



**Réforme de l'administration
territoriale de l'Etat :
Optimisation des modalités de gestion
budgétaire et de gestion des ressources
humaines**





Réforme de l'administration territoriale de l'Etat : Optimisation des modalités de gestion budgétaire et de gestion des ressources humaines

Etabli par :

**Valérie Péneau,
Inspectrice générale de l'administration**

**Dominique Bellion,
Inspecteur général de l'administration
en service extraordinaire**

**Ariane Cronel,
Inspectrice de l'administration**

**François Auvigne,
Inspecteur général des finances**

**Jean-Pierre Jochum,
Inspecteur général des finances**



Sommaire

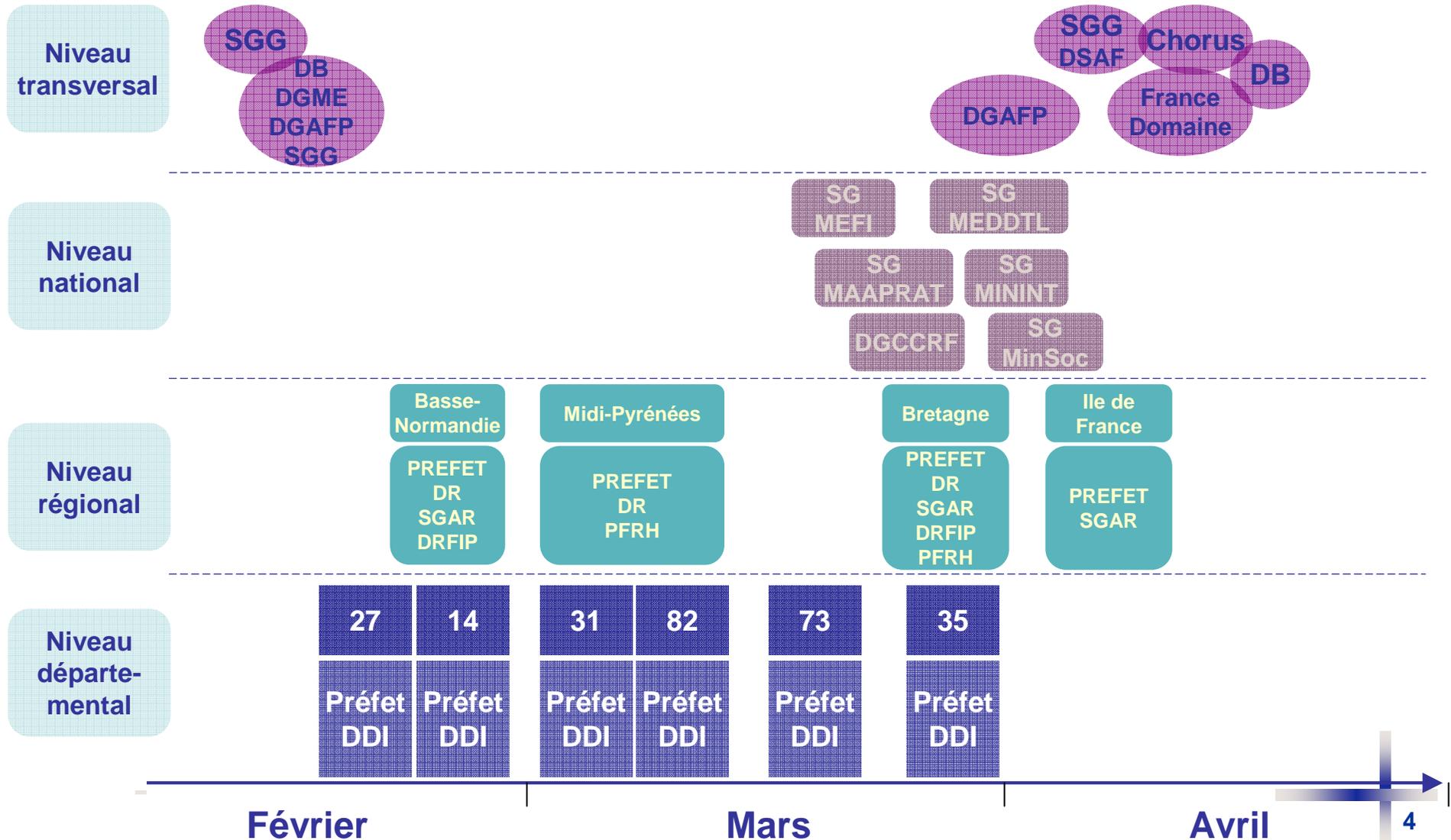
- ❖ Introduction p.6
- ❖ Un état des lieux contrasté p.9
- ❖ Les chantiers stratégiques p.18
- ❖ Les recommandations de la mission p.23
- ❖ Les scénarios d'évolution p.33
- ❖ Conclusion p.43



INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

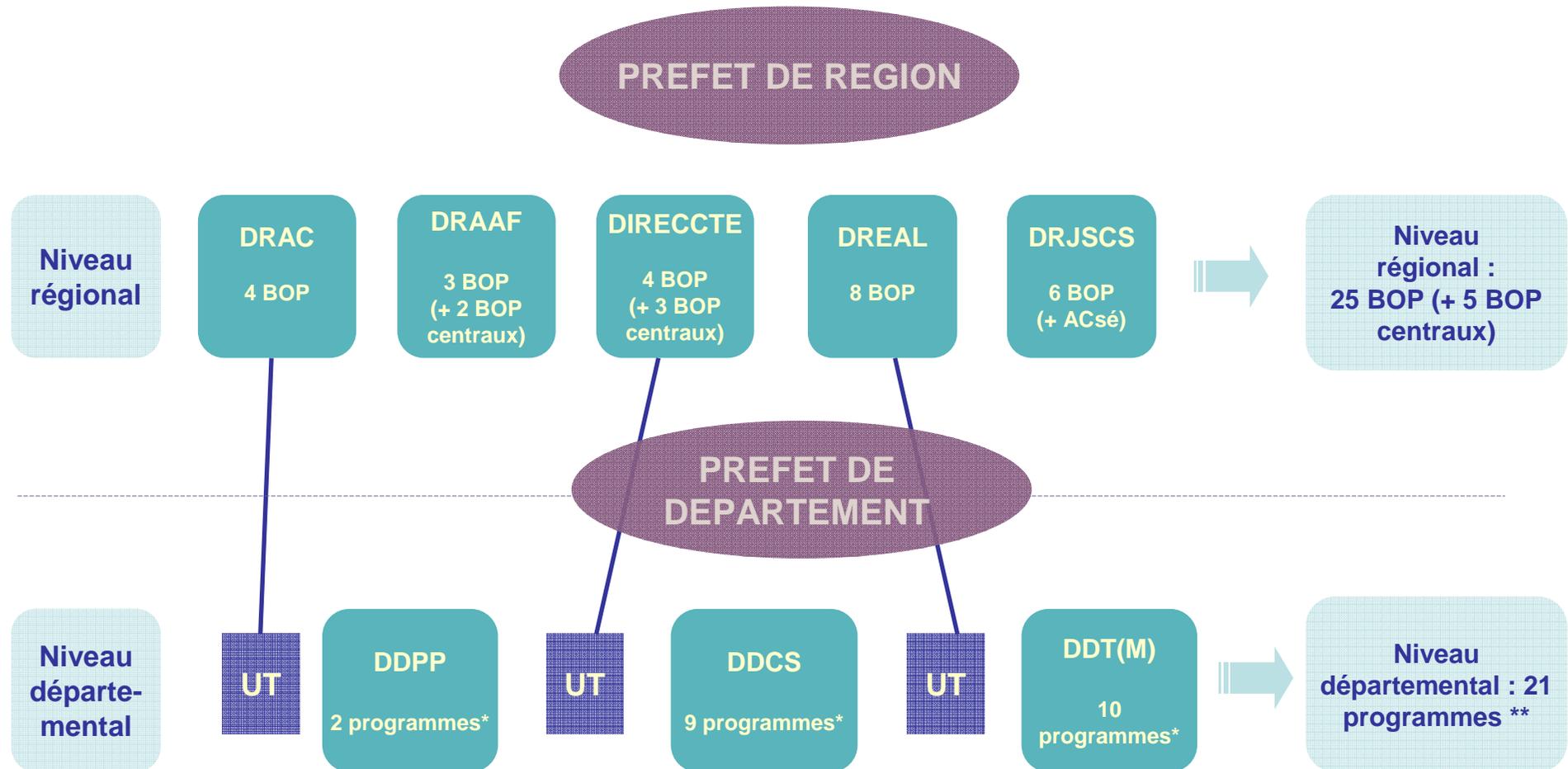
IGF

Méthodologie : Entretiens et calendrier



RéATE :

Structures et programmes



* A ces programmes s'ajoutent entre 1 et 3 programmes support (333, 309, 307)

**21 programmes sur lesquels s'imputent les dépenses des DDI

RéATE :

Structures et effectifs

- ❖ On compte 112 services régionaux dans le champ de la REATE
- ❖ 238 directions départementales interministérielles ont été constituées :
 - ♦ 3 DDI en principe dans les départements de plus de 400 000 habitants
 - ♦ 2 DDI dans les autres départements .
- ❖ L'ensemble des services régionaux et départementaux représente de l'ordre de 100 000 ETP.

Effectifs des DDI (prévisionnel 2012)

DDT(M)
22 062 ETP

DDPP, DDCS, DDCSPP
10 138 ETP

Effectifs des DDI par ministère contributeur

MEDDTL : 17 575 ETP
DDTM : 17 575 ETP

MAAPRAT : 8 047 ETP
DDT(M) : 4 178 DD(CS)PP : 3869

MIN SOCIAUX : 3 763 ETP ⁽²⁰¹¹⁾
DDCS(PP) : 3 763 ETP

MEFI : 1 776 ETP
DD(CS)PP : 1 776 ETP

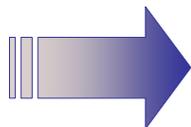
MININT : 1 039 ETP
DDT(M) : 309 DDPP, DDCS,
DDCSPP : 730



Introduction

RéATE et LOLF ne sont pas incompatibles

- ❖ Absence d'incompatibilité systémique entre :
 - ◆ Une logique « verticale », ministérielle, structurée par la LOLF
 - ◆ Une logique « horizontale », interministérielle, portée par la RéATE
- ❖ En revanche, la RéATE met à jour l'insuffisante appropriation de la logique de la LOLF par les administrations centrales, dans un contexte de réduction des moyens
 - ◆ Absence pénalisante de confiance envers les gestionnaires de crédits et d'emplois, à chaque niveau de délégation
 - ✦ Tendances à la reconcentration des décisions
 - ✦ Difficulté à mettre en œuvre les principes d'autonomie et de responsabilisation
 - ◆ Réticence à sortir de la logique de l'ordonnance de 1959 en termes de gestion des emplois budgétaires par corps et grades



Au total, la mission n'a pas constaté d'incompatibilité de système ni de logique entre LOLF et RéATE, mais bien la **nécessité d'améliorer l'articulation entre la logique classique du fonctionnement ministériel et la logique nouvelle de l'interministérialité.**



Introduction

RéATE et LOLF, les éléments d'articulation (1/2)

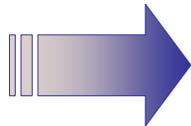
- ❖ Le rappel des fondamentaux de la LOLF
 - ◆ Un principe clé de responsabilisation des gestionnaires et de récompense de la performance
 - ◆ Un principe dont la mise en œuvre repose sur l'autonomie des responsables et la disponibilité, à leur niveau, des moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques qui leur sont confiées
 - ◆ La place centrale donnée à l'analyse de l'exécution budgétaire :
 - ✦ Traçabilité des dépenses
 - ✦ Analyse de la performance au travers des écarts entre programmation budgétaire initiale et exécution
 - ✦ Rôle de la loi de règlement comme espace de débat entre le pouvoir exécutif et le Parlement
 - ◆ Une relative souplesse d'organisation :
 - ✦ Les unités de gestion inscrites dans la LOLF se limitent aux missions, aux programmes et aux actions
 - ✦ BOP et UO sont des créations administratives, la LOLF ne dit donc rien de leurs règles de fonctionnement
 - ✦ La fongibilité totale entre actions d'un même programme est prévue par la LOLF
 - ✦ Les plafonds d'emploi sont ministériels et non par programme
 - ◆ Une attention particulière portée à la maîtrise de la masse salariale (titre 2) notamment à travers la règle de fongibilité asymétrique



Introduction

RéATE et LOLF, les éléments d'articulation (2/2)

- ❖ Les principes de la RéATE sont compatibles avec ceux de la LOLF
 - ◆ Parce qu'elle organise l'interministérialité et le décloisonnement des politiques publiques à l'échelon déconcentré, la RéATE permet une analyse plus complète de la performance de l'action de l'Etat
 - ◆ La RéATE repose sur la souplesse de gestion laissée au RBOP, donc sur sa responsabilisation et son autonomie
 - ✦ Responsabilisation du RBOP sur la mise en œuvre des politiques publiques au sein du territoire où il exerce sa compétence
 - ✦ Responsabilisation du RBOP sur sa capacité à piloter les moyens des politiques publiques au plus près des spécificités de ce territoire
 - ◆ La RéATE crée les conditions d'une vision globale des politiques publiques à l'échelon départemental
 - ✦ Elle permet l'identification d'un responsable principal au niveau local : le préfet de département
 - ✦ Elle améliore la lisibilité de l'action de l'Etat



À la condition que les principes de la LOLF, notamment en matière d'autonomie du RBOP et de qualité du contrôle a posteriori, soient déclinés par les administrations centrales au niveau territorial, rien ne s'oppose à une inscription efficace de la RéATE dans le cadre budgétaire prescrit par la LOLF





INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGF

Un état des lieux contrasté

La RéATE :

Une réforme dont les effets positifs sont reconnus

- ❖ Réalité des synergies métiers, notamment dans les Directions départementales des territoires (DDT)
 - ◆ Permettent un meilleur partage des compétences et des expertises
 - ◆ Facilitent le traitement de sujets de plus en plus complexes
 - ✦ Ex: politique de l'eau, gestion de l'espace
- ❖ Décloisonnement des politiques publiques
 - ◆ Cohérence du discours de l'Etat sur un territoire donné
 - ◆ Réduction du nombre d'interlocuteurs, au bénéfice d'une meilleure lisibilité des services et des politiques, tant pour les citoyens que pour les partenaires
- ❖ Intérêt des regroupements immobiliers
 - ◆ Diminution du nombre de sites
 - ◆ Emergence d'une culture professionnelle commune
- ❖ Développement des mutualisations



La RéATE :

Des points de vigilance demeurent cependant

- ❖ Au niveau départemental : fragilité persistante des DDCS, DDPP et des DDCSPP
 - ◆ Un champ très vaste, et par essence partenarial : multiplicité des interlocuteurs et des donneurs d'ordre
 - ◆ Des cultures métier qui peinent à se rapprocher : nombreuses sources de tensions au quotidien
 - ◆ Une faiblesse historique des outils et de la culture de gestion
- ❖ Des ambiguïtés dans le niveau de mise en œuvre des politiques publiques
 - ◆ Une tendance de certains ministères à régionaliser la mise en œuvre de leurs politiques publiques (DRJSCS, DIRECCTE, DREAL)
- ❖ Une difficulté à créer une culture commune
 - ◆ Difficultés à gérer l'hétérogénéité des pratiques des différents donneurs d'ordre centraux



Les principaux constats (1/4)

1) L'insuffisance des marges de manœuvre du responsable local

- ❖ Une organisation des services fortement contrainte
 - ◆ Extrême difficulté à redéployer les agents au sein d'un même service, en raison de leur imputation sur des programmes différents
 - ◆ Absence d'autonomie sur le recrutement et l'affectation des effectifs
 - ✦ Contrainte budgétaire des plafonds d'emploi
 - ✦ Contrainte RH réelle du fléchage « indicatif » par corps (Ministères sociaux), par département (MAAPRAT), par macro-grade (MEDDTL)
 - ✦ Centralisation des procédures RH et des décisions de recrutement
- ❖ Un déploiement difficile des politiques publiques au niveau local
 - ◆ Excès de détail des orientations ministérielles (circulaires démesurées, priorités multiples)
 - ◆ Déconnexion fréquente de ces instructions avec la réalité locale, tant en moyens qu'en spécificités métiers
 - ◆ Fléchage excessif des crédits, par action voire sous-actions, sans fongibilité possible
 - ◆ Rythme et montants des délégations de crédits, qui pénalise l'exécution des dépenses
 - ✦ Ex: programme 333 : moyens mutualisés des services déconcentrés; programme 309 : entretien des bâtiments de l'Etat; programme 177 : prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables
- ❖ Un dialogue de gestion largement perfectible
 - ◆ Plus une notification descendante qu'un véritable dialogue
 - ◆ Plus une préparation à la programmation budgétaire et à la notification des crédits/emplois qu'un mode habituel et permanent de travail et de gestion
 - ◆ Une complexité extrême, en raison de modes de comptabilisation et d'unités de mesure différents d'un programme à l'autre
 - ◆ Face à cette complexité technique au regard des faibles marges disponibles, un investissement encore inégal des préfets de région dont une minorité participe directement au dialogue avec les RPROG



Les principaux constats (2/4)

2) Une réforme sans les contreparties attendues

- ❖ Les RBOP locaux n'ont pas les moyens de leur autonomie théorique
 - ◆ Fléchage croissant des crédits et des emplois (par corps, macro-grades, départements)
 - ◆ Difficulté persistante du dialogue avec des interlocuteurs, des calendriers et des procédures multiples et complexes
- ❖ La mobilité et la fluidification des parcours de carrière se révèlent beaucoup plus complexes que prévu
 - ◆ Quasi absence de passerelles entre programmes
 - ◆ Centralisation et lourdeur des procédures
- ❖ La création de centres de services partagés (CSP) n'a pas encore diminué la charge de travail des services
 - ◆ Fragilisation des services, ponctionnés de leurs effectifs les plus spécialisés
 - ◆ Bouleversement de la chaîne de la dépense lié à la mise en place de Chorus, qui a multiplié le nombre d'acteurs de l'exécution budgétaire
 - ◆ Séparation en 3 blocs qui complexifie à l'extrême l'exécution de la dépense alors même que 15% des dépenses saisies dans CHORUS sont inférieures à 30€
 - ◆ Insuffisante valeur ajoutée des plate-formes régionales d'appui interministériel à la GRH (PFRH) en termes de mobilité, par ailleurs sources de reporting supplémentaire

Les principaux constats (3/4)

3) L'insuffisance des moyens d'accompagnement

- ❖ Le besoin d'accompagnement des structures et des agents a été largement sous-estimé, dans un contexte de fortes tensions budgétaires
 - ◆ Un besoin de sens et de visibilité : comprendre en quoi la réforme permet une action de l'Etat plus efficace au niveau local
 - ◆ Un besoin de compétences : appropriation des nouveaux outils et des nouvelles procédures au sein d'un paysage administratif à la complexité inédite (nombre de donneurs d'ordre, de procédures, de documents-type etc)
 - ◆ Un besoin d'écoute et de suivi des agents
- ❖ Les moyens nécessaires à une politique ambitieuse de reconversion et de reclassement des agents impactés n'ont pas été envisagés
 - ◆ Absence d'un véritable plan RH interministériel d'accompagnement à la restructuration des services (et non pas seulement d'accompagnement à la mobilité)
 - ◆ Insuffisante visibilité des ministères sur la cartographie des missions et des emplois, et sur son évolution
 - ✦ Ex : difficultés à connaître le nombre d'agents concernés à court, moyen et long terme par une reconversion professionnelle, et leur localisation précise
 - ✦ Ex : difficultés à anticiper l'évolution des missions, pour pouvoir proposer des plans de formation métiers correspondants
- ❖ Les quelques dispositifs existants sont mal connus ou peu appliqués
 - ✦ Ex : indemnité temporaire de mobilité



Les principaux constats (4/4)

4) Une insuffisante visibilité sur le devenir des structures et des missions

- ❖ La question du devenir du niveau départemental est posée à court terme
 - ◆ Aspiration indéniable des expertises par le niveau régional
 - ◆ Attractivité des postes perçue par les agents comme supérieure au niveau régional, parfois confortée par une cotation plus favorable de la prime de fonctions et de résultats (PFR)
 - ◆ Question de la taille critique de certaines structures
 - ✦ Ex : dans un département de 600.000 habitants, DDPP et DDCS de moins de 50 agents
- ❖ La répartition des responsabilités et des missions entre le niveau régional et le niveau départemental n'est pas toujours claire
 - ◆ Choix fait par certains services de confier des missions de mise en œuvre au niveau régional (ex : sport)
 - ◆ Double tendance contradictoire dans la relation DR/DD
 - ✦ D'une part les DDI sont considérées comme « hors champ » car interministérielles
 - ✦ D'autre part l'habitude d'un fonctionnement vertical encourage les DR à se comporter envers les DDI comme s'ils étaient leurs simples exécutants au niveau départemental
 - ◆ Le préfet de département peine à accéder aux expertises des DR, qui souvent ne le considèrent pas comme un interlocuteur prioritaire
- ❖ Priorisation insuffisante des missions par le niveau central, voire contradiction entre une diminution des effectifs et une augmentation des missions
- ❖ Devenir de certaines missions, faute de recrutements ou de compétences disponibles



La RéATE, une réforme inaboutie

- ❖ Des aspirations en apparence contradictoires
 - ◆ D'une part, une aspiration à la stabilisation des structures et des procédures
 - ◆ D'autre part, une aspiration à la poursuite de la réforme, considérée comme indispensable pour traiter des points non encore tranchés et solutionner les difficultés actuelles
- ❖ Un besoin de cohérence et de sens
 - ◆ Mieux définir les responsabilités et les missions respectives de chaque niveau, régional et départemental
 - ◆ Aligner l'organisation des services sur les choix stratégiques faits en amont
 - ✦ Ex : Organiser la répartition des expertises et surtout l'accès du niveau départemental à ces dernières (engagements de services, protocoles, chartes de gestion...)
 - ✦ Ex : Coexistence des unités territoriales (UT) et des DDI dans les départements ?
 - ◆ Lier les missions aux moyens effectivement disponibles
 - ✦ Ex : identifier plus de missions à supprimer, de façon organisée et coordonnée
 - ✦ Ex : ne pas supprimer les effectifs avant les missions (droit des sols, commissions de sécurité, gestion des ouvriers du parc...)
 - ✦ Ex : prendre en compte les spécificités locales dans les notifications de moyens



Un triple risque

- ❖ Par la priorité donnée, dans la responsabilisation des RPROG, à l'atteinte des objectifs de réduction d'effectifs au détriment de l'évaluation de la performance des politiques publiques, synonyme de verticalisation et de rigidité excessive du pilotage budgétaire ;
- ❖ Par l'avancée insuffisante de certains chantiers structurels de réforme de l'Etat ;

La RéATE court aujourd'hui un triple risque :

UN RISQUE STRATEGIQUE

Poids et **coût disproportionnés des problématiques de gestion**, qui priment sur la mise en œuvre des politiques publiques, affaiblissent l'action de l'Etat dans les territoires et **posent la question de l'avenir du niveau départemental**

UN RISQUE RH

Démotivation progressive des équipes, notamment de l'encadrement intermédiaire

UN RISQUE EN TERMES DE VISIBILITE BUDGETAIRE

Développement de procédés de « **contournement** » de l'**architecture budgétaire** afin de faciliter la gestion des services, brouillant ainsi l'analyse du coût des politiques publiques



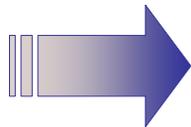


IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Les chantiers stratégiques

Les chantiers stratégiques

- ❖ La RéATE met en lumière la nécessité de conduire plusieurs chantiers de réforme de l'Etat qui en sont indépendants mais qui conditionnent la pérennité de la réforme
 - ◆ Des chantiers de révision des missions de l'Etat
 - ✦ Missions nouvelles, missions obsolètes, missions en évolution
 - ◆ Des chantiers de refonte des modalités d'intervention de l'Etat aux différents niveaux
 - ✦ Organisations possibles, outils informatiques et de gestion
 - ◆ Un chantier de modernisation profonde de la GRH
 - ✦ Réactivité, adaptabilité, montée en compétences et en expertise



Des chantiers dont le besoin préexistait à la RéATE, mais dont la conduite rapide est devenue cruciale pour la pérennité et l'efficacité de la réforme



La nécessaire révision des missions de l'Etat au niveau déconcentré

- ❖ Un chantier interministériel, à conduire avec l'échelon déconcentré et portant sur le périmètre des missions de l'Etat déconcentré
- ❖ Ayant pour objectif de déterminer, de façon coordonnée et concertée entre ministères:
 - ◆ Les missions prioritaires et les moyens à y consacrer
 - ◆ Les missions moins prioritaires et les moyens pouvant être redéployés
 - ◆ Les missions à confier à d'autres acteurs, dans un délai précisé
- ❖ Ce travail permettra:
 - ◆ De moduler le cas échéant l'organisation de l'Etat à l'échelon déconcentré
 - ◆ D'assumer auprès des élus et des autres partenaires l'évolution de l'action de l'Etat localement
 - ✦ Garantie d'action et visibilité à long terme sur les missions prioritaires
 - ✦ Retrait assumé ou conventions de services sur les autres missions
 - ◆ De permettre au Parlement de mieux apprécier l'impact, en termes d'effectifs et de moyens, des responsabilités confiées au niveau déconcentré
 - ◆ D'identifier les besoins de reconversion professionnelle
 - ◆ D'identifier les compétences à développer
- ❖ Ce travail nécessitera un pilotage interministériel fort et une animation renforcée, dont la légitimité ne peut se trouver que dans les services du Premier ministre



La clarification des responsabilités et des niveaux d'intervention

- ❖ Une réflexion indispensable sur le rôle et les responsabilités respectives du niveau départemental, régional, national et les niveaux d'intervention pertinents par programme ou mission
 - ◆ Au niveau national, une réflexion à conduire sur une montée en charge des fonctions stratégiques et une diminution des fonctions de gestion
 - ✦ Des instructions plus générales, moins détaillées
 - ✦ Une déconcentration renforcée des procédures de gestion
 - ◆ Au niveau régional, une clarification à opérer entre la fonction de pilotage et la fonction opérationnelle
 - ✦ Ex : les DRJSCS sont à cheval sur les deux fonctions, ce qui rend très difficile la constitution d'une identité fonctionnelle du service
 - ◆ Au niveau départemental, la préservation de la capacité opérationnelle tout en conduisant une réflexion sur le niveau subdépartemental
- ❖ Des modes de travail et de dialogue entre les différents niveaux à formaliser
 - ◆ Ex : conditions de mobilisation de l'expertise régionale
 - ◆ Ex : approches interdépartementales
 - ◆ Ex : responsabilisation par le niveau régional d'un directeur départemental sur un thème donné
 - ◆ Ex : relations entre préfet de département, directions régionales et départementales



Une nécessaire adaptation de la GRH

- ❖ Des missions qui disparaissent, d'autres qui apparaissent
 - ◆ La structuration en corps trop spécialisés est peu compatible avec la réactivité nécessaire
 - ✦ Des corps qui doivent être structurés autour de compétences, et non plus de missions dont la pérennité n'est jamais garantie
 - ◆ Une organisation des formations métiers à « interministérialiser »
 - ✦ Identifier les formations prioritaires au regard des missions et de l'état des effectifs
 - ✦ Permettre un accès rapide à tous les agents concernés, même s'ils n'appartiennent pas au ministère qui assure la formation métier ou à un corps ciblé par cette formation
- ❖ Sans remettre en cause la notion de métiers, l'adaptabilité des agents et de leurs compétences est un sujet RH clé pour les années à venir
 - ◆ Faiblesse des outils existants d'adaptation des compétences : cloisonnement ministériel des plans de formation, adaptation relative de ces plans aux évolutions réelles des missions, ciblage insuffisant des effectifs prioritaires, etc.
 - ◆ Technicisation croissante, y compris des métiers de gestion (budgétaire, comptable, RH)
 - ◆ Besoin d'une montée globale en compétences



INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGF

Les recommandations de la mission

Rénover le dialogue de gestion

- ❖ La mission reprend à son compte les recommandations du récent rapport d'inspection de juin 2011 sur les principes d'organisation du dialogue de gestion, le rôle des différents acteurs, la convergence des procédures et leur simplification :
 - ◆ Recentrage du dialogue sur l'adéquation des missions et des moyens, adossé sur des éléments objectifs de mesure de la performance
 - ◆ Harmonisation des méthodes, des procédures, des calendriers
- ❖ Cette rénovation du dialogue de gestion doit porter prioritairement sur la question des effectifs



Installer les conditions d'un véritable dialogue en matière d'effectifs

- ❖ **Harmoniser les unités de mesure, de notification et de suivi des emplois pour permettre :**
 - ◆ Une vision partagée de la répartition des moyens
 - ◆ L'identification rapide des difficultés
 - ◆ La conduite d'arbitrages pertinents
- ❖ **Généraliser les exercices de modélisation des effectifs/mission de type budget base zéro, sous réserve :**
 - ◆ D'une élaboration concertée des indicateurs du modèle avec le niveau local
 - ◆ D'une transparence des critères d'allocation
 - ◆ De la préservation d'une marge de manœuvre régionale pour tenir compte de spécificités locales non modélisées
- ❖ **Assurer la transparence des dotations entre régions et, au sein de chaque région, entre départements, permettant de situer « le taux d'effort » de chacun**
- ❖ **Assurer aux RBOP une visibilité pluriannuelle**
- ❖ **Notifier impérativement les moyens en effectifs avant la fin de l'année N-1**

Rendre au RBOP sa responsabilité de gestionnaire local

- ❖ **Confirmer la responsabilité du RBOP dans la répartition des effectifs entre RUO**
 - ◆ Mettre fin aux dotations pré-réparties par département, par service, par corps, voire par grades
- ❖ **Privilégier une allocation régionale sous la double forme de plafonds d'emploi (en ETPT) et de plafonds de masse salariale, sur le modèle du programme 307 (administration territoriale)**
 - ◆ Redonner à l'échelon régional une marge de manœuvre en matière de pyramidage et de schéma d'organisation des ressources
 - ◆ Optimiser l'allocation temporelle des ressources humaines en permettant des ajustements en cours d'année
 - ◆ Permettre exceptionnellement le recours aux vacataires sur des missions prioritaires durablement vacantes
- ❖ **Déconcentrer la compétence managériale en matière de personnel**
 - ◆ Déconcentrer un processus RH sur lequel le chef de service n'a pas de pouvoir de décision ne présente pas d'intérêt : donner au RBOP non seulement la maîtrise des actes juridiques individuels (arrêtés de mutation, d'avancement..) mais également la capacité de peser sur des décisions structurantes (recrutement, gels de postes vacants, choix de profils) de nature à optimiser la conduite de la politique publique dont il a la charge
 - ◆ Associer les directeurs au choix de leur encadrement intermédiaire



Les modalités pratiques d'une déconcentration RH renforcée mériteraient une expertise complémentaire

Diversifier les outils RH d'accompagnement

- ❖ **Donner aux gestionnaires locaux la capacité d'activer des dispositifs restant largement à construire**
 - ◆ En matière de mobilité :
 - ✦ Diffuser la connaissance des dispositifs existants et les mettre en œuvre
 - ◆ Ex : L'indemnité temporaire de mobilité
 - ✦ Réfléchir à de nouveaux outils partagés, parmi les possibilités évoquées par nos interlocuteurs:
 - ◆ Moduler éventuellement l' indemnité de mobilité selon les sites
 - ◆ Introduire une modularité des primes selon les régions pour compenser le handicap des moins attractives, en associant son bénéfice, le cas échéant, à des durées d'engagement
 - ◆ Associer un avantage en terme de carrière à une durée de poste en région peu attractive
 - ◆ En matière de reconversion :
 - ✦ Offrir des possibilités de reconversion professionnelle pour les métiers en réduction constante de postes
- ❖ **Réaliser un bilan de la Position Normale d'Activité (PNA) dont les premiers retours sont décevants :**
 - ◆ Difficultés pratiques rencontrées par les agents
 - ◆ Effets de la position normale d'activité (PNA) en terme de parcours individuels de carrière
 - ◆ Impact réel sur les mobilités inter-BOP



Clarifier

le rôle des plate-formes d'appui RH

❖ Un service qui peine à trouver sa place

- ◆ Un positionnement incertain
 - + Un service plus ou moins « autonome » au sein du SGAR
 - + Le correspondant à la fois du secrétariat général du gouvernement (SGG) et de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), sans en tirer tous les bénéfices
 - ◆ Ex : la DGAFP diffuse aujourd'hui les informations sur les dispositifs mobilité aux administrations centrales mais peu ou pas aux PFRH.
 - + Un donneur d'ordre supplémentaire plus qu'un appui
- ◆ Un rôle mal compris et diversement perçu
 - + Le point positif : le développement des formations interministérielles
 - + Des efforts réels pour créer des bourses régionales interministérielles de l'emploi public (BRIEP)
 - + La déception : l'incapacité à peser en matière de mobilité
 - + Le développement d'une concurrence, notamment avec les IRA, sur les sujets de formation interministérielle
- ◆ L'absence de réponse aux situations locales révélées par la ReATE et la RGPP cumulées: vacances et sureffectifs persistants, besoins de réorientations professionnelles

❖ Un service qui doit devenir le référent régional en matière RH

- ◆ Expertise statutaire
- ◆ Interface entre les secrétaires généraux des DR et des DDI, la DGAFP, le SGG
- ◆ Animation du réseau des secrétaires généraux des DDI et des DR sur les sujets RH

❖ Un service à professionnaliser : connaissance et maîtrise des outils de mobilité et de reconversion notamment



Généraliser le dispositif de compensation locale, dit du 1/1

- ❖ Un dispositif qui reste lourd et de portée relativement limitée après le premier exercice dont les chiffres importants (400 mobilités recensées à ce titre) concernent majoritairement des régularisations
- ❖ La mission recommande toutefois, pour en optimiser le bénéfice, d'élargir son périmètre à l'ensemble de la RéATE :
DDI+Préfectures+directions régionales du périmètre ReATE (DREAL, DRAAF, DIRRECTE, DRJSCS)
- ❖ Une catégorie « susceptible d'être vacant » devrait être créée sur la Bourse Régionale Interministérielle de l'Emploi Public (BRIEP), augmentant le nombre de possibilités de mobilités



Aménager à la marge la gestion de l'immobilier

- ❖ **Programme 333 (moyens mutualisés des services déconcentrés) :**
 - ◆ Mettre en pratique, sans validation préalable, la fongibilité entre les deux actions du PROG 333 afin de permettre notamment d'abonder les montants disponibles pour les travaux d'entretien des économies réalisées sur l'action 1 (*voire pour pallier les insuffisances du PROG 309*)
- ❖ **Programme 309 (entretien des bâtiments de l'Etat) :**
 - ◆ Préserver la provision de travaux dispensés de validation a priori par France Domaine, fixée à 10 % pour l'année 2012
 - ◆ En revanche, il n'est pas sûr que la totalité des services déconcentrés disposent encore de la capacité à monter des dossiers de projets importants et certains pourraient nécessiter une aide dans ce domaine
- ❖ **Articulation des programmes 333 et 309:**
 - ◆ Régler par un mode de gestion simple la question des travaux réalisés par une même entreprise mais relevant pour partie de l'entretien courant à la charge du locataire et pour partie de l'entretien lourd du propriétaire
- ❖ **Programme 723 (contribution aux dépenses immobilières) :**
 - ◆ Poursuivre l'extension du périmètre du BOP PIL (Projets d'initiatives locales)



CHORUS : Simplifier l'organisation et développer l'accompagnement

- ❖ **Engager la fusion des 3 blocs, décidée en 2008 pour 2013. En effet :**
 - ◆ Les travaux d'harmonisation des méthodes et pratiques des 3 « blocs » se révèlent complexes
 - ◆ Actuellement, le simple transfert d'un bloc à l'autre pour éviter qu'une direction ne soit conduite à recourir à un bloc pour des montants de dépenses minimales se trouve différé pour des problèmes de compensation (ex du programme 134 -développement des entreprises et de l'emploi- pour lequel la compensation nationale serait de 4,82 ETP, à répartir entre deux ministères)
- ❖ **Mettre en place rapidement une formation aux concepts et à l'ensemble des fonctionnalités de CHORUS, au-delà des seuls agents des CSP, afin notamment de faciliter la compréhension des restitutions**
 - ◆ Cette compréhension est nécessaire pour que CHORUS soit utilisé comme outil de pilotage et les tableaux de suivi parallèles réduits au strict nécessaire

Simplifier la cartographie budgétaire

❖ Regrouper certains programmes

- ◆ Fusion des programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et retour à l'emploi »
- ◆ Fusion du programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables » avec le programme 177 « Préventions de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », actuellement sur deux missions différentes

❖ Réduire significativement le nombre d'UO :

- ◆ Scénario 1 : supprimer les UO dans les DDI en les transférant aux directions régionales ; les DDI devenant, au moyen de droits de tirage, prescripteurs de dépenses exécutées par les UO régionales. A chaque BOP déconcentré correspondrait une seule UO. Cette solution permettrait d'éviter une complexité des procédures (délégations multiples, remontées de crédits en cours d'exercice à la demande des RPROG etc..)
- ◆ Scénario 2 : réserver les UO pour les DDI à quelques programmes d'un montant de crédits significatif





INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGF

Les scénarios d'évolution

La mission envisage cinq scénarios

- ❖ Scénario 1 : Regrouper l'ensemble des effectifs des DDI et des préfectures sur un seul BOP
- ❖ Scénario 2 : Confier à un seul ministère les fonctions support d'un ensemble de DDI en lui donnant la responsabilité d'y affecter les effectifs nécessaires
- ❖ Scénario 3 : Basculer les effectifs support des DDI et des préfectures sur un même programme
- ❖ Scénario 4 : Constituer une enveloppe contributive d'emplois à la disposition du RBOP
- ❖ Scénario 5 : Permettre au RBOP de redéployer entre programmes une part des effectifs, en cours de gestion



Scénario 1

Regrouper l'ensemble des effectifs des DDI et des préfectures sur un seul BOP (333)

Avantages

- Traduit pleinement le caractère interministériel de la RéATE
- Répond à la demande de marge de manœuvre et lève l'obstacle des transferts entre BOP pour les mobilités
- Facilite les exercices de mutualisation, notamment pour les fonctions support, en permettant à terme des économies d'échelle
- Partage l'effort de réduction des effectifs entre DDI en s'adaptant aux circonstances locales, des lieux, des hommes, des pratiques, et non aux seules logiques ministérielles

Inconvénients

- Nécessite, pour rester dans la logique de la LOLF, la mise en place d'un dispositif de traçabilité et d'imputation a posteriori des agents sur les bons programmes permettant de mesurer le coût complet des politiques publiques
- Exercice de rebasage initial délicat (risque évident de sous-calibrage),
- Risque de casser le lien métier des DDI avec les centrales et de décrocher le niveau départemental des centrales et du niveau régional
- Risque important pour le rôle d'arbitre du SGG



Scénarios 2 et 3 :

Porter une attention particulière aux fonctions support

- ❖ A minima, les fonctions support méritent une attention particulière et justifient des scénarios spécifiques :
 - ◆ Un terrain privilégié de mutualisations possibles, en raison d'une indéniable communauté de missions, d'outils, d'objectifs, de formations et de profils
 - ◆ Une gestion complexe pour des montants souvent faibles, à cause de la multiplicité des programmes support
 - ◆ Des besoins très divers selon les directions, les départements et les régions, en fonction des tailles des structures et de leur situation immobilière, non réductibles à un seul ratio défini nationalement
 - ✦ Le ratio de 7% (pour les DDTM) ou de 8,5% (pour les DDPP) de fonctions support en DDI ne peut être appliqué de façon aveugle, sans tenir compte des tailles et de la diversité des structures
 - ◆ Des contributions très inégales selon les ministères mais une tendance partagée à faire porter aux fonctions support le poids des réductions d'effectifs
 - ◆ Une fonction faiblement attractive et durablement fragilisée alors même qu'elle est déterminante pour la qualité du service rendu et la vie des agents
 - ✦ Une fonction dont la dimension a diamétralement changé en matière de technicité et d'expertise depuis 2 ans
 - ✦ Au total, des effectifs trop peu nombreux, aux compétences et au potentiel souvent insuffisants pour assurer le soutien nécessaire
 - ◆ Des services marqués par la mise en œuvre de Chorus et la création des services interministériels départementaux d'information et de communication (Sidsic)
 - ✦ Perte d'agents parmi les plus expérimentés, laissant en particulier les services « budget et comptabilité » durablement démunis
 - ✦ Contributions inégales des ministères, « compensées » depuis par une moindre allocation en matière de fonctions supports
- ❖ Deux scénarios peuvent être envisagés :
 - ◆ Une prise en charge monoministérielle des fonctions support (scénario 2)
 - ◆ Une interministérialisation des fonctions support (scénario 3)



Scénario 2

Confier à un seul ministère les fonctions support d'un ensemble de DDI en lui donnant la responsabilité d'y affecter les effectifs nécessaires :

DDT : MEDDTL ou MAAPRAT - DDPP : MAAPRAT - DDCSPP : Ministères sociaux

Avantages

- Responsabilise les ministères contributeurs, ce qui pourrait stabiliser les effectifs support des DDI tout en préservant les fonctions métiers
- Simplifie la gestion quotidienne des directeurs et des secrétaires généraux des DDI

Inconvénients

- « Reministériale » partiellement les DDI en centralisant l'appréciation des moyens et leur évolution, et s'éloigne de la logique de la RéATE
- Partage initial complexe et délicat entre ministères
- Réduit les chances de mutualisation entre DDI
- Ne donne aucune marge de mobilité supplémentaire à l'échelle du territoire



Scénario 3

Basculer les effectifs support des DDI et des préfectures sur un même programme

Avantages

- Donne une souplesse de gestion locale, en facilitant d'une part les mobilités, d'autre part les exercices de mutualisation
- Oblige à globaliser les contributions ministérielles aux fonctions support et à les équilibrer
- Permet d'adapter plus facilement les formats aux situations locales
- Permet de retrouver une possibilité de fongibilité asymétrique

Inconvénients

- Délicat à mettre en œuvre (temps t de la contribution, critères de répartition, modalités de la délégation de gestion)
- Suppose un dispositif permettant d'en assurer la traçabilité
- Augmente les charges de gestion des services du Premier Ministre et des SGAR
- A t-1, risque d'aspiration par le niveau régional des fonctions support départementales



Scénario 4

Introduire une souplesse de gestion par la création d'une « réserve » régionale

- ❖ L'objectif est de donner une marge de manœuvre au RBOP pour résoudre les situations de blocage que l'application stricte de la programmation budgétaire ne permet pas de lever, sans remettre en cause l'imputation des agents sur chaque programme
- ❖ Il s'agit de constituer a priori une enveloppe contributive d'emplois mise à la disposition du préfet de région, soit sur le BOP 333 soit sur le BOP 307, par prélèvement d'un pourcentage sur les emplois alloués –à déterminer de façon interministérielle au vu du schéma d'emploi régional et des schémas régionaux de mutualisation
- ❖ Précision : il s'agit d'une réserve d'ajustement, qui n'a pas vocation à répondre à des besoins structurels mais seulement à apporter la souplesse de gestion réclamée par les RBOP
- ❖ Sous réserve d'expertises complémentaires, la mission estime que cette enveloppe pourrait représenter en moyenne entre dix et vingt ETP par région



Scénario 4

Constituer une enveloppe contributive d'emplois à la disposition du RBOP

Avantages

- Permet au RBOP d'exercer ses responsabilités
- Facilite les mobilités « inter-programmes »
- Facilite les exercices de mutualisation
- Répond aux situations ponctuelles de vacance sur des postes considérés comme stratégiques auxquelles les modèles d'allocation nationaux ne sont pas en mesure de répondre de façon satisfaisante

Inconvénients

- Difficulté à fixer le pourcentage (besoins différents selon les régions)
- Difficultés prévisibles d'arbitrages entre ministères (contributions respectives des différents programmes et leur évolution)
- Nécessaire mise en place d'un suivi ex-post pour assurer la traçabilité



Scénario 5

- ❖ Permettre au RBOP, en cours de gestion, de redéployer entre programmes un pourcentage, à déterminer, des effectifs déconcentrés:
 - ◆ Laisser les emplois sur leur programme de rattachement mais en permettant au RBOP de faire des réallocations sur n'importe lequel des programmes en cours de gestion
 - ◆ Procéder à un recensement des écarts avant la fin de gestion: le RBOP indique alors le programme de rattachement des agents aux RPROG pour que ces derniers puissent prendre les décrets imposés par la LOLF pour les transferts d'emplois entre programmes
 - ◆ Le traduire en loi de règlement d'une part, en préparation de la programmation N+1 d'autre part



Scénario 5

Permettre au RBOP de redéployer entre programmes une part des effectifs, en cours de gestion

Avantages

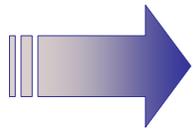
- Permet au RBOP d'exercer ses responsabilités
- Assure les mobilités « inter-programmes »
- Facilite les exercices de mutualisation
- Répond aux situations ponctuelles de vacance sur des postes considérés comme stratégiques auxquelles les modèles d'allocation nationaux ne sont pas en mesure de répondre de façon satisfaisante
- Meilleure adaptation des allocations d'effectifs aux priorités régionales
- Réactivité et simplicité des procédures

Inconvénients

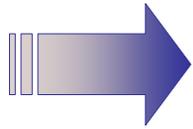
- Difficulté à fixer la part d'effectifs pouvant être redéployés
- En cours de gestion, perte provisoire de visibilité des RPROG sur les moyens consacrés à la mise en œuvre de leur politique publique
- Nécessaire mise en place d'un suivi ex-post performant pour assurer l'imputation exacte des effectifs et l'analyse du coût complet et de la performance des politiques publiques



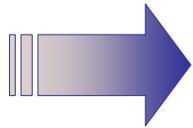
Conclusion



Absence d'incompatibilité entre RéATE et LOLF, mais pratiques qui, de fait, en rendent difficile l'articulation



Nécessité de rendre au RBOP ses responsabilités et son autonomie, dans l'esprit de la LOLF, en exploitant toutes les marges de manœuvre disponibles : refonte du dialogue de gestion, pilotage déconcentré de la masse salariale



Afin de tester la pertinence d'offrir une marge de souplesse supplémentaire, la mission recommande d'expérimenter, dans une ou deux région(s) volontaire(s) les scénarios n°4 et/ou n°5





INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES
IGF

Valérie Péneau,
Inspectrice générale de l'administration

François Auvigne,
Inspecteur général des finances

Dominique Bellion,
Inspecteur général de l'administration

Jean-Pierre Jochum,
Inspecteur général des finances

Ariane Cronel,
Inspectrice de l'administration