonctionnement (déplacements, reprographie, locations de salles) et pour partie de dépenses métiers.

Ces montants sont hors fonds de concours et attributions de produits. Les premiers, qui sont attendus notamment pour le fonctionnement des services de l'agriculture et de la culture¹¹⁶, devront donner lieu à un affichage prévisionnel dans le PAP. En gestion, ils appelleront une imputation sur le P 333 ou sur les programmes ministériels, selon l'objet de la recette.

¹¹⁶ Le MEEM a indiqué que les fonds de concours sont imputés en centrale.

Rapport

Ils incluent au ministère de la Culture des crédits (gestion des déchets notamment) qui auraient dû être transférés en 2011 sur l'action 2 du P 333 et ne semblent pas l'avoir été. De même, l'extraction Chorus a conduit à identifier des dépenses de fonctionnement des DDT(M) qui relèvent en principe du P 333 (action 1 et secondairement action 2) ; il s'agirait selon les cas d'erreurs d'imputation, de résidus ou d'utilisation exceptionnelle de marges de l'administration centrale ayant servi à pourvoir aux besoins d'une DDT(M). Autre exemple, les dépenses des délégations régionales du service des droits des femmes incluent en 2015 les loyers de trois délégations, conservés sur le P 137.

Les quatre ministères ont indiqué ne pas souhaiter transférer des abondements de crédits effectués à titre exceptionnel (en 2015 ou en 2016), par redéploiement depuis les crédits de l'administration centrale. Outre des efforts ponctuels pour certaines DR (qui relèvent plutôt de l'action 2 du P 333 cf. travaux dans des DR des ministères de l'agriculture et de la culture), plusieurs ministères ont programmé des crédits exceptionnels pour accompagner les fusions de régions (Agriculture pour 100 k€ en 2015, Culture 150 k€ de formations en 2016, Travail selon une transition prévue jusqu'en 2018, MEEM pour 729 k€ en 2015)¹¹⁷.

La mission relève toutefois que si ces abondements sont en fait récurrents, un non-transfert aboutirait à une sous-dotation des services déconcentrés. Elle préconise donc un principe de transfert des dépenses exceptionnelles 2016 (hors dépenses liées à la fusion des régions), sauf à ce que le ministère justifie vis-à-vis de la DSAF que le montant est plus important que les années précédentes, donc effectivement exceptionnel.

Par ailleurs, deux ministères ont fait état d'efforts transitoires en matière de renouvellement du parc de véhicules. Ainsi, le MEEM a dépensé des montants croissants pour son parc de véhicules (4,5 M€ en 2012, 4,8 M€ en 2013, 5 M€ en 2014 et 2015), et a donc, sans réduire à ce stade le montant estimé pour 2016, indiqué que le transfert en 2017 porterait certainement sur un montant plus réduit. Quant au ministère de la culture, il met en œuvre depuis 2014 un plan de rénovation pluriannuel du parc de véhicules. Alors que près de la moitié des véhicules avaient 7 ans début 2015, les dotations exceptionnelles ont atteint 2,1 M€ en 2015 (soit des dépenses totales de 2,423 M€). L'effort va diminuer à partir de 2016, jusqu'en 2018 inclus. Le ministère propose donc de ne transférer que 0,531 M€ (dépenses 2016). Par ailleurs, il diminue les dépenses d'entretien des véhicules de 20 % par rapport à l'exécution 2015 pour prendre en compte l'effet du renouvellement.

3.2.2. Les montants pour le PLF 2017 seront à ajuster

Dans le cas du transfert des DRJSCS, le calendrier a conduit à se fonder sur la programmation 2016 ; celle-ci était en baisse de 6 %¹¹⁸ par rapport à 2015, par application du taux moyen d'évolution du programme, sans dialogue de gestion approfondi entre SGMCAS et DRJSCS ; la DSAF a re-notifié exactement ces montants.

S'agissant du PLF 2017 et d'une mission qui s'est achevée en mars 2016, les montants devront être précisés dans les semaines (ou mois) qui viennent en fonction de l'évolution du budget 2016 et des évolutions qui seront programmées pour le PLF 2017, dans chacun des ministères. Plusieurs ministères (notamment le MEEM et l'Agriculture) ont au demeurant signalé à la mission que leurs estimations sont fondées sur une exécution 2015 (2016 n'étant que le résultat de l'application du taux d'évolution global du budget à celle-ci soit - 6 % pour l'Agriculture et -

¹¹⁷ Plusieurs ministères ont décidé que les dotations des régions fusionnées diminueront moins en 2016 que celles des régions stables. C'est le cas par exemple pour les DIRECCTE (- 1,3 % contre - 5 %) et les DRAC. Le MEEM prend en compte cet accompagnement dans le calcul d'un abattement de 14,4 % des dotations.

¹¹⁸ A l'exception des crédits de gardiennage.

Rapport

5,16 % pour le MEEM¹¹⁹). L'évolution pour 2016 serait d'ores et déjà à revoir du fait de la récente mise en réserve complémentaire.

On peut rappeler qu'en 2011, alors que la mission avait relevé une prise en compte variable des gels (outre de nombreuses inconnues dont les nombreux déménagements en cours), un abattement de 5 % avait été opéré au titre des montants mis en réserve – et 5 % du montant transféré avait parallèlement été dégelé dans les ministères.

Outre le rythme de la réforme de fusion des régions (il devra en particulier être décidé si une différence subsiste dans l'évolution des moyens de fonctionnement entre régions fusionnées et régions inchangées) et les déménagements à venir, divers facteurs exogènes pourront influencer sur les besoins, tel le prix du carburant.

Ces questions seront à traiter dans ce cadre, entre les secrétariats généraux des ministères et la DSAF (cf. délégations de signature, marchés, cartes achats...).

3.2.3. Un réexamen probable en cours d'année 2017 et en PLF 2018

D'une part, les fonds de concours et les attributions de produits (AdP) devront faire l'objet de prévisions et d'un suivi de l'imputation entre P 333 et programmes-métiers le cas échéant.

Par ailleurs, les restes à payer (RAP) devront donner lieu à suivi. Les crédits de paiement devront être ouverts pour apurer les engagements juridiques passés sur les programmes ministériels.

Surtout, une vigilance sera nécessaire sur un éventuel écart entre les crédits transférés et les besoins, comme la DSAF l'a constaté encore pour les DRJSCS (d'autant que des DR s'attendent à la délégation de crédits en gestion alors que les services du Premier ministre délèguent la totalité dès le début de l'exercice).

De même que la réunion interministérielle du 20 juillet 2010 avait acté le principe d'une clause de réexamen au 1^{er} semestre 2011, basée sur l'exécution budgétaire 2010 (les réunions ont été organisées les 8 et 29 avril 2011)¹²⁰, un point sera sans doute nécessaire en 2017 pour procéder à des ajustements.

4 - UNE NÉCESSAIRE REFORME DE LA GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE

L'extension du P 333 doit s'accompagner d'autres modifications, afin d'éviter plusieurs risques : une complexification de la gestion du programme qui résulterait notamment du nombre d'UO à gérer par chacun des RBOP, des difficultés dans l'accomplissement des missions en cas de dialogue de gestion non efficient, un alignement vers le haut des ratios de fonctionnement si le regroupement ne se traduit pas par des mutualisations, d'une part, et des économies dans les directions les mieux dotées, d'autre part.

¹¹⁹ Le taux de 5,16 % utilisé par le MEEM correspond à l'effort réalisé par le programme 217 lors de la gestion 2015 entre la programmation initiale et l'exécution. Quant à l'Agriculture, elle réduit le forfait courant par agent en 2016 de 7 %, ce qui n'est pas le cas pour les frais de déplacement en centrale.

¹²⁰ Le MEDDE par exemple avait obtenu un rétro-transfert en gestion à hauteur de 4,7 M€. Son secrétariat général avait dû pour autant décider des transferts de charges sans crédits du programme 217 vers d'autres programmes du ministère.

Rapport

4.1. UNE ARCHITECTURE BUDGETAIRE À SIMPLIFIER

4.1.1. Plusieurs scénarios d'évolution de l'architecture du programme 333 sont envisageables

Les principaux scénarios d'architecture budgétaire envisageables pour le programme 333, et en particulier son action 1, sont schématisés en annexe IV.

4.1.1.1. Scénario 1 : conservation de l'organisation actuelle pour les DDI et création d'une UO par direction régionale

L'organisation de l'action 1 pour ce qui concerne les DDI (une UO par DDI) serait inchangée – de même que celle de l'action 2 (une UO par département). Il serait créé, au sein de l'action 1, une UO par direction régionale (DR), qui couvrirait la DR et ses unités départementales (UD) (cf. schéma en annexe).

Une telle évolution ne présenterait pas d'enjeux majeurs en matière d'architecture budgétaire pour les directions régionales, dans la mesure où les services régionaux et les UD demeureraient au sein d'un même ensemble budgétaire placé sous l'autorité du directeur régional. De ce point de vue, elle ne répond pas pleinement à l'objectif de mutualisation de moyens de fonctionnement par ville¹²¹, mais paraît indispensable pour l'acceptabilité de la réforme.

Elle présenterait par ailleurs l'avantage de ne pas susciter un éventuel sentiment de perte d'autonomie des DDI et de ne pas modifier les équilibres de répartition des responsabilités entre directeurs de DDI, secrétaires généraux de préfecture de département et SGAR.

Mais elle conduirait à une augmentation de 19 % du nombre d'UO du P 333 par rapport à 2015. Les SGAR des grandes régions devraient ainsi gérer un grand nombre d'UO (49 pour Auvergne-Rhône-Alpes et Languedoc-Midi-Pyrénées, 46 pour Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, 39 pour Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne (cf. annexe IV).

Enfin, ce scénario ne serait pas le plus favorable pour la mutualisation des dépenses des DDI : le SGAR RBOP paraît moins bien placé pour identifier les rapprochements possibles, notamment au sein d'une grande région, qu'un RUO départemental.

4.1.1.2. Scénario 2 : substitution d'une UO départementale aux UO actuelles des DDI et création d'une UO par direction régionale

Dans ce scénario, l'organisation de l'action 2 serait inchangée. En revanche, au sein de l'action 1, une UO par DR serait créée (DR et UD) et les UO actuelles des DDI seraient fusionnées en une UO départementale unique.

Du point de vue d'un certain nombre des interlocuteurs de la mission, y compris au sein des secrétariats généraux des ministères concernés, une telle évolution serait probablement interprétée comme une perte d'autonomie des DDI. Mais le P 333 ne serait pas une exception¹²² (cf. annexe XI sur la concentration mise en œuvre au ministère de l'économie).

¹²¹ Le choix d'une UO unique pour l'ensemble des sites d'une DR pourra être revu en fonction de l'évolution de la cartographie territoriale.

¹²² Pour le programme 134, la DGCCRF a regroupé en 2 étapes, en 2015 puis en 2016 (1 UO par région unique dans chaque BOP régional puis 1 BOP central). La DGE a également réformé sa maquette.

Rapport

Pour atténuer ce bilan, il pourrait être rappelé que les directeurs de DDI, directeurs de services, bénéficiaires de la délégation de signature du RUO, continueront de gérer l'exécution de leurs dépenses de fonctionnement et, dans les faits, de décider de leur répartition au sein d'une enveloppe qui leur serait allouée. Un cadre précis pourrait, par ailleurs, être fixé dans la charte de gestion du programme pour apporter les garanties nécessaires à la mise en place d'un dialogue de gestion tenant pleinement compte des préoccupations des directeurs de DDI.

Par ailleurs, certains interlocuteurs ont fait état de leur crainte d'une « préfectoralisation », si le RUO est le préfet de département, qui délèguerait certainement cette responsabilité à son secrétaire général. Ils estiment qu'il en résulterait un déséquilibre dans les relations entre directeurs des DDI et SG des préfetures. Le préfet exerçant déjà pleinement son autorité hiérarchique sur les directeurs de DDI, une telle réorganisation ne semble pourtant pas de nature à bouleverser l'organisation actuelle. Au contraire, il serait logique que le préfet de département bénéficie d'une plus grande visibilité sur les dépenses de fonctionnement de services dont il pilote l'activité. A cet égard, le rapport inter-inspections de 2013 relatif au *Bilan des mutualisations des moyens entre services déconcentrés de l'État*¹²³ préconisait déjà que le responsable d'unité opérationnelle pour les fonctions supports mutualisées soit le préfet de département.

Il est clair que la portée et l'acceptabilité de la réforme seraient considérablement accrues si les crédits de fonctionnement des préfetures, aujourd'hui portés par le P 307 et correspondant aux activités du P 333 y étaient inclus.

Par ailleurs, la centralisation des fonctions de gestion des moyens de fonctionnement au sein du secrétariat général de la préfeture permettrait d'accroître la spécialisation des agents concernés.

Pour autant, la mission a envisagé que la responsabilité de RUO puisse être confiée à l'une des DDI, sur proposition du RBOP. Cette option paraîtrait sans doute plus justifiée si le P 307 n'est pas mutualisé avec les autres programmes ministériels au sein du P 333. La mission a entendu à cet égard le risque, si le P 307 reste inchangé, que le secrétaire général de préfeture de département ne considère pas comme prioritaire l'activité de RUO des DDI.

Dans les deux cas, les DDI deviendraient des centres de coût d'une UO départementale. Dans les petits départements, cette évolution pourrait préfigurer la création de secrétariats généraux mutualisés pour les DDI.

Ce scénario conduirait à réduire de 22 % le nombre d'UO du programme P 333 par rapport à 2015, malgré l'ajout d'une UO par direction régionale.

4.1.1.3. Scénario 3 : création d'une UO départementale regroupant les crédits des DDI et des services des directions régionales implantés dans le département

Pour ce qui concerne l'action 1, à la différence des deux précédents scénarios, les dépenses de fonctionnement d'une direction régionale et de ses UD seraient divisées en plusieurs UO, selon une logique géographique et non plus fonctionnelle. Seraient inclus dans l'UO départementale non seulement les crédits de l'UD du département mais aussi ceux des services de la direction régionale implantés dans le département (cf. régions fusionnées en 2015 où le principe de directions régionales multi-sites a été retenu).

¹²³ *Bilan des mutualisations des moyens entre services déconcentrés de l'État*, sous la coordination de l'inspection générale de l'administration, 2013.

Rapport

Dans une logique de rapprochement des services géographiquement voisins, une telle évolution pourrait avoir du sens, d'autant plus qu'elle conduirait à réduire de 41 % le nombre d'UO du P 333 par rapport à 2015. L'organisation de l'action 1 serait cohérente avec celle de l'action 2, pour laquelle il existe déjà une UO unique pour les services implantés dans le département.

En matière de gouvernance et de logique de mutualisation, ce scénario soulèverait toutefois des problèmes importants. Les directions régionales multi-sites qui ont été constituées récemment sont des services qui doivent construire leur unité et leur culture commune. Priver leurs directeurs de la capacité de contrôle des moyens de fonctionnement de l'ensemble de leurs services irait à l'encontre de cette démarche. Par ailleurs, les unités départementales sont des parties intégrantes des DR, à l'inverse des DDI. Alors que des efforts importants ont été effectués au cours des dernières années pour rationaliser l'organisation de ces ensembles constitués des DR et des UD, séparer leurs moyens de fonctionnement dans des enveloppes différentes contribuerait à les fragmenter.

4.1.1.4. Scénario 4 : deux modèles différents pourraient être retenus pour tenir compte de la taille des régions et des départements

Ce scénario aurait pour objectif de tenir compte des différences d'enjeux constatés d'une région et d'un département à l'autre :

- dans certaines grandes régions, la rationalisation d'un grand nombre d'UO de petites tailles apparaît comme une priorité alors que ce n'est pas le cas dans les régions dont le périmètre n'a pas évolué en 2015 ;
- dans certains départements, la taille des DDI conduit à penser que le maintien d'une UO par DDI est préférable. Il s'agirait aussi de ne pas pénaliser l'attractivité des postes de direction de services de grande taille.

A la suite d'une concertation conduite par les préfets de région, une cartographie différenciée serait établie par le RPROG. Le travail de concertation serait orienté par des indicateurs relatifs à la taille des DDI (budget total de l'action 1 dans le département ; effectifs des DDI). En deçà de certains seuils, la fusion des UO des DDI en une UO départementale serait recommandée.

Avec le concours de la DSAF, la mission a effectué une simulation de l'évolution du nombre total d'UO du programme 333 si une UO départementale unique était créée :

- dans les départements où l'action 1 représente moins de 1 M€ (baisse de 6 % du nombre d'UO par rapport à 2015, malgré la création d'une UO par DR) ;
- dans les départements où les effectifs des DDI représentent moins de 300 agents (baisse de 1 % du nombre d'UO par rapport à 2015, malgré la création d'une UO par DR).

Une telle souplesse¹²⁴ favoriserait l'acceptation de la réforme. Elle donnerait au préfet de région une marge de négociation en fonction notamment du contexte local, de la taille de la région, de la capacité effective des SGAR à gérer un grand nombre d'UO, des projets concrets de mutualisation.

4.1.1.5. Scénario 5 – fusion des actions 1 et 2

Il serait enfin possible de fusionner, à l'échelon départemental, les actions 1 et 2. Ce scénario permettrait une baisse de 69 % du nombre d'UO.

¹²⁴ Les effets d'une hétérogénéité de l'organisation budgétaire sur la charge de synthèse et de suivi devront être suivis.

Rapport

La distinction est en effet liée à l'histoire du programme et à la volonté d'éviter une sous-dotation des loyers. D'ores et déjà, le RPROG a permis une fongibilité de l'action 1 vers l'action 2. Le fait que les DR seront désormais concernées par les deux actions fait disparaître l'une des motivations de la séparation.

Un suivi précis de chaque sous-action serait cependant nécessaire, face au risque sur la lisibilité du programme.

4.1.2. Préconisation de la mission

La mission préconise de retenir un scénario de principe, qui serait le scénario 2. En effet, une trop grande hétérogénéité de la maquette budgétaire entre régions pourrait s'avérer complexe pour le RPROG. En outre, il est préférable qu'un schéma-cible unique puisse s'imposer au regard des délais de mise en place de la réforme. Ainsi, deux évolutions sont recommandées pour l'action 1 :

- création d'une UO par DR, comprenant les dépenses de fonctionnement des services régionaux et des unités départementales ;
- fusion des UO des DDI au sein d'une UO départementale dont le RUO serait soit le préfet, soit un DDI proposé par le RBOP, notamment en fonction de la décision prise sur le P 307.

L'action 2 demeurerait inchangée.

Ces principes pourraient être assortis d'exceptions pour tenir compte du contexte local. Les préfets de région pourraient proposer à la DSAF le maintien d'une UO par DDI, notamment pour tenir compte de la taille de ces dernières, ou du fait que leur région n'a pas été fusionnée.

4.2. UNE EVOLUTION QUI NECESSITE UNE CONSOLIDATION DE LA GOUVERNANCE BUDGETAIRE

Plusieurs interlocuteurs ont rappelé à la mission les avantages de l'organisation actuelle, notamment en termes d'ajustements en fin d'exercice, et inversement leur inquiétude sur la gestion dans le cadre du P 333. En outre, une telle évolution va intervenir à un moment où les ministères sont déjà affectés par la fusion des régions réalisée au 1^{er} janvier 2016, qui vient après la mise en place des SIDSIC (dont certains ministères ne se sont pas privés de rappeler à la mission qu'ils avaient donné lieu à d'importants transferts d'effectifs) et qui a un impact encore incertain sur les dépenses, en particulier de déplacements. Enfin, la situation des services régionaux n'est pas comparable avec celle des DDI : les directions régionales restent chacune un service d'un seul ministère¹²⁵, contrairement aux DDI pour lesquelles le nouveau programme budgétaire participait du regroupement de services relevant de plusieurs ministères. Enfin, dans une période où les moyens budgétaires vont aller en diminuant, le risque existe de tensions entre ministères (administrations centrales comme services déconcentrés) et services du Premier ministre, alors que le P 333 n'a pas donné lieu à difficultés particulières du fait de son évolution relativement favorable dans les années qui ont suivi sa mise en place.

A ces divers titres, il importe que la mutualisation permise par le regroupement sur le P 333 soit accompagnée d'un renforcement de la gouvernance, qui pourrait s'appuyer sur un échelon départemental mais associerait aussi les ministères.

¹²⁵ Si les DREAL, les DIRECCTE et les DRDJSCS relèvent de plusieurs ministres, elles sont gérées chacune pour leurs moyens de fonctionnement par un seul secrétariat général de ministère.

4.2.1. Des points d'attention en matière de gouvernance compte tenu de l'expérience

4.2.1.1. *La satisfaction sur l'ajustement des consommations en fin d'exercice entre DR d'un même ministère et la fongibilité entre dépenses transverses et métiers*

Par définition, le transfert sur le P 333 ne pourra maintenir la mutualisation actuelle entre les DR d'un même ministère, vis à vis de laquelle les interlocuteurs de la mission ont fait part de leur satisfaction : un dialogue fréquent est entretenu avec l'administration centrale, en particulier à l'approche de la fin de gestion, et permet aux DR qui tendraient à surconsommer de pouvoir bénéficier de la sous-consommation d'autres, voire de crédits redéployés par le RPROG en administration centrale.

Par ailleurs, le transfert sur le P 333 des dépenses transverses, alors que certaines dépenses métiers resteront sur les programmes ministériels, créera une rigidité nouvelle, qui pourrait freiner des adaptations aux besoins. Un des exemples cités à la mission a porté sur la formation, jusqu'ici fongible. C'est sans doute un point plus sensible que dans les DDI, au regard du rôle des DR. Cette fongibilité est particulièrement avérée dans le cas des DR qui reçoivent une dotation globale.

Enfin, la réduction des moyens sur les lignes de fonctionnement courant, par rapport à la situation antérieure dans laquelle elles étaient fongibles avec les crédits métiers, peut créer des tensions en trésorerie, lorsque certaines dépenses (exemples : FIPHP, crédits complémentaires redéployés par l'administration centrale) sont abondées en cours d'année.

4.2.1.2. *Un dialogue de gestion considéré comme peu développé en particulier sur l'action 2*

Les résultats du dialogue de gestion sur l'action 1 du P 333 sont plutôt appréciés par les DDI¹²⁶ rencontrées par la mission –ce qui rejaille au demeurant sur l'avis que peuvent formuler les DR au regard de ce qu'ils constatent pour leurs collègues des DDI. Le dégel systématique, même s'il n'est pas forcément connu localement, compte dans cette appréciation.

Pour autant, il apparaît que bien souvent le contenu du dialogue est très réduit¹²⁷ –et peut se limiter à un échange de chiffres et la transmission de crédits de plus en plus fléchés et résultant de la convergence de ratios entre DDI au point que certains DDI ont fait état de l'absence de dialogue de gestion –d'autres à l'inverse ont évoqué l'organisation par le SGAR d'une réunion associant l'ensemble des DDI. L'organisation de l'allocation des moyens paraît très variable selon les SGAR¹²⁸ et sans toujours que les DDI se considèrent associées ; c'est le cas par exemple pour l'existence d'une réserve permettant des dotations complémentaires en fonction des besoins, qui peut exister dans certaines régions, cependant que d'autres SGAR allouent tout en base à travers un forfait par agent. En outre, certaines DDI regrettent l'absence des préfets de département dans le processus, alors que le SGAR connaît peu leur activité, à l'exception des DDI du département chef-lieu. Au total, certaines DDI considèrent que le SGAR s'intéresse surtout au taux de consommation des crédits.

¹²⁶ Ainsi, certains DDI ont indiqué que les comparaisons fournies par le SGAR avaient utilement conduit, après dialogue avec les DDI des autres départements, à diminuer par exemple les frais de déplacement. D'autres DDI (notamment DDT) ont en revanche évoqué, s'agissant du titre 2, la technicité de leurs activités et les spécificités professionnelles de leurs agents, par définition peu connues par la DSAF.

¹²⁷ De fait l'encadrement par les marchés contribue aussi au sentiment des DDI d'une réduction des marges de manœuvre qui accentue la pression sur les moyens budgétaires.

¹²⁸ La fusion des régions a au demeurant mis en évidence cette hétérogénéité pour les DDI concernées par un changement de SGAR.

Rapport

L'appréciation du dialogue par les DR pour l'action 2 est notablement moins positive que celles des DDI pour l'action 1 (même si le dialogue reste meilleur que celui auquel donne lieu le P 309). Peut-être parce qu'ils ne sont que centres de coûts, sans doute parce que les dotations ont été plus contraintes, les DDI et les DR considèrent le dialogue particulièrement limité et estiment être mises « devant le fait accompli »¹²⁹. Au total, les ministères ont parfois dû abonder en cours d'année certaines dépenses par les programmes-métiers, au vu de l'insuffisance des dotations.

Certaines DR ont aussi indiqué ne pas entretenir de liens à d'autres occasions que le dialogue de gestion sur l'action 2 avec le secrétaire général de la préfecture chef-lieu. Elles ont indiqué qu'elles préféreraient un dialogue avec le SGAR, qui est leur interlocuteur habituel. La mission a toutefois rencontré aussi des interlocuteurs qui considèrent que le dialogue avec le secrétaire général de la préfecture chef-lieu est très positif.

Au total, est craint le risque sur l'action 1 d'un dialogue entre gestionnaires plutôt qu'entre professionnels des métiers, rompant le lien entre moyens de fonctionnement courant et politiques publiques.

4.2.2. La nécessité d'introduire une dimension managériale dans la charte de gestion du programme et d'associer les ministères

4.2.2.1. A l'échelon central, un dialogue avec les ministères concernés

La charte de gestion du P 333 ne prévoit aujourd'hui aucune place pour un dialogue entre la DSAF et les ministères¹³⁰. Les secrétariats généraux ont au demeurant indiqué ne pas avoir été demandeurs pour les DDI, qui relèvent souvent de plusieurs secrétariats généraux différents¹³¹.

De même, pour ce qui est des directions régionales, certains ministères, réticents au transfert, avaient dans un premier temps indiqué à la mission que s'il était confirmé, ils ne seraient pas intéressés par des informations sur le fonctionnement courant de leurs services déconcentrés. Mais cette attitude a évolué avec le temps, et la plupart des ministères –rappelant que la mutualisation n'allait pas dans le sens du principe de spécialité de la LOLF¹³²–semblaient en fin de mission intéressés par des informations a posteriori, afin de connaître le coût complet des missions¹³³. L'un des ministères a même précisé que cette information sur l'exécution est une demande exprimée par les syndicats qui regrettent l'absence d'inscription à l'ordre du jour du CHSCTM.

Après réflexion, certains ministères ont même fait part de leur souhait d'être associés en amont du dialogue de gestion entre services du Premier ministre et préfets de région à la préparation des dotations, ou disposer d'un temps d'échange à la suite des conférences stratégiques permettant de mettre en adéquation les moyens de fonctionnement et la mise en œuvre des politiques publiques.

¹²⁹ Certaines DR ont aussi fait part de leur regret d'un dialogue trop lourd, qui les conduit à devoir transmettre toutes les informations à la préfecture pour validation, avant de devoir saisir elles-mêmes sur Chorus, aboutissant au total à une sorte de double enregistrement.

¹³⁰ La seule instance d'échange, l'INEI, portait sur l'action 2 du P 333.

¹³¹ De même, la DGCCRF et la DGE n'ont pas demandé à être associés par le SGMCAS au dialogue de gestion sur le P 155 qui avait intégré les crédits en provenance du P 134.

¹³² La Cour des comptes indiquait en 2011 dans un rapport relatif à la mise en œuvre de la LOLF, à propos du programme P 333 : « *ce programme...s'éloigne de la logique de la LOLF, dans la mesure où il rend plus difficile, par construction, l'évaluation du coût réel d'une politique publique, le budget de fonctionnement étant dissocié des crédits d'intervention et d'investissement* ».

¹³³ L'une des administrations centrales souhaiterait par exemple connaître le coût de fonctionnement par agent. Comme l'indiquait la Cour des comptes, la comptabilité d'analyse des coûts peut apporter des informations ; encore convient-il qu'elle soit pleinement utilisée.

Rapport

Il apparaît à la mission que ce qui n'a pas été considéré nécessaire pour le P 333 en 2011¹³⁴ pourrait s'avérer particulièrement utile à l'avenir si les crédits doivent encore diminuer notablement. La question de l'adéquation des moyens aux missions et inversement se posera alors inéluctablement, conduisant à identifier des priorités dans les politiques publiques définies par les administrations centrales.

Dès la préparation du transfert, des échanges devraient avoir lieu entre les SG des ministères et la DSAF afin que celle-ci soit pleinement informée des spécificités de pratiques et de besoins des DR par catégorie (déplacements, ...), ainsi que des disparités¹³⁵.

Il convient cependant d'être réaliste : la DSAF ne peut sans doute engager un dialogue approfondi avec chacun des ministères responsables des politiques publiques mises en œuvre par les DR et les DDI. A fortiori, il ne paraît pas réaliste d'associer, comme certains interlocuteurs l'ont envisagé, la DSAF au dialogue de gestion entre administrations centrales et préfets de région sur les politiques publiques. C'est donc principalement une information qui devrait être prévue, permettant à chaque ministère de faire connaître les évolutions de ses politiques (accroissement de missions mais aussi révision à la baisse) ayant un effet sur les services déconcentrés¹³⁶. En sens inverse, une information régulière sur le P 333 pourrait être utile¹³⁷.

4.2.2.2. A l'échelon déconcentré, un dialogue renforcé avec les services concernés

Le dialogue de gestion entre SGAR et DR (ainsi que RUO départementaux) doit être plus homogène et plus riche qu'il ne l'est aujourd'hui entre SGAR et DDI¹³⁸. La mission recommande un dialogue réel (plusieurs DR ont évoqué le souhait d'une « culture du service » au sein des SGAR)¹³⁹, incluant une étape de réunion de l'ensemble des DDI (sans doute au niveau des SG) pour recenser les projets. Cette collégialité sera sans doute très utile dans un objectif de développement de mutualisations.

Dans cette perspective, l'accroissement du nombre d'UO et la capacité à redéployer entre DDI et DR désormais, rendent nécessaire un accompagnement renforcé des SGAR par la DSAF et le SGMAP. Le RBOP devra veiller à la consistance du dialogue de gestion entre RBOP et RUO, mais aussi entre RUO et centres de coûts. Il devra rencontrer les SGAR et leurs adjoints, ainsi que les RUO.

¹³⁴ Ni pour le P 134 de la DGCCRF et de la DGE transféré sur le P 155 en 2014.

¹³⁵ La DSAF n'a pas interrogé le SGMCAS sur l'état des lieux de l'allocation des moyens entre DRJSCS. La portée de ce transfert d'expérience doit cependant être relativisée, la fusion des régions créant une situation nouvelle. Il semble en outre que la péréquation et le réexamen de la répartition des dotations entre DR par les ministères aient été minimaux dans les années récentes, les ministères appliquant aux dotations historiques une évolution identique entre régions.

¹³⁶ Sans doute cette information devrait-elle être organisée par le SG de chaque ministère, afin de coordonner des transmissions qui si elles devaient provenir de chaque direction-métier seraient excessivement dispersées.

¹³⁷ Elle pourrait passer par l'intermédiaire du comité des SG (ou de la CNATE), à des périodes identifiées (préparation du PLF, bilan des dialogues de gestion d'automne, bilan de gestion...).

¹³⁸ Le SGMAP a indiqué à la mission avoir vocation à accompagner les SGAR dans la revue de leur organisation et la mise en place d'un véritable dialogue de gestion. Par ailleurs, certains SGAR ont expérimenté des améliorations, tel le tableau de bord mis en place en PACA.

¹³⁹ Certains interlocuteurs ont fait part de leur souhait que les directeurs puissent évaluer le SGAR, afin de l'inciter à mettre en place un réel dialogue de gestion.

Rapport

Si les DDI deviennent centres de coûts, elles ont émis le souhait de pouvoir nouer un dialogue minimal avec le SGAR sur leurs besoins et leurs priorités. Par ailleurs, il sera nécessaire que le suivi évite le phénomène bien connu du « premier servi » et garantisse les mêmes résultats qu'un plafond. Un outil hors Chorus, sur Excel, pourrait prévoir la programmation par centre de coûts, et les DDI auraient son respect parmi leurs objectifs, afin que le RUO puisse intervenir si nécessaire¹⁴⁰.

Les SGAR auront sans doute plus encore à s'appuyer sur des outils de suivi et en particulier un dispositif de bonus-malus sur l'exécution des dépenses à dates fixes. Le bonus-malus suppose lui-même un niveau pertinent des objectifs.

Alors que certains ministères ont exprimé leurs craintes d'une convergence vers des ratios de frais de fonctionnement uniques (contradictoire avec leurs déplacements plus nombreux ou leurs locaux souvent spécifiques notamment les DRAC), la mission a constaté que la DSAF distingue bien aujourd'hui les DDI par catégorie. Elle confirme que l'objectif ne saurait être un ratio-cible unique. La DSAF devra ainsi mettre en place des ratios par catégorie de DR¹⁴¹. Le dialogue avec les ministères aujourd'hui compétents pourra être utile pour analyser et les faire évoluer dans le temps.

En tout état de cause, la mission a entendu les craintes de certains ministères sur une notification des budgets aux DR qui serait sur le P 333 à l'avenir moins rapide que celle qu'ils ont accélérée sur leurs programmes ministériels. Cette préoccupation ne paraît pas confirmée, pour autant que la DSAF maintienne les bonnes pratiques appliquées jusqu'ici¹⁴². Néanmoins, il conviendra de veiller à ce que l'intervention comme RBOP du préfet de région n'introduise pas un décalage notable¹⁴³ du point de vue des DR.

4.2.3. Un redéploiement limité des effectifs à terme et une professionnalisation accrue du personnel gestionnaire

Si la DSAF a déjà renforcé ses actions dans les années récentes (harmonisation des ratios de fonctionnement, malus pour crédits sans emploi...) et pilote des ajustements de fin de gestion entre RBOP locaux, l'extension du P 333 accroîtra sa charge de travail, alors que le pilotage des services déconcentrés ne représente qu'une activité relativement mineure au sein de ses responsabilités. C'est aussi la DSAF (son RMA) qui devra suivre et rendre compte à la DAE des marchés des services déconcentrés, et non plus les secrétariats généraux des ministères. De même, les SGAR auront une charge accrue - là aussi en fonction du nombre d'UO.

En 2010 avait été décidée, sur proposition de la mission IGF-IGA, la création de 25 emplois, dont 22 à redistribuer en SGAR et 3 (que la mission considérait comme un minima) auprès du RPROG. Pour les 22, la mission préconisait un gage en trois tiers : les postes vacants aux SPM, les plates-formes RH et un transfert des ministères. Le redéploiement de 22 agents en région et 3 en administration centrale a reposé pour 13 d'entre eux sur un redéploiement au sein des SPM).

¹⁴⁰ Le RBOP dispose en outre de la capacité de déléguer ou de ne pas déléguer sa signature, et peut définir un seuil de délégation.

¹⁴¹ En notant que l'échantillon par catégorie de DR sera plus réduit (13 DR en métropole) qu'il ne l'est pour les DDI.

¹⁴² Pour 2016, la notification aux préfets est intervenue en décembre 2015 (pré-notification le 3 décembre puis notification le 15 décembre) pour la totalité des ressources de l'année ; les crédits ont été mis à disposition après le visa du DRICE (document de répartition initial des crédits et des emplois) à hauteur de 25 % dans l'attente de l'avis du CBCM sur le BOP, et ce même si 2015 a été une année exceptionnelle du fait de l'intégration du programme 124 (DRDJSCS). En Rhône-Alpes par exemple, l'avis du CBR a été transmis le 12 février, conduisant à sa suite à la mise à disposition des 75 % restants.

¹⁴³ Le préfet RBOP est en principe déjà un passage obligé pour les BOP ministériels.

Rapport

La mission a constaté que l'extension du P 333 aux DR ne permet pas aisément le redéploiement de personnels depuis les ministères¹⁴⁴ : leur organisation actuelle n'identifie pas des ETPT consacrés exclusivement aux moyens de fonctionnement courant des DR. Certes, dans la durée, ils devraient pouvoir en retirer des économies d'effectifs, mais aucun BOP ni même action ne disparaissant totalement (ne serait-ce qu'au titre des dépenses métiers), le gain sera à court terme très limité. Quant aux DR, elles continueront à exécuter les mêmes dépenses (sous réserves des économies d'échelle permises par les mutualisations), mais sur deux BOP¹⁴⁵.

Dans ce contexte, la mission estime qu'un renforcement éventuel des effectifs devra être décidé en fonction du nombre des UO (et de l'inclusion de l'outre-mer), et pourra en partie être issu du redéploiement des gains d'effectifs qui seront obtenus par les ministères dans la durée, grâce à la réorganisation que le transfert leur permettra (chaîne de dépenses, marchés...).

A ce stade, la DSAF peut compter sur le fait qu'elle ne traite plus que 13 BOP au lieu de 22. En outre, le regroupement des UO à l'échelon départemental (qui se traduira par une diminution du nombre d'UO dans les régions non fusionnées) et l'homogénéisation du dialogue de gestion devraient alléger la charge de travail. Les équipes des SGAR, qui viennent d'être renforcées avec en particulier un SGAR adjoint et son équipe de gestion, et redéployées dans le cadre de la fusion des régions, pourront en outre plus qu'aujourd'hui s'appuyer sur les secrétaires généraux de préfecture de département. On rappellera aussi que le SGAR connaît les DR plus qu'il ne connaissait jusqu'ici les DDI, ce qui devrait faciliter le dialogue.

S'agissant des marchés, la DSAF devrait être logiquement¹⁴⁶ considérée comme compétente pour les marchés imputés sur le P 333, ce qui créerait une charge d'autant plus prégnante que les marchés sont en minorité des marchés locaux. Pour atténuer cet effet, la mission insiste sur le lien à créer entre la DSAF les PFRA, dont les moyens humains vont croître fortement. L'activité de relais¹⁴⁷ assurée par les PFRA entre les DDI et la DSAF peut être étendue aux DR.

RECOMMANDATION : Attribuer aux PFRA la responsabilité de relais de la DSAF pour les achats financés par le programme 333

Au total, la réforme devrait pouvoir être mise en place sans emplois supplémentaires au-delà de ceux qui viennent d'être annoncés.

En revanche, la formation devra être renforcée - la DSAF a au demeurant indiqué à la mission qu'elle pourrait notamment systématiser les formations prises de poste.

4.2.4. Des indicateurs qui pourraient être renforcés et comparés

Les indicateurs de performance du P 333, qui seront donc étendus aux DR, sont aujourd'hui limités et peu utilisés. Ils ont au demeurant peu évolué depuis 2012. L'objectif n° 1 « améliorer l'efficacité de la gestion des services déconcentrés de l'État »¹⁴⁸ donne lieu à trois indicateurs, dont deux sont transverses et l'un est spécifique au programme :

- Le ratio d'efficacité bureautique, transversal à tous les programmes supports, comporte deux sous-indicateurs : d'une part les dépenses de bureautique par poste (y compris dépenses d'impression), d'autre part le nombre de postes bureautiques¹⁴⁹. En 2016, le

¹⁴⁴ A noter par ailleurs que l'impact sur la répartition des activités entre blocs de CSP devra être suivi.

¹⁴⁵ Autre exemple, le maintien des formations métiers sur les programmes ministériels conduira à maintenir un correspondant formation dans chaque DR.

¹⁴⁶ La question paraissait pendante pendant la mission.

¹⁴⁷ Recensement pour les marchés nationaux des messages des SPM aux directions déconcentrées et en retour centralisation des réponses.

¹⁴⁸ Il existe un 2^e objectif, « Assurer la parité des emplois de DDI et de SGAR ».

¹⁴⁹ Information DISIC. La prévision est de 38.500 pour 2016.

Rapport

numérateur des dépenses inclut en outre les dépenses de télécommunications individuelles¹⁵⁰. L'évolution fait apparaître que le nombre de postes n'a pas diminué autant qu'il était prévu en 2015. Les dépenses par poste ont à l'inverse diminué plus fortement que prévu, du fait d'une rationalisation et de la massification des achats. L'année 2017 devrait avoir une cible du ratio d'efficacité (447 € / poste) légèrement plus élevée que la prévision 2016, du fait du passage des DDI à la téléphonie sur IP. On peut noter que cet indicateur n'existe pas pour les DR du ministère de l'agriculture (le ratio ne porte que sur les postes bureautiques de l'administration centrale) ;

- Un indicateur non transversal, donc utilisé dans peu de programmes, porte sur les dépenses de fonctionnement par agent. Celles-ci ont diminué moins fortement que prévu en 2015, du fait d'une diminution du nombre d'agents plus importante que la prévision. Cet indicateur existe pour le P 224 (Culture) mais pas pour le P 155¹⁵¹ ni pour le P 215 (Agriculture) ou le P 217 (Environnement) ;

- Un troisième indicateur, transversal aux programmes supports¹⁵², est relatif à l'optimisation de l'occupation de l'immobilier de bureau. Concernant donc les administrations dont les dépenses figurent à l'action 2 du programme 333, il est composé de deux ratios, l'un calculant la SUN par ETPT (m²/poste), l'autre l'entretien courant par SUN (€/m²). La SUN est mesurée par l'intermédiaire d'une enquête auprès des SGAR.

Une comparaison avec les mêmes indicateurs pour les programmes ministériels fait apparaître une surface par agent beaucoup plus élevée pour le P 333 (sauf une exception). A l'inverse, l'efficacité bureautique apparaît bien meilleure que la plupart des autres ministères. Ceci serait lié au fait que les ministères prennent en compte une partie des dépenses centrales, alors que le P 333 ne tient compte que des dépenses locales.

En tout état de cause, il est apparu à la mission que les ministères ne se comparent pas en termes de ratios d'efficacité bureautique (bien que l'indicateur soit transversal) ni de dépenses de fonctionnement par agent (pour les ministères qui s'en sont dotés). Même si une telle comparaison doit être accompagnée de nombreuses précautions, elle paraît opportune à la mission. Alors que plusieurs ministères ont fait part de l'intérêt limité jusqu'ici des comparaisons au regard des différences de calcul¹⁵³ entre eux, les groupes de travail qui avaient été lancés lors de la préparation du PLF 2015 pourraient utilement être relancés, permettant d'assurer la comparabilité des indicateurs, et d'analyser les écarts.

Il ne paraît pas prioritaire à la mission de créer des indicateurs supplémentaires, alors que les ministères et les services déconcentrés s'inscrivent dans des politiques interministérielles quantifiées (gains achats,...). Il n'est pas certain par ailleurs qu'il soit opportun de créer des indicateurs afférents à des politiques qui n'en font pas l'objet jusqu'ici (action sociale notamment), au regard de la disparité des moyens qui y sont consacrés.

¹⁵⁰ Pour le P 333, les dépenses passent de 9,2 M€ à 16,6 M€.

¹⁵¹ Le MCAS a toutefois indiqué à la mission avoir calculé en 2014 un ratio de fonctionnement courant (hors immobilier, SI, communication, action sociale, contentieux et formation) par agent (affecté en DIRECCTE), afin de permettre une comparaison entre DIRECCTE.

¹⁵² Il est en général intitulé « efficacité de la gestion immobilière ».

¹⁵³ Y compris des différences de périmètre (cf. administration centrale seule dans certains cas) et des méthodes de recueil des données (enquêtes déclaratives, restitutions issues de systèmes d'information différents).

Rapport

En revanche, alors que l'indicateur sur les gains achats n'est pas calculé pour le P 333, il paraît opportun d'envisager l'utilisation de l'indicateur d'efficacité de la fonction achat sur ce programme, comme c'est le cas pour les autres programmes supports¹⁵⁴.

RECOMMANDATION : Calculer un indicateur d'efficacité de la fonction achat pour le programme 333.

Réciproquement, il serait utile d'étendre l'indicateur aujourd'hui spécifique au P 333 qu'est la dépense de fonctionnement courant par agent aux programmes ministériels portant des crédits supports. Et notamment aux programmes qui ne seraient pas immédiatement transférés (dont le P 307 le cas échéant).

RECOMMANDATION : Utiliser l'indicateur de dépenses de fonctionnement par agent pour les programmes qui resteraient hors champ du programme 333. Y distinguer, dans la mesure du possible, les services déconcentrés de l'administration centrale.

De même, le ratio d'efficacité bureautique pourrait faire apparaître explicitement la situation des services déconcentrés, pour les programmes ministériels qui resteraient hors champ du P 333¹⁵⁵.

Enfin, il est apparu que la comptabilité d'analyse des coûts (peut-être parce qu'elle est produite automatiquement par Chorus et n'est plus le résultat d'un travail spécifique) est peu utilisée par les ministères. Sans doute le transfert des moyens de fonctionnement courant des services déconcentrés sur le P 333 justifiera-t-il une attention accrue à cet outil de suivi¹⁵⁶.

RECOMMANDATION : Apporter une attention à la comptabilité d'analyse des coûts

¹⁵⁴ Cet indicateur est une déclinaison de l'indicateur 5.1 du programme 218 « conduite et pilotage des politiques économiques et financières » qui mesure les gains d'achats générés par les actions du SAE (devenu DAE) et des RMA (devenues PFRA).

¹⁵⁵ De façon surprenante, les DRAC ne sont pas incluses dans le ratio d'efficacité bureautique du 224, contrairement aux STAP.

¹⁵⁶ Le déversement se fera, comme c'est déjà le cas, du P 333 sur les programmes dits métier et non sur les actuels programmes support.

Rapport

CONCLUSION

Le regroupement des crédits de fonctionnement courant sur le P 333 présente un intérêt important à terme, pour faciliter les mutualisations, notamment par site qui elles-mêmes se traduiront par des économies. L'enjeu réside dans l'utilisation partagée des équipements, plus que dans l'inscription dans des marchés interministériels, qui concerne toutes les administrations. Ceci sera possible dans les sites partagés par plusieurs directions, notamment pour les véhicules, les équipements de reprographie, de visio-conférence, d'affranchissement...

L'effet immédiat paraît en revanche modeste, la mission ayant constaté que les mutualisations sont peu nombreuses, et que leur charge de gestion en termes de refacturations n'est pas excessive. La simplification sera par ailleurs limitée, les DR continuant à exécuter des dépenses-métiers sur leur BOP ministériel. Enfin, cette extension n'est pas une étape comparable à la mise en place des DDI.

Dans ces conditions, et alors que les ministères ont déjà à gérer la fusion des régions ainsi que de nombreuses réformes, la mission préconise une mise en œuvre progressive de l'extension du programme 333. L'intégration des préfectures pourrait ainsi être organisée par étapes, de même que, plus secondairement, celle des systèmes d'information. La deuxième étape pourrait être programmée pour le PLF 2018.

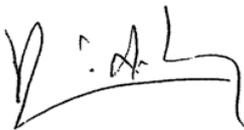
En termes d'organisation budgétaire, il est proposé de laisser une marge de proposition aux préfets de région par rapport au scénario principal, qui serait de regrouper les DDI au sein d'une UO départementale unique. Dans tous les cas, les DR doivent rester RUO pour l'acceptabilité de la réforme.

Des progrès sont indispensables quant au dialogue de gestion, avec les RBOP, avec les RUO mais aussi avec les futurs centres de coûts DDI. Une information des ministères, non prévue en 2011, paraît aussi souhaitable.

Un suivi fin de la réforme sera nécessaire, ne serait-ce que pour ajuster les montants transférés, début 2017 puis en PLF 2018.

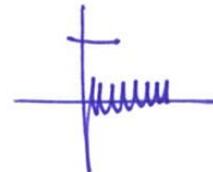
PARIS, le 29 avril 2016

Vincent LIDSKY



Inspecteur général
des finances

Jacques SCHNEIDER



Inspecteur général
de l'administration