



Inspection générale
de l'administration

Conseil général
économique et financier

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur
la rationalisation des fonctions de soutien des
services du Premier ministre

Etabli par

Sylvie ESCANDE-VILBOIS

Inspectrice de l'administration

Alain-Roland KIRSCH

Contrôleur d'Etat

Avec le concours du cabinet BearingPoint

- Novembre 2006-

La rationalisation des fonctions de soutien des services du Premier ministre

Constats

Services du Premier ministre

1. Cadre de l'audit

- Les services du Premier ministre (SPM) sont composés d'un ensemble de structures ayant chacune une mission spécifique et souvent dotées de moyens propres. **Le soutien des SPM est exercé en grande partie par la direction des services administratifs et financiers (DSAF).**
- La mise en place de la nouvelle architecture budgétaire dans le cadre de la LOLF a conduit à un regroupement, sur le plan budgétaire, de certaines de ces structures, rendant utile une étude des implications éventuelles en termes de soutien.
- Le périmètre étudié concerne principalement les **services qui ont les liens les plus étroits avec la DSAF** (Secrétariat général du Gouvernement, Service d'information gouvernemental, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, Direction du développement des médias) soit un périmètre de dépenses d'environ 50 M€ (hors achats) et 680 ETP.
- Les fonctions de soutien examinées sont la **gestion des ressources humaines, la documentation, la logistique, les fonctions budgétaires, la reprocigraphie, l'informatique et l'immobilier.**
- L'audit a procédé à un **examen critique des moyens logistiques et humains du soutien** des principaux services du Premier ministre -hors achats-, dans le but de proposer des pistes de rationalisation.

2. Constat

- Le taux de soutien de la DSAF est d'environ 20 % ; la structure du soutien se caractérise par l'importance des effectifs mobilisés par le soutien logistique.
- **Des démarches pertinentes de rationalisation ont déjà été engagées par la DSAF** (réorganisation de la DSAF autour de ses principaux métiers, mutualisation entre entités, structuration d'une partie des interventions logistiques au sein d'un centre d'appel téléphonique, adossement au ministère des finances pour l'entretien des véhicules ...)
- L'**absence d'organisation et d'informations structurées** ne permet cependant pas d'assurer à la démarche une efficacité maximale.
- Les **obstacles à la rationalisation** sont :
 - ✓ L'éclatement des structures ;
 - ✓ La dispersion des implantations ;
 - ✓ La prédominance de l'efficacité sur l'efficience, liée au manque d'outils.

IGA - CGEFI

MINEFI - DGME - 2006

La rationalisation des fonctions de soutien des services du Premier ministre

Propositions

Services du Premier ministre

3. Recommandations

- **Introduire un pilotage en efficience du programme budgétaire « Coordination du travail gouvernemental »**
 - ✓ Constituer une mission de pilotage du programme ; lui confier les fonctions de programmation et de suivi budgétaire, y compris en matière de ressources humaines et les fonctions d'évaluation des performances et de contrôle de gestion
 - ✓ Fiabiliser l'analyse des coûts pour pouvoir l'utiliser comme outil d'aide au pilotage et à la décision
 - ✓ Définir des outils pour améliorer le dialogue budgétaire et de performance entre les différents services et structures inclus dans le programme
- **La régulation des services**
 - ✓ Créer un centre de régulation des services, à partir de l'expérience du centre d'appel et de suivi : offre élargie de prestations (extension notamment aux ressources humaines et à la documentation), public élargi, segmentation de l'offre de service (gamme cabinets, gamme administrative)
 - ✓ Interfacer le centre avec les progiciels de gestion (personnel, logistique, immobilier)
 - ✓ Standardiser les services, analyser les utilisations, en tirer des pistes de redéploiement, d'externalisation ou d'adossement
- **La maîtrise de la taille critique et des implantations immobilières**
 - ✓ Retenir la localisation comme critère de mutualisation ou d'adossement, pour obtenir une taille plus efficiente
 - ✓ Envisager une rationalisation immobilière interne des services du Premier ministre
 - ✓ Rechercher un adossement aux ministères voisins du 7^{ème} arrondissement
 - ✓ Adapter la taille des services de logistique et d'informatique en fonction de l'évolution démographique des corps concernés
- **Propositions sectorielles**
 - ✓ Ressources humaines : optimiser l'usage des progiciels de gestion, examiner la justification des corps au service du Premier ministre
 - ✓ Logistique : étudier un adossement externe des permanences en dépannage, étudier l'impact de l'évolution technique sur la reprocigraphie/numérisation/bureautique
 - ✓ Documentation : participation au centre de régulation des services, rationalisation de l'accueil du public

4. Impacts attendus

- Amélioration de la qualité de service interne et de l'efficience, liée à la mise en place du centre de régulation des services et des outils de contrôle de gestion associés au pilotage budgétaire
- Rationalisation liée aux propositions en matière de localisation
- Peu d'impact économique ou de productivité à court terme
- Exemplarité au sein de l'Etat d'une rationalisation des services du Premier ministre

MINEFI - DGME - 2006

IGA - CGEFI

PRINCIPAUX ELEMENTS DE PERIMETRE DE L'AUDIT

PERIMETRE PHYSIQUE

[indiquer dans le tableau ci-dessous les principaux éléments utiles à la compréhension du périmètre de l'audit : nombre d'usagers concernés, nombre d'actes administratifs annuels, nombre de sites, d'implantations ...]

Eléments de périmètre de l'audit	Nombre	Commentaires
Implantations	24 ou 150 nombre des entités et localisations	50 634m2, immeubles gérés par les services du Premier ministre
Services principaux objet de l'audit	5	SGG dont, DSAF, DGAFP, SIG, DDM, cabinets
Autres services et autorités indépendantes consultés	7	DDF, CAS, SGDN, DIACT, CSA, Médiateur, MIVILUDES
Ensemble du périmètre	150	

PERIMETRE FINANCIER

Eléments de périmètre	Montant (en millions d'euros)	Commentaires
Recettes		
Dépenses de personnel	107,5 millions €(LFI au titre du programme 129 (LFI 2006 2006) 32,8 + 18,8+16,6+39,3	actions 1 coordination du travail gouvernemental + 4 coordination sectorielle + 5 information administrative + 10 soutien
Dépenses de fonctionnement (en CP)	51,7 millions €	Idem y compris les achats
Dépenses d'investissement (en CP)	28,5 millions €	Idem
Dépenses d'intervention (en CP)	11,2 millions €	Idem
Autres dépenses (préciser)		Idem

EFFECTIFS CONCERNES

Nombre d'agents (en ETP)	Service(s)	Commentaires
3423	DSAF-SDRH	Total des agents pour lesquels la paie est assurée par les services du Premier ministre
1900	DSAF-SDRH	Total des agents payés et gérés par les services du Premier ministre
489	DSAF	Principal service de soutien des services du Premier ministre

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre (nom ou entité)	Échéance de mise en œuvre
01	<p>Constituer une mission de pilotage du programme 129, à partir de la suppression de la mission d'organisation des services du Premier ministre, du regroupement des contrôleurs de gestion des différentes entités, au moins fonctionnellement. La mission pourra être placée au sein de la DSAF ou directement rattachée au SGG. L'important est de recruter au bon niveau de compétences et d'agir au bon niveau de légitimité vis-à-vis des autres entités.</p> <p>- Confier à cette mission de pilotage : les fonctions de programmation et de suivi budgétaire, d'évaluation des performances, de contrôle de gestion ou au moins de programmation, d'organisation d'une analyse des coûts.</p> <p>- Confier à cette mission le pilotage budgétaire des ressources humaines pour unifier le dialogue budgétaire avec les responsables de BOP.</p> <p>Outils pour le dialogue de gestion :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Généraliser les conventions entre le responsable de programme et les différents responsables de BOP et fixer le principe d'enveloppes globales. - Définir et échanger régulièrement les éléments d'un tableau de bord de suivi des différents BOP. - Organiser un club et/ou un intranet entre correspondants budgétaires des différents de BOP 	18	SGG-responsable du programme 129	2006
02		18	DSAF	2006
03	Engager l'analyse des coûts sur des bases robustes dès 2006.	19	DSAF	2006

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre (nom ou entité)	Échéance de mise en œuvre
04	Fixer à l'équipe en charge du contrôle de gestion un programme annuel de contrôle et d'études commun aux diverses entités et visant notamment à :			
	- évaluer préalablement les projets de réorganisation			
	- délimiter les besoins spécifiques des différents services (notamment en termes de sécurité, confidentialité, prestige...),			
	- diffuser une culture de gestion commune.			
05	Définir un périmètre plus large de fonctions de soutien traitées par un centre de régulation des services, succédant au centre d'appel et de suivi actuel.	21	DSAF	2006
06	Définir deux gammes de services : soutien aux entités administratives, soutien aux entités politiques ; les contraintes d'urgence, de sécurité et d'intensité comme le catalogue des produits et prestations sont distingués.	23	DSAF	2007
07	Assurer la promotion la plus large possible de ces services.	23	DSAF	2006
08	Etablir et diffuser à l'ensemble des services du Premier ministre un catalogue des prestations délivrées par la DSAF, comportant des indications de coût et l'information sur les procédures à suivre. Organiser un intranet.	24	DSAF	2007
09	Assurer une analyse a posteriori des besoins exprimés et des services rendus, afin de redéfinir l'offre et son organisation.	24	Contrôleurs de gestion	2007
10	Développer la recherche du suivi et de la qualité des prestations Etendre l'expérimentation des mèts d'information sur le suivi de la demande. Proposer que le mèt « demande traitée » comporte une demande de confirmation et d'indication de satisfaction ou non de la part du « client ».	25	DSAF	2006
11	Etudier un schéma d'implantation des cabinets et services selon leur proximité nécessaire avec le Premier ministre.	29	DSAF	2007

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre (nom ou entité)	Échéance de mise en œuvre
12	Instituer un groupe interministériel immobilier et logistique du 7e arrondissement.	29	DSAF	2006
13	Etudier l'intérêt d'un « hôtel de bureaux services » pour les commissions administratives temporaires.	29	DSAF	2007
14	Etudier en priorité la fonction « transport de biens » et cantonner l'usage des motocyclistes.	29	DSAF	2007
15	Développer l'usage de virtualia à l'ensemble des fonctionnalités et l'accès intranet pour l'ensemble des agents ; Harmoniser son usage dans toutes les entités.	30	DSAF	2007
16	Définir les modules communs qui permettent la constitution d'un infocentre afin de supprimer les doubles saisies, partager les informations utiles au pilotage et à la gestion.	30	DSAF	2007
17	Harmoniser la gestion des différents corps entre SGPM et SPM.	31	DSAF	2007
18	Supprimer le recrutement des corps d'encadrement supérieur spécifiques au Premier ministre et organiser le détachement sur emplois d'agents de qualité en provenance des ministères de ressources.	31	SGG	2007
19	Désigner auprès du DSAF un animateur de la fonction recrutements et carrières pour les emplois supérieurs.	31	DSAF	2007
20	Etudier les différentes pistes de rationalisation envisageables en matière de logistique et d'informatique (chaîne de regraphie, installations informatiques temporaires..., voir thèmes cités ci-dessus).	31	DSAF	2007
21	Orienter l'ouverture au public vers le seul centre de la Documentation française.	33	DDF	2007
22	Supprimer les centres de documentation internes qui n'ont pas de fonction opérationnelle au profit de la mise en ligne d'informations partagées.	33	SGG	2007

SOMMAIRE

I. MALGRÉ LES ENTRAVES À LA RATIONALISATION, DES DÉMARCHES ONT ÉTÉ ENGAGÉES	9
A. L'ORGANISATION ÉCLATÉE DU SOUTIEN EN REND DIFFICILE LA RATIONALISATION.....	9
1. <i>La fonction pivot de la DSAF</i>	9
2. <i>Une géographie complexe</i>	10
B. LES DÉMARCHES DE RATIONALISATION DÉJÀ ENGAGÉES RESTENT LIMITÉES.....	14
II. LA RATIONALISATION PASSE PAR LE RENFORCEMENT DU PILOTAGE BUDGÉTAIRE, UNE OFFRE DE SERVICES DE QUALITÉ PLUS EFFICIENTE ET LA MAÎTRISE DE LA LOCALISATION	16
A. RENFORCER LE PILOTAGE BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME « COORDINATION GOUVERNEMENTALE »	17
B. –ORGANISER UNE OFFRE DE SERVICES DE QUALITÉ PLUS EFFICIENTE	20
1. <i>La définition du périmètre de l'offre de services.....</i>	21
2. <i>L'élargissement de la clientèle et la formalisation d'une segmentation du service selon les demandeurs « clients ».....</i>	23
3. <i>La transparence des coûts et des procédures.....</i>	23
4. <i>La démarche qualité-client.....</i>	24
5. <i>La mise en place du centre de régulation des services.....</i>	25
C. – LA PROBLÉMATIQUE DE LA LOCALISATION/TAILLE CRITIQUE APPLIQUÉE À LA LOGISTIQUE ET À L'IMMOBILIER	26
III. – QUELQUES PISTES DE RATIONALISATION SECTORIELLE	29
A. – LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	29
1. <i>L'utilisation de l'application informatique comme élément de plus grande efficience de la gestion des ressources humaines</i>	30
2. <i>L'évolution de l'organisation des corps comme élément de rationalisation</i>	30
B. EVOLUTION DANS L'ORGANISATION DE CERTAINES FONCTIONS, NOTAMMENT LOGISTIQUES ET INFORMATIQUES	31
C. – LES CENTRES DE DOCUMENTATION.....	32
Observations du ministère et réponse de la mission.....	35
ANNEXES.....	36

Les services du Premier ministre réunissent ce qui doit relever de la coordination interministérielle autour du secrétariat général du gouvernement (SGG), comme le traduit le titre du programme budgétaire 129 « coordination gouvernementale ». En outre, la volonté politique d'affirmer des priorités ou l'indépendance de certains organismes motivent le rattachement au Premier ministre d'une « nébuleuse » de structures, de tailles et de statuts forts divers. Le catalogue établi partiellement en 2003 en est actualisé et complété au fil des créations et suppressions nombreuses répertoriées sur le site Internet du Premier ministre.

La structure budgétaire précédant l'entrée en vigueur de la LOLF distinguait entre d'une part, les « services généraux du Premier ministre », comprenant le SGG, dont la direction des services administratifs et financiers (DSAF)¹, la direction générale à l'administration et à la fonction publique (DGAFP), les services chargés de la réforme de l'Etat avant leur transfert au ministère chargé du budget, les commissions diverses placées sous l'autorité du Premier ministre et d'autre part, les services rattachés au Premier ministre, mais dont l'identification budgétaire révélait un degré d'autonomie ou un mode de gestion particulier : Plan, aménagement du territoire, compte de commerce de la Documentation française (DF), budget annexe des Journaux officiels (JO).... Tant la restructuration budgétaire que l'exemplarité qui s'attache aux services du Premier ministre justifient la rationalisation de leurs fonctions de soutien qui fait l'objet du présent audit, décidé par le programme des audits de modernisation lancé par le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat et précisé par lettre de cadrage du 24 juillet 2006, jointe en annexe.

Conformément à cette dernière, cet audit a centré ses travaux sur la direction des services et affaires financières (DSAF), demandeur principal de l'audit, dédiée aux fonctions de soutien et les organismes qui entretiennent les liens les plus étroits avec cette direction (SGG, SIG, DGAFP, DDM). D'autres entités, intégrées ou non au sein du programme budgétaire « coordination du travail gouvernemental » ont cependant été consultées à titre de mise en perspective : SGDN, DDF, JO, DIACT, CAS, CSA, Médiateur.

De même, l'absence de contrôle de gestion et la faiblesse de l'information structurée sur les activités de soutien dans les services du Premier ministre nous ont interdit l'approche systématique des mesures concrètes de rationalisation. L'audit propose plutôt les fondements d'organisation d'une telle démarche et quelques pistes prioritaires.

La mission a reçu le concours du cabinet BearingPoint, dont elle a repris les éléments qui paraissaient les plus opératoires, en mentionnant leur source dans le corps du rapport.

L'organisation très éclatée des services du Premier ministre comme de leur soutien, rend indispensable de préciser les services prestataires de moyens et les différentes fonctions assumées. Sur cette base et à partir des démarches de rationalisation déjà engagées, le rapport développe un scénario de transition comportant la nécessité d'un pilotage budgétaire renforcé et la définition d'une offre de services plus efficiente. A cette occasion, la taille critique des services de soutien et une éventuelle gestion de proximité sont définis.

¹ Une liste des sigles figure en annexe

I. MALGRÉ LES ENTRAVES À LA RATIONALISATION, DES DÉMARCHESES ONT ÉTÉ ENGAGÉES

L'architecture multipolaire des services du Premier ministre présente les caractéristiques suivantes :

- une « nébuleuse » non hiérarchisée, de poids institutionnel inégal mais souvent élevé,
- des missions « stratégiques » qui paraissent justifier des services d'exception,
- des contraintes budgétaires moindres que dans les administrations de droit commun, des arbitrages internes largement politiques,
- des entités de faible taille, des corps nombreux et réduits en effectif, des unités d'œuvre de soutien (reprographie, courrier, ressources humaines etc.) très petites, éclatées dans des localisations multiples, une difficulté de recrutement de qualité pour les tâches de gestion.

A. L'organisation éclatée du soutien en rend difficile la rationalisation.

Les fonctions de soutien des services du Premier ministre sont assurées par une direction centrale (DSAF) et des moyens éclatés entre les différentes structures. Le tout dessine une géographie complexe d'interventions et d'interlocuteurs.

1. La fonction pivot de la DSAF

La DSAF assume à titre principal le soutien des différents services du premier cercle (services généraux du Premier ministre) et à titre subsidiaire des fonctions de soutien plus ou moins lourdes pour l'ensemble des services du Premier ministre et des entités du programme 129, voire au delà. Chacune de ses fonctions –ressources humaines, gestion financière, systèmes d'information et logistique-, intervient dans un périmètre différent et selon des intensités diverses. Cette direction joue donc un rôle central en matière de soutien et est entièrement dédiée à cette fonction. Elle est l'interlocuteur naturel des cellules qui, au sein de chacune des entités, exercent une fonction de soutien. Le tableau en annexe recense les principales cellules de ce type et permet de comparer les effectifs dédiés aux différentes fonctions de soutien. Mis à part le SGDN qui relèverait d'une analyse spécifique du fait de ses personnels militaires hors budget, la DSAF pèse d'un poids déterminant dans l'organisation du soutien, mais parmi les effectifs dédiés aux fonctions ressources humaines et informatique-télécommunications, un quart à un tiers sont recensés dans d'autres entités y compris dans celles du périmètre pourtant le plus proche de la DSAF.

Au total, la DSAF, au titre de laquelle a été consolidé au PLF 2006 un socle de 489 ETP en 2005 (dont environ 400 affectés aux fonctions de soutien), gère, selon les différentes prestations qu'elle assure, entre 489, 1900 et 2900 agents.

L'analyse menée par la mission, permet d'estimer à 680 ETP l'effectif consacré aux fonctions de soutien dans les services du Premier ministre, toutes affectations confondues. Rapporté à 3200, qui représente l'effectif maximal de tous les services, cela représente un taux de soutien d'environ 20%.

L'analyse par entités révèle en outre de gros écarts entre les structures sur leur degré de soutien. Le ratio comparant les personnels de soutien au personnel des entités est de l'ordre de 13 à 18% (SGDN, DIACT, DSAF sur périmètre large, DDM et DDF). Mais dans le cas du SIG et du Centre d'analyse stratégique, il atteint 30%. Ce ratio est inégalement significatif cependant. Le ratio des personnels dédiés au soutien n'apparaît proportionnel ni au degré d'autonomie par rapport à la DSAF, ni à la taille de la structure et paraît davantage relever d'explications historiques et contingentes. Il ne résulte donc pas de cette présentation de conclusion directe sur le mode le plus performant d'organisation du soutien.

Par fonction, le recensement mené a permis d'estimer la répartition des effectifs suivante :

Fonction	gestion des ressources humaines	gestion budgétaire et financière	fonctions logistiques	informatique et télécommunications	centres de documentation
Effectifs estimés	100 ETP	91 ETP	336 ETP	95 ETP	60 ETP
Ratio de soutien ²	3,4% à 5,2%	3,1% à 4,7%	11,5 à 17,6%	3,2% à 5%	2% à 3,1%

Cette présentation offre un outil d'appréciation de la répartition des moyens au regard des objectifs de gestion des services du Premier ministre. La dimension du soutien logistique tient naturellement aux missions assurées (conduite automobile, réparations, intendance). Il serait utile de comparer ces ratios à ceux d'autres ministères, sous réserve de prendre en compte la spécificité des services du Premier ministre, qui limite sans doute le recours à la sous-traitance. La part des centres de documentation, pour limitée qu'elle soit, apparaît conséquente au regard des autres fonctions et pose la question des priorités visées par la répartition des moyens.

L'indicateur de performance du projet de loi de finances, (effectifs gérés par gestionnaire de ressources humaines), s'établit à 33 (PLF 2006). Il ne tient compte que des effectifs de la sous-direction des ressources humaines (58 agents). Or, la sous-direction des ressources humaines n'est pas le seul gestionnaire des effectifs concernés. Au total, la mission estime qu'au moins 100 ETP gèrent entre 1900 et 2900 agents selon les prestations de référence, soit un ratio compris entre 19 et 29 agents gérés par gestionnaire ou un poids relatif de 3,5 à 5,5%. Le rapport du comité d'enquête sur les coûts et les rendements des services publics³ fournit quelques points de comparaison et mentionne que le ratio gestionnaire/effectifs gérés de la fonction publique varierait entre 2% et 8% selon les ministères, la plupart se situant autour de 3%. Le poids de la fonction ressources humaines dans les services du Premier ministre paraît donc se situer dans la fourchette haute de la moyenne.

2. Une géographie complexe

A l'occasion du présent audit, la mission a demandé aux services de dresser la cartographie des fonctions de soutien dans les services du Premier ministre à l'aide d'un questionnaire et d'entretiens menés dans les différents services qui assument chacun une part variable de soutien qu'illustrent les schémas et tableaux ci-dessous.

² Les ratios ont été calculés sur la fourchette 1900 et 2900 ETP gérés.

³ Rapport de janvier 2006 « Coût et organisation de la gestion des ressources humaines dans l'administration »

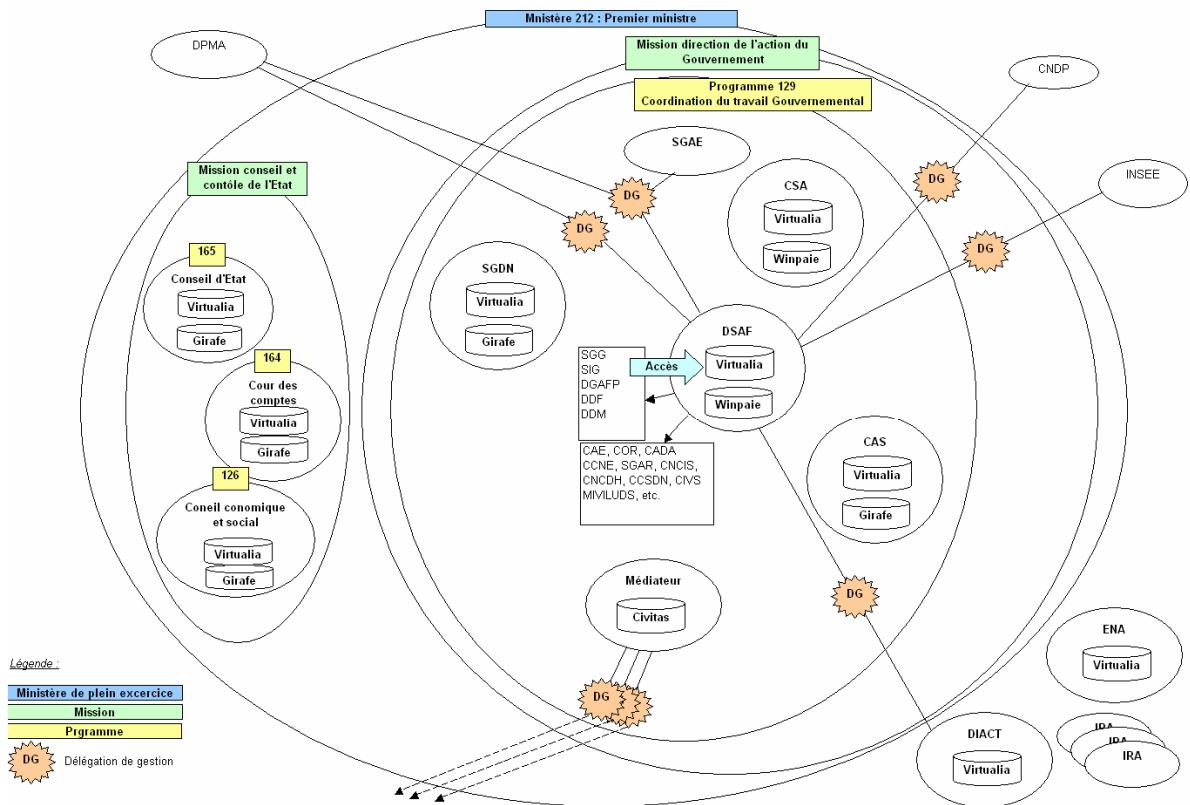
a) La cartographie vue de l'extérieur

Le tableau ci-après présente l'ensemble des fonctions qui ont pu être recensées comme étant assurées par la DSAF soit pour son compte propre, soit pour d'autres entités. Les fonctions assurées par les entités elles-mêmes sont présentées à partir de l'exemple de quelques unes des entités rencontrées par la mission et choisies pour leur intérêt typologique afin de mieux illustrer les différents degrés d'autonomie fonctionnelle, suivant les organismes et suivant les fonctions.

b) Un exemple de cartographie des prestations de ressources humaines, vues de la DSAF

La sous-direction des ressources humaines de la DSAF a élaboré à la demande de la mission le graphique ci-après qui permet de visualiser le périmètre des prestations de ressources humaines assurées par la DSAF, en fonction du degré d'intensité, selon les entités. Le pilotage de la masse salariale du programme 129 incombe à la DSAF mais toutes les autres fonctions sont variables, y compris la paie, assurée en propre par certaines autorités administratives indépendantes.

CATALOGUE DE SERVICES DSAF ET AUTRES			fonctions assurées par entités						
Domaines	Rubriques	Catalogue des services	DSAF	DDM, SIG, DGAFP	Centre d'analyse stratégique	SGDN	Médiateur	CSA	DIACT (hors programme 129)
Ressources humaines	Rémunérations	Gestion de la paie	X	DSAF	X, mais mutualisation en cours	X	X	X	DSAF
		Prévision	X	participation	X	X	X	X	X
	Gestion du personnel	Gestion des temps	X	X	X	X	X	X	X
		Gestion de carrière	X	DSAF	X	X+ DSAF (attachés)	X	X	DSAF+X
	Recrutement/concours		X	(contractuels) +DSAF	X	X	X	X	X (contractuels) +DSAF
		Gestion des congés	X	X	X	X	X	X	X
	Animation	évaluation, notation	X	X	X	X	X	X	X
		conversion, mobilité, information	X	X	X	X	X	X	X
	dialogue social	dialogue social	X	participation	X	X	X	X	X
		communication interne	X	X	X	X	X	X	X
	Formation	intranet	X	DSAF	X, mais mutualisation en cours	X	X	X	X
		recensement des besoins	X	participation	X	X	X	X	X
	Formation	programmation	X	DSAF	X	X	X	X	X
		organisation formation interne	X	DSAF	X	X	X	X	X
	Supervision	achats/recherche formation externe	X	DSAF	X	X	X	X	X
		assistance sociale	X	DSAF	X, mais mutualisation en cours	X	X	X	DSAF
Gestion budgétaire	Action sociale	prévention médicale	X	DSAF	X, mais mutualisation en cours	X	X	X	DSAF
		secours (logements sociaux, chômage, mutuelle)	X	DSAF	X	X	X	X	DSAF
	Pensions	calculs individuels	X	DSAF	X	X	X	X	DSAF
		prévisions démographiques	X	DSAF	X	X	X	X	DSAF
	Supervision	Secrétariat	X	DSAF	X	X	X	X	X
		réglementation	X	DSAF	X	X	X	X	DSAF
	Programmation	pilotage masse salariale	X	DSAF	DSAF	DSAF	DSAF	DSAF	X
		relations avec direction du budget	X	DSAF	X+DSAF	X+DSAF	X+DSAF	X+DSAF	X
	Suivi	relations avec contrôleur CBCM	X	DSAF	X+DSAF	X+DSAF	X+DSAF	X+DSAF	X
		relations avec chefs BOP	X						
	Contrôle de gestion	relations avec autres missions	X		X	X	X	X	X
		comptabilité	X	DSAF	X	X	X	X	X
	Analyse des coûts	certification qualité comptable	X	DSAF	X	X	X	X	X
		relations avec direction du budget	X	DSAF	X+DSAF	X+DSAF	X+DSAF	X+DSAF	X
Systèmes d'information	Gestion budgétaire	relations avec contrôleur CBCM	X	DSAF	X+DSAF	X+DSAF	X+DSAF	X+DSAF	X
		relations avec chefs BOP	X						
	Contrôle de gestion	relations avec autres missions	X	X	X	X	X	X	X
		définition de la méthode							
	Analyse des coûts	mise en œuvre	X						
		définition de la méthode							
	Commande publique/achats	mise en œuvre							
		aspects juridiques	X	DSAF	X	X	X	X	X
	Supervision	aspects financiers	X	DSAF	X	X	X	X	X
		relations avec les entreprises	X	DSAF	X	X	X	X	X
	Systèmes d'information	Gestion des missions	X	DSAF	X	X	X	X	X
		Projets, analyse besoins	Pilotage, marchés	X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X
Patrimoine	Systèmes d'information	Implantations	X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
		Assistance	X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
	Réseaux data	Réseau Matignon	X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
		Investissements incorporels (logiciels)	X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
	Standard téléphonique		X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
		conception	X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
	Intranet	administration	X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
		alimentation	X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
	Télécommunications		X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
		Architecture maintenance	X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
Logistique	Systèmes d'information	Autres	Site internet/téléprocédures	X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X
		affections immobilières	X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
	Patrimoine	Programmation	X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
		gestion des baux	X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
	Affection	Conception travaux lourds	X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
		Maintenance	X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
	Etudes et suivi des travaux	maintenance programmée	X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
		étude	X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
	Service intérieur (travaux)	conduite de travaux	X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
			X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
	Service intérieur (maintenance)		X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
			X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
	Cuisinier		X	DSAF	X	X	X	X	X
		Accueil (dont huissiers)	X	DSAF	X	X	X	X	X
	Gestion du courrier (dont transport de plis)	Distribution et collecte collectifs, course moto	X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
		Parcs et jardins	X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
	Gestion des matériels	Gestion des matériels	X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
		Reprographie/ imprimerie	à détailler Selon urgence, volume et qualité	X	mutualisation pour le SIG, en interne pour les autres	X	X	X	X
Régulation	Systèmes d'information	Automobiles courses	X	DSAF	X	X	X	X	DSAF+X
		Automobiles maintenance	X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	DSAF
	dépannage	salles	X	DSAF	X	X	X	X	X
		réservations de salle	X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
	automobiles	réservation d'installation de salle	X	DSAF	X	X	X	X	X
		informatique simple à distance	X	DSAF + ressource interne	mutualisation en cours	X	dsaf+X	X	X
		autres dépannages	X	DSAF	mutualisation en cours	X	X	X	X
Centre de documentation			SGG	X	mutualisation en cours	X	X	X	X



Il résulte de cette analyse les constats suivants :

- aucune fonction de soutien ne fait l'objet d'une centralisation pour l'ensemble des services ;
- ce qui relève de la gestion de proximité ne fait pas l'objet d'une définition formalisée ;
- le domaine des ressources humaines est celui dont la cartographie est la plus complexe ;
- pour des raisons notamment techniques, le soutien informatique est partagé de façon plus claire entre ce qui relève du réseau Matignon et ce qui en est indépendant ;
- des centres de documentation sont présents dans la plupart des entités. On en dénombre au moins neuf. Leur organisation comme leur utilisation est très diverse, fortement remise en cause, de manière générale, par l'usage d'internet.

Dans ce contexte, la recherche de mesures d'amélioration de la productivité consiste donc à :

- identifier et éliminer les tâches effectuées en doublon et notamment les tâches automatisables par meilleur usage des outils informatiques ;
- accroître le rendement par l'obtention d'une taille critique indispensable à la réalisation de certaines tâches sous la contrainte de la localisation ;
- améliorer la qualité du service rendu afin de faire accepter les modifications fonctionnelles et la régulation.

B. Les démarches de rationalisation déjà engagées restent limitées

Les stratégies ministérielles de réforme, l'audit de réorganisation de la DSAF en 2004, la charte de soutien des services du Premier ministre, les plans pluriannuels informatique et immobilier, le schéma de gestion des ressources humaines en cours d'élaboration et les objectifs annuels du SGG affichent de manière répétée des objectifs légitimes :

- « passer d'une logique de gestion à celle d'une véritable prestation de services »;
- définition d'un catalogue de prestations de soutien en ressources humaines, dans les domaines budgétaires, immobilier, informatique ;
- contractualisation avec les services ;
- dématérialisation des procédures.

Les services du Premier ministre se sont dotés à cet effet de leviers structurants :

- les infrastructures et protocoles informatiques, le schéma directeur avec l'effet intégrateur du « réseau Matignon » ;
- l'intranet Matignon
- l'application de gestion des ressources humaines virtualia⁴
- le pilotage budgétaire au titre de la LOLF ;
- la réorganisation de la DSAF en 2005 ;
- la mission d'organisation des services du Premier ministre (MOSPM).

La rationalisation est d'ailleurs en cours, en sus des projets lourds autour de la direction de la documentation française et de la direction des journaux officiels, non étudiés par cet audit. Les démarches engagées sont restées cependant en- deçà des objectifs visés, ce qui a pu motiver la demande du présent audit.

En matière de mutualisation interne, le regroupement de sites ou fonctions (SIG, Centre d'analyse stratégique) ne peuvent être encore évaluées, mais ne reposent pas sur l'étude préalable des gains attendus en termes de qualité et de gains de productivité.

Pour réguler la demande des prestations et l'organiser au mieux, la création du centre d'appel et de suivi est une avancée notable. L'élaboration de schémas directeurs en matière immobilière, informatique et celle en cours dans le domaine des ressources humaines illustrent, en outre, un processus d'amélioration de la qualité dans l'utilisation des services, sans que les progrès de productivité soient évalués.

Des adossements externes ont de plus été initiés dans la période récente à l'exemple de la maintenance du parc automobile, avec le recours aux ateliers du ministère des finances et l'organisation d'équipes communes. L'acquisition des automobiles est groupée avec celles du ministère de la Défense. Le secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) est soutenu en application d'une délégation de gestion avec le ministère des finances.

La sous-traitance s'est également développée, notamment pour le transport automobile dont la part sous-traitée représente désormais un tiers, ce qui paraît une démarche de rationalisation à poursuivre, dans la logique des recommandations formulées par le groupe de travail interministériel ad hoc.

Le sentiment de la mission est que cette rationalisation au fil de l'eau a atteint ses limites. Toutes les entités sont/ se disent disposées à la mutualisation, pas nécessairement avec la DSAF, mais en fonction de la localisation et de l'efficience du service rendu.

Les interlocuteurs de la mission ont fait état des deux scénarios suivant permettant de passer à une nouvelle phase.

⁴ Application virtualia achetée et co-développée notamment par les services du Premier ministre.

a) la centralisation autour d'une DSAF renforcée

Une direction de soutien renforcée accomplirait l'ensemble des fonctions de soutien pour le compte de tous. Ce scénario suscite le doute sur :

- les gains de productivité et de qualité du service rendu ainsi attendus;
- la compatibilité de cette centralisation avec la spécificité ou l'indépendance de certaines entités ;
- la capacité des SPM ou de la DSAF d'attirer les compétences de gestion nécessaires.

b) la décentralisation assumée

Les systèmes d'information (intranets, virtualia), le développement de la responsabilité dans le cadre de la LOLF pourraient fonder une évolution vers une plus grande décentralisation. Seule une fonction de pilotage pourrait incomber à une cellule auprès du directeur de programme, le SGG. Les entités pourraient se rattacher librement pour le seul soutien logistique à un ministère avec le bénéfice d'une taille critique. Mais cette perspective n'est guère opérationnelle. En effet, beaucoup des entités sont placées auprès du Premier ministre pour ne pas être rattachées à tel ou tel ministère. Il est surtout légitime que le Premier ministre dispose directement du soutien approprié à l'exercice de ses fonctions.

II. LA RATIONALISATION PASSE PAR LE RENFORCEMENT DU PILOTAGE BUDGÉTAIRE, UNE OFFRE DE SERVICES DE QUALITÉ PLUS EFFICIENTE ET LA MAÎTRISE DE LA LOCALISATION

Partant de ce double constat des difficultés liées à la structure complexe des services du Premier ministre et de l'intérêt des démarches de rationalisation déjà engagées, par souci de réalisme et d'efficacité, la mission a tenté de définir un scénario dans la continuité des stratégies de réforme des services du Premier ministre et de la réorganisation de la DSAF.

En l'absence de tout contrôle de gestion, de définition des procédures, d'évaluation des moyens correspondant, il est impossible d'approcher la rationalisation des services de soutien selon une démarche classique qui consisterait à définir a priori des tâches et d'en déduire les effectifs justifiés.

La mission préconise donc de définir la fonction de rationalisation au sein des fonctions de soutien et de la doter de trois leviers : la mise en œuvre effective d'un pilotage doté des moyens techniques appropriés au sens de la LOLF, l'organisation d'une offre de services qui ne soit plus de « soutien » au fil de l'eau, mais un processus compensant par la qualité la maîtrise du service rendu et la maîtrise des contraintes liées à la localisation.

La rationalisation du soutien suppose de distinguer trois types de fonctions de soutien aujourd'hui confuses :

- le pilotage du programme budgétaire 129 « coordination gouvernementale » ; l'évaluation et le contrôle de gestion qui en sont les compléments ;

- l'offre de services de soutien ;
- la définition des normes réglementaires et techniques communes (statuts, systèmes d'information...).

Actuellement, la DSAF anime la rationalisation dans l'ambiguïté de son rôle multiple. Ainsi, les opérations de mutualisation engagées par la DSAF se traduisent par son renforcement, alors que par son effectif, la direction constitue le principal gisement de productivité et que subsistent les « centres de gestion de proximité », au risque de doublonner.

Tant que les fonctions sont mêlées, notamment dans les domaines des ressources humaines et des systèmes d'information, ou qu'elles sont inorganisées (pilotage et coûts), la rationalisation est entravée, alors même que son principe est admis, y compris par les autorités administratives indépendantes que la mission a rencontré. Il convient d'unifier l'interlocuteur des usagers pour chaque fonction, d'assurer l'impartialité, d'organiser la capacité de mobiliser des compétences.

Cette organisation poursuivrait la logique qui a déjà inspiré la refonte récente de l'organigramme de la DSAF et pourrait grâce à elle, se mettre en œuvre de façon progressive et dans un premier temps de façon opérationnelle, avant de se traduire, si l'expérience se révélait concluante, par des restructurations plus formelles.

A. Renforcer le pilotage budgétaire du programme « coordination gouvernementale »

La manière dont le pilotage du programme 129 « coordination gouvernementale » est assuré importe à la rationalisation du soutien des services du Premier ministre à plusieurs égards :

- l'action 10 dudit programme regroupe une grande partie des moyens de soutien du programme, notamment les personnels, et d'ailleurs d'autres programmes (Conseil d'Etat, Cour des comptes, aménagement du territoire notamment) ;
- des moyens de soutien figurent dans d'autres actions plus ou moins explicitement, mais sans recomposition des coûts ;
- l'appareil de la LOLF n'a de justification, surtout pour les petites entités, que si elle conduit par une mise en transparence des coûts et de leur efficacité à une responsabilisation des opérateurs. La rationalisation des actions publiques, tout particulièrement le soutien qui se prête le mieux au bench marking de qualité et de productivité, est un des sous produits attendus de la logique LOLF.

La DSAF, en dépit de sa récente réorganisation, n'est pas encore parvenue à constituer le pôle de compétences nécessaires. La mission d'organisation des services du Premier ministre, directement rattachée au Secrétaire général du gouvernement n'y contribue que dans le champ qui lui est imparti. La culture de soutien/normalisation l'emporte sur la logique de responsabilité des BOP, au moins pour ceux qui recourent au BOP soutien. Les outils de dialogue entre les gestionnaires de BOP, le gestionnaire du BOP soutien et le responsable de programme restent encore sommaires.

Le pilotage de la masse salariale est disjoint du pilotage budgétaire, ce qui peut rendre difficile de mettre en œuvre le cas échéant la fongibilité asymétrique.

Les outils d'analyse de gestion font défaut : le contrôle de gestion n'est pratiqué que par la mission d'organisation, cantonnée au chantier JO-DF. La DSAF vient de recruter deux attachés. Plusieurs des entités rattachées se sont dotées ou envisagent de recruter un contrôleur de gestion, contribuant ainsi à l'éclatement d'une fonction qui relève du pilotage et qui gagne à être exercée par une équipe commune plutôt que par un individu isolé. Malgré un plan triennal de généralisation de 2001 du contrôle de gestion dans les services du Premier ministre, la fonction n'est pas organisée. Des indicateurs d'activité existent, mais sans plan de contrôle de gestion.

Afin de renforcer le rôle du pilotage du programme « coordination gouvernementale » dans la rationalisation des moyens des entités qui le composent, il est proposé de :

Proposition n°1 : Constituer une mission de pilotage du programme 129, à partir de la suppression de la mission d'organisation des services du Premier ministre, du regroupement des contrôleurs de gestion des différentes entités, au moins fonctionnellement. La mission pourra être placée au sein de la DSAF ou directement rattachée au SGG. L'important est de recruter au bon niveau de compétences et d'agir au bon niveau de légitimité vis-à-vis des autres entités.

- Confier à cette mission de pilotage : les fonctions de programmation et de suivi budgétaire, d'évaluation des performances, de contrôle de gestion ou au moins de programmation, d'organisation d'une analyse des coûts.
- Confier à cette mission le pilotage budgétaire des ressources humaines pour unifier le dialogue budgétaire avec les responsables de BOP.

En outre, la mission a observé que les relations entre gestionnaires restaient souvent formelles, peu régulières et parfois non dénuées de suspicions réciproques inspirées par le souci d'indépendance de chacun. Dans le but de faciliter le pilotage du programme autant que la gestion quotidienne, il apparaît nécessaire, au sein de la DSAF, en sa qualité de déléguée du responsable de programme :

- d'affirmer clairement les besoins d'information du responsable de programme afin d'établir son tableau de bord comportant suivi financier, plafond d'emploi, indicateurs de performance, coûts pour chacun des BOP ;
- de convenir de la marge d'autonomie du responsable de BOP, ce qui suppose la concertation sur des enveloppes globales laissant au gestionnaire une marge d'autonomie réelle dans le cadre de chartes de gestion ;
- de nourrir un intranet avec le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, le directeur de projet et les responsables de BOP assurant un suivi permanent ;
- et d'établir des occasions régulières et informelles d'échanges entre les différents acteurs de la gestion dans les entités.

Proposition n°2: Des outils pour le dialogue de gestion

- Généraliser les conventions entre le responsable de programme et les différents responsables de BOP et fixer le principe d'enveloppes globales.
- Définir et échanger régulièrement les éléments d'un tableau de bord de suivi des différents BOP.
- Organiser un club et/ou un espace-intranet entre correspondants budgétaires des différents de BOP.

Dans un but de rationalisation des moyens et afin d'ajuster au mieux leur utilisation, il importe que les services du Premier ministre se dotent d'une analyse des coûts de soutien consolidant l'action 10 (hors rémunérations des personnels « actifs ») et les moyens de soutien des autres actions, sur des bases simples qui pourraient au besoin être définies dès l'automne 2006 par l'appui d'un audit externe auprès des services logistiques et informatiques.

Proposition n°3: Engager l'analyse des coûts sur des bases robustes dès 2006.

De même, l'organisation d'un contrôle de gestion commun devrait faciliter la mise en commun des bonnes pratiques et la diffusion d'une culture de gestion commune aux différentes entités. Il est proposé de confier à l'équipe des contrôleurs de gestion :

- l'élaboration d'un projet de programme annuel de contrôle (thématique ou par service) ;
- l'étude des spécificités des services du Premier ministre (sécurité, confidentialité, permanence, immeubles classés, petite taille ...) et la délimitation stricte des services concernés par des exigences spécifiques (termes de délais, qualité, fiabilité) afin d'articuler les deux gammes du centre de régulation des services ;
- l'évaluation systématique coûts/avantages des réorganisations et mutualisations envisagées ;
- la recherche et la diffusion d'éléments de comparaison avec les normes des autres ministères (immobilier etc.).

Le recours à une mission temporaire de corps de contrôle compétents en la matière permettrait la définition rapide d'un cahier de charges et une validation des travaux au moins annuelle.

Proposition n°4: Fixer à l'équipe en charge du contrôle de gestion un programme annuel de contrôle et d'études commun aux diverses entités et visant notamment à :

- - évaluer préalablement les projets de réorganisation,
- délimiter les besoins spécifiques des différents services (notamment en termes de sécurité, confidentialité, prestige...),
- diffuser une culture de gestion commune,

.

B. –Organiser une offre de services de qualité plus efficiente

La qualité des services rendus par la DSAF en matière de logistique, de maintenance immobilière et d'informatique est reconnue. La réactivité des services aux demandes des cabinets et notamment la capacité d'organisation en période d'installation d'un nouveau gouvernement sont avérées et depuis longtemps expérimentées. Cependant, au quotidien et pour les services administratifs hors cabinets, le recours aux moyens de soutien communs souffre d'un manque de transparence :

- de l'offre de services disponible ;
- des coûts des prestations ;
- des procédures.

Le centre d'appel et de suivi institué au sein de la division logistique et l'outil informatique OCAPI sont des initiatives performantes en qualité de service qui pourraient devenir des moyens très efficaces de structuration de l'offre de services et des procédures. L'élargissement progressif de son champ à davantage de prestations permettrait d'en faire le support de l'offre d'un centre de régulation de services élargi à l'ensemble des moyens de soutien mutualisés.

Comme en matière de pilotage, il est préconisé une démarche progressive tirant parti de l'acquis et suffisamment souple pour, le cas échéant, permettre de saisir les opportunités extérieures qui se présenteraient, de mutualisation plus large avec d'autres ministères. Il s'agit d'une organisation virtuelle, qui laisse les opérateurs où ils sont. Elle sera ci-après appelée « centre de régulation des services ». La cellule actuelle du centre d'appel et de suivi aurait pour fonction le filtrage et le traitement des opérations simples, à partir du logiciel OCAPI et des autres progiciels de gestion. Les autres opérations seraient adressées par ses soins à leurs prestataires actuels selon un cahier des procédures standardisées. Le centre aurait pour objectif de garantir un ensemble de prestations avec des impératifs de qualité, de coûts et de délais transparents vis à vis de ses clients, accessibles par de multiples canaux (mèl, téléphone, fax, ...).

Cette démarche ne définit pas a priori les gains de productivité. Ils seront déduits au fur et à mesure du développement de l'expérience. Le gain en efficience résultera de la standardisation de certaines réponses et de la diminution de la pression du demandeur, invité à ne plus s'adresser directement au service prestataire. Plusieurs fonctions relevant de l'administration du personnel (congés, mutations...) peuvent être à la fois allégées et menées avec qualité via le centre d'appel et de suivi. La fonction de documentation pourrait aussi y trouver un moyen de rationalisation.

Au-delà de ces retombées rapides, la régulation des services, si elle fait l'objet d'un suivi orienté par la contrainte budgétaire, est un outil de productivité efficace et acceptable grâce à la contrepartie de la qualité du service rendu.

1. La définition du périmètre de l'offre de services

Le centre d'appel et de suivi sert actuellement des prestations informatiques (65%) et logistiques, dont 22% en petit entretien. Afin de préparer son élargissement et de formaliser l'offre de services mutualisés pour la bonne connaissance des différentes entités rattachées au Premier ministre, la mission a élaboré la base d'un catalogue des prestations à partir des interventions déjà réalisées par la DSAF. La mission recommande que ce document fasse l'objet d'une étude approfondie des services prestataires concernés et des services utilisateurs afin de constituer un document consultable par tous sur l'intranet. Actuellement, le centre d'appel et de suivi est utilisé à plus de 90% par trois entités (cabinet du Premier ministre, DSAF et DGAFP). Il convient de promouvoir l'offre du centre de régulation de services dans l'ensemble des entités rattachées au Premier ministre, voire au-delà.

Le centre de régulation est un régulateur qui, en fonction de la demande, va orienter vers une prestation assurée en interne ou en mutualisation ou en sous-traitance, suivant notamment le degré d'urgence et le service attendu. Il convient de distinguer l'impératif de gestion de proximité de l'autonomie fonctionnelle attachée à une prestation. Ainsi, le fait de centraliser certains aspects de la gestion des ressources humaines n'empêche pas une gestion locale de l'animation. Par ailleurs, le périmètre fonctionnel cible proposé n'exclut pas une réflexion ultérieure sur des services génériques susceptibles d'être regroupés pour l'ensemble des entités rattachées au Premier ministre, voire de faire l'objet d'un adossement à un autre ministère (au moyen d'une gestion intégrée de la gestion administrative des ressources humaines et de la liquidation de la paie).

Les fonctions d'expertise et de pilotage sont exclues de la régulation.

Proposition n°5 : définir un périmètre plus large de fonctions de soutien traitées par un centre de régulation des services, succédant au centre d'appel et de suivi actuel.

Proposition de catalogue pour le centre de régulation de services

Domaines	Rubriques	Catalogue des services	fonction intégrée en tout ou partie au centre de régulation Oui/Non	Domaines	Rubriques	Catalogue des services	fonction intégrée en tout ou partie au centre de régulation Oui/Non
Ressources humaines	Rémunérations	Gestion de la paie	O	Systèmes d'information	Projets, analyse besoins	Pilotage, marchés	N
		Prévision	N		Implantations		N
		Délégation de gestion	N		Assistance		O
		Pilotage masse salariale	N		Réseaux data	Réseau Matignon	O
	Gestion du personnel	Gestion des temps	O		Investissements incorporels (logiciels)		N
		Gestion de carrière	O		Standard téléphonique		N
		Recrutement/concours	O			conception	N
		Gestion des congés	O			administration	N
		Evaluation, notation conversion, mobilité, information dialogue social	N			alimentation	O
	Animation	communication interne	O		Intranet		O
		intranet	O		Télécom-communications		O
		recensement des besoins	O		maintenance		O
		programmation organisation formation interne	N			Site internet/téléprocédures	O
	Formation	achats/recherche formation externe	N		Autres	affectations immobilières	N
		assistance sociale	N			gestion des baux	N
prévention médicale		O	Programmation	Conception travaux lourds	N		
Action sociale	secours (logements sociaux, chômage, mutuelle)	O	Affectation		N		
			Maintenance	maintenance programmée	N		
Pensions	calculs individuels prévisions démographiques	O	Etudes et suivi des travaux	étude	N		
	Secrétariat	N	Service intérieur (travaux)	à détailler par métier	O		
Supervision	réglementation	N	Service intérieur (maintenance)	à détailler par métier	O		
Gestion budgétaire	Programmation	pilotage masse salariale	N	Cuisinier		N	
		relations avec direction du budget	N	Accueil (dont huissiers)		N	
		relations avec contrôleur CBCM	N	Gestion du courrier (dont transport de plis)	Distribution et collecte collectifs, course moto	O	
		relations avec chefs BOP	N	Parcs et jardins		O	
		relations avec autres missions	N	Gestion des matériels		O	
	Suivi	comptabilité	N	Reprographie/ imprimérie	à détailler Selon urgence, volume et qualité	O	
		certification qualité comptable	N	Automobiles courses		O	
		relations avec direction du budget	N	Automobiles maintenance		O	
		relations avec contrôleur CBCM	N		réservations de salle	O	
		relations avec chefs BOP	N		réservation d'installation de salles	O	
Contrôle de gestion	relations avec autres missions	N	dépannage	informatique simple à distance autres dépannages	O		
	définition de la méthode	N	automobiles		O		
	mise en œuvre	O	archivage		O		
	définition de la méthode	N	abonnements		O		
	relations avec les entreprises	N	dossiers de presse		O		
Analyse des coûts	mise en œuvre	O	revue de presse		O		
	aspects juridiques	N	réservation et fourniture de documents		O		
	aspects financiers	N					
Commande publique/achats	relations avec les entreprises	N					
	Supervision	Gestion des missions	N				

2. L’élargissement de la clientèle et la formalisation d’une segmentation du service selon les demandeurs « clients »

L’audit a en outre permis d’identifier la répartition des usagers des moyens mutualisés (logistiques, informatiques et télécoms) de la DSAF. Les interventions de services et de maintenance réalisées en 2005 concernaient⁵ :

- pour 46% le cabinet du Premier ministre ;
- pour 34% la DSAF elle-même ;
- pour 11% la DGAEP ;
- pour 2,6% le SIG ;
- pour 2% la DDM ;
- pour 1,5% le conseil d’analyse économique.

Ces données montrent une concentration du centre d’appel et de suivi sur trois clients. Une promotion auprès de l’ensemble des entités relevant du Premier ministre devrait être menée.

Ce constat révèle aussi le poids des interventions requises par le cabinet du Premier ministre, dont par ailleurs on connaît les caractéristiques nécessaires en termes de rapidité, qualité, sécurité et confidentialité. La mission en tire la conviction que cet ensemble mériterait d’être plus clairement identifié, ainsi que les contraintes correspondantes afin de les différencier nettement dans le traitement des interventions plus banales appelées par les autres services. Sans doute les normes sont-elles déjà différentes pour un ensemble d’interventions, mais il convient d’aller plus loin et dans l’observation des coûts relatifs, tout en évitant la séparation complète pour garder une souplesse en période de pointe d’activité. Cela permettrait à la fois de garantir aux entités administratives qu’elles seront traitées en tout état de cause et de réservier les prestations spécifiques et donc coûteuses aux entités politiques.

La définition d’une offre adaptée aux besoins des cabinets ministériels s’appliquerait principalement aux services logistiques, mais également la maintenance et l’assistance informatiques, la documentation et l’organisation des secrétariats.

Proposition n°6: Définir deux gammes de services : soutien aux entités administratives, soutien aux entités politiques ; les contraintes d’urgence, de sécurité et d’intensité comme le catalogue des produits et prestations sont distingués.

Proposition n°7 : assurer la promotion la plus large possible de ces services.

3. La transparence des coûts et des procédures

L’intérêt d’un suivi des coûts a déjà été argumenté. La détermination des principaux coûts doit permettre de compléter le catalogue des prestations en donnant aux utilisateurs les clefs du suivi de leur consommation de moyens et l’outil d’une maîtrise plus stricte par rapport à leurs moyens budgétaires, voire la possibilité d’arbitrer avec des solutions externes, publiques (adossement) ou privées (externalisation). Il faut souligner que le suivi des coûts est indépendant du mode de facturation interne qui peut être global ou même forfaitaire si cela s’avère plus adapté, notamment compte tenu de la taille des structures et par souci d’alléger les tâches de gestion.

⁵ voir en annexe le détail de l’étude réalisée par le cabinet Bearing Point

Il s'agit d'afficher le client prioritaire qu'est le cabinet du Premier ministre et de préciser aux autres utilisateurs leur rang dans la file en tenant compte, le cas échéant, de l'urgence plus ou moins grande des besoins. Par ailleurs et suivant ce qu'a initié de manière très pragmatique le centre d'appel et de suivi avec son manuel de fiches réflexes, il conviendrait de définir à l'égard de l'ensemble des usagers les procédures à suivre : appel téléphonique au centre d'appel, formalisation d'une demande d'achat via le circuit hiérarchique... suivant les cas.

La formalisation des processus pour chaque prestation passe par la description de l'enchaînement des différentes activités concourant au processus, de l'ensemble des emplois nécessaires aux activités de soutien (ex : gestionnaires paie, gestionnaires administration du personnel, gestionnaires statuts des agents des SPM,...), de l'ensemble des emplois en termes de mission, responsabilité, tâches, savoirs et compétences. Elle comprend :

- les procédures reprenant les rôles et responsabilités des intervenants
- les procédures d'urgence
- les informations à fournir par le bénéficiaire dans le cadre de ces procédures
- les objectifs et indicateurs de qualité de service retenus ainsi que le mode et la fréquence de transmission (indicateur simple, mesurable et objectif)

L'analyse a posteriori des services utilisés et des clients doit être organisée : pour l'instant l'outil géré par le c.a.s. n'est pas exploité à cette fin. Il convient d'identifier avec l'outil existant les besoins récurrents, de les affecter aux entités clientèles et aux bâtiments concernés, afin d'assurer un retour d'information aux utilisateurs et le support d'un contrôle de gestion.

Proposition n°8 : Etablir et diffuser par intranet à l'ensemble des services du Premier ministre un catalogue des prestations délivrées par la DSAF, comportant des indications de coût et l'information sur les procédures à suivre.

Proposition n°9 : Assurer une analyse a posteriori des besoins exprimés et des services rendus, afin de redéfinir l'offre et son organisation.

4. La démarche qualité-client

La qualité d'un service régulé mais apprécié par ses utilisateurs est un facteur déterminant de rationalisation du soutien dans une organisation du type des services du Premier ministre. Cette démarche de qualité passe en amont par un suivi des demandes, à l'exemple de ce qui est déjà pratiqué à titre expérimental au sein de la DSAF avec l'envoi de mél de suivi, procédure qu'il est recommandé d'étendre à l'ensemble des services du Premier ministre.

En aval, il serait utile de rendre systématique le suivi qualité des prestations assurées, au-delà des seules prestations nettoyage et ménage pour lesquels, le centre d'appel et de suivi sert de relais. A l'issue des interventions, une courte enquête qualité pourrait être jointe au message de clôture⁶.

⁶ Voir à titre d'exemple l'enquête qualité du service d'intervention du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

Trois thèmes d'indicateurs peuvent décrire la qualité du service⁷

- *La qualité de la relation client* ou la capacité du centre de régulation à « capturer » toutes les demandes ;
- *La qualité du service* ou la capacité du centre de régulation à apporter des réponses/services satisfaisants ;
- *La réactivité du service* ou la capacité du centre de régulation à apporter des réponses aux demandes dans un délai satisfaisant.

Proposition n°10 : Développer la recherche du suivi et de la qualité des prestations

Etendre l'expérimentation des mèls d'information sur le suivi de la demande.

Proposer que le mél « demande traitée » comporte une demande de confirmation et d'indication de satisfaction ou non de la part du « client ».

5. *La mise en place du centre de régulation des services*

La mission préconise de concentrer les premiers travaux tendant à la réalisation du centre sur les priorités suivantes :

- ❑ Mise à niveau de l'offre de services à partir de l'offre existante au niveau du centre d'appel et de suivi (indicateur de suivi proposé : pourcentage des prestations formalisées – hors RH -avec engagement de service dans le catalogue de prestations)
- ❑ Définition d'une gamme nouvelle de services dédiés aux « clients cabinet » (indicateur de suivi proposé : pourcentage des prestations différenciées avec engagement de service formalisées dans le catalogue de prestations) ;
- ❑ Expérimentation de l'offre de services ressources humaines sur 6 mois et bilan à 6 mois avant ajustement éventuel (indicateur de suivi proposé : pourcentage des prestations ressources humaines avec engagement de services formalisées dans le catalogue de prestations).

Le pilotage de la transformation du centre d'appel et de suivi doit être organisé à la mesure des effets de rationalisation attendus. Il convient de distinguer :

* Le pilotage de la transition vers le centre de régulation : le chef de la division du patrimoine et de la logistique pourrait animer la mise à niveau de l'offre existante et la segmentation de l'offre destinée aux cabinets ministériels ; le chantier « ressources humaines » pourrait être conduit par le sous-directeur concerné. Ils rendraient compte à un comité présidé par le DSAF, le cas échéant en liaison avec les cabinets.;

* Le pilotage du fonctionnement du centre de régulation pourrait continuer de relever du chef de la division du patrimoine et de la logistique, les personnels chargés d'apporter les réponses ou de traiter les demandes resteraient rattachés à leur service d'affectation actuel. L'ajustement des plans de charges se ferait progressivement.

* Le pilotage de l'utilisation productive du centre de régulation serait confié à la mission de pilotage budgétaire au titre du contrôle de gestion.

Après une évaluation à mi 2007, des restructurations plus nettes de la DSAF pourraient être engagées si nécessaire.

⁷ voir en annexe le détail de l'étude réalisée par le cabinet Bearing Point

L’interfaçage progressif du système d’informations du centre de régulation serait organisé avec :

- l’intranet Matignon, notamment son volet virtualia, voire avec virtualia- même,
- un progiciel de gestion des espaces de type « Autocad », que n’utilise pas à plein la division Logistique et patrimoine,
- un système d’optimisation des moyens (type SAP) ou un programme simple de gestion des temps « agenda » et de gestion des stocks, complété par des portables en dotation aux équipes d’intervention,
- le système de la maintenance automobile assuré avec le ministère des finances,
- voire, le moment venu avec les dispositifs similaires qui existeraient dans d’autres ministères par exemple.

C. – La problématique de la localisation/taille critique appliquée à la logistique et à l’immobilier

a) La comparaison des coûts du soutien immobilier

Le second indicateur budgétaire de performance de l’action soutien des services du Premier ministre est le ratio dépenses immobilières par m². Les estimations disponibles varient entre 90€ et 144€ ce dernier chiffre étant celui retenu pour le projet de loi de finances pour 2006. Les comparaisons utiles sont d’une part, peu nombreuses et d’autre part, sujettes à beaucoup de précautions méthodologiques. Tout au plus, peut-on estimer que le résultat de cet indicateur se situe dans une fourchette moyenne, le SGDN présentant un calcul supérieur au haut de la fourchette (177€) et la DIACT un calcul inférieur au bas de la fourchette (85€). La surface gérée (50 634m²) est éclatée entre de nombreuses localisations, souvent dans des immeubles classés monuments historiques et donc soumis à des coûts élevés d’aménagement, sans toutefois qu’aucune étude disponible ne puisse en établir dans quelle proportion.

b) L’insuffisante taille critique et la nécessaire recherche d’adossements externes

Au-delà de la comparaison des coûts immobiliers, la problématique de la localisation et de la taille critique des services apparaît au cœur de l’objectif de rationalisation des fonctions de soutien. La question est délicate et doit s’analyser sous de multiples angles : logistique, administratif, financier, mais aussi politique eu égard au rôle joué par les institutions hébergées. En outre, il faut prendre garde aux fausses économies : un reprographe supprimé peut générer la nécessité d’un courrier supplémentaire.

La taille réduite du périmètre des services du Premier ministre limite l’efficience des fonctions de soutien, à l’exception de celles qui, en tout état de cause, n’ont pas lieu d’être assurées à une plus grande échelle, telles que la sécurité et les services personnels au Premier ministre et aux ministres. Même la base la plus large, la paie de 3400 agents, est étroite. Aucun achat, hormis encore les achats absolument spécifiques au titre de la sécurité ou de l’unicité, n’est efficient dans ce périmètre. La mission insiste donc sur l’importance de la segmentation entre ces besoins atypiques et ceux, banals, qui s’ « abritent » derrière les premiers, dans la perspective notamment des suites à donner à l’audit transverse « achats » et aux évolutions résultant de l’observation du centre de régulation.

Des fonctions de soutien banal subsisteront longtemps dans les services du Premier ministre. Le centre de régulation des services, virtuel, délocalise la gestion du soutien. L'organisation d'une partie des fonctions de soutien reste liée à la localisation des utilisateurs et des prestataires: L'externalisation réduit la contrainte de la taille critique. Mais tant que des effectifs internes existent ou sont jugés nécessaires, leur efficience dépend de leur situation au cœur d'un territoire où les utilisateurs sont concentrés.

La présence de nombreux ministères dans le périmètre Varenne-Bellechasse-Grenelle devrait permettre la mise en commun de prestations logistiques, fondées sur la proximité géographique. Ainsi, devrait être étudiés de concert entre ces administrations voisines :

- l'évolution de leurs implantations immobilières ;
- leur lieu et mode d'approvisionnement et de stockage.

Le seul ministère important proche de Matignon est celui de l'Agriculture. Un adossement, fonction par fonction, au moins pour la « gamme » administrative, des activités de soutien des services du Premier ministre à celles de ce ministère pourrait être étudié en complément des opportunités résultant de la démographie des corps. En contrepartie, la « gamme » ministérielle pourrait être assurée par les équipes de Matignon pour un périmètre étendu aux ministres du 7ème arrondissement par exemple.

c) La rationalisation des implantations immobilières et des relations avec les entités soutenues

La rationalisation du soutien suppose la rationalisation en fonction, ou du moins la prise en compte, du parc immobilier et de son affectation, à l'instar de ce qui figure dans le schéma pluriannuel immobilier des services du Premier ministre. La segmentation des services, qu'il est proposé d'effectuer, accroît la nécessité d'affecter les hôtels particuliers aux seuls ministres, sans croire optimiser en complétant l'occupation par des services. La mission recommande une exploration exhaustive du patrimoine de l'Etat autour de Matignon : des immeubles rues Barbet de Jouy, de Bellechasse et de Grenelle sont affectés sans raison particulière à des ministères dont l'implantation principale est maintenant éloignée. Ils offriraient des possibilités pour des opérations « tiroir » opportunes aux services du Premier ministre

Des conventions sont conclues entre le SGG et différents organismes pour des cas de mise à disposition de locaux, de prestations logistiques, de transport ou de réparation et entretien de véhicules. Le nombre de ces conventions reste limité (10 mises à disposition de locaux). Leur analyse révèle cependant quelques pistes de rationalisation.

En premier lieu, il faut souligner la nécessité de telles conventions seules à même de clarifier la répartition des responsabilités quant à l'utilisation des moyens. Sur le principe même de la mise à disposition de locaux pour des services non rattachés au Premier ministre, il faut rappeler que de tels dispositifs devraient rester exceptionnels et en tout état de cause temporaires, compte tenu de la petite taille des services du Premier ministre et de l'intérêt à ne pas les surcharger de tâches logistiques annexes. Sur les 10 conventions présentées à la mission, quatre sont passées avec le ministère chargé des affaires sociales et deux avec le ministère de l'environnement. Leur réexamen paraîtrait utile.

Les conventions existantes paraissent claires et pourraient servir de modèles à d'autres passées avec les entités rattachées au Premier ministre. Toutefois, en l'absence de comptabilité de coûts, les annexes financières et les modalités de facturation restent nécessairement sommaires. En raison même de leur petit nombre, ces conventions ne font pas l'objet d'un suivi systématisé : trois encore valides ont atteint leur fin de contrat sans qu'un renouvellement ait été formalisé. La mission appelle l'attention sur l'utilité de la constitution d'un tableau de bord précis en ce domaine.

En deuxième lieu, si l'essentiel des mises à disposition de locaux concerne le 35 rue Saint Dominique, d'autres locaux sont éloignés du cœur du site « Premier ministre » : avenue de Suffren, rue Saint-Florentin et bd Raspail notamment. La rationalisation commande de ne pas conserver de telles adresses, en particulier quand la mise à disposition s'accompagne de prestations logistiques courantes. L'utilisation du 35 rue Saint Dominique pourrait être étudiée de façon commune avec celle du 66 rue de Bellechasse afin de rationaliser l'utilisation des deux immeubles et d'y installer à une adresse unique par exemple, la division des systèmes de l'information qui est sur cinq sites différents.

La rationalisation sous ses différentes formes suppose une certaine stabilité des entités et de leur localisation. Elle est nécessaire pour les entités administratives et suppose une planification plus substantielle que celle du schéma pluriannuel immobilier. Ainsi, le CSA peut-il s'appuyer sur les services des Affaires sociales avec qui il partage une tour, à la différence du Médiateur, dont le bâtiment est isolé. Aucune implantation nouvelle ne devrait être autorisée loin d'un site administratif déjà organisé en soutien, avec lequel une convention de mise en commun serait passée.

En troisième lieu, sur le fond des prestations assurées, l'examen des conventions révèle des degrés de soutien variables qui expliquent la complexité pour les services logistiques de connaître avec exactitude la liste de leurs « clients ». La standardisation des prestations serait un outil de simplification d'autant plus facile à mettre en œuvre dans un bâtiment unique. Le modèle des centres de bureaux « servicés » pourrait être expérimenté pour les commissions temporaires dans un immeuble excentré et moderne, regroupant des services de secrétariat et des espaces de bureaux polyvalent et disponibles à la demande sur réservation. Aucune raison ne paraît imposer la localisation de cet immeuble à proximité immédiate de Matignon, dans un périmètre où l'immobilier est particulièrement coûteux et où la rareté de l'espace contraint les services logistiques indispensables à une installation éclatée et peu efficace.

La mission ne fera qu'évoquer les pistes de regroupement sur des sites centraux mais fonctionnels et de grande taille, tels que le quai d'Orsay, en cas de déménagement du ministère des Affaires étrangères, ou l'Ecole militaire. Elles supposent cependant la définition stricte des « cercles » de proximité nécessaire par rapport au Premier ministre.

Même pour la plus politique des entités, le cabinet du Premier Ministre, le bénéfice en coûts, efficacité et confort à tirer d'une localisation stable de ses différents « départements » n'est pas douteux et devrait inspirer une démarche hors période de remaniement. Les raisons des changements d'adresse des différents ministres dépendant du Premier ministre à chaque nouveau Gouvernement paraissent toujours moins convaincantes quelques mois après que sur le moment. Le partage des hôtels particuliers ne saurait être écarté, qui éviterait d'y installer « pour remplir » en sus des cabinets des services qui n'ont rien à y faire.

d) La rationalisation des fonctions transports et stockage de fournitures

L'autre traitement en efficience de la localisation est l'organisation d'un schéma de transport et stockage des fournitures. Une étude particulière de cette fonction est prioritaire. Sans attendre, le cantonnement de l'utilisation des motocyclistes de la police et de la Gendarmerie s'impose, tant le surcoût et le gâchis de compétences sont patents. La comparaison pour le reste entre le rapport qualité/prix d'un service intérieur, probablement plus large que celui des seuls services du Premier ministre, et d'une sous-traitance est nécessaire.

Proposition n°11 : Etudier un schéma d'implantation des cabinets et services selon leur proximité nécessaire avec le Premier ministre

Proposition n°12 : Instituer un groupe interministériel immobilier et logistique du 7e arrondissement.

Proposition n°13 : Etudier l'intérêt d'un « hôtel de bureaux servicés » pour les commissions administratives temporaires.

Proposition n° 14: Etudier en priorité la fonction « transport de biens » et cantonner l'usage des motocyclistes.

III. – QUELQUES PISTES DE RATIONALISATION SECTORIELLE

A. – La gestion des ressources humaines

Le schéma stratégique de gestion des ressources humaines dans les services du Premier ministre, en cours d'élaboration, constitue une démarche très précise et ouverte du rôle de la fonction ressources humaines. La fonction de pilotage propre à la DSAF y est présentée de façon cohérente avec les préconisations de la mission. La démarche d'harmonisation des outils et des méthodes décrite dans le projet de schéma stratégique témoigne d'une volonté de fonder une culture et des pratiques communes. Cette orientation est indispensable à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures de rationalisation et doit inspirer la charte de gestion des ressources humaines du BOP « soutien » du programme « coordination gouvernementale », également en cours d'élaboration.

1. L'utilisation de l'application informatique comme élément de plus grande efficience de la gestion des ressources humaines

La fonction « ressources humaines » comporte de multiples aspects, dont une partie peut relever d'une démarche de rationalisation et d'amélioration de la qualité du service rendu aux agents. Dans ce but, l'application « virtualia » utilisée par la DSAF et plusieurs des services du Premier ministre offre des fonctionnalités susceptibles de permettre d'une part, un accès direct et une gestion facilitée des actes de gestion et d'autre part, une organisation fondée sur des règles communes. L'outil constitue un levier considérable, d'allègement des tâches, de suppression des doublons et doubles saisies. Il clarifie en outre le rôle de la gestion de proximité qui reste nécessaire en ce domaine, mais de façon coordonnée avec le pilotage central qui doit pouvoir jouer le rôle d'un animateur de réseau allant au-delà des réunions préparatoires aux rendez-vous des CAP et CTP. En l'état, l'outil s'est développé de façon non homogène entre les services. L'engagement d'un chantier en ce domaine paraît conditionner de manière décisive la réussite des chantiers de modernisation et de rationalisation envisagés et la clarification entre pilotage, gestion, conseil et animation. Cette priorité s'inscrit dans l'extension du centre de régulation des services aux ressources humaines, préconisée par la mission.

Proposition n°15 : Développer l'usage de virtualia à l'ensemble des fonctionnalités et l'accès intranet pour l'ensemble des agents ; Harmoniser son usage dans toutes les entités ;

Proposition n°16 : définir les modules communs qui permettent la constitution d'un infocentre afin de supprimer les doubles saisies, partager les informations utiles au pilotage et à la gestion.

2. L'évolution de l'organisation des corps comme élément de rationalisation

L'organisation même des corps des services du Premier ministre paraît être susceptible de mesures génératrices de rationalisation d'une part, dans la gestion des ressources humaines, d'autre part, dans la capacité à recruter les profils les plus adaptés au fonctionnement et au rayonnement des services du Premier ministre. La mission présente les orientations qui lui paraissent devoir être prises et donner lieu à étude approfondie.

L'éclatement des services du Premier ministre se traduit juridiquement par la distinction entre les services généraux du Premier ministre qui correspondent au « premier cercle » et les « services du Premier ministre », dont chacun peut relever d'un statut différent. Une réflexion mériterait d'être engagée pour simplifier le corpus et favoriser l'harmonisation des règles, à partir d'un renversement de l'ordre juridique actuel : le statut de service rattaché au Premier ministre pourrait ipso facto emporter l'application de règles statutaires communes, sauf texte spécifique.

Par ailleurs, au-delà des mesures déjà prises pour la création de corps couvrant l'ensemble des services du Premier ministre (« corps d'envergure ministérielle ») et de la fusion de corps engagée pour les agents de catégorie C ou pour les corps de chargés d'études documentaires avec le corps des attachés du Premier ministre, la mission recommande d'envisager la suppression de tout ou partie des corps du Premier ministre, dont le principe même suscite interrogation. A titre prioritaire, il conviendrait d'engager cette démarche pour les corps de catégorie A et plus encore A+. Le recrutement d'administrateurs civils à la sortie de l'ENA n'est pas justifié par le petit périmètre et la spécificité des services concernés (DGAEP et DDM) et pose inévitablement des difficultés de déroulement de carrière. Il est proposé dans un premier temps de renoncer à ces recrutements.

Surtout, la fonction des services du Premier ministre requiert l'apport d'expériences ministérielles multiples, comme en témoigne d'ailleurs le nombre de fonctionnaires accueillis en détachement ou mis à disposition. Les détachements sur des emplois inscrits au programme 129 sont la formule la plus à même de garantir la nécessaire qualité des services du Premier ministre. Dans ce but également, il est proposé le renforcement de la fonction de recrutement par une meilleure connaissance des viviers des ministères et l'organisation de parcours de mobilité interne et externe, à l'exemple du travail de la mission mise en place au moment du déménagement de l'ENA.

Proposition n°17: Harmoniser la gestion des différents corps entre SGPM et SPM.

Proposition n°18 : Supprimer le recrutement des corps d'encadrement supérieur spécifiques au Premier ministre et organiser le détachement sur emplois d'agents de qualité en provenance des ministères de ressources.

Proposition n°19 : Désigner auprès du DSAF un animateur de la fonction recrutements et carrières pour les emplois supérieurs.

B. Evolution dans l'organisation de certaines fonctions, notamment logistiques et informatiques

La mission a identifié, au terme de ses entretiens et de l'étude des indicateurs d'activité tenus par les services, plusieurs pistes de rationalisation, dont elle préconise l'étude technique :

- La possibilité de recourir à des marchés de sous-traitance encadrés y compris pour des prestations comportant de fortes exigences de sécurité, à l'exemple du SGDN,
- L'impact de l'évolution technique sur la chaîne de reproduction : bureautique, reprographie, impression (la décision concernant l'organisation de cette chaîne au sein de la DSAF doit être unifiée) ;
- Les installations informatiques nécessitées lors des déplacements du Premier ministre.
- La standardisation des supports intranet et Internet sur le support SPIP adopté par la DSAF et le recours au SIG, lorsqu'il est compétitif pour la présentation des sites.

Par ailleurs, certaines fonctions mériteraient la recherche d'une mutualisation avec d'autres ministères, à l'exemple de celle engagée partiellement avec le ministère des finances pour les réparations automobiles. Cette démarche pourrait notamment concerner la préparation et réparation des véhicules blindés, dont les ministères de l'intérieur et de la défense sont par ailleurs également dotés.

Les développements de la sous-traitance, l'évolution de la prestation rendue doivent permettre de lier les effectifs des services de soutien à l'évolution démographique des corps concernés.

Proposition n°20 : Etudier les différentes pistes de rationalisation envisageables en matière de logistique et d'informatique (chaîne de reprographie, installations informatiques temporaires..., voir thèmes cités ci-dessus).

C. – Les centres de documentation

La mission a repéré neuf centres de documentation (voir tableau en annexe). Ils occupent au moins 60/70 etpt. Interrogés, ils affichent des missions diverses : Certains n'ont qu'une vocation interne, d'autres sont ouverts au public. Le service de documentation du SGG a une vocation quasi-opérationnelle puisqu'il contribue à la préparation des réunions interministérielles et est représenté en réunion de direction. Son rôle d'archivage est en outre important. D'autres centres ne sont en revanche pas associés directement et pratiquent la mise à disposition d'ouvrages, de périodiques et de dossiers thématiques suivant des modalités diverses, qu'ils en prennent l'initiative ou répondent à une demande. Les indicateurs d'activité ne sont pas significants. L'appréciation de leur utilité par les usagers n'est pas organisée.

Les gestionnaires des services du Premier ministre ont repéré de longue date cette piste de rationalisation. Une étude de 2000 en témoigne. Une application informatique documentaire unifiante et mettant en relation les divers fonds et accessible par l'intranet Matignon est en développement depuis quelques années. Il n'est pas exclu que « Florilège », engagé en 2005, débouche partiellement en fin d'année 2006 et totalement en 2008. Mais il ne répond pas une préoccupation de rationalisation. Aucune étude d'économies cibles n'a été faite. Sans doute mette-t-il en évidence les doublons de commandes ou d'abonnements. La numérisation des archives vivantes n'est pas engagée quand elle n'est pas écartée pour des motifs « régaliens ». Les revues de presse pullulent.

La centralisation de l'accueil du public qui a sans doute servi d'alibi au maintien de ces centres de documentation paraît donc le levier de rationalisation efficace. Au demeurant, l'accès à la documentation par Internet justifie une réorganisation. Le centre de documentation de la Documentation Française, par ailleurs faiblement utilisé, dispose de la notoriété et des effectifs (20) nécessaires pour assurer l'accueil du public au nom de toutes les entités dont les centres de documentation offrent actuellement cette possibilité.

Pour les usages internes, la rationalisation doit être envisagée globalement sinon le documentaliste économisé suppose un circuit de transport aussi coûteux. Au demeurant l'usage des motocyclistes devrait être prohibé. Il conviendrait d'inscrire la fonction de documentation dans la plate forme de services. Les sous fonctions archivage ancien, archivage récent, abonnements, dossier de presse, revue de presse, dossiers documentaires multi- supports, réservation et fourniture de documents (livres et autres) articuleraient l'offre de services. Beaucoup des transactions pourraient être dématérialisées sur l'intranet ainsi que l'information sur les disponibilités et les délais. Le service d'information du gouvernement (SIG) pourrait voir son utilité accrue s'il était chargé d'offrir sur cette base un catalogue de revues de presse et la coordination des abonnements. La division patrimoine et logistique ou une sous-traitance de coursiers assureraient la mise à disposition selon un cahier de charges (délais) raisonné. Cette orientation n'exclut pas le maintien d'un fonds dans chaque entité mais sans personnel dédié. Quelques pôles spécialisés de documentation thématique pourraient être préservés. Le cas des instances de réflexion pourrait faire l'objet d'un traitement particulier autour du Conseil d'analyse stratégique, mais selon les mêmes orientations. Celui du secrétariat général aux affaires européennes relève plutôt d'une coordination avec le centre de documentation des finances, proche et considérable. Enfin, le « centre de documentation » du secrétariat général du Gouvernement remplit des missions régaliennes de préparation et de conservation de la décision gouvernementale qui en justifient le maintien.

La fusion du corps des chargés d'études documentaires du Premier Ministre avec les attachés d'administration centrale, qui soulève par ailleurs diverses interrogations, permet au moins la gestion sociale de la rationalisation des centres de documentation en sus des effets de la démographie. A terme rapproché, au moins 20 etpt peuvent être supprimés.

La mise en transparence des fonds, des acquisitions, des abonnements et des utilisations résultant de la démarche du centre de régulation des services permettra de constater des gisements d'économies.

Proposition n°21 : Orienter l'ouverture au public vers le seul centre de la Documentation française.

Proposition n°22 : Supprimer les centres de documentation internes qui n'ont pas de fonction opérationnelle au profit de la mise en ligne d'informations partagées venant des différents fonds.

CONCLUSION

La mission a tenu à s'inscrire dans une continuité, à limiter les préconisations institutionnelles et les préalables techniques. Elle considère que la qualité du service est un facteur de rationalisation si elle légitime la régulation de leur délivrance. De même, le pilotage du programme qui abrite les moyens de soutien des services du Premier ministre ne peut être efficient que distinct de la culture de normalisation et de soutien de la DSAF.

La réussite d'une rationalisation du soutien des entités relevant du Premier ministre, du fait de l'exemplarité qui s'y attache, comme de la difficulté qu'elle présente, donne à la mise en œuvre de ces préconisations un intérêt qui dépasse de beaucoup les effectifs et crédits concernés.

La transparence des prestations et de leur coût est la garantie de la liberté du Premier ministre dans l'usage de ses moyens.

Sylvie Escande-Vilbois

Alain-Roland Kirsch

OBSERVATIONS DU MINISTÈRE ET RÉPONSE DE LA MISSION

Les observations du ministère, portant sur des éléments factuels du rapport, ont été intégrées directement dans le corps de ce dernier.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

Annexe I : Lettre de cadrage de la mission du 24 juillet 2006

Annexe II : Répartition des moyens de soutien en ETP

ANNEXE I
LETTRE DE CADRAGE



Audit de modernisation
« Rationalisation des fonctions de soutien des services du Premier ministre »

LETTRE DE CADRAGE

à Monsieur le directeur général de la modernisation de l'Etat
et à Monsieur le directeur des services administratifs et financiers
du Premier ministre
s/c de Monsieur le Secrétaire général du gouvernement

1- Contexte et enjeux

Les services du Premier ministre ont été réorganisés au plan budgétaire à l'occasion de la mise en place de la nouvelle architecture au 1^{er} janvier 2006. Ils sont désormais rassemblés au sein du programme « coordination du travail gouvernemental », auquel s'ajoute le budget annexe des Journaux officiels. Cette unification budgétaire est propice à l'examen d'une rationalisation du soutien de ces services.

Les services du Premier ministre ne peuvent rester en marge des effets attendus de la LOLF. Ils ont valeur d'exemple. Un soutien efficace du pilotage du travail gouvernemental n'est pas indifférent à la qualité de ce dernier. Le risque est qu'ils s'abritent derrière leur rôle, leur diversité, leur taille réduite et leur rattachement au Premier ministre pour persévéérer dans une indépendance de gestion portant en fait atteinte à l'efficacité de celle-ci. Le rattachement au Premier ministre, à forte valeur symbolique, n'implique pas nécessairement la gestion par une entité en dépendant. L'indépendance n'est pas incompatible avec la gestion rigoureuse. Des besoins « métier » particuliers n'excluent pas la banalisation des moyens de soutien.

L'audit doit en conséquence s'interroger sur la pertinence du dispositif actuel et sur l'ensemble des moyens destinés à l'améliorer, dans une perspective de qualité de service et de gains de productivité, même si l'enjeu de ce point de vue est modeste, les dépenses en cause s'élevant à environ 50 millions d'euros hors achats, qui font par ailleurs l'objet d'une mission de réflexion transversale.

2- Périmètre de l'audit

Le soutien des services du Premier ministre est exercé en grande partie par la direction des services administratifs et financiers (DSAF) sur les quatre fonctions de budget, ressources humaines, logistique et système d'information. Il est également réalisé par d'autres services, soit en totalité, soit en « gestion de proximité ». Une autre fonction peut être aussi prise en charge par les services : la documentation.

Après consultation du directeur des services administratifs et financiers, correspondant de la mission, l'audit s'intéressera aux services qui entretiennent avec la DSAF les liens les plus étroits (SGG, SIG, DGAFP, DDM et quelques structures de taille plus réduite).

La mission prendra en compte les autres entités du programme « coordination du travail gouvernemental », à titre de mise en perspective. Le SGDN et les autorités administratives indépendantes, le pôle en voie de constitution JO- DDF- CIRA, la DIACT ainsi que les organismes chargés de la stratégie et de la prospective relèvent, pour des raisons différentes, de cette seconde approche et seront consultés à titre indicatif.

Enfin, la mission d'audit concernera l'ensemble des services de documentation inscrits dans ce périmètre.

3- Objectif de l'audit

L'audit visera à définir les principes d'organisation de la fonction de soutien tenant compte des spécificités et des non-spécificités des services du Premier ministre. L'audit pourra formuler toute préconisation utile de réorganisation ou d'évolution du système de soutien existant. Il recherchera dans quelle mesure certaines fonctions pourraient être assurées de façon plus efficace afin de formuler le cas échéant des propositions adaptées suivant les pistes suivantes :

- mutualisation interne aux services du Premier ministre,
- mutualisation externe,
- adossement à d'autres structures publiques,
- externalisation,
- le cas échéant, abandon de certaines fonctions.

A cette occasion, il sera recherché dans quelle mesure la gestion de proximité apporte ou non une plus-value en termes de qualité de services.

Il s'agit de définir une offre de services spécifique aux très diverses entités dans un souci de qualité et d'économie, la nature de ces services, leur prestataire et de fixer les modalités d'évaluation de ces services. La satisfaction attendue et vérifiée par les services bénéficiaires sera un critère essentiel d'appréciation. Les tailles critiques, les « compétences métiers » fonderont les préconisations. Sera examinée la gestion des ressources humaines, de la documentation, de la logistique, de la reprographie, de l'informatique et de l'immobilier.

L'audit posera par ailleurs les bases d'une cartographie des prestations de soutien (prestataires et usagers) dont l'approfondissement impliquera une démarche interne. Il livrera de même le cahier des charges d'un catalogue des prestations et des procédures.

4- Méthode envisagée

Faute de données structurées résultant d'un contrôle de gestion, la mission fondera ses constats sur des entretiens à tous niveaux.

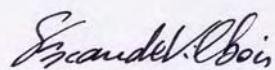
Les missionnaires recueilleront auprès des structures concernées les données utiles à exploiter, notamment sur la base des rubriques du projet annuel de performance.

La mission échangera avec les missions transversales « achats » et « paie ».

5- L'assistance d'un cabinet de consultant (BearingPoint)

L'appui d'un consultant sera affecté à :

- la contribution à la définition, à l'administration et à l'évaluation d'un questionnaire aux services concernés ;
- l'apport à la problématique de la plate-forme de services diversifiés (références de comparaison, structure de catalogue, modalités d'évaluation de la qualité de services, appréciation de la qualité de services actuelle) ;
- la mise en œuvre de la connaissance des services du Premier ministre et de la DSAF et des techniques de traduction en actes pour évaluer les orientations et présenter forces/faiblesses, coûts/avantages, calendriers...



Sylvie Escande-Vilbois



Alain-Roland Kirsch

ANNEXE II

REPARTITION DES MOYENS DE SOUTIEN EN ETP

Répartition des moyens de soutien en ETP

Service (total des ETP gérés ou socle 2005)	ressources humaines	gestion budgétaire et financière	logistique	informatique et télécoms	centre de documentation
DSAF (489 ou 1900 ou 2900, selon périmètre)	58	46	214 (dont 82 conducteurs)	70 (50 hors standard)	néant
SGG (90)	DSAF	DSAF	DSAF	DSAF	8
DGAFP (147)	2	1,8	3,2	0,2	4
SIG (106)	2,3	3,5	17,5 dont 1 en mutualisation	2 dont 1 départ 2006 et 1 en mutualisation	8,5
DDM (109)	5	0,8	7,5	3	3,5
CAS (191)	50 tous secteurs de soutien confondus				7
DDF (242 + 138 (compte de commerce)	5	15	14	28 ?	2 (documentation interne seulement) 20 (quai Voltaire)
SGDN (353)	9	14	9	12	3
SGAE (137)	2	Total autres moyens de	soutien	8	
CSA (267)	7	6	20		
Médiateur (105**)	6+2	Total autres moyens de soutien : 7			
DIACT* (178)	4,5	5	11,5	3,9	3
CAE etc					2
Total approché	100	91	336	95 (dont 20 standard)	60
poids relatif DSAF, environ	69%	50%	64%	60%	
<i>hors SGDN</i>	<i>77%</i>	<i>60%</i>	<i>65%</i>	<i>66%</i>	

depuis la loi de finances pour 2006 la DIACT relève d'un programme budgétaire placé sous l'autorité du ministre de l'intérieur

*** effectifs réels, y compris les mises à disposition*

