



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

INSPECTION GÉNÉRALE

DE L'ADMINISTRATION

N°12-101/12-033/01

RAPPORT D'ÉVALUATION
DES FONCTIONS DE GESTION FINANCIÈRE
AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
- PRAEFECTURES DE METROPOLE HORS CORSE -



MINISTERE DE L'INTERIEUR

**INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION**

N°12-101/12-033/01

**RAPPORT D'EVALUATION
DES FONCTIONS DE GESTION FINANCIERE
AU MINISTERE DE L'INTERIEUR
- PREFECTURES DE METROPOLE HORS CORSE -**

Rapport présenté par

Sophie DELAPORTE

Inspectrice générale de l'administration

Maximilien BECQ-GIRAUDON

Inspecteur de l'administration

Pierre BERGES

Inspecteur de l'administration

- Novembre 2012 -

SYNTHÈSE

Depuis le déploiement de l'application Chorus, généralisé en 2011, l'organisation de la fonction financière de l'Etat repose, du côté des ordonnateurs, sur des centres de services partagés (CSP) et des services prescripteurs et, du côté des comptables, sur la direction générale des finances publiques et son réseau. La mise en place de Chorus s'est accompagnée d'une réingénierie des processus financiers selon l'esprit et les exigences de la LOLF.

Près de deux ans après la bascule des derniers programmes LOLF sous Chorus, l'inspection générale de l'administration a été missionnée pour évaluer les fonctions de gestion financière des ministères de l'intérieur et des outre-mer, hors administration centrale.

Parmi les quatre ensembles territoriaux concernés (préfectures de métropole hors Corse, services outre-mer et en Corse, police, gendarmerie), la mission a décidé de consacrer un premier rapport aux préfectures de métropole hors Corse. Ce groupe est caractérisé par la plus grande diversité d'organisation puisqu'il compte 51 CSP départementaux, 15 CSP bi-départementaux, 1 CSP tri-départemental et 3 CSP régionaux.

*

La mise en place de Chorus a représenté un effort important dans les préfectures :

- constitution des CSP en neuf mois, essentiellement par mutations internes ;
- chantier de formation important (enjeux de la LOLF et de la comptabilité publique, processus cibles, outil) ;
- difficultés de démarrage comme pour toute nouvelle application informatique de grande ampleur (reprise des données défailante, performances non stabilisées, pertes d'informations, difficultés d'utilisation par défaut de maîtrise, dégradation des délais de paiement des fournisseurs...) ;
- recomposition des services prescripteurs et évolution de leurs pratiques de gestion...

Aujourd'hui, un palier a été atteint : la montée en compétence des CSP sur le processus de la dépense est acquise, comme en témoigne la faiblesse des taux de rejet des comptables. Elle est en cours sur le processus des recettes.

En revanche, la maîtrise des restitutions Chorus reste variable d'une préfecture à l'autre, à la fois dans les CSP et dans les autres services disposant de licences de consultation (responsables de BOP ou d'UO notamment). La méfiance, plus ou moins fondée, dont elles font l'objet constitue un frein à l'appropriation de l'outil et à l'amélioration des performances. L'exécution budgétaire fait ainsi l'objet d'un suivi sous tableur, parallèle à la tenue de la comptabilité officielle sous Chorus.

Parmi tous les processus financiers, les restitutions constituent ainsi le champ dans lequel les besoins de formation sont les plus larges et les plus urgents, notamment pour améliorer la qualité du pilotage budgétaire.

Au-delà de la question des restitutions, la fonction financière des préfectures présente deux faiblesses principales.

La première a trait à la **lenteur d'évolution des pratiques de gestion des services prescripteurs**. Les processus cibles ne sont que rarement respectés, ce qui obère la qualité comptable globale, même si les préfectures ne sont pas signalées par les directeurs régionaux des finances publiques comme des services présentant des difficultés particulières dans ce domaine.

D'après les statistiques de l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE), entre octobre 2011 et septembre 2012, **près de 70% des engagements juridiques des préfectures de métropole hors Corse ont été passés en régularisation**. Les services faits sont le plus souvent constatés sur les factures, donc en retard par rapport à la date réelle d'exécution des prestations ou de livraison des fournitures. De nombreuses factures continuent à arriver dans les services prescripteurs, alors que le processus cible prévoit leur arrivée directe au CSP.

Ces pratiques non conformes ont des conséquences négatives sur la qualité comptable (comptabilité des autorisations d'engagement systématiquement fausse, charges à payer minorées) et sur les délais de traitement internes à la préfecture (certaines factures ne parviennent au CSP qu'un mois après leur arrivée à la préfecture).

La mission insiste sur l'utilité de l'élaboration de contrats de service lorsqu'ils sont bien utilisés, afin de définir les conditions d'intervention et les obligations de chaque acteur dans la chaîne de la dépense. Elle formule ou rappelle également un certain nombre de pistes d'amélioration des pratiques aux trois grandes étapes de la dépense :

- Engagements juridiques :
 - réduction de la part des engagements de faibles montants (près de 20% aujourd'hui), notamment par le développement de la carte achat ;
 - recours aux engagements juridiques prévisionnels pour les dépenses certaines et récurrentes ;
 - simplification et stabilisation des imputations analytiques ;
 - poursuite des travaux d'interfaçage de Chorus avec les applications métier à fort impact financier (Colbert, Ulysse) ;
 - recherche de simplifications supplémentaires pour les services prescripteurs occasionnels ;
- Service fait :
 - clarification des responsabilités et implication de la hiérarchie de l'entité qui constate le service fait ;
 - formation intensive ;
 - fixation d'objectifs annuels de progrès dans le respect du processus cible ;
- Demande de paiement :
 - réorientation du circuit des factures pour une arrivée directe dans les CSP (sauf pour les factures de travaux) ;
 - sensibilisation des fournisseurs à la nécessité de faire figurer les numéros d'engagements sur les factures ;
 - sensibilisation du corps préfectoral à l'obligation de payer les intérêts moratoires dus ;

- mise à disposition des services prescripteurs d'une restitution leur permettant de suivre leurs factures en instance avec la correspondance du numéro d'engagement juridique ;
- travail avec la DGFIP et l'AIFE pour progresser dans la dématérialisation des échanges avec les comptables.

*

La deuxième grande faiblesse de la fonction financière des préfectures tient à la maille territoriale d'organisation des CSP, pour plusieurs raisons :

- Les préfectures de métropole hors Corse sont les seules à avoir privilégié une organisation départementale, alors que les autres ministères se sont alignés dès le départ sur l'échelon régional, défini comme cible dans les instructions du Premier ministre de 2009 ;
- Le choix du niveau départemental conduit dans de nombreux cas à des structures de faible taille (44% des CSP des préfectures ont moins de 8 ETPT, seuil minimal défini par le ministère de l'intérieur en 2009 et 90% sont en-dessous du seuil interministériel fixé alors à 15 ETPT), avec des conséquences négatives en termes de robustesse d'organisation et de fonctionnement interne ;
- Entre les trois modèles d'organisation adoptés par les préfectures, les CSP régionaux présentent, en moyenne, les meilleurs résultats en nombre d'actes par agent, en économies d'emplois réalisées, en qualité comptable (proportion d'engagements juridiques de régularisation, part des paiements sur commande publique à plus de 30 jours) et en réactivité face aux demandes des services prescripteurs.

*

Dans ce contexte, et compte tenu des échéances définies dans les instructions de 2009 (100% de CSP au moins régionaux fin 2013 ; 50% de régions desservies par des CSP interministériels, les autres étant en capacité de basculer vers cette organisation ; hypothèse de passage mode service facturier), **il importe que le ministère de l'intérieur rationalise rapidement la carte des CSP des préfectures de métropole hors Corse.**

Huit scénarios d'évolution peuvent être envisagés, suivant le niveau territorial de regroupement retenu (région ou zone), le passage ou non en mode service facturier et l'élargissement ou non à des CSP interministériels.

La mission a écarté les scénarios zonaux interministériels, trop éloignés des organisations et des trajectoires actuelles des différents ministères. Elle a analysé les six autres, au regard :

- de critères d'impact (capacité de pilotage budgétaire des préfets, respect de leur rôle d'ordonnateur secondaire de droit, qualité comptable, robustesse d'organisation, proximité avec les services prescripteurs, professionnalisation des agents, gains de productivité à attendre) ;

- d'aspects relatifs à la conduite du changement (mobilité/reconversion, recrutements/attractivité, maintien des compétences/formation, immobilier).

La constitution de CSP interministériels régionaux nécessiterait des discussions interministérielles complexes sur leur rattachement (qui devrait revenir, pour la mission, au préfet de région), leur périmètre et leurs conditions de mise en œuvre.

Sur ce dernier point, les difficultés rencontrées par les CSP interministériels existants (constitution des équipes, stabilité de leur composition, freins à l'élaboration d'une cohésion d'équipe - statuts, régimes indemnitaires, conditions de travail, prestations d'actions sociales...-, approches métiers spécifiques, compliquant la construction d'une culture commune) invitent à une attention particulière. Il convient de privilégier une piste de regroupement sous un statut unique plutôt qu'une convergence statutaire longue et difficile.

*

La piste du passage en mode service facturier peut aboutir plus rapidement, sans perte de capacité de pilotage pour les préfets si les restitutions sont adaptées à leurs besoins. Cette piste **est également la plus prometteuse en termes de qualité comptable, de professionnalisation des agents et de gains de productivité**, à condition que les CSP « amont », recentrés sur les engagements juridiques et les services faits, soient viables en termes de taille.

Cet aspect pourrait être sécurisé par la mise en place de quelques CSP inter-régionaux, par une zonalisation systématique des CSP amont ou par une trajectoire allant vers des CSP interministériels, dans les conditions exposées ci-dessus.

Enfin, si les scénarios avec service facturiers paraissaient trop ambitieux à court terme, le regroupement des CSP des préfectures au niveau régional pourrait offrir un scénario de transition pertinent.

*

Quelles que soient les options retenues, **l'évolution de l'organisation des CSP des préfectures devra s'accompagner d'une rationalisation de la fonction financière au niveau départemental**, confortant la capacité de pilotage du responsable d'unité opérationnelle et optimisant l'organisation et le fonctionnement des services prescripteurs, dans un contexte de réduction globale des effectifs.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	13
--------------------	----

1 - APRES UNE PHASE DE DEPLOIEMENT DIFFICILE, LE DISPOSITIF FINANCIER DES PREFECTURES FONCTIONNE MAIS LE PILOTAGE BUDGETAIRE ET LA QUALITE COMPTABLE DEMEURENT TRES PERFECTIBLES	15
---	-----------

1.1. La mise en place de Chorus a nécessité des efforts importants dans les préfectures.....	15
---	-----------

1.1.1. La constitution des centres de services partagés	15
--	-----------

<i>Des délais contraints.....</i>	<i>16</i>
-----------------------------------	-----------

<i>Des équipes constituées essentiellement par mutations internes</i>	<i>16</i>
---	-----------

<i>Près de 700 agents dans les plates-formes Chorus.....</i>	<i>17</i>
--	-----------

<i>Des fonctions variables d'un CSP à l'autre et encore évolutives</i>	<i>18</i>
--	-----------

1.1.2. La prise en main d'un outil aux performances non stabilisées	18
--	-----------

<i>Des difficultés classiques au démarrage.....</i>	<i>18</i>
---	-----------

<i>Un accompagnement axé sur la formation et l'appui aux utilisateurs.....</i>	<i>19</i>
--	-----------

1.1.3. L'application des nouveaux processus budgétaires et comptables	20
--	-----------

<i>Des services prescripteurs qui peinent à s'approprier les nouveaux processus</i>	<i>20</i>
---	-----------

<i>Un succès encore mitigé des contrats de service</i>	<i>21</i>
--	-----------

1.2. Aujourd'hui, les opérations relevant des préfectures s'exécutent mais le pilotage budgétaire et la qualité comptable doivent progresser.....	21
--	-----------

1.2.1. Des indicateurs d'activité positifs, mais à relativiser	21
---	-----------

1.2.2. Des gains de productivité difficiles à mesurer sur l'ensemble de la fonction financière...	23
--	-----------

1.2.3. Le pilotage budgétaire	24
--	-----------

1.2.4. Une qualité comptable à améliorer.....	26
--	-----------

<i>Au stade de l'engagement juridique : un taux élevé d'engagements de régularisation</i>	<i>27</i>
---	-----------

<i>Au stade du service fait : des enjeux mal compris, des responsabilités peu claires et des pratiques non conformes au processus cible.....</i>	<i>30</i>
--	-----------

<i>Au stade des demandes de paiement : s'assurer de l'application du droit et réduire les délais de paiement.....</i>	<i>32</i>
---	-----------

2 - LA CARTE DES CENTRES DE SERVICES PARTAGES DES PREFECTURES METROPOLITAINES DOIT RAPIDEMENT EVOLUER VERS UNE MAILLE AU MOINS REGIONALE	35
---	-----------

2.1. Les préfectures de métropole constituent l'ensemble le plus éloigné de la cible interministérielle définie en 2009.....	35
---	-----------

2.1.1. Une trajectoire définie de manière précise sur la période 2009-2013.....	35
--	-----------

2.1.2. Les choix des autres ministères : des plates-formes Chorus au moins régionales, dont certaines déjà interministérielles	36
---	-----------

2.1.3. Des choix spécifiques pour les préfectures de métropole.....	37
--	-----------

<i>Le dimensionnement initial</i>	<i>37</i>
---	-----------

<i>La situation actuelle.....</i>	<i>37</i>
-----------------------------------	-----------

2.2. Parmi les préfetures de métropole hors Corse, l'organisation régionalisée apparaît plus performante, plus robuste et meilleure en termes de qualité comptable et de délais de traitement	39
2.2.1. Les CSP régionaux présentent une organisation plus robuste	40
2.2.2. L'étude comparée de la productivité des CSP et des gains d'effectifs réalisés par rapport à la cible de 2009 font apparaître des effets d'échelle en faveur des CSP régionalisés	40
<i>La productivité des CSP n'est pas fonction de leur taille ou de leur volume d'actes, mais elle est meilleure dans les CSP mutualisés</i>	<i>40</i>
<i>Les gains d'effectifs réalisés par rapport aux cibles initiales sont proportionnellement plus importants dans les régions à CSP régionalisé.....</i>	<i>42</i>
2.2.3. Les préfetures dotées d'un CSP régionalisé affichent les meilleurs indicateurs de qualité comptable et de délais de traitement	44
<i>Indicateurs de qualité comptable</i>	<i>44</i>
<i>Indicateurs de délais de traitement.....</i>	<i>47</i>
2.2.4. Les avantages de la proximité géographique avec les services prescripteurs demeurent difficile à objectiver.....	49
2.3. Le scénario d'évolution à privilégier doit prendre en compte des questions d'impact et de conduite du changement.....	50
2.3.1. Critères d'impact	51
<i>Capacité de pilotage budgétaire des préfets</i>	<i>51</i>
<i>Respect de leur rôle d'ordonnateur secondaire de droit.....</i>	<i>51</i>
<i>Qualité comptable.....</i>	<i>51</i>
<i>Robustesse de l'organisation</i>	<i>51</i>
<i>Proximité avec les services prescripteurs</i>	<i>52</i>
<i>Professionnalisation des agents.....</i>	<i>52</i>
<i>Gains de productivité à attendre.....</i>	<i>52</i>
2.3.2. Aspects relatifs à la conduite du changement.....	52
<i>Mobilité ou reconversion des agents des CSP</i>	<i>53</i>
<i>Recrutement et attractivité des postes.....</i>	<i>53</i>
<i>Maintien des compétences et formation.....</i>	<i>54</i>
<i>Difficultés immobilières</i>	<i>54</i>
2.3.3. Analyse par scénario.....	55
<i>Le statu quo doit être écarté.....</i>	<i>55</i>
<i>La constitution de CSP interministériels nécessiterait du temps</i>	<i>55</i>
<i>Le scénario de régionalisation des CSP des préfetures serait viable et positif en termes d'impact mais ne pourrait logiquement être qu'une étape.....</i>	<i>56</i>
<i>Le scénario zonal sans services facturiers présenterait plusieurs inconvénients</i>	<i>56</i>
<i>Le passage en mode service facturier présenterait des avantages en termes d'impact mais poserait une question de taille critique pour les CSP « amont »</i>	<i>57</i>
CONCLUSION	61
RELEVÉ DE PROPOSITIONS	63
ANNEXES.....	67
LISTE DES ANNEXES	69
Annexe n° 1 - Lettre de mission.....	71
Annexe n° 2 - Personnes rencontrées.....	75

Annexe n° 3 - Synthèse des réponses littérales au questionnaire de la mission	87
Annexe n° 4 - Présentation des données recueillies par le questionnaire de la mission	111
Annexe n° 5 - Plates-formes Chorus : organisation territoriale cible et organisation actuelle des préfectures.....	115
Annexe n° 6 - Performance des plates-formes Chorus des préfectures de métropole hors Corse	127
Annexe n° 7 - Liste des acronymes et des sigles	139

INTRODUCTION

Par lettre en date du 15 avril 2012 (cf. annexe n° 1), le directeur du cabinet du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration a confié à l'inspection générale de l'administration (IGA) une mission d'évaluation des fonctions de gestion financière du ministère, hors administration centrale.

Cette mission a été confirmée depuis par les cabinets des nouveaux ministres concernés (intérieur et outre-mer).

La lettre de mission demande à l'IGA d'établir un bilan de la mise en place des centres de services partagés (CSP) Chorus sur le périmètre des programmes LOLF du ministère et de proposer les évolutions souhaitables dans la double perspective de la fiabilité comptable et de la performance du pilotage de l'exécution de la dépense.

La mission porte sur trois ensembles présentant des caractéristiques différentes :

- *les préfectures de métropole, dont les CSP sont départementaux, pluri-départementaux ou régionaux ;*
- *les préfectures ou hauts-commissariats outre-mer, dont les CSP sont déjà « régionaux » et interministériels ;*
- *les services de la police et de la gendarmerie nationales, qui ont positionné leurs CSP au niveau zonal.*

Dans un premier temps, la mission a conduit des entretiens en administration centrale¹. Parallèlement, elle a élaboré un questionnaire qui a été adressé à tous les préfets le 15 juin.

Parmi les trois ensembles étudiés, celui des préfectures de métropole est marqué par la plus grande diversité d'organisation, à mettre en perspective avec la trajectoire définie par les instructions du Premier ministre de 2009².

Conscients que les échéances de la première phase fixée dans cette instruction approchent, plusieurs préfets de région ont lancé des réflexions en vue d'une régionalisation de leurs centres de services partagés, certains depuis quelques mois (Bourgogne), d'autres plus récemment (Champagne-Ardenne, Aquitaine, Rhône-Alpes, Ile-de-France).

Pour ces raisons, la mission a décidé de travailler en priorité sur les préfectures de métropole (hors Corse). Le présent rapport retrace ses constats sur cet ensemble, ainsi que les propositions qui en découlent. Ces analyses et recommandations sont fondées sur :

- *l'exploitation des réponses au questionnaire de la mission, sachant que tous les CSP (70) lui ont adressé une contribution même si certains n'ont pas répondu à toutes les questions. Ces réponses sont synthétisées dans les annexes n° 3 et 4 ;*

¹ Au ministère de l'intérieur : secrétariat général (DEPAFI, DMAT, DRH), DRCPN, DGGN. Au ministère des outre-mer : DéGéOM. La mission a également rencontré le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, ainsi que le directeur, adjoint au secrétaire général du Gouvernement en charge notamment du pilotage des directions départementales interministérielles.

² Instructions n° 5397/SG du 1^{er} juillet 2009 et n° 5413/SG du 8 septembre 2009.

- *les enseignements des déplacements de la mission dans six préfectures. Les sites ont été choisis de manière à couvrir toutes les configurations existantes : deux plates-formes régionalisées (Franche-Comté et Poitou-Charentes), une plate-forme pluri-départementale (Aube - Haute-Marne), une plate-forme départementale située en chef-lieu de région (Loiret), une plate-forme départementale hors chef-lieu de région (Eure-et-Loir) et une plate-forme départementale d'Ile-de-France (Paris). A l'occasion de ces déplacements, la mission a rencontré les préfets ou secrétaires généraux, les responsables et les agents des CSP, ainsi que les autres acteurs de la chaîne de la dépense (services prescripteurs, comptables publics, contrôleurs de gestion dans certains cas). Elle a consulté des dossiers pour préciser certaines de ses appréciations ;*
- *les contacts téléphoniques pris à titre complémentaire avec la majorité des responsables de CSP pour obtenir des précisions sur leurs réponses écrites ;*
- *les réunions de travail de la mission en administration centrale, notamment avec les équipes de la DEPAFI et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel.*

La liste des personnes rencontrées par la mission figure en annexe n°2.

* *

*

L'analyse de l'organisation et du fonctionnement de la fonction financière des préfectures de métropole hors Corse met en lumière deux points clefs :

- *aujourd'hui, le dispositif fonctionne mais il importe de faire un saut qualitatif en matière de pilotage budgétaire et de qualité comptable ;*
- *le ministère de l'intérieur doit rapidement faire évoluer la carte des centres de services partagés des préfectures, en retenant une maille au moins régionale.*

1 - APRES UNE PHASE DE DEPLOIEMENT DIFFICILE, LE DISPOSITIF FINANCIER DES PREFECTURES FONCTIONNE MAIS LE PILOTAGE BUDGETAIRE ET LA QUALITE COMPTABLE DEMEURENT TRES PERFECTIBLES

1.1. LA MISE EN PLACE DE CHORUS A NECESSITE DES EFFORTS IMPORTANTS DANS LES PREFECTURES

En dehors des régions pilotes (Haute-Normandie, Pays de la Loire) qui ont expérimenté Chorus sur le périmètre du programme 108 « Administration territoriale » dès 2009, la bascule sous Chorus s'est opérée en trois vagues pour les préfetures de métropole :

- début 2010 : programme 108, devenu ensuite le programme 307 ;
- mi-2010 : programmes 216 « conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur » et 232 « vie politique, culturelle et associative » ;
- début 2011 : tous les autres programmes relevant du ministère de l'intérieur ou d'autres ministères mais gérés localement par les préfetures.

La troisième vague a représenté une vingtaine de programmes pour les préfetures de région³. L'importance des opérations à réaliser a entraîné des perturbations dans la chaîne de la dépense, notamment en 2011 dans les préfetures.

Ces difficultés, qui se sont traduites par un allongement sensible des délais de paiement, se sont résorbées en fin d'exercice grâce à une mobilisation remarquable des gestionnaires, soucieux à la fois de mettre le moins possible en difficulté les fournisseurs de l'Etat et d'assurer à ce dernier un taux correct de consommation de ses crédits.

Les changements à conduire étaient pourtant majeurs pour les préfetures. Il s'agissait non seulement de revoir leur organisation, de créer et de faire monter en compétence des services nouveaux, les centres de services partagés (1.1.1), mais aussi de s'approprier un nouvel outil de gestion, Chorus, aux performances encore non stabilisées (1.1.2) et, enfin d'adapter l'ensemble de leurs processus budgétaires et comptables (1.1.3).

1.1.1. La constitution des centres de services partagés

Premier volet du changement, la création de plates-formes spécialisées dans le traitement des actes de gestion dans Chorus a été décidée au plan interministériel à l'issue de travaux de réingénierie des processus financiers conduits dans la perspective du déploiement de la nouvelle application budgétaire et comptable de l'Etat.

Cette création devait permettre de professionnaliser les équipes dans l'utilisation d'un outil à la fois puissant et complexe, tout en recentrant les autres acteurs de la chaîne de la dépense sur leur valeur ajoutée propre (pilotage budgétaire, décision d'engagement, constatation du service fait...). Elle visait aussi à limiter le nombre de licences à acquérir.

³ Selon les réponses au questionnaire de la mission, les préfetures de métropole hors Corse sont gestionnaires de crédits provenant de 16 à 25 programmes.

En 2009, dans un cadre interministériel fixant une cible à moyen terme au moins régionale, le ministère de l'intérieur a fait le choix, pour les préfetures de métropole, de constituer des centres de services partagés majoritairement départementaux. Ce choix était cohérent avec les positions qu'il défendait dans le cadre des discussions sur la réforme de l'administration territoriale.

Des délais contraints

La mise en place des CSP s'est réalisée dans des délais courts, les échanges entre l'administration centrale et les préfetures sur le périmètre géographique et le calibrage des effectifs ayant eu lieu entre février et avril 2009, pour une entrée en service au 2 janvier 2010, avec une période de formation à prévoir dans l'intervalle, avant le déploiement de Chorus.

Des équipes constituées essentiellement par mutations internes

Le choix d'une organisation souvent départementale a sans doute facilité le respect des délais et la conduite du changement, tant sous l'angle de la gestion des ressources humaines que sous l'angle immobilier. Les équipes ont pu être constituées à 86% par redéploiements locaux, d'après les réponses au questionnaire de la mission.

Tableau n° 1
Modalités d'affectation des agents des CSP des préfetures
(Métropole hors Corse)

Origine des agents des CSP	Redéploiement sur place	Mutation	Concours	Détachement /PNA	MAD	Autres
Nb d'agents (ETP) au 1^{er} janvier 2010	531,0	22,7	15,8	21,0	1,0	22,8
%	86%	4%	3%	3%	0%	4%

Source : mission, sur la base des réponses des préfetures à son questionnaire.

Commentaires : données issues des réponses de 69 des 70 CSP (taux de réponse 98,6%). La catégorie « autres » correspond à des recrutements sans concours (4 cas), des changements de statut (1 cas d'un agent SIDSIC) et à des réintégrations suite à détachement.

Une partie importante des mutations internes a été le fait d'agents qui étaient en poste dans le bureau du budget ou le bureau des finances de l'Etat de la préfecture. Les agents non issus de ces bureaux, en particulier dans les CSP pluri-départementaux ou régionaux qui avaient besoin d'effectifs plus importants, sont venus d'horizons divers : fonctions de guichet (cartes grises, étrangers), bureau en charge des achats et de la logistique, standard, bureau de la formation, SGAR, cabinet du préfet, sous-préfecture...

Trois profils principaux se dégagent : des agents travaillant déjà dans la fonction financière et souhaitant y rester, des agents sans connaissance financière particulière mais à la recherche d'une diversification professionnelle, souvent attirés par la dimension « projet » de la mise en place de Chorus, enfin des agents dont les fonctions précédentes évoluaient dans des conditions qui les incitaient à changer de secteur d'activité.

Des difficultés de recrutement n'ont été relevées que dans quelques CSP. Elles sont imputées à la nature financière des fonctions à exercer et à la crainte de la constitution d' « usines à saisie ».

Les trois CSP régionaux (Haute-Normandie, Franche-Comté et Poitou-Charentes) ont pu être mis en place dans les mêmes délais que les autres. Ils se sont néanmoins heurtés à des difficultés de recrutement spécifiques, en particulier le faible nombre d'agents volontaires pour effectuer une mobilité géographique au chef-lieu de région. Aussi ces CSP ont-ils dû recourir à davantage de recrutements sur concours : les CSP de Franche-Comté et de Poitou-Charentes réunissent à eux seuls plus de la moitié des 15,8 ETPT issus de recrutements sur concours identifiés à partir des données du questionnaire⁴.

Près de 700 agents dans les plates-formes Chorus

Au 1^{er} janvier 2012, les CSP des préfectures métropolitaines hors Corse rassemblaient **623,5 ETP**.

Tableau n° 2
Effectifs des CSP des préfectures au 1^{er} janvier 2012 (métropole hors Corse)

	A	B	C	Total
ETP au 01/01/12	49,0	142,4	432,1	623,5
	8%	23%	69%	100%

Source : mission, sur la base des réponses des préfectures à son questionnaire (cf. annexe n° 4).

Commentaire : 100% de réponses à cette question. Un travail d'harmonisation a été effectué après réception des réponses, par des contacts téléphoniques avec les responsables de CSP. Les données restent partiellement hétérogènes en raison des différences de périmètres fonctionnels entre CSP.

Ces effectifs représentent **700 agents physiques**⁵, dont les deux tiers assurent des fonctions de gestionnaire d'engagements juridiques, de demandes de paiement ou de recettes et près de 30% des fonctions de valideur.

Tableau n° 3
Répartition des effectifs des CSP des préfectures par fonction
au 1^{er} janvier 2012 (métropole hors Corse)

Gestionnaires (GEJ, GDP, GDR)	Valideurs (REJ, RDP, RDR)	Autres	Total
470	199	31	700
67,2%	28,4%	4,4%	100%

Source : mission, sur la base des réponses des préfectures à son questionnaire.

Commentaire : 100% de réponses à cette question. La catégorie « autres » rassemble en particulier les responsables de plate-forme qui n'ont pas de fonctions de valideur, mais par exemple des fonctions de pilotage RUO et/ou RBOP ou encore le rôle « préfet » dans Chorus. Ces agents peuvent également exercer des fonctions de suppléants de gestionnaires ou plus souvent de valideurs.

⁴ La Haute-Normandie est parvenue à pourvoir tous ses postes sans recours à la voie du concours, ce qui s'explique en partie par le fait qu'elle était région expérimentatrice (antériorité de l'entrée dans le projet, dynamique positive...).

⁵ Chiffre déduit des grilles de fonction des agents renvoyés par les CSP dans le cadre du questionnaire adressé par la mission.

Des fonctions variables d'un CSP à l'autre et encore évolutives

Précises sur certains points (maille géographique minimale à terme, calendrier et trajectoire), les instructions interministérielles de 2009 précitées l'étaient moins en ce qui concerne les missions des centres de services partagés. Elles précisait simplement que les CSP devaient être « *de même nature, exercer des fonctions comparables et être aptes à la création, par transfert d'une partie de leurs activités, de services facturiers interministériels* »⁶.

Il en résulte des choix différents d'une préfecture à l'autre : certes, tous les CSP sont impliqués de la même façon dans l'exécution de la dépense, avec trois fonctions clefs en cours de gestion (saisie des engagements juridiques, des services faits et des demandes de paiement) et un rôle central dans les travaux de fin de gestion.

En revanche, l'articulation avec les fonctions de pilote budgétaire - responsable de budget opérationnel de programme (RBOP) ou d'unité opérationnelle (RUO) - est variable. Il en va de même de l'articulation avec les rôles d'approvisionneur, de correspondant Némoto, de « préfet » dans l'outil Chorus, de référent du contrôle interne comptable ou encore de contrôleur de gestion. Dans certains cas, tout ou partie de ces fonctions sont tenues par le responsable du CSP, son adjoint ou l'un de ses agents expérimentés. Ailleurs, le CSP est centré sur des fonctions d'exécution comptable.

Même dans le domaine strictement comptable, les fonctions des CSP ne sont pas encore stabilisées. Si la responsabilité de la tenue des comptabilités auxiliaires d'immobilisations (rôle de « RCAI ») est toujours rattachée à la plate-forme Chorus, il est rare en revanche que le correspondant immobilier (RE-FX) le soit.

Si ces deux fonctions représentent des charges faibles et stables, il n'en va pas de même des recettes non fiscales, dont le traitement est actuellement transféré aux CSP, au coup par coup, par les directions territoriales des finances publiques. A la mi-2012, les recettes des régies venaient d'être basculées sur les plates-formes Chorus des préfectures. La bascule de la gestion des indus sur rémunération était prévue.

Le secteur des recettes constitue ainsi, pour les CSP, une charge croissante et une zone d'instabilité fonctionnelle, dans laquelle ils éprouvent d'autant plus de difficultés que les formations ont pu intervenir trop précocement et que les informations diffusées sont perçues comme tardives et lacunaires.

1.1.2. La prise en main d'un outil aux performances non stabilisées

Deuxième volet du changement, les CSP ont dû apprendre à travailler sur un outil nouveau, partagé entre tous les acteurs de la chaîne budgétaire et comptable de l'Etat.

Des difficultés classiques au démarrage

Si les expérimentations conduites en 2009 ont permis de mettre au jour des difficultés de paramétrage, d'application des modes opératoires ou de prise en main du logiciel, elles n'ont pas suffi pour éviter des difficultés de démarrage classiques pour un projet informatique de l'ampleur de Chorus : déconnexions intempestives, lenteur de l'application surtout à certaines heures de la journée, reprise des données défaillante, pertes d'informations inexplicables...

⁶ Instruction n° 5397-SG du Premier ministre du 1^{er} juillet 2009.

La situation a été particulièrement délicate en fin de gestion en raison du nombre élevé d'opérations à réaliser par les CSP. En 2010, ces derniers travaillaient à la fois sous Chorus, pour les programmes déjà basculés, et sous l'ancienne application NDL. La fin de l'exercice s'est révélée difficile avec la concomitance des travaux de fin de gestion et la réalisation des travaux préparatoires à la « bascule » du 1^{er} janvier 2011.

Le déroulement de la gestion 2012 tend à montrer que ces difficultés initiales, si elles ont duré longtemps, sont désormais surmontées.

Reste, en revanche, une insatisfaction assez partagée sur la maniabilité et l'adéquation des restitutions aux besoins des différents acteurs. Chorus a été présenté comme un outil puissant, offrant des possibilités de restitution riches. Ces points ne sont pas contestés mais les utilisateurs continuent à penser que certaines restitutions ne sont pas fiables et, par ailleurs, se plaignent du nombre de retraitements nécessaires pour obtenir des états qui leur soient utiles (cf. partie 1.2.3).

Un accompagnement axé sur la formation et l'appui aux utilisateurs

L'accompagnement des préfectures a consisté d'abord en un programme important de formation, à destination de relais locaux (formateurs internes occasionnels et correspondants Chorus applicatifs), des agents des plates-formes et d'autres acteurs de la chaîne financière (services prescripteurs, responsables d'unité opérationnelle...).

Les agents des CSP ont bénéficié d'abord de formations aux processus, destinées à leur expliquer les bases de la nouvelle organisation financière de l'Etat et la place de Chorus dans le dispositif. Ensuite, ils ont été formés au processus dépense et, suivant leurs fonctions à venir, à d'autres aspects (notamment les restitutions ou, plus tard, les recettes).

La masse des informations reçues en peu de temps a conduit les agents à opérer un tri involontaire, à visée immédiatement opérationnelle. Les objectifs premiers étant d'arriver à engager les crédits et à payer les fournisseurs, ils se sont concentrés en priorité sur les transactions de dépense. Ils n'ont pas toujours assimilé le contexte présenté dans les formations aux processus et ont largement oublié le contenu et le maniement des restitutions.

A ces formations se sont ajoutées des prestations d'appui aux utilisateurs, assurées par la société LOGICA au début du déploiement de Chorus et, dans une moindre mesure, par l'agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE). Sur plus longue période, le soutien métier apporté par la mission Chorus de la DEPAFI a été apprécié par les services locaux.

L'accès à la formation dans de bonnes conditions (délais, contenu) doit rester un point d'attention. Dans leurs réponses au questionnaire de la mission, plusieurs préfectures signalent qu'aujourd'hui, il n'est pas rare qu'un nouvel arrivant en plate-forme doive attendre plusieurs mois avant d'obtenir sa formation initiale.

Enfin, dans l'ensemble, les préfectures ne font pas état d'un accompagnement spécifique sur le plan des ressources humaines : la NBI ne paraît pas avoir été utilisée ; dans certaines préfectures, la réserve de performance a été mobilisée la première voire la deuxième année pour valoriser les efforts fournis par les agents pendant la phase de déploiement de Chorus et de montée en puissance des CSP, mais pour des montants très inférieurs, d'après les agents concernés, à ceux dont bénéficiaient dans le même temps leurs collègues d'autres ministères.

1.1.3. L'application des nouveaux processus budgétaires et comptables

Troisième volet des évolutions à conduire, les préfectures ont dû revoir l'ensemble de leurs processus budgétaires et comptables, afin de les mettre en conformité avec les cibles définies par la réingénierie réalisée sous l'égide de la direction générale de la modernisation de l'Etat.

Indépendamment du nécessaire temps de montée en compétence des plates-formes Chorus, la nouvelle organisation issue de cette réingénierie a été à l'origine de difficultés pour les autres services des préfectures, dans leurs fonctions de pilote budgétaire ou de service prescripteur.

Au plan budgétaire, certains responsables d'unité opérationnelle, particulièrement ceux qui étaient situés en dehors des CSP, peinent à assurer leur fonction de pilotage faute d'une maîtrise suffisante de l'application et faute de trouver des restitutions adaptées à leurs besoins. Ils sont d'autant moins encouragés à progresser dans l'utilisation de Chorus que, les processus cibles n'étant pas respectés, les données comptables enregistrées dans l'outil sont incomplètes à tout instant.

Des services prescripteurs qui peinent à s'approprier les nouveaux processus

Par ailleurs, les réponses au questionnaire de la mission font apparaître les difficultés des services prescripteurs à anticiper l'impact de la nouvelle organisation sur leurs modes de fonctionnement, à entrer dans la nouvelle logique budgétaire et comptable portée par la LOLF et à tirer profit du passage à un outil de gestion à la fois plus complet et plus puissant :

- un frein culturel à l'assimilation des nouvelles exigences induites par la LOLF et traduites dans Chorus. Les agents habitués aux anciennes applications NDL/Gibus expriment souvent une préférence nette, voire une nostalgie, pour ces dernières. Le concept de comptabilité des engagements est mal compris. Pour beaucoup de services prescripteurs, le pilotage par les crédits de paiement demeure la référence ;
- une mauvaise compréhension des nouveaux processus, vécus par de nombreux services prescripteurs comme source de complexité et de travail supplémentaire (passage par Némio, imputations comptables et analytiques plus complètes que dans NDL), ainsi que de délais accrus dans le traitement des commandes (délais de transmission entre Némio et Chorus, nécessité d'obtenir la validation du CSP)⁷;
- des difficultés de maîtrise de l'outil Némio, interface avec le CSP, qui touchent principalement les services prescripteurs occasionnels ou qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour affecter un agent à temps complet sur la gestion (à l'exemple des sous-préfectures).

Némio est une application développée par la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) du ministère, à destination des services prescripteurs. Ils y saisissent leurs expressions de besoins qui basculent automatiquement dans Chorus où elles prennent le statut de demandes d'achat, avant d'être enrichies en engagements juridiques par le CSP. Némio permet également de saisir les éléments de constatation du service fait. L'application comprend des restitutions leur permettant de suivre leurs dossiers, y compris pour des dépenses non initiées dans Némio. De l'avis des utilisateurs, Némio est un outil bien conçu et convivial (durée de formation : une-demi journée). Ses restitutions ont été progressivement enrichies. La faiblesse du dispositif réside dans le délai de bascule des informations vers Chorus : du jour au lendemain pour les données simples, mais parfois plusieurs jours pour des pièces jointes.

⁷ Cf. point 3.1. de l'annexe n°3.

Un succès encore mitigé des contrats de service

En avril 2012⁸, il a été demandé aux plates-formes de conclure des contrats de service avec chaque service prescripteur présentant un enjeu financier significatif. Cette définition presque contractuelle des relations entre deux services de l'Etat n'apparaît pas naturelle aux agents.

Le risque existe que ces contrats ne soient pas conclus ou qu'ils ne soient que des documents formels. Ce risque est certainement accru dans le cas des plates-formes de préfectures dans la mesure où elles sont largement ministérielles et départementales, ce qui signifie qu'elles relèvent de la même autorité hiérarchique (le préfet) que leurs services prescripteurs.

De fait, les déplacements de la mission et les réponses au questionnaire illustrent le scepticisme des services sur l'utilité de cet instrument qui n'a pas de portée juridique contraignante. Certaines préfectures ont fait le choix, pour cette raison, de ne pas l'utiliser.

Son intérêt reste pourtant réel s'il définit de manière concrète les processus entre les différents intervenants (à titre d'exemple, une liste limitative des cas d'urgence autorisant une commande hors Nemo ou bien les types de dépenses pour lesquelles la plate-forme transmet une copie de la facture aux prescripteurs) et contribue à impliquer la hiérarchie qui en est signataire. Au-delà de son élaboration et de sa signature, il importe également de s'assurer du respect des termes du contrat de service tant par le CSP que par les services prescripteurs. Cette mission paraît revenir naturellement aux secrétaires généraux, seuls (en dehors des préfets, bien sûr) en position d'arbitrer en cas de conflits entre les services sur des questions budgétaires ou comptables.

1.2. AUJOURD'HUI, LES OPERATIONS RELEVANT DES PREFECTURES S'EXECUTENT MAIS LE PILOTAGE BUDGETAIRE ET LA QUALITE COMPTABLE DOIVENT PROGRESSER

L'appréciation de la qualité et de la productivité de la fonction financière des préfectures de métropole hors Corse dépend du point de vue que l'on adopte. Il est indéniable que la chaîne budgétaire et comptable fonctionne : les indicateurs d'activité sont globalement plutôt favorables et les directeurs régionaux des finances publiques rencontrés n'ont pas fait part à la mission de préoccupations majeures sur le bloc de dépenses relevant des préfectures (1.2.1).

En revanche, les économies en effectifs attendues de la mise en œuvre de Chorus sur l'ensemble de la fonction financière sont, à ce jour, difficiles à mesurer (1.2.2). Par ailleurs, le pilotage budgétaire paraît encore perfectible (1.2.3). Enfin, il reste encore beaucoup à faire pour améliorer la qualité comptable, l'essentiel des efforts à consentir concernant désormais les services prescripteurs (1.2.4).

1.2.1. Des indicateurs d'activité positifs, mais à relativiser

Les principaux indicateurs d'activité des CSP suivis par l'administration centrale du ministère de l'intérieur sont bien orientés. Ils reflètent le sentiment prédominant selon lequel le cap le plus difficile a été franchi et l'exercice 2012 marque l'entrée dans un régime de croisière :

- les taux de consommation sur le programme de fonctionnement des préfectures sont considérés comme satisfaisants⁹ ;

⁸ Instruction SG n° 12-404 du 25 avril 2012 relative à l'amélioration de la qualité d'exécution des dépenses du ministère.

- les taux de rejet comptable sont faibles, inférieurs à 2% sauf exceptions¹⁰. Les échanges de la mission avec le CBCM du ministère et les comptables assignataires des plates-formes visitées ont permis de constater que, globalement, CSP et comptables travaillent en bonne intelligence : les comptables contactent fréquemment les plates-formes en cas de difficultés sur un dossier pour prévenir le rejet ; les plates-formes consultent les comptables sur les opérations les plus techniques (marchés publics, recettes) préalablement à leur réalisation ;
- le délai global de paiement s'établissait à 22 jours sur les neuf premiers mois de l'année 2012¹¹ (en amélioration par rapport à la même période en 2011) ;
- la productivité, mesurée en nombre d'actes par gestionnaire, atteint le ratio fixé lors de la RGPP : pour 2011, sur l'ensemble des préfectures métropolitaines hors Corse, avec les conventions détaillées ci-dessous, elle s'établit à 3 010 actes par agent, sachant que ce chiffre comporte un biais minorant, dans la mesure où les gestionnaires n'interviennent pas sur le seul processus de la dépense.

Conventions adoptées par la mission pour apprécier la productivité des plates-formes par rapport à la cible RGPP :

La référence adoptée lors de la RGPP était de 3000 actes (engagement juridique, service fait ou demande de paiement) par gestionnaire (en ETPT).

La difficulté du calcul tient au fait que le nombre de gestionnaires en ETPT n'est pas connu : les effectifs recensés par l'administration centrale (DMAT) sont globaux (les gestionnaires ne sont pas distingués des autres agents des CSP) et ils sont décomptés en « ETPO », ce qui signifie que les périodes non travaillées sur Chorus (formations, arrêts maladie,...) sont soustraites.

Pour obtenir un résultat comparable avec la référence de la RGPP, la mission a retenu les deux conventions suivantes, appliquées aux réponses à son questionnaire :

- 1) L'effectif de gestionnaires des CSP est déduit de l'effectif total par application à ce dernier du ratio nombre de gestionnaires / effectif total déduit du recensement des agents physiques par fonction ;
- 2) L'effectif total des CSP, recensé au 1^{er} janvier 2012 (ETP), est considéré constant sur l'année (soit ETP = ETPT).

Ces indicateurs d'activité sont néanmoins sujets à caution, soit pour des questions de qualité des données (tendance à enregistrer les factures à leur arrivée sur la plate-forme et non à la préfecture, ce qui améliore artificiellement le délai global de paiement...), soit pour des questions, peu documentées, relatives à la fiabilité des traitements¹² (ce qui fragilise l'indicateur de productivité).

La pertinence même de ce dernier indicateur est discutable car il est calculé sur tous les actes des plates-formes¹³, c'est-à-dire les dépenses sur marchés mais aussi, entre autres, les subventions versées aux collectivités territoriales, actes pour lesquels les délais de paiement sont généralement bas, ce qui contribue à améliorer l'indicateur global. L'examen plus poussé des délais de paiement sur la commande publique (*cf. infra*) conduit à relativiser le jugement positif porté sur la base de cet indicateur.

⁹ Cf. note SG n°12325 du 30 mars 2012

¹⁰ Source : CBCM et réponses au questionnaire (point 2.2.1 de l'annexe n°3).

¹¹ Source : DEPAFI, tableau de bord Chorus, septembre 2012.

¹² La DEPAFI exprime des incertitudes sur le calcul du nombre d'actes par plate-forme. Par ailleurs, certains CSP constatent des différences entre les chiffres calculés par des restitutions locales et ceux fournis par la DEPAFI. Il existe aussi des différences entre ces derniers et ceux détenus par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

¹³ Les avances aux collectivités territoriales du programme 833 ne sont toutefois pas prises en compte.

1.2.2. Des gains de productivité difficiles à mesurer sur l'ensemble de la fonction financière

L'effectif des plates-formes Chorus est sensiblement inférieur à l'effectif cible affiché en 2009 par la DEPAFI (983 licences). En première analyse, il est assez proche des premières estimations dressées par la mission RGPP de préfiguration du déploiement de Chorus¹⁴. Cette mission prévoyait la possibilité d'un passage des CSP métropolitains de 935 à 728,5 ETP à la faveur de leur montée en puissance. Hors Corse, la cible était de 720,7 ETP. Aujourd'hui, les effectifs physiques dans ces CSP s'établissent à 700.

Pour autant, il est difficile de conclure sur les gains en effectifs réalisés sur l'ensemble de la fonction financière à la faveur de la mise en place des CSP, dans la mesure où ces derniers n'assument qu'une partie de cette fonction dans les préfetures.

La reconstitution des effectifs qui effectuaient des tâches financières avant le déploiement de Chorus est aujourd'hui impossible, d'autant qu'il s'agissait déjà de fractions d'ETP. Cette estimation est également délicate s'agissant de la situation actuelle, tant le poids relatif aux tâches de dépense varie d'un service à l'autre.

L'examen de quelques situations locales ne met pas en évidence des gains d'effectifs significatifs¹⁵. Au moins trois facteurs se conjuguent pour expliquer ce résultat :

- l'accroissement des tâches comptables lié aux exigences de la LOLF (comptabilité à trois dimensions, qualité vérifiée par la soumission des comptes à certification). Il en résulte un alourdissement pour les services prescripteurs, qui découle en partie de l'instauration d'une comptabilité en droits constatés qui les intègre dans la chaîne comptable. Si économies en emplois il y a, elles devraient plutôt être enregistrées dans les services des comptables¹⁶ ;
- les performances initiales de Chorus, non stabilisées, qui ont induit un défaut de confiance à l'égard de l'outil. Sa complexité a rendu difficile sa maîtrise par les services. Les deux éléments, combinés, ont conduit la plupart des préfetures à maintenir un double suivi budgétaire sous tableur, ainsi que des flux papier parallèles aux flux informatiques (*cf. infra*) ;
- la transition vers la nouvelle organisation, qui a également pu s'accompagner de sureffectifs temporaires. Dans les préfetures non dotées d'un CSP, des bureaux budgétaires ont été maintenus, ce qui est logique (fonction de RUO), mais parfois avec des effectifs pratiquement inchangés par rapport à la situation antérieure à Chorus, ce qui l'est moins. Ces structures tendent à investir des tâches dont l'utilité mériterait discussion (interlocuteur unique du CSP pour le compte de la préfeture ; plate-forme centralisée de saisie sous Nemo).

¹⁴ Voir annexe 5.

¹⁵ C'est-à-dire des effectifs qui se consacrent aux quatre fonctions suivantes : pilotage, budget (programmation, allocation des crédits, suivi), comptabilité de l'ordonnateur, contrôle de gestion (analyse de la performance et des coûts).

¹⁶ Point mis en exergue dès le rapport de novembre 2006 de l'IGF sur les procédures budgétaires et comptables et les perspectives de retour sur investissement du projet Chorus (p. 20 – bilan chiffré des gains « mécaniques »).

La stabilisation de l'activité des CSP et leur montée en compétence permettent toutefois d'envisager une rationalisation de la fonction finances. D'ores et déjà, dans plusieurs plateformes, les effectifs sont en réduction car la maîtrise croissante de l'outil permet d'absorber la charge de travail avec moins d'agents¹⁷. Le même travail de rationalisation devrait être conduit dans les bureaux budgétaires et dans les services prescripteurs.

1.2.3. Le pilotage budgétaire

Pour des raisons multiples, Chorus n'est jusqu'à présent pas devenu l'outil de pilotage budgétaire des préfectures. La première série de raisons a trait à la perception des restitutions :

- une certaine défiance persiste par rapport à leur fiabilité, sans analyse fine des parts imputables respectivement à la mauvaise qualité de certaines données saisies par les services (non respect des processus cibles, cf. partie 1.2.4) et aux défauts des traitements opérés par l'application. Lors de ses déplacements, la mission a constaté qu'à l'exception d'un CSP, les services les plus critiques sur les restitutions étaient des services prescripteurs non dotés de licences Chorus. Le souvenir des difficultés des premiers mois, mais aussi les réticences à entrer dans la nouvelle culture budgétaire et comptable, constituent des freins à l'appropriation, nécessaire aujourd'hui, des possibilités offertes par Chorus et NémO dans ce domaine ;
- le nombre de personnes formées aux restitutions et ayant eu l'occasion de les pratiquer assez est faible : certes, des formations ont été dispensées avant la bascule mais leur contenu a été largement oublié, soit parce que les agents étaient absorbés dans les premiers mois par l'exécution de la dépense, soit parce qu'ils ne se sont pas beaucoup servi du socle initial de restitutions. Ils n'ont pas non plus été formés aux nouvelles restitutions qui sont venues enrichir progressivement l'infocentre.

Ces deux raisons expliquent pour partie le scepticisme du corps préfectoral quant aux possibilités d'un pilotage budgétaire grâce à Chorus. Elles mettent aussi en lumière un besoin majeur de formation aux restitutions des gestionnaires des préfectures et, notamment, des cadres et des agents en charge du pilotage budgétaire pour le compte des préfets. Cette formation doit aller au-delà de l'action régulière de familiarisation des utilisateurs avec les restitutions Chorus menée par la DEPAFI par l'intermédiaire de sa « lettre Chorus », au demeurant appréciée par les préfectures.

La deuxième série de raisons est d'ordre technique :

- il existe deux types de restitutions Chorus : celles du « cœur » et celles de l'infocentre. Les premières utilisent les données entrées dans l'application en temps réel. Les secondes utilisent des données actualisées par traitement nocturne. Deux restitutions éditées au même moment peuvent donc fournir des résultats différents, l'une avec des données arrêtées au jour J et l'autre, au jour J-1 ;
- les paramétrages possibles des restitutions sont multiples, ce qui accroît les risques d'erreurs, surtout lorsqu'on les utilise peu.

¹⁷ Voir point 1.3.4 de l'annexe n°3.

A titre d'exemple, pour calculer un disponible en crédits de paiement, si on ne soustrait de la ressource que la colonne « consommation de crédits », on omet l'ensemble des dossiers en transit entre le CSP et le comptable (« CP préenregistrés »), ainsi que les dossiers sortis de chez le comptable et en attente de paiement par la Banque de France (« CP facturés »). Ces deux colonnes n'étant pas affichées par défaut dans certaines restitutions, il importe de penser à les demander lors du lancement de la restitution pour connaître le disponible réel, notamment en fin de gestion.

- de nouvelles restitutions sont ajoutées par l'AIFE progressivement. Chacune doit faire l'objet de tests (robustesse, fiabilité...). Les utilisateurs peuvent en tirer la conclusion que les restitutions ne doivent être utilisées qu'avec circonspection.

La troisième série de raisons a trait à l'organisation et au fonctionnement des services du ministère de l'intérieur : non seulement, lors des travaux préparatoires au déploiement de Chorus, il a été l'un des ministères à exprimer un besoin de suivi à une maille plus fine que l'unité opérationnelle, mais en outre les préfectures procèdent à une programmation très détaillée, souvent par centre de coûts et par activité.

Il en découle un besoin de restitutions à la fois particulièrement fines (par centre de coûts, par activité, par compte PCE) et susceptibles d'être agrégées suivant différentes combinaisons possibles (par centre de coûts et par compte PCE, par centre de coût et par activité...). Le socle initial des restitutions Chorus n'offrait pas cette richesse de mailles et d'approches.

Pour répondre à ces besoins, la DEPAFI a développé en 2010 un outil permettant de récupérer et de traiter sous tableur les informations issues du journal des pièces Chorus. L'outil a été présenté dans deux « lettres Chorus »¹⁸. Les préfectures ont apprécié cet outil, dont l'élaboration traduisait une volonté réelle de prise en compte des attentes des utilisateurs. De nombreux CSP continuent à l'utiliser, alors même qu'il n'est plus maintenu, ce qui le rend désormais non fiable (notamment en AE). Aujourd'hui, la DEPAFI indique que la restitution INF-BUD40 couvre les mêmes besoins.

La méconnaissance par certaines préfectures des possibilités offertes par les restitutions de l'infocentre souligne l'urgence du chantier de formation évoqué plus haut. Par ailleurs, un séminaire entre la DEPAFI et les préfectures pourrait permettre d'établir un diagnostic partagé sur les besoins d'amélioration de ces restitutions et de formuler des demandes auprès de l'AIFE.

A titre d'exemple, plusieurs préfectures signalent des limites à la restitution INF-BUD 40 : non prise en compte des réservations de crédits, difficultés de suivi des engagements juridiques pluriannuels (non différenciation des retraits d'AE sur engagements antérieurs ou sur engagements de l'année en cours, non différenciation des consommations de CP sur engagements antérieurs ou sur engagements de l'année en cours...).

En ce qui concerne les services prescripteurs, l'outil NémO intègre des restitutions permettant de suivre la consommation des AE et des CP, y compris pour les consommations d'AE n'ayant pas été initiées dans NémO.

¹⁸ 17 septembre et 1^{er} octobre 2010.

Ces restitutions présentent un décalage temporel inévitable par rapport à la situation comptable réelle du fait des délais de bascule des données entre Chorus et NémO. Par ailleurs, les problèmes de fiabilité (non prise en compte des écritures correctives et des rétablissements de crédits) mentionnés par les services prescripteurs rencontrés par la mission mériteraient également un échange entre la DEPAFI et les préfetures, afin que ces dernières apprennent à mieux utiliser les restitutions NémO si le problème se situe de leur côté, ou que les corrections nécessaires soient apportées par l'administration centrale¹⁹.

Le suivi parallèle (multiple sur certains sites) des opérations sous tableur est une pratique commune, tant du côté des services prescripteurs que des agents des CSP, le tableur étant généralement rapproché du journal des pièces de Chorus pour vérification. Ceci alourdit le traitement de la dépense, sans fiabiliser le suivi budgétaire (le risque d'erreur humaine étant accru).

L'amélioration des restitutions Chorus et NémO et de leur maîtrise par les utilisateurs constitue ainsi non seulement un enjeu de pilotage budgétaire, mais aussi une condition de suppression de tâches sans valeur ajoutée.

La conduite rapide de ce chantier est d'autant plus souhaitable que la saisie dans Chorus d'une programmation budgétaire sur deux années sera obligatoire – au niveau des responsables de BOP - à compter de la gestion 2013²⁰ : il serait dommage que les préfetures ne tirent aucun profit de la mise en place de cette obligation supplémentaire, faute de capacité à exploiter leurs données de consommation.

Enfin, il est clair que la motivation des services prescripteurs à respecter les processus cibles serait plus grande s'ils percevaient un retour positif de leurs efforts, en termes de restitutions utiles à leur suivi infra-annuel.

1.2.4. Une qualité comptable à améliorer

Depuis l'entrée en vigueur complète de la LOLF, l'Etat affiche l'ambition de tenir une comptabilité plus développée et normalisée que par le passé (dimension patrimoniale notamment). La qualité comptable est devenue un enjeu clef pour tous les ministères : d'elle dépend la capacité des gestionnaires à disposer d'une vision fiable de leurs crédits disponibles et de leur consommation ; d'elle dépend également la certification des comptes de l'Etat par la Cour des comptes, élément important de la crédibilité financière de l'Etat français.

Les investigations de la mission confirment que les faiblesses relevées par la Cour des comptes dans son rapport public annuel pour 2011 persistent aujourd'hui. Ces faiblesses sont identifiées par la DEPAFI qui, à la lumière des résultats de ses propres contrôles, a adressé des instructions pour rappeler les processus cibles²¹ et améliorer les pratiques²². Les marges de progression concernent l'ensemble des étapes de la dépense.

¹⁹ Voir points 2.1.7 et 3.1 de l'annexe n°3

²⁰ Cf. circulaire de la direction du budget relative à la programmation budgétaire par activité du 21 octobre 2011.

²¹ Circulaire n°12-327 du 30 mars 2012 relative au rappel du processus d'exécution de la dépense en mode Chorus.

²² Circulaire n°12-404 du 25 avril 2012 précitée.

Au stade de l'engagement juridique : un taux élevé d'engagements de régularisation

La principale faiblesse observée réside dans les lacunes de l'enregistrement et du suivi des engagements : pour une part importante d'entre eux, la saisie dans l'outil intervient après passation de la commande auprès du fournisseur.

Ces pratiques présentent des risques pour le service prescripteur (non vérification de la disponibilité des crédits avant de passer la commande), pour le pilote budgétaire local (sous-estimation des consommations d'autorisations d'engagement, pouvant entraîner une sous-allocation infra-annuelle de crédits de paiement, sous-évaluation des restes à payer pouvant fausser la programmation de l'année suivante...) et au niveau national, la comptabilité des engagements du ministère étant faussée à chaque instant.

Le manque de fiabilité des données partagées dans l'outil de gestion commun entraîne une dégradation de la qualité du dialogue budgétaire à tous les niveaux, entre le responsable de programme et les responsables de BOP, entre ceux-ci et les responsables d'unité opérationnelle, entre ces derniers et les responsables de centre de coûts.

De nombreux services prescripteurs (voire même certains agents des CSP) n'ont pas conscience de ces risques, d'autant qu'ils ont souvent mis en place un suivi parallèle sur tableur (*cf. supra*). Ils se pensent donc à l'abri de toute surconsommation de crédits, alors que les saisies multiples sont sources d'erreurs et d'omissions, évitées seulement au prix d'opérations de vérification et de consolidation chronophages et à faible valeur ajoutée. En revanche, les contacts de la mission montrent que les responsables des CSP sont en général très sensibilisés sur ce sujet.

Les statistiques de l'AIFE, qui excluent les subventions et les dépenses sur baux et décisions diverses, font état d'une moyenne de près de 70% d'engagements juridiques passés en régularisation (par convention, l'AIFE considère comme entrant dans cette catégorie tous les engagements juridiques saisis moins de deux jours avant la demande de paiement). Ces engagements tardifs concernent surtout des dépenses de faible montant²³.

Le résultat des préfectures apparaît médiocre puisque le même indicateur de l'AIFE s'établissait respectivement à 60% et à 42% pour les plates-formes des deux autres blocs de ministères en 2011.

Deux motifs principaux sont avancés par les services pour justifier la pratique des engagements de régularisation :

- Le souhait de conserver un lien direct avec les fournisseurs en leur passant eux-mêmes commande. Sur ce point, il convient de souligner que, s'ils ne sont pas très lisibles, les bons de commande issus de Chorus permettent de distinguer l'adresse de livraison et l'adresse de facturation et permettent de préciser les coordonnées de la personne à contacter en cas de difficulté. L'argument de la relation à préserver paraît donc faible, d'autant que certaines préfectures autorisent les services prescripteurs à adresser eux-mêmes les bons de commande Chorus aux fournisseurs ;

²³ Entre le 1^{er} octobre 2011 et le 30 septembre 2012, les engagements juridiques de régularisation représentent 70% du nombre d'engagements (hors subventions, dépenses sur baux et décisions diverses), mais seulement 19% de leur montant (source : AIFE, indicateur IB3bis – préfectures de métropole hors Corse).

- Le caractère urgent de certaines commandes, qui ne permettrait pas d'attendre l'enregistrement effectif de l'engagement juridique dans Chorus, surtout lorsqu'il y a des pièces jointes à faire transiter entre Nemo et Chorus. Il est vrai que les délais de traitement observés peuvent être longs, avec des moyennes à plus de 40 jours entre le 1^{er} octobre 2011 et le 30 septembre 2012 dans deux CSP (pour une moyenne nationale à 4,5 jours)²⁴. Mais ces délais, qui peuvent d'ailleurs être pour partie imputables au service prescripteur s'il ne produit pas les documents requis, ne sauraient justifier une part aussi importante de commandes hors Chorus. L'urgence semble être invoquée trop souvent de manière abusive, d'autant qu'elle peut être prise en compte par la plate-forme par la priorisation de ces engagements.

In fine, la réticence des services prescripteurs à recourir au processus cible pour passer leurs commandes reflète leur appropriation insuffisante de la logique de Chorus et de la LOLF.

Face à cette situation, au-delà d'une nouvelle sensibilisation du corps préfectoral et d'efforts de formation renforcés afin que les gestionnaires puissent s'approprier les enjeux et la logique de la LOLF, les pistes d'amélioration portent sur la simplification du processus d'engagement pour les services prescripteurs.

La **première piste** a trait à la **réduction du nombre d'engagements juridiques de faible montant**. Déjà pointée à plusieurs reprises par la DEPAFI²⁵, la proportion d'actes de moins de 50 € s'établit encore à 19% en septembre 2012 pour les CSP des préfectures de métropole (hors Corse)²⁶. C'est sur ce type d'actes qu'il y a le plus de commandes hors Chorus et il est vrai que le processus complet de validation d'un engagement juridique peut paraître lourd pour les montants en cause.

En la matière, la mission préconise le développement du recours à la carte achat, tout en maîtrisant les risques liés, grâce à la mise en œuvre d'un paramétrage adéquat en matière de montants mensuels maximaux et la mise en place d'un contrôle au moins *a posteriori* de l'opportunité des dépenses par l'ordonnateur au nom duquel elle est faite. Ce dispositif, s'il ne réduit pas forcément la charge de travail pesant sur le CSP, offre en revanche une facilité de gestion appréciable pour les services prescripteurs.

La carte achat peut notamment être utile pour certains services prescripteurs qui accomplissent peu d'actes (cabinet du préfet, sous-préfectures) et qui concentrent une part importante des difficultés. Sa mise en place dans les endroits où elle n'est pas encore utilisée pourrait notamment contribuer au respect des processus cibles pour les dépenses concernant directement les membres du corps préfectoral, ce qui est important si l'on veut que l'ensemble des services s'aligne sur les processus cibles.

La **deuxième piste** consiste à **rationaliser le traitement des dépenses certaines et récurrentes**. Il semble exister une divergence d'appréciation entre le ministère chargé des finances et le ministère de l'intérieur sur l'instrument à privilégier pour cadrer et piloter ce type de dépenses.

²⁴ Source : AIFE. Indicateur IB1 - délai moyen (en jours ouvrés) de prise en charge de la demande d'achat.

²⁵ Instruction DEPAFI du 3 février 2012.

²⁶ Source : AIFE. Indicateur IB4 - taux d'engagements juridiques hors subventions, baux et décisions diverses d'un montant inférieur à 50 euros.

Le ministère de l'intérieur a demandé aux préfetures de développer les engagements juridiques prévisionnels²⁷, c'est-à-dire les engagements passés en début d'exercice sur le fondement de la prévision de consommation de crédits de paiement pour l'année, tandis que les directions régionales des finances publiques semblent avoir reçu pour instruction de demander aux ordonnateurs d'utiliser les réservations de crédits.

Les deux instruments se distinguent sur deux points principaux :

- en termes de pilotage, l'engagement juridique prévisionnel consomme les autorisations d'engagement, alors que la réservation de crédits ne fait que les bloquer. Pour l'ordonnateur, l'utilisation de réservations de crédits ne permet donc pas d'avoir une vision du disponible réel en AE, sauf à opérer des retraitements en suivant à part les réservations de crédits ;

- en termes de gestion, l'engagement juridique prévisionnel est le seul engagement créé pour des dépenses qui vont s'échelonner sur l'année, sauf ajustement de fin de gestion. En revanche, la réservation de crédits ne dispense pas le gestionnaire de créer un engagement juridique à chaque enregistrement d'une partie de la dépense (en pratique, à chaque mise en paiement d'un terme d'abonnement par exemple). La réservation de crédits ne simplifie donc pas la gestion. En outre, l'agent qui enregistre une dépense pour laquelle une réservation de crédits a été faite doit penser à référencer celle-ci, faute de quoi les autorisations d'engagement bloquées sur la réservation ne seraient pas réduites du montant des autorisations consommées à chaque enregistrement d'une partie de la dépense. Le risque pour l'ordonnateur est de découvrir tardivement des poches d'autorisations d'engagement inutilement stérilisées.

Si la doctrine est claire du côté du ministère de l'intérieur, elle l'est moins du côté du ministère chargé des finances, la mission ayant noté que certaines DRFiP utilisent les engagements juridiques prévisionnels pour leurs propres dépenses certaines et récurrentes, pour lesquelles elles sont en position d'ordonnateur. A l'analyse, cette constatation n'est pas étonnante, compte tenu des différences exposées ci-dessus entre les deux instruments.

Toutefois, les écarts de pratiques entre les DRFiP peuvent être sources de difficultés pour les préfetures, à la fois parce qu'ils brouillent le message sur la pertinence du recours aux engagements juridiques prévisionnels et parce que l'utilisation de ces derniers est parfois découragée par les comptables.

Un rapprochement entre la DEPAFI, la DGFIP et la direction du budget serait utile pour clarifier la situation, dans le sens d'une autorisation de l'utilisation de ce type d'engagements mais pour des natures de dépenses pour lesquelles ils sont adaptés (baux, locations de longue durée, fluides, téléphonie...). Inversement, il serait clairement interdit de recourir à des engagements juridiques prévisionnels pour des natures de dépenses qui ne s'y prêtent pas, par exemple les frais de réception (cas rencontré par la mission lors d'un déplacement).

A plus long terme et à titre complémentaire, une politique nationale de « grands comptes » pourrait permettre, sous réserve de la faisabilité technique de sa traduction dans Chorus, de réduire le nombre d'actes dans certaines de ces catégories de dépenses (fluides, téléphonie...).

La **troisième piste** de simplification du processus d'engagement porte sur les **imputations analytiques**. Sur ce point, les services prescripteurs mentionnent deux difficultés : l'instabilité des imputations et la complexité de la ventilation des commandes transversales (téléphonie, informatique...) entre les différents domaines fonctionnels.

²⁷ Instruction du 3 février 2012 relative aux moyens de paiement des dépenses de l'Etat.

Or, à l'expérience, l'utilité des éléments analytiques enregistrés apparaît limitée : le service prescripteur ne s'en sert pas pour sa gestion interne ; ils sont rarement utilisés par les contrôleurs de gestion. Au niveau national, les données recueillies sont hétérogènes et insuffisamment fiables pour être exploitées par l'administration centrale. Une réévaluation du contenu du référentiel analytique et de son utilité au regard des besoins réels en termes de contrôle de gestion ou de statistiques serait souhaitable.

Par ailleurs, le ministère de l'intérieur participe à une expérimentation initiée par l'AIFE d'un module de comptabilité analytique, qui permettrait d'automatiser la ventilation de certaines dépenses à partir d'une clef de répartition analytique préalablement définie. Cette piste mérite d'être creusée, si elle peut effectivement alléger la charge des services prescripteurs et fiabiliser les données obtenues au niveau national.

La **quatrième piste** d'allègement pour les services prescripteurs serait la **poursuite des travaux d'interfaçage entre des applications métier et Chorus**.

S'agissant de la plupart des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales (DGF notamment), depuis début 2012, les informations nécessaires à leur versement sont envoyées sous format dématérialisé de Colbert départemental à Chorus. En revanche, pour certaines dotations (FCTVA notamment), une double saisie dans Colbert et Ném²⁸ reste nécessaire. La fonction « chargement en masse » dans Ném²⁸, malgré son utilité, ne réduit pas la charge de travail liée à la préparation du tableau de programmation. C'est pourquoi la poursuite de l'interfaçage entre Colbert et Chorus suscite une forte attente de la part des services en charge de la gestion de ces dotations.

Dans un autre domaine, les préfetures appellent aussi de leurs vœux l'interfaçage avec Chorus de l'application Ulysse utilisée pour les frais de déplacement. Ces derniers constituant une charge non négligeable pour les CSP (ils impliquent de nombreux versements de faibles montants qui donnent lieu à des modifications ou à des annulations plus fréquentes que pour les autres dépenses), cette évolution constituerait un gain de productivité important.

Enfin, une **cinquième piste** de simplification pourrait également être explorée **au bénéfice des services prescripteurs occasionnels** : elle consisterait en la **saisie directe par la plateforme** de certaines commandes dans Chorus, sur la base d'un dossier papier fourni par le service prescripteur. Une telle pratique aurait certes pour effet de dégrader le taux de couverture Ném²⁸ des engagements juridiques ; néanmoins, si elle était utilisée à bon escient, elle serait sans conséquences défavorables sur la qualité comptable et aurait un impact positif en termes d'efficience globale de la chaîne de la dépense.

Au stade du service fait : des enjeux mal compris, des responsabilités peu claires et des pratiques non conformes au processus cible

L'étape du service fait apparaît aujourd'hui comme la moins comprise et la moins bien organisée, y compris en termes de sécurité juridique.

Au plan juridique, si les contrôles opérés par la DEPAFI relèvent que des agents qui réalisent les opérations d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement de la dépense ne disposent pas toujours de la délégation de signature, pourtant obligatoire, de l'ordonnateur secondaire, c'est au stade du service fait que le flou sur les acteurs, leur qualité pour intervenir et leurs responsabilités apparaît le plus fréquent.

²⁸ Cette fonctionnalité permet d'intégrer la programmation DETR en une seule passe, via un tableur préalablement complété.

Pour la mission, dire que le service fait est certifié par un agent du CSP constitue une fiction juridique. Certes, l'agent en question dispose souvent d'une délégation de signature du préfet. Néanmoins, il est dans l'incapacité, à la fois technique et fonctionnelle, d'opérer le moindre contrôle sur les informations de constatation du service fait qui lui sont transmises. Il n'est pas non plus couvert par une autorité hiérarchique intermédiaire.

En faire l'agent certificateur revient soit à l'exposer indûment (risque de passage en cour de discipline budgétaire et financière), soit à mettre le préfet en première ligne pour toute dépense de la préfecture.

La mission a été assez surprise de rencontrer, lors de l'un de ses déplacements, un responsable de service des moyens remettant en cause l'utilité d'une supervision par ses soins des opérations de service fait réalisées dans son service, au motif que la constatation ne relevait pas de lui mais de certains de ses agents et que la certification ne relevait pas de lui mais du CSP. Cette approche traduit une incompréhension des enjeux et un brouillage de la chaîne de responsabilités.

Il serait plus exact et moins risqué de dire que les agents du CSP ont un rôle d'enregistrement du service fait dans Chorus, normalement sur la base du dossier électronique créé dans Némoto par le service prescripteur concerné et rapatrié dans Chorus par interface. La responsabilité du service fait (constatation, puis certification) reviendrait alors clairement au service prescripteur, au sein duquel devrait logiquement s'opérer d'abord la constatation, puis son contrôle par un cadre ayant qualité d'ordonnateur délégué.

Dans le cas particulier du ministère de l'intérieur, il ne s'agirait pas d'ajouter nécessairement une étape supplémentaire dans Némoto, mais de recueillir la signature d'une personne habilitée du service prescripteur sur le document de constatation du service fait.

Corrélativement à ce problème juridique, il apparaît que, souvent, les gestionnaires continuent à effectuer la constatation du service fait sur la facture, ce qui induit une difficulté d'ordre comptable : dans une telle organisation, le service fait est, par construction, constaté en retard puisque les services attendent de recevoir la facture ou d'être relancés par le CSP lorsque ce dernier reçoit la facture, au lieu de procéder à l'opération dès la livraison effectuée ou la prestation achevée et de l'enregistrer dans la foulée dans Némoto, pour bascule automatique dans Chorus et traitement par le CSP.

L'évolution vers de bonnes pratiques en matière de service fait serait facilitée par le respect d'un autre processus cible, relatif à la réception des factures. Aujourd'hui, en dépit des rappels de l'administration centrale²⁹, nombre d'entre elles continuent à arriver dans les services prescripteurs au lieu d'être adressées directement par les fournisseurs au CSP.

Face à ces difficultés à la fois juridiques et comptables, l'effort de sensibilisation et de formation de la hiérarchie et des agents des CSP et – surtout – des services prescripteurs doit être poursuivi. Le respect des processus cibles pourrait par exemple faire partie des objectifs annuels définis lors des entretiens d'évaluation de l'ensemble des cadres des services prescripteurs, ainsi que de leurs agents impliqués dans les tâches de gestion.

²⁹ Instruction SG/DEPAFI n° 11-323 du 8 avril 2011, fiche n° 6 ; instruction SG/DEPAFI n° 12-327 du 30 mars 2012 ; instruction SG/DEPAFI n° 12-404 du 25 avril 2012.

La convergence vers le circuit cible des factures (réception directe au CSP), qui nécessite un travail d'information et de sensibilisation régulièrement renouvelé auprès des fournisseurs de la préfecture, devrait également aider à couper le lien incorrect établi dans l'esprit des gestionnaires entre facture et service fait, sous réserve qu'une réponse adaptée soit apportée à certains besoins des services prescripteurs (*cf. infra*).

Au stade des demandes de paiement : s'assurer de l'application du droit et réduire les délais de paiement

Sous réserve de la fiabilité des statistiques produites par l'AIFE et la DEPAFI³⁰, il existe dans certaines plates-formes un écart difficilement explicable entre le nombre élevé de paiements tardifs sur commande publique et le faible montant des intérêts moratoires payés. Pour mémoire, les intérêts moratoires sont automatiquement dus lorsque le délai de paiement de l'administration dépasse trente jours dans le cas d'une commande publique³¹.

La mission a eu connaissance de pratiques de certains CSP consistant à annuler la génération automatique des intérêts moratoires, en dépit des instructions reçues de l'administration centrale³². Certes, dans les premiers temps du déploiement de Chorus, il a pu y avoir, en accord avec les comptables, un certain assouplissement de la règle, tant la gestion était perturbée. Mais rien ne justifie aujourd'hui le maintien de comportements de contournement d'une règle de droit.

Une sensibilisation renouvelée des préfets et secrétaires généraux à l'obligation de respecter la réglementation en vigueur dans ce domaine serait utile, les CSP devant être soutenus par l'autorité préfectorale pour assurer le respect de la réglementation face à des services prescripteurs qui ne souhaitent pas voir leur dotation en autorisations d'engagement et en crédits de paiement amputée par la mise en paiement d'intérêts moratoires.

L'objectif de non-paiement d'intérêts moratoires doit bien évidemment être maintenu, mais par une rationalisation de la chaîne de traitement de l'aval de la dépense.

S'agissant des factures elles-mêmes, trop souvent encore, elles ne comportent pas le numéro d'engagement juridique. Une sensibilisation accrue des fournisseurs à l'importance de cette information pour permettre de relier une facture à un engagement est nécessaire. Pour les fournisseurs qui continueraient à omettre de faire figurer le numéro d'engagement sur leurs factures, les préfectures pourraient s'inspirer de l'action mise en œuvre depuis avril 2012 par une DRFiP rencontrée par la mission, consistant à renvoyer les factures incomplètes aux fournisseurs : ceci met à leur charge la fourniture de l'information manquante (gain de temps pour le CSP) et interrompt le délai global de paiement. Cette action a conduit à un ajustement rapide des pratiques des fournisseurs, conforme aux besoins des DRFiP.

En ce qui concerne le circuit des factures, outre des difficultés à l'étape du service fait (*cf. supra*), l'arrivée des factures dans les services prescripteurs entraîne, dans certains cas, un retard important dans leur prise en compte, dans leur traitement par le CSP et, finalement, dans le paiement des fournisseurs de l'Etat.

³⁰ Source : données au 1^{er} semestre 2012 pour les préfectures de métropole hors Corse. Indicateur AIFE – ID3 pour le taux de demande de paiement sur la commande publique dont le délai global de paiement est supérieur à 30 jours. Tableau de bord DEPAFI pour le montant des intérêts moratoires payés. L'écart est d'autant moins explicable que le montant des intérêts payés inclut des intérêts moratoires hors commande publique par exemple dans le cadre du contentieux des étrangers.

³¹ Article 98 du code des marchés publics et articles 2 et 5 du décret n°2002-232 du 21 février 2002 modifié.

³² Instruction SG n° 12-327 du 30 mars 2012 précitée.

Tel est notamment le cas lorsque les services prescripteurs décident d'adresser en une seule fois un nombre suffisant de factures au CSP. Il peut en résulter un délai supérieur à un mois avant transmission au CSP de certaines factures. Le respect du délai légal de paiement est alors d'emblée impossible, quelle que soit la célérité de traitement du CSP et du comptable.

Pour éviter la génération automatique d'intérêts moratoires, certains CSP enregistrent comme date de base dans Chorus non pas la date de réception de la facture à la préfecture, mais sa date d'arrivée à la plate-forme. Ceci prive indûment les fournisseurs des intérêts qui leur sont dus et fausse les statistiques sur le délai global de paiement de la préfecture.

Des instructions claires ayant été données par l'administration centrale, il appartient à présent à chaque préfecture de faire un point sur son processus de paiement pour définir les modifications à apporter pour respecter le processus cible, réduire les délais de paiement et améliorer la qualité comptable : circuit des factures, délais de prise en compte par le CSP, itérations nécessaires entre le CSP et les services prescripteurs faute de constatation en temps utile du service fait,...

Dans ce travail, il importe de prendre en compte les difficultés induites pour les services prescripteurs par la mise en place d'un circuit d'arrivée directe des factures au CSP. Au-delà de leur souhait de constater le service fait au vu de la facture, qui n'a pas de fondement juridique, technique ou financier, il peut arriver que les services prescripteurs aient besoin des éléments d'une facture pour leur gestion interne, notamment lorsqu'ils assurent un suivi de consommations détaillées (téléphonie par exemple).

Il convient de dresser la liste des types de factures nécessitant un partage entre le CSP et le service prescripteur concerné et de définir les modalités de ce partage (transmission d'une copie papier, scannage et mise en ligne sur un site partagé...) ³³.

Un traitement particulier doit être prévu pour les factures de travaux : les différentes étapes de vérification des prestations effectuées appellent un circuit spécifique pour ces factures et justifient le maintien de leur arrivée dans le service prescripteur.

Enfin, afin de simplifier la gestion et de permettre aux services prescripteurs de vérifier qu'ils ne sont pas en retard dans la production des services faits, la mise au point d'une restitution – ou l'amélioration d'une restitution existante, notamment la MIR6 - permettant à chacun de suivre ses factures en instance de paiement avec la correspondance entre le numéro de demande de paiement et le numéro d'engagement juridique, apparaît indispensable. Cette demande devrait être formulée par la DEPAFI auprès de l'AIFE, au titre des améliorations simples attendues pour un outil censé être aussi utile et ergonomique pour les ordonnateurs, les gestionnaires et les comptables.

En complément de ce travail de rationalisation interne aux préfectures, des améliorations sont également à rechercher dans les échanges avec les comptables, notamment par le développement de la dématérialisation des pièces. Lors de ses déplacements, la mission a pu constater les difficultés de mise en place d'une transmission numérique des pièces, malgré les avantages à en attendre en termes de délai global de paiement. Pour une préfecture de département éloignée du chef-lieu de région, l'exigence du comptable de disposer des documents papier originaux pour procéder à la mise en paiement des factures peut induire un allongement mécanique de cinq à sept jours du délai global de paiement.

³³ Pour résoudre cette question, certains services d'administration centrale et certaines préfectures demandent aux fournisseurs d'adresser une copie de la facture au service prescripteur par messagerie.

Il serait souhaitable que la DEPAFI prenne l'attache de la DGFIP et de l'AIFE pour obtenir des avancées concrètes sur ce sujet, qui a fait l'objet d'engagements répétés de leur part en comité d'orientations stratégiques Chorus. Il s'agit d'une condition nécessaire d'une optimisation des délais de paiement et des processus internes.

Une première étape, en attendant les évolutions informatiques et électroniques souhaitables, pourrait consister à obtenir que les comptables traitent les demandes de paiement au vu de pièces transmises électroniquement, les documents papier continuant à leur être transmis en parallèle, en vue de contrôles *a posteriori* par sondages.

2 - LA CARTE DES CENTRES DE SERVICES PARTAGES DES PREFECTURES METROPOLITAINES DOIT RAPIDEMENT EVOLUER VERS UNE MAILLE AU MOINS REGIONALE

Les choix opérés par le ministère de l'intérieur font des préfetures de métropole aujourd'hui l'ensemble le plus éloigné de la trajectoire interministérielle définie en 2009 (2.1). Or, la comparaison des différentes organisations testées par les préfetures fait ressortir un avantage relatif des CSP couvrant une région entière (2.2). Dès lors, il paraît nécessaire de faire évoluer l'organisation des CSP des préfetures à une maille au moins régionale (2.3).

2.1. LES PREFECTURES DE METROPOLE CONSTITUENT L'ENSEMBLE LE PLUS ELOIGNE DE LA CIBLE INTERMINISTERIELLE DEFINIE EN 2009

Sur la base des instructions données par le Premier ministre en 2009, tous les ministères ont organisé leurs plates-formes Chorus sur une base au moins régionale, à l'exception des préfetures de métropole hors Corse.

2.1.1. Une trajectoire définie de manière précise sur la période 2009-2013

Suite aux comités de suivi RGPP « Fonctions financières » des 18 juillet 2008 et du 30 janvier 2009, les modalités suivantes de déploiement ont été retenues :

- un déploiement mené sous la responsabilité de trois blocs, hors le cas spécifique des ministères chargés de la justice, de la défense et de l'éducation nationale : le bloc 1 concerne le ministère de l'intérieur, le bloc 2 rassemble les ministères chargés de l'agriculture et de l'écologie, le bloc 3 réunit les ministères chargés de l'économie, du budget, de la culture, du travail et des solidarités, de la santé et des sports³⁴ ;
- un ratio cible de 3 000 actes par ETPT et par an, issu des travaux de la RGPP. Un rapport IGA-IGF portant sur le déploiement de Chorus et rendu en janvier 2009 a procédé à une première évaluation de la taille cible des plates-formes des préfetures, sur le fondement d'un recensement de leur nombre d'actes (engagements juridiques, services faits et demandes de paiement), d'un calcul du nombre de gestionnaires par application du ratio cible, puis d'une majoration conventionnelle de 20% pour prendre en compte les tâches de validation et d'encadrement ;
- une trajectoire et un calendrier comprenant deux jalons et prévoyant l'expérimentation de services facturiers dès la première phase :
 - 1^{ère} phase - 1^{er} jalon - fin 2012 :
 - au moins 65% d'actes traités par des plates-formes régionales ;
 - CSP transformables en CSP interministériels dans 50 % des régions ;
 - 1^{ère} phase - 2^{ème} jalon - fin 2013 :
 - 100% des actes traités par des plates-formes régionales ;
 - CSP transformables en CSP interministériels dans 100 % des régions ;
 - au moins 50 % des régions desservies par des CSP interministériels ;

³⁴ Instructions du Premier ministre n° 5397/SG du 1^{er} juillet 2009 et n° 5413/SG du 8 septembre 2009 précitées.

- Seconde phase - après le 31 décembre 2013 : généralisation des CSP interministériels et des services facturiers.

2.1.2. Les choix des autres ministères : des plates-formes Chorus au moins régionales, dont certaines déjà interministérielles

La mission s'est rapprochée du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) pour obtenir des informations sur la mise en place des centres de prestations comptables mutualisées (CPCM) du bloc 2.

Elle s'est également entretenue avec le secrétaire général adjoint du Gouvernement, qui a une vision globale du fonctionnement des trois blocs, du fait de sa position de chef de file des directions départementales interministérielles (DDI).

Enfin, elle a rencontré le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) près le ministre de l'intérieur, ainsi que plusieurs directeurs régionaux des finances publiques (DRFiP) et leurs collaborateurs lors de ses déplacements de terrain.

De ces entretiens, il ressort que :

- les CPCM (bloc 2) ont été mis en place sur une base régionale dès l'origine³⁵, pour moitié sous l'autorité des directeurs régionaux de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), pour moitié sous l'autorité des directeurs régionaux de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF). La DREAL est pilote dans les régions où existent des organismes nationaux ou des directions interrégionales des routes. Le bloc 2 est interministériel ;
- le bloc 3, placé sous la responsabilité des DRFiP, est le plus interministériel de tous les blocs. Non seulement il s'est structuré d'emblée au niveau régional³⁶, mais en outre il a mis en place depuis le 1^{er} janvier 2011 une organisation particulière, reposant sur des centres de services partagés concentrés sur les engagements juridiques et les services faits, articulés avec des services facturiers assurant à la fois le traitement des factures, les demandes de paiement et les mises en paiement (rôle du comptable).

La mission ne s'est pas entretenue avec les responsables des ministères situés en dehors des trois blocs. Néanmoins, d'après les éléments recueillis principalement auprès des directeurs régionaux des finances publiques, corroborés par les statistiques de l'AIFE, il semble que :

- le ministère de l'éducation nationale se soit organisé sur la base de la carte des rectorats, c'est-à-dire sur une base quasi-régionale³⁷ ;
- le ministère de la défense ait localisé ses CSP au sein de nouvelles « plates-formes achat-finances » (rassemblant un certain nombre de fonctions support des bases de défense) créées sur une base zonale ;

³⁵ Avec deux exceptions en Bretagne (maintien d'un CSP infra-régional pour le Finistère) et en Rhône-Alpes (maintien d'un CSP infra-régional pour l'Isère).

³⁶ Avec une exception en Ile-de-France où deux CSP coexistent (Argonne et Notre-Dame des victoires).

³⁷ 26 en métropole, 1 par DOM, 1 à Saint-Pierre-et-Miquelon, 1 à Mayotte, 1 à Wallis-et-Futuna, 1 en Polynésie française et 1 en Nouvelle-Calédonie.

- le ministère de la justice ait constitué ses CSP sur la base des circonscriptions des cours d'appel et sur des inter-régions pour les services de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire³⁸.

Enfin, en Corse et outre-mer, comme prévu, des CSP interministériels ont été constitués dès le départ.

2.1.3. Des choix spécifiques pour les préfectures de métropole

Au ministère de l'intérieur, la police et la gendarmerie nationales ont créé des CSP propres, au niveau zonal. Dans les préfectures, hors Corse et Outre-mer, le schéma d'organisation s'est construit sur la base d'échanges entre l'administration centrale et les préfets de région entre février et avril 2009.

Le dimensionnement initial

Par note du 19 février 2009, la secrétaire générale du ministère a communiqué aux préfets de région ses projections d'effectifs pour les CSP des préfectures, établies sur la base d'un « *ratio d'efficience de 3 000 actes par agent, augmenté de 10% pour tenir compte des autres actes moins récurrents (recettes, gestion des actifs...) et de 30% pour intégrer le travail de validation des dossiers dans Chorus* »³⁹. La taille minimale retenue pour l'ouverture d'un CSP de préfecture était de 8 ETPT, au lieu de la recommandation interministérielle fixée à 15.

La finalité de ces calculs était de répartir les licences Chorus⁴⁰, ce qui peut expliquer le choix de conditions larges. Sur cette base, les effectifs des CSP des préfectures de métropole (hors Corse) ont été évalués à 983⁴¹.

En termes de nombre de CSP à ouvrir, deux tiers des régions ont suivi les indications de l'administration centrale. Trois ont opté pour des solutions plus regroupées (régionalisation en Franche-Comté et Poitou-Charentes, ouverture de quatre CSP en Midi-Pyrénées au lieu des six envisagés). A l'inverse, quatre régions ont obtenu la création de plates-formes n'atteignant pas la taille critique (Aquitaine pour les Landes, Bourgogne pour la Nièvre, Ile-de-France pour le Val-d'Oise et Rhône-Alpes pour la Savoie).

La situation actuelle

En dépit de quelques évolutions intervenues depuis 2010⁴², l'organisation des CSP des préfectures de métropole hors Corse demeure largement départementale. Elles comptent aujourd'hui trois CSP régionalisés, un CSP tri-départemental, quinze CSP bi-départementaux et 51 CSP départementaux

³⁸ 20 CSP pour les entités territoriales des services judiciaires, 9 pour les services de la protection judiciaire de la jeunesse et 9 pour les services territoriaux de l'administration pénitentiaires.

³⁹ Annexe 1 aux lettres de la secrétaire générale aux préfets de région, en date du 19 février 2009.

⁴⁰ Le nombre de licences lourdes ainsi défini a été augmenté pour tenir compte des licences nécessaires aux activités de pilotage budgétaire.

⁴¹ Cf. séminaire DEPAFI des correspondants Chorus du 2 avril 2009.

⁴² Regroupement des CSP de Loire-Atlantique et de la Mayenne, d'Ille-et-Vilaine et des Côtes-d'Armor, du Finistère et du Morbihan.

Tableau n° 4
Aire de compétence des CSP des préfectures de métropole (hors Corse)

CSP		Départements couverts	
Type	Nb	Nb	Liste
Régionaux	3	10	<u>Doubs</u> , Jura, Haute-Saône, Territoire-de-Belfort ; <u>Seine-Maritime</u> et Eure ; <u>Vienne</u> , Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres
Tri-départementaux	1	3	<u>Vaucluse</u> , Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes
Bi-départementaux	15	30	<u>Vosges</u> , Meuse ; <u>Aube</u> , Haute-Marne ; <u>Cher</u> , Indre ; <u>Loire-Atlantique</u> , Mayenne ; <u>Manche</u> , Orne ; <u>Ille-et-Vilaine</u> , Côtes-d'Armor ; <u>Finistère</u> , Morbihan ; <u>Puy-de-Dôme</u> , Cantal ; <u>Haute-Vienne</u> , Creuse ; <u>Haute-Garonne</u> , Ariège ; <u>Lot</u> , Tarn-et-Garonne ; <u>Hautes-Pyrénées</u> , Gers ; <u>Tarn</u> , Aveyron ; Pyrénées-Orientales, Aude ; <u>Gard</u> , Lozère
Départementaux	51	51	<u>Ain</u> , <u>Aisne</u> , <u>Allier</u> , <u>Alpes-Maritimes</u> , <u>Ardèche</u> , <u>Ardennes</u> , <u>Bouches-du-</u> <u>Rhône</u> , <u>Calvados</u> , <u>Corrèze</u> , <u>Côte d'Or</u> , <u>Dordogne</u> , <u>Drôme</u> , <u>Eure-et-</u> <u>Loir</u> , <u>Gironde</u> , <u>Hérault</u> , <u>Indre-et-Loire</u> , <u>Isère</u> , <u>Landes</u> , <u>Loir-et-Cher</u> , <u>Loire</u> , <u>Haute-Loire</u> , <u>Loiret</u> , <u>Lot-et-Garonne</u> , <u>Maine-et-Loire</u> , <u>Marne</u> , <u>Meurthe-et-Moselle</u> , <u>Moselle</u> , <u>Nièvre</u> , <u>Nord</u> , <u>Oise</u> , <u>Pas-de-Calais</u> , <u>Pyrénées-Atlantiques</u> , <u>Bas-Rhin</u> ⁴³ , <u>Haut-Rhin</u> , <u>Rhône</u> , <u>Saône-et-Loire</u> , <u>Sarthe</u> , <u>Savoie</u> , <u>Haute-Savoie</u> , <u>Paris</u> , <u>Seine-et-Marne</u> , <u>Yvelines</u> , <u>Somme</u> , <u>Var</u> , <u>Vendée</u> , <u>Yonne</u> , <u>Essonne</u> , <u>Hauts-de-Seine</u> , <u>Seine-Saint-</u> <u>Denis</u> , <u>Val-de-Marne</u> , <u>Val d'Oise</u>
TOTAL	70	94	

Souligné : siège de CSP

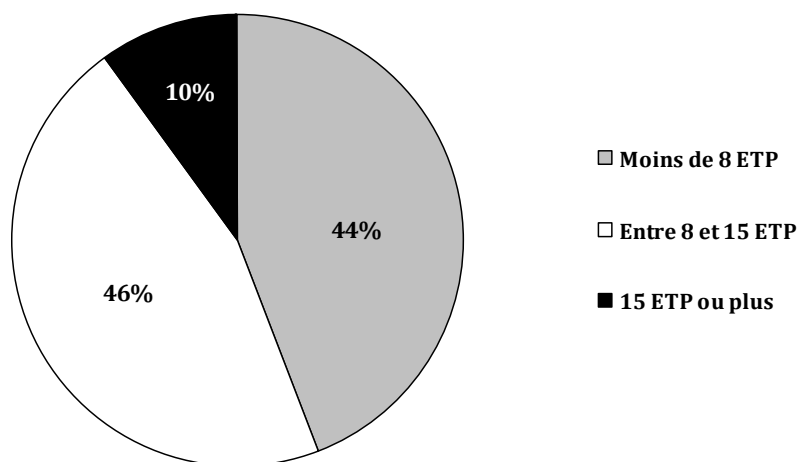
Gras : chef-lieu de région

Conséquence du choix majoritaire de la maille départementale et d'un dimensionnement initial large, l'effectif moyen des CSP métropolitains, ajusté au fil du temps en fonction de la charge réelle, est faible : d'après les chiffres obtenus par la mission, la moyenne s'établit ainsi à 8,9 ETP par CSP au 1^{er} janvier 2012.

Si l'éventail des situations rencontrées est large (de 3 à 19,7 ETP), près de 44% des CSP se situent en dessous du seuil minimal de 8 ETP en moyenne annuelle fixé par le ministère de l'intérieur. Seuls 10% des CSP atteignent le seuil retenu par la mission RGPP « déploiement Chorus ».

⁴³ En région Alsace, les projets complexes des deux départements sont traités par la seule plate-forme du Bas-Rhin.

Figure n° 1
Répartition par taille des CSP des préfectures de métropole au 1^{er} janvier 2012 (hors Corse)



Source : questionnaire diffusé par la mission en juin 2012.

Commentaire : taux de réponse de 100% à cette question.

La partie « préfectures » du ministère de l'intérieur s'est donc organisée selon une maille inférieure à la cible minimale (région), souvent sans que cette organisation se justifie par un volume d'activités permettant d'atteindre l'effectif constituant le seuil de viabilité d'un CSP.

Le ministère de l'intérieur pourrait se trouver conforté dans son choix si les résultats des CSP départementaux ou pluri-départementaux s'avéraient sensiblement supérieurs à ceux des CSP régionaux. Mais tel n'est pas le cas, au contraire.

2.2. PARMIS LES PREFECTURES DE METROPOLE HORS CORSE, L'ORGANISATION REGIONALISEE APPARAÎT PLUS PERFORMANTE, PLUS ROBUSTE ET MEILLEURE EN TERMES DE QUALITE COMPTABLE ET DE DELAIS DE TRAITEMENT

Les comparaisons entre CSP sont délicates : outre les questions de fiabilité des données entrées dans Chorus ou restituées par l'application, des biais d'organisation existent (par exemple, entre le bloc 3 fonctionnant avec des services facturiers et les deux autres blocs), ainsi que des biais de processus (paradoxalement, le respect des processus cibles et l'enregistrement sincère et fidèle des données peut avoir pour conséquence la dégradation apparente des performances, notamment en matière de délai global de paiement).

Pour ces raisons, la mission n'a pas souhaité s'engager dans une comparaison systématique entre les différents blocs ou avec les ministères situés en dehors des blocs. En revanche, le bloc des préfectures de métropole constitue un ensemble cohérent et homogène de services ; tous ont reçu les mêmes instructions pour organiser et piloter leur fonction financière. Dès lors, une comparaison des résultats par grand type de CSP de préfecture peut être riche d'enseignements, en dépit des incertitudes et des limites des données disponibles.

2.2.1. Les CSP régionaux présentent une organisation plus robuste

Compte tenu de la faiblesse de leurs effectifs, les préconisations en matière de séparation des fonctions constituent une contrainte forte pour la plupart des CSP départementaux et pluri-départementaux. Elles sont souvent perçues comme des facteurs de rigidité dans l'organisation du travail, en particulier en cas d'indisponibilité des agents.

L'administration centrale a dû accorder des dérogations dans quelques cas où les conditions d'organisation du service ne permettaient pas de mettre en œuvre la séparation des fonctions. Cinq CSP déclarent des cas de couplage entre rôles de gestionnaire et valideur d'engagements juridiques (pour huit agents au total), et trois CSP déclarent des cas de couplage des rôles de gestionnaire et valideur de demandes de paiement (soit sept agents au total). Ces chiffres sont probablement sous-évalués, certains CSP faisant état de pratiques officieuses d'échanges d'identifiants entre agents.

Sur ce point, le fait de constituer des CSP d'une taille supérieure à celle des CSP actuels permettrait de mieux organiser la séparation des fonctions et de limiter les problèmes de continuité de service causés par les absences (congrés, maladies, formations). La régionalisation des CSP est une manière d'atteindre le seuil de viabilité défini au plan interministériel à 15 ETPT ou de s'en rapprocher sensiblement. Au 1^{er} janvier 2012, les trois CSP régionaux comptaient respectivement 12, 14 et 19 ETP.

Une structure d'une quinzaine d'agents permet également de renforcer la professionnalisation des personnels en organisant des pôles internes d'expertise (engagements juridiques complexes, recettes non fiscales, inventaires, travaux de fin de gestion).

A titre d'exemple, la faible occurrence des recettes non fiscales en département ne permet pas toujours la montée en compétence de la structure sur ce type d'actes. *A contrario*, les CSP régionalisés disposent d'un volume d'actes suffisant pour former spécifiquement et spécialiser un ou deux agents dans le traitement des recettes, sans les enfermer dans des tâches trop étroites et répétitives.

2.2.2. L'étude comparée de la productivité des CSP et des gains d'effectifs réalisés par rapport à la cible de 2009 font apparaître des effets d'échelle en faveur des CSP régionalisés

La productivité des CSP n'est pas fonction de leur taille ou de leur volume d'actes, mais elle est meilleure dans les CSP mutualisés

La mission a analysé le nombre d'actes par agent⁴⁴, selon des modalités présentées en annexe n° 6, afin d'identifier une éventuelle corrélation avec la taille d'un CSP (en effectif) ou l'intensité de son activité (en nombre d'actes).

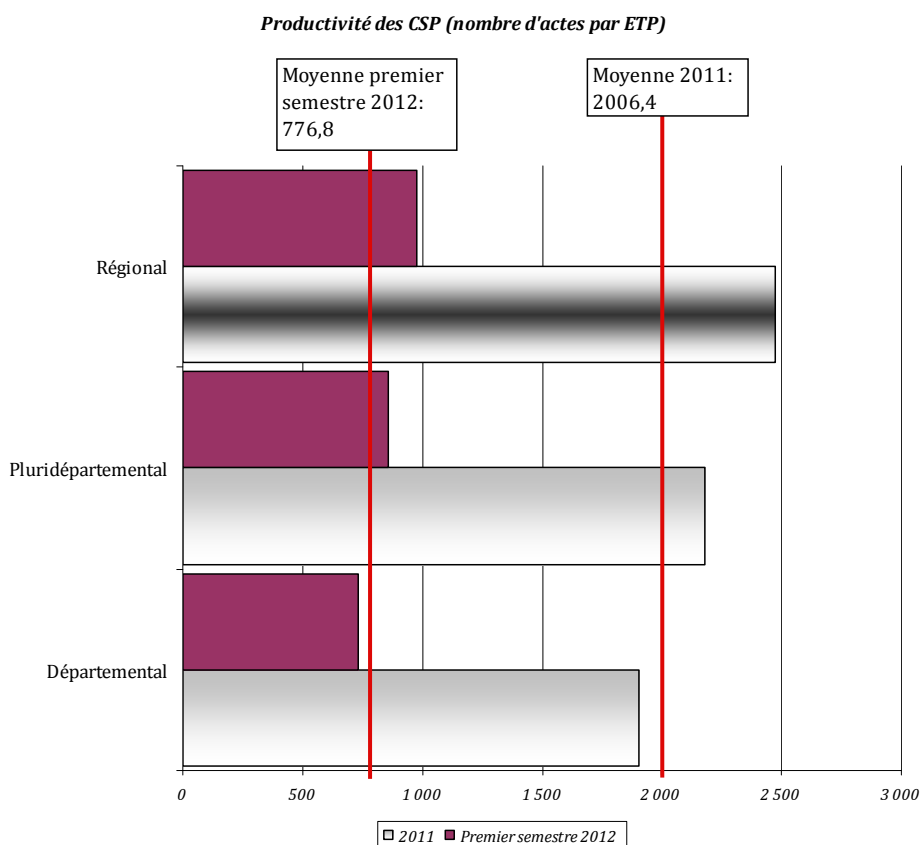
⁴⁴ En gardant à l'esprit les nombreux biais qui peuvent affecter cette mesure de la productivité : situations de sous- ou sureffectifs, profils de dépense différents, modalités d'organisation du service,...

Les résultats qui suivent ne sont pas directement comparables au ratio de 3 000 actes/ETPT retenu comme cible interministérielle, pour deux raisons : d'une part, les effectifs utilisés ici sont des ETP réels, et non des ETPT (série non disponible pour l'ensemble des préfectures) ; d'autre part, ces effectifs comprennent l'ensemble des cadres et agents des CSP, et non les seuls gestionnaires de dépenses qui constituent le dénominateur du ratio interministériel.

CSP par CSP, les comparaisons ne font pas apparaître de tendance significative, en particulier du fait de la grande diversité des résultats obtenus à taille ou niveau d'activité égal : la taille d'un CSP ne constitue donc pas un déterminant de sa productivité.

En revanche, l'analyse fait ressortir des tendances plus nettes et cohérentes, quelle que soit la période considérée (année 2011 ou premier semestre 2012), lorsqu'elle est réalisée par grandes catégories de CSP (départementaux, pluri-départementaux, régionaux).

Figure n° 2
Productivité des CSP (nombre d'actes par ETP) par catégorie
(Préfectures de métropole hors Corse et Bretagne)



Source : mission, sur la base des réponses à son questionnaire et de données DEPAFI

Commentaire : l'écart entre les chiffres de cette figure et ceux mentionnés dans la partie 1.2.1 tient à la différence de dénominateur. Ici sont pris en compte l'ensemble des effectifs travaillant dans les CSP, en ETP (et non les seuls ETPT de gestionnaires).

Le premier enseignement de cette comparaison est une meilleure performance moyenne des CSP mutualisés (régionaux ou pluri-départementaux), avec des moyennes respectives de 2 475 actes/ETP et 2 182 actes/ETP en 2011. S'agissant des CSP régionaux, ce résultat est d'autant plus remarquable qu'ils traitent l'ensemble des actes de leur région, quel qu'en soit le degré de complexité.

La mission a également distingué, pour les CSP pluri-départementaux et départementaux, entre les plates-formes implantées en chef-lieu de région et celles implantées dans les autres chefs-lieux de département. Cette comparaison fait apparaître, de manière générale, une plus faible productivité des CSP implantés en chef-lieu de région (cf. annexe 6).

Cette situation pourrait s'expliquer par :

- un profil de dépense spécifique s'agissant des préfectures chefs-lieux de région, caractérisé par un nombre d'actes complexes plus important (marchés mutualisés régionaux, dépenses de l'unité opérationnelle mutualisée) ;
- une tendance, observée par la mission, à maintenir les CSP hors chef-lieu de région en situation de sous-effectif et à conserver des sureffectifs dans le chef-lieu de région, par anticipation d'une éventuelle régionalisation.

Les gains d'effectifs réalisés par rapport aux cibles initiales sont proportionnellement plus importants dans les régions à CSP régionalisé

Si les données relatives à la productivité doivent être interprétées avec prudence, les résultats obtenus sont corroborés par l'étude des gains d'effectif réalisés sur les seuls CSP par rapport aux cibles calculées par la DEPAFI en 2009 (cf. annexe n°5).

Comme il a été relevé plus haut (cf. partie 1.2.2.), les effectifs actuels des CSP sont sensiblement inférieurs aux effectifs cibles évalués par la DEPAFI en 2009.

Une comparaison par catégories de région (distinguant entre celles disposant de CSP régionalisés, celles présentant au moins un CSP pluri-départemental, et enfin celles ne comprenant que des CSP départementaux) montre que ces gains ont été sensiblement plus importants pour les régions avec CSP régionalisés, atteignant presque 50%, contre 36% pour les régions comptant au moins un CSP pluri-départemental et 35% pour les régions dont tous les CSP sont départementaux.

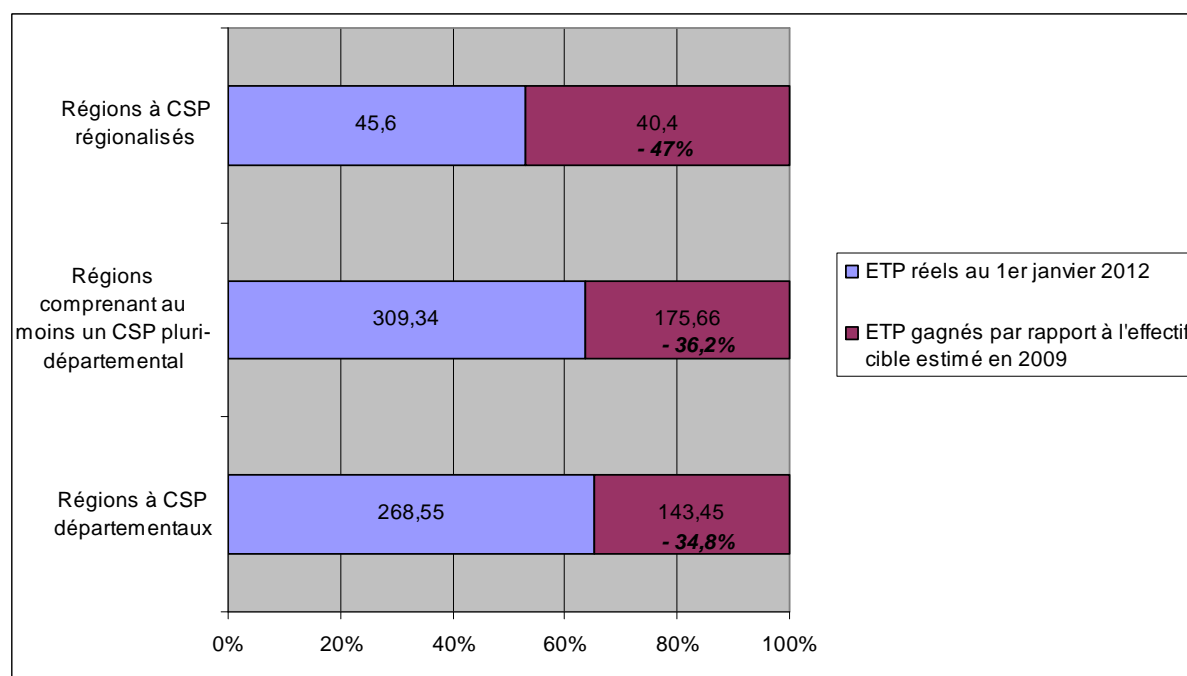
Ce résultat constitue un indice supplémentaire en faveur de l'existence d'effets d'échelle liés à la régionalisation des CSP.

Tableau n° 5
Comparaison entre les effectifs cibles définis en 2009, les effectifs réels en ETP
comptabilisés au 1^{er} janvier 2012, par type d'organisation à l'échelle d'une région
(Préfectures de métropole hors Corse)

	Séminaire DEPAFI des correspondants Chorus du 2 avril 2009	ETP réels au 01/01/12	Ajustement entre prévisions avril 2009 et fonctionnement 2012
Régions à CSP régionalisés	86	45,6	-47,0%
Régions avec au moins un CSP pluri-départemental	485	309,3	-36,2%
Régions à CSP départementaux	412	268,6	-34,8%
Total	983	623,5	-36,6%

Source : données mission, séminaire DEPAFI des correspondants Chorus du 2 avril 2009

Figure n°3
Proportion des effectifs réels par rapport aux effectifs cibles,
par type d'organisation à l'échelle d'une région et en ETP
(Préfectures de métropole hors Corse)



Source : données mission, séminaire DEPAFI des correspondants Chorus du 2 avril 2009

Au-delà de ces constats, la mission recommande de ne pas focaliser le suivi de la performance des CSP sur un ratio de nombre d'actes par agent. Non seulement cet indicateur est entaché de nombreux biais (*cf. supra*) mais en outre il peut favoriser des comportements consistant à gonfler artificiellement le nombre d'actes afin d'améliorer l'efficacité apparente d'une plateforme.

Il importe de donner aux préfetures la possibilité d'analyser réellement leur processus de la dépense, démarche qui demeure aujourd'hui exceptionnelle. A cet égard, la mise à disposition des préfetures des statistiques établies par l'AIFE serait utile car ces statistiques ont le mérite de porter sur les différentes étapes de la chaîne de la dépense et de proposer des périmètres d'analyse souvent pertinents (nombre de demandes de paiement au-delà de 30 jours en matière de commande publique par exemple).

Ces chiffres, fréquemment commentés dans les clubs Chorus en région, devraient donc désormais être rendus accessibles aux plates-formes et aux contrôleurs de gestion des préfetures. C'est sur eux que s'est appuyée la mission dans les analyses qui suivent.

2.2.3. Les préfetures dotées d'un CSP régionalisé affichent les meilleurs indicateurs de qualité comptable et de délais de traitement

Compte tenu des faiblesses relevées dans les pratiques comptables des préfetures, la mission a souhaité comparer les résultats des CSP régionaux, pluri-départementaux et départementaux sur trois indicateurs clefs : la proportion d'engagements juridiques de régularisation, la proportion de demandes de paiement à plus de 30 jours sur commande publique et la proportion de certifications de service fait sans constatation préalable dans l'outil Némio.

Elle a complété cette approche par une analyse des délais de traitement des CSP à travers deux indicateurs : le délai moyen de prise en charge d'une demande d'achat et le délai moyen de traitement d'un engagement juridique à partir d'une demande d'achat. Ces indicateurs ont été calculés sur douze mois glissants, du 1^{er} octobre 2011 au 30 septembre 2012⁴⁵.

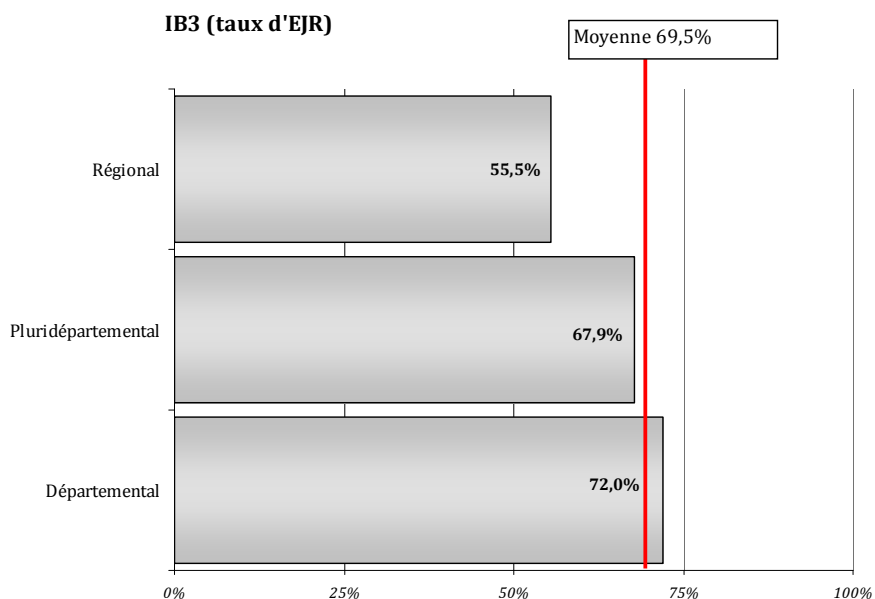
Les résultats détaillés de ces analyses sont présentés en annexe n° 6, avec une distinction supplémentaire entre les CSP pluri-départementaux, suivant qu'ils sont situés ou non au chef-lieu de la région.

Indicateurs de qualité comptable

Dans les CSP régionaux, les engagements juridiques de régularisation représentent 55,5% de l'ensemble des engagements juridiques. Si ce résultat n'est pas encore satisfaisant, il est toutefois nettement meilleur que celui des CSP pluri-départementaux et, surtout, des CSP départementaux.

⁴⁵ Afin d'effectuer l'analyse sur un périmètre constat, les résultats des CSP de Bretagne n'ont pas été pris en compte, en raison du passage de cette région de quatre à deux CSP au 1^{er} janvier 2012.

Figure n° 4
Proportion d'engagements juridiques de régularisation (EJR)



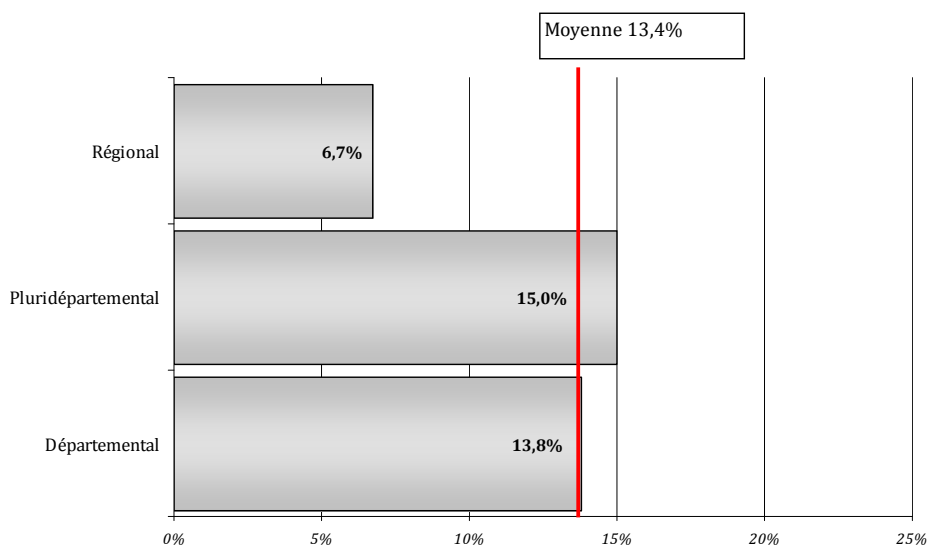
Source : statistiques de l'AIFE sur la période octobre 2011 – septembre 2012

Les CSP régionaux obtiennent également des résultats sensiblement meilleurs que les deux autres catégories de CSP de préfectures en termes de maîtrise des délais de paiement sur commande publique, bien que cet indicateur doive être considéré avec prudence⁴⁶. Sous cette réserve, la proportion de demandes de paiement à plus de 30 jours dans les CSP régionalisés est inférieure à la moitié du pourcentage observé dans les CSP départementaux, les CSP pluri-départementaux affichant les résultats les plus défavorables.

⁴⁶ Cet indicateur est fragile en valeur absolue compte tenu des pratiques actuelles des préfectures, qui faussent les dates de base. L'utiliser pour établir des comparaisons entre types de préfectures revient à supposer que ces pratiques sont relativement homogènes.

Figure n° 5
Proportion de demandes de paiement traitées en plus de 30 jours

ID3 (taux de DP sur commande publique > 30 jours)

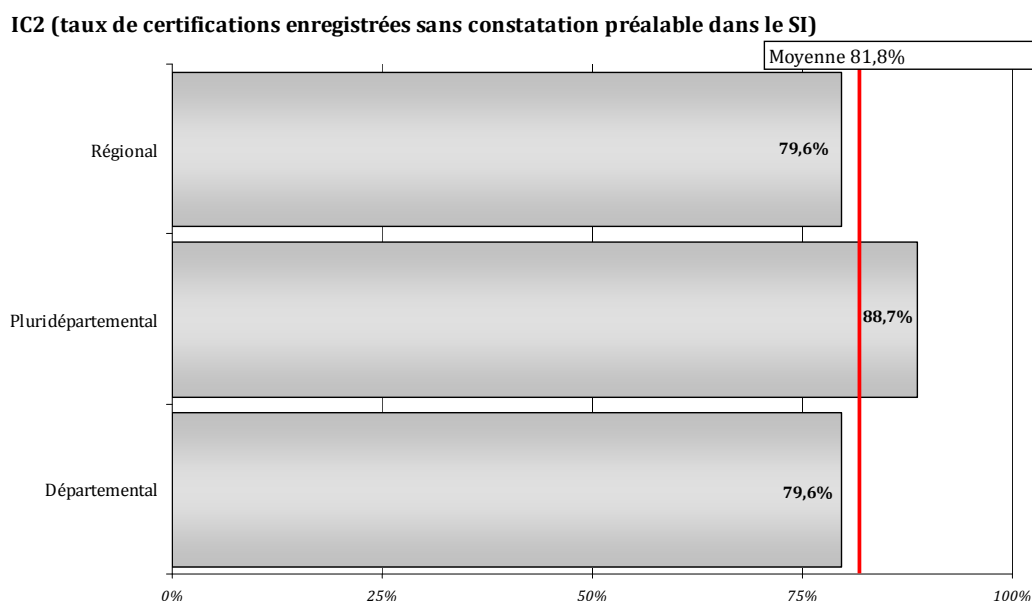


Source : statistiques de l'AIFE sur la période octobre 2011 – septembre 2012

Les CSP régionaux n'obtiennent en revanche pas de meilleurs résultats que les CSP départementaux en ce qui concerne les conditions d'enregistrement du service fait : dans les deux catégories, la part des certifications réalisées sans constatation préalable dans les systèmes d'information frôle 80%. Les CSP pluri-départementaux présentent un taux encore plus mauvais (88%).

Ce mauvais résultat général tient sans doute à la situation d'engorgement qu'a connue Néo avec la transmission des pièces jointes attestant du service fait. Cette situation a conduit de nombreux prescripteurs à ne plus saisir le service fait dans Néo, alors même que les capacités de traitement de ce dernier étaient augmentées pour remédier à la situation.

Figure n° 6
Proportion de certification de service fait
sans constatation préalable dans le système d'information



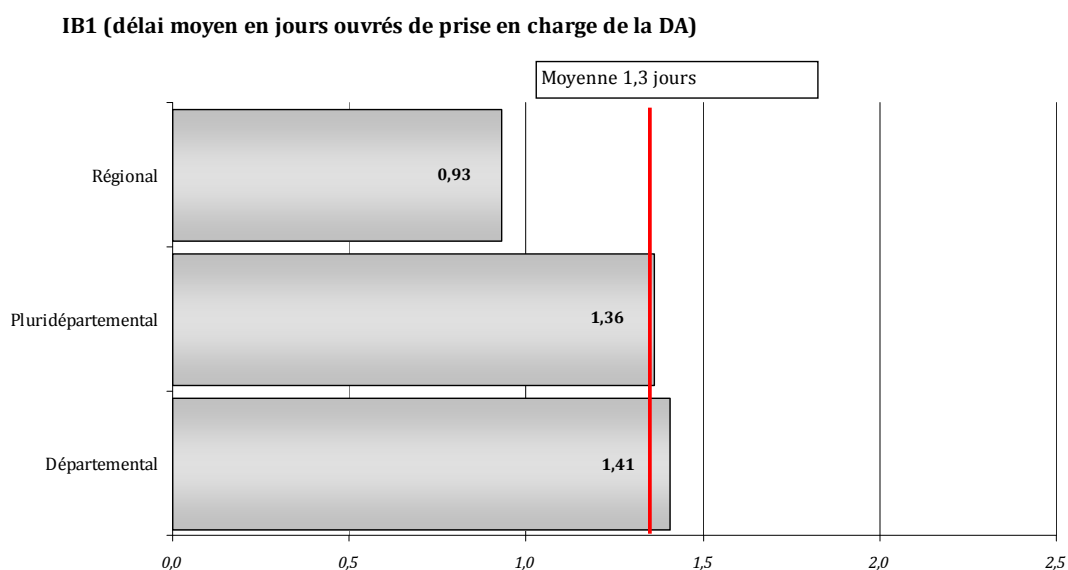
Source : mission sur la base des statistiques de l'AIFE sur la période octobre 2011 – septembre 2012

Indicateurs de délais de traitement

Le premier indicateur relatif aux délais de traitement des CSP porte sur le délai moyen de prise en charge d'une demande d'achat, en jours ouvrés. Cet indicateur reflète la réactivité du CSP lorsqu'il reçoit une demande d'achat de la part d'un service prescripteur.

Sur la période considérée, ce délai moyen est inférieur à un jour dans les CSP régionaux, contre 1,4 jour environ pour les deux autres catégories de CSP, le délai étant un peu plus long dans les CSP départementaux que dans les CSP pluri-départementaux.

Figure n° 7
Délai moyen de prise en charge d'une demande d'achat (en jours ouvrés)



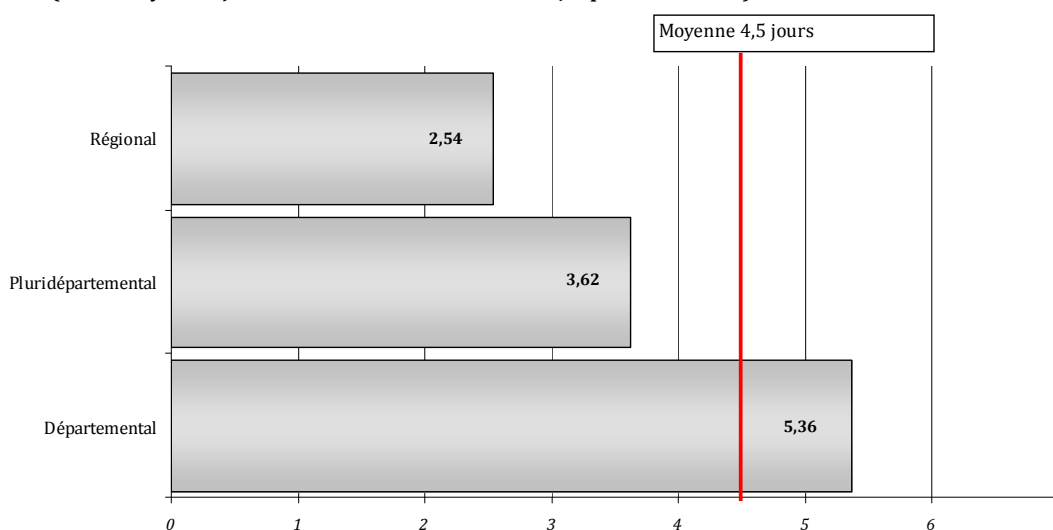
Source : mission sur la base des statistiques de l'AIFE sur la période octobre 2011 – septembre 2012

L'étape suivante porte sur la transformation de la demande d'achat en engagement juridique. Le temps nécessaire dépend à la fois de la rapidité du travail interne au CSP, mais aussi de la qualité des dossiers fournis par les services prescripteurs et de la fluidité de leurs relations avec le CSP lorsque des échanges sont nécessaires pour finaliser la transaction.

Dans cette étape aussi, les CSP régionaux se révèlent plus rapides que les autres : les CSP pluri-départementaux mettent presque 50% de temps en plus et les CSP départementaux, plus du double.

Figure n° 8
Délai moyen de traitement (en jours ouvrés)
de l'engagement juridique à partir de la demande d'achat

IB2 (délai moyen en jours ouvrés de traitement de l'EJ à partir de la DA)



Source : mission sur la base des statistiques de l'AIFE sur la période octobre 2011 – septembre 2012

Outre la confirmation que le processus le moins bien compris et le moins bien appliqué est, partout, celui du service fait, l'analyse ci-dessus fait ressortir, sous toutes les réserves déjà exposées relatives aux biais pouvant altérer la qualité des données, de meilleurs résultats pour les CSP régionaux que pour les autres CSP sur des indicateurs importants en termes de qualité comptable et sur des indicateurs illustrant le fonctionnement interne des plates-formes et la qualité de leurs relations avec les services prescripteurs.

Ces résultats s'expliquent sans doute en partie par des effets de taille déjà évoqués plus haut (robustesse d'organisation, continuité de service, professionnalisation) mais aussi par un « effet d'intégration » : à la faveur de la mise en place d'une plate-forme unique à l'échelle d'une région, les pratiques comptables de tous les services prescripteurs tendent à s'aligner sur les meilleures pratiques observées au plan régional et l'ensemble des services est tiré vers le haut en termes d'exigences de qualité comptable.

2.2.4. Les avantages de la proximité géographique avec les services prescripteurs demeurent difficile à objectiver

Beaucoup de responsables de CSP départementaux soulignent les avantages qu'ils retirent de leur proximité géographique avec les services prescripteurs : elle favorise, selon eux, la fluidité des relations et permet d'offrir un accompagnement de meilleure qualité. Pourtant, tant les résultats statistiques présentés *supra* que les observations recueillies par la mission à l'occasion de ses déplacements invitent à relativiser ces avantages.

La proximité ne constitue pas le gage d'une relation équilibrée avec les services prescripteurs. Le fait d'être situé au plus près des services (voire dans la même direction) n'est pas forcément favorable : le CSP peut même se trouver en porte-à-faux en cas de relations conflictuelles, sans disposer des leviers nécessaires pour inciter les services prescripteurs à se conformer aux processus cibles. L'implication du corps préfectoral et des directeurs constitue une condition plus déterminante d'efficacité et de qualité comptable que la proximité.

De surcroît, la mission n'a pas identifié de cas dans lesquels la distance constituait un réel handicap, en particulier s'agissant des sous-préfectures, hormis le délai allongé de transmission des pièces papier – sous réserve que les capacités de transmission électronique soient suffisantes. A titre d'exemple, les sous-préfectures semblent moins handicapées par l'éloignement géographique que par leur faible utilisation de NémO qui ne favorise pas leur maîtrise de l'outil.

L'attachement à la proximité entre CSP et services prescripteurs doit être replacé dans le contexte d'une crainte plus générale de voir les préfectures de département se vider de leurs compétences et de leur technicité.

Il exprime aussi sans doute, en creux, la crainte de voir se constituer des « usines à saisie » au sein desquelles les tâches seraient trop parcellisées pour être intéressantes.

Il illustre enfin l'appréhension des services de voir leur autonomie de gestion et la qualité de service dégradée du fait de leur dépendance par rapport à un service distant avec lequel ils n'auraient aucun lien hiérarchique direct.

La crainte de la perte de la proximité doit ainsi être considérée comme une composante sensible de la conduite du changement en cas de régionalisation d'initiative locale ou décidée au plan national.

Cette question nécessite à la fois une réflexion technique en amont (quels modes de travail et d'échanges pour garantir la bonne circulation des informations et la rapidité des temps de réponse, quelle organisation interne pour conserver l'intérêt des postes, quels parcours professionnels au sein de la filière financière) et un suivi attentif permettant de remédier aux éventuelles difficultés rencontrées au cours de la démarche.

En revanche, la mission n'a pas pu démontrer que l'argument de proximité constituerait un élément objectif justifiant le *statu quo* en termes d'organisation des CSP des préfectures de métropole.

2.3. LE SCENARIO D'EVOLUTION A PRIVILEGIER DOIT PRENDRE EN COMPTE DES QUESTIONS D'IMPACT ET DE CONDUITE DU CHANGEMENT

La décision de faire évoluer une organisation peut répondre à une contrainte externe ou résulter d'une démarche d'optimisation interne. Dans le cas des CSP des préfectures de métropole hors Corse, tant le contexte extérieur que l'analyse du fonctionnement des CSP conduisent à préconiser une évolution vers une organisation au moins régionale.

Plusieurs scénarios d'évolution peuvent être envisagés, suivant le niveau territorial de regroupement retenu (région ou zone), le passage ou non en mode service facturier et l'élargissement ou non à des CSP interministériels.

Ecartant d'emblée les scénarios de CSP zonaux interministériels, qui supposeraient des évolutions trop profondes dans les autres ministères, la mission a examiné les six scénarios suivants :

- CSP régionaux préfectures sans services facturiers ;
- CSP régionaux préfectures avec services facturiers ;
- CSP régionaux interministériels sans services facturiers ;

- CSP régionaux interministériels avec services facturiers ;
- CSP zonaux préfectures (ou Intérieur) sans services facturiers ;
- CSP zonaux préfectures (ou Intérieur) avec services facturiers.

La mission s'est attachée à comparer ces différents scénarios entre eux et avec le scénario de *statu quo*, sur la base de critères d'impact et d'aspects relatifs à la conduite du changement.

2.3.1. Critères d'impact

La première question à analyser a trait à l'impact budgétaire et comptable des différents scénarios. Sept aspects sont à prendre en compte.

Capacité de pilotage budgétaire des préfets

Le choix du scénario paraît indifférent sur ce point, la capacité de pilotage des préfets dépendant des restitutions disponibles et de la capacité d'utilisation de ces restitutions par les agents concernés.

Respect de leur rôle d'ordonnateur secondaire de droit

Là encore, le scénario n'est pas déterminant. Les préfets peuvent exercer pleinement leur rôle d'ordonnateur secondaire de droit, dès lors qu'ils conservent leurs prérogatives d'engagement juridique, de liquidation et d'ordonnancement par l'étape de certification du service fait et qu'ils s'approprient les deux outils dont ils disposent pour piloter les paiements (absence de certification du service fait si cela est juridiquement justifié ou utilisation de la fonction de « pilote des CP » après l'intervention du comptable).

Qualité comptable

L'expérience des préfectures tend à montrer que la convergence des pratiques vers les normes et processus cibles est plus facile avec des CSP larges (alignement sur le niveau d'exigence le plus élevé pour un groupe de services prescripteurs plus important). Les éléments recueillis au sujet du bloc 3 incitent à penser que le scénario avec un service facturier accélérerait encore cette convergence.

Robustesse de l'organisation

Pour des plates-formes limitées aux seules préfectures, la robustesse de l'organisation paraît directement proportionnelle à leur taille, jusqu'à un certain point afin de préserver l'attractivité des postes (*cf. infra*).

Si l'interministérialité permet de justifier la constitution d'équipes plus nombreuses, l'expérience des blocs 2 et 3, ainsi que celle des CSP d'outre-mer et de Corse, mettent en lumière des difficultés dans le fonctionnement de ce type de services :

- difficultés à obtenir de chaque partie prenante sa contribution en postes et sa participation à la constitution de la première équipe ; par la suite, risque permanent de remise en cause de l'équilibre initial (non remplacement d'un départ...) ;

- différences entravant l'élaboration d'une cohésion d'équipe (statuts, régimes indemnitaires, temps de travail, nombres de jours de congés, prestations d'actions sociales...) ;
- approches métiers spécifiques, compliquant la construction d'une culture commune. La tendance naturelle des agents à se spécialiser par origine des dépenses en plus des pôles d'expertise dans le domaine de la comptabilité de l'ordonnateur, empêche l'effet de taille de jouer.

Proximité avec les services prescripteurs

Cette question doit être examinée sous l'angle à la fois de la proximité géographique et de la proximité culturelle. Ainsi qu'il a été vu plus haut, le premier paraît faiblement discriminant (si les mesures d'accompagnement adéquates sont mises en œuvre). En revanche, la compréhension mutuelle sur des enjeux métier paraît un élément non négligeable d'efficacité de la chaîne de la dépense.

Professionnalisation des agents

La professionnalisation des agents devrait être facilitée par une taille suffisante des équipes.

Gains de productivité à attendre

Les gains de productivité paraissent plus forts dans les scénarios de zonalisation (effet de taille) et dans les scénarios avec services facturiers compte tenu de la suppression de certaines redondances (regroupement des contrôles du valideur et du contrôleur de règlement notamment). Là où les circuits applicables aux autres blocs et aux ministères hors blocs mobilisent trois acteurs successifs, les services facturiers peuvent n'en utiliser que deux, voire un seul pour les dépenses à faible risque⁴⁷.

2.3.2. Aspects relatifs à la conduite du changement

En ce qui concerne les conditions d'évolution, les scénarios conservant des CSP de préfectures (régionaux ou zonaux) sont sans doute un peu plus courts à mettre en œuvre car ils ne dépendent que du rythme des commissions administratives paritaires du ministère de l'intérieur ; mais ils seraient plus délicats à discuter au niveau interministériel car ils n'entrent pas dans les schémas cibles définis par les instructions du Premier ministre de 2009 ; des CSP zonaux seraient délicats à articuler avec l'organisation des comptables assignataires.

S'agissant des coûts de transition, une distinction mérite d'être opérée entre les aspects relatifs aux ressources humaines et les autres. Il importe que la modification de la carte des CSP ne soit pas vécue comme la négation de l'investissement des services départementaux dans l'apprentissage et le déploiement de Chorus.

La composante de gestion des ressources humaines est multi-facettes : mobilité ou reconversion des agents en poste aujourd'hui dans les CSP, recrutements et attractivité des postes dans les nouvelles structures, perte temporaire de compétences, formation.

⁴⁷ Il est clair qu'une révision des processus cibles autorisant la fusion des rôles de GDP et de RDP dans les CSP permettrait des économies en emplois chez les ordonnateurs

Mobilité ou reconversion des agents des CSP

Tous les scénarios auraient à surmonter les difficultés liées à la nécessité d'un regroupement de postes sur un site unique. Ce redéploiement pourrait se trouver compliqué, d'une part, par la faiblesse probable du nombre d'agents volontaires pour suivre leur poste⁴⁸, d'autre part, par la réduction progressive des plafonds d'emplois des préfectures, qui impose des arbitrages difficiles à l'échelle des BOP régionaux.

Pour les agents ne désirant pas effectuer une mobilité géographique pour continuer à travailler en CSP se poserait la question d'une mobilité fonctionnelle, dans un contexte où la baisse des effectifs en département réduit les possibilités de valoriser en interne la technicité comptable acquise en CSP.

Toutefois, deux éléments viennent en atténuation de ces difficultés importantes en matière de ressources humaines :

- en premier lieu, les agents affectés dans les CSP depuis l'origine atteindront début 2013 une durée de trois ans dans leur poste⁴⁹. Quel que soit l'avenir des CSP, un certain nombre d'entre eux envisagent aujourd'hui une mobilité dans les prochains mois ;
- en second lieu, anticipant une possible régionalisation, certaines régions ont commencé à laisser quelques postes vacants dans les préfectures de département et à maintenir des surnombres au chef-lieu de région, préparant ainsi à la fois la réallocation des postes et l'absorption de la charge de travail des CSP ayant vocation à être supprimés (dans un schéma de CSP régional situé au chef-lieu de la région).

Recrutement et attractivité des postes

Même sans évolution d'organisation, des questions d'attractivité et de recrutement se poseraient pour les CSP. Passée la phase de déploiement de Chorus et de découverte de l'outil, ils sont désormais confrontés au passage à un mode de travail plus routinier et à la démotivation des agents confrontés à la répétitivité et à la technicité de leurs tâches, ainsi que, parfois, à leur sous-valorisation par rapport à d'autres fonctions des préfectures. Ces trois aspects constituent autant de handicaps pour attirer de nouveaux profils.

Dans ce contexte, beaucoup de plates-formes s'attendent à un renouvellement des équipes difficile du fait du manque d'attractivité dont pâtissent les postes, particulièrement ceux de valideur, occupés généralement par des agents de catégorie B et qui sont perçus comme moins enrichissants que les autres postes accessibles à cette catégorie de personnels en préfecture.

A cet égard, une façon d'accroître l'attractivité des postes d'encadrement et d'expertise des CSP, tout en renforçant la cohérence du pilotage budgétaire et comptable des préfectures, serait de confier aux bureaux de rattachement des CSP des responsabilités budgétaires (dans un scénario de régionalisation, la fonction de RBOP régional et de RUO pour le département chef-lieu) et une responsabilité claire en matière de qualité comptable.

⁴⁸ D'après l'expérience de la mise en place des CSP actuels et d'après les éléments transmis par les CSP dans le cadre du questionnaire.

⁴⁹ D'après les réponses au questionnaire de la mission, le turn-over a été limité jusqu'à présent, avec une centaine de départs depuis le 1^{er} janvier 2011, soit environ 15% des effectifs. Au-delà de l'intérêt du projet, cette stabilité tient aussi en partie à l'imposition par certaines préfectures de durées minimales d'affectation ou au blocage de certains projets de mutation par l'encadrement, faute de remplaçants ou de perspectives claires pour l'avenir des plates-formes.

Ces bureaux deviendraient alors les véritables coordonnateurs de toute la fonction financière des préfectures, disposant des leviers amont (allocation des ressources) et aval (contrôle interne comptable, éventuellement contrôle de gestion) pour inciter les services prescripteurs à améliorer la qualité de leur programmation et de leur exécution de la dépense.

Indépendamment de cette piste de renforcement de l'intérêt des postes, les questions de recrutement et d'attractivité seraient sans doute plus difficiles dans les scénarios avec services facturiers (intérêt des postes minoré pour les gestionnaires et les valideurs par l'amputation de la partie relative aux demandes de paiement) et dans les scénarios de zonalisation (frein lié à un éloignement plus grand, crainte de la constitution d' « usines à saisie »).

Maintien des compétences et formation

Les difficultés liées à la perte temporaire de compétences et les enjeux de formation paraissent à peu près équivalents pour tous les scénarios en dehors du *statu quo*. La perte de compétences serait sans doute plus importante dans les scénarios de zonalisation, le taux de renouvellement des effectifs étant plus fort. Néanmoins, l'impact en matière de dispositif de formation serait mineur (ajustement du nombre de sessions).

Difficultés immobilières

S'agissant des autres coûts de transition, la mission a identifié au cours de ses déplacements des difficultés immobilières possibles dans certains chefs-lieux de région. Sur ce point, les scénarios les plus délicats sont ceux de CSP pour les seules préfectures : dans les scénarios de CSP interministériels, les préfectures pourraient espérer des disponibilités immobilières dans d'autres services de l'Etat ; dans ceux avec services facturiers, les besoins immobiliers seraient répartis entre la DRFiP et les préfectures, voire avec d'autres ministères dans le cas de CSP « amont » interministériels.

Une manière de desserrer la contrainte immobilière qui pèse sur certaines préfectures de région pourrait être d'implanter les éventuels CSP régionaux en dehors du chef-lieu. La mission n'écarter pas cette piste, pour des raisons pratiques (immobilier, regroupement partiel préexistant dans un CSP pluri-départemental, concentrant un volume d'actes supérieur à celui du chef-lieu de région, localisation des vacances de postes, souhait de mobilité des agents des différents CSP de la région) et pour des raisons de qualité comptable (certains CSP de chef-lieu de région présentant des résultats moins bons que les CSP des départements non chefs-lieux).

En revanche, les arguments de présence de l'Etat et d'aménagement du territoire parfois invoqués paraissent peu fondés, compte tenu de la taille des CSP actuels et de la nature de leur activité.

2.3.3. Analyse par scénario

Le statu quo doit être écarté

L'analyse conduite dans la partie 2.2 a mis en lumière les moins bonnes performances moyennes des organisations départementales ou pluri-départementales par rapport aux CSP régionalisés : productivité moindre, économies en effectifs plus faibles au regard de la cible définie en 2009, qualité comptable inférieure (proportion d'engagements juridiques de régularisation plus forte, part des délais de paiement à plus de trente jours sur commande publique plus importante), réactivité moindre dans la prise en compte et le traitement des demandes d'achat.

L'ensemble de ces observations, qui s'ajoutent au constat d'incompatibilité de l'organisation actuelle avec les cibles définies par les instructions du Premier ministre de 2009, invalident l'hypothèse du *statu quo*. L'organisation des CSP de préfectures doit être revue rapidement avec une maille territoriale au moins régionale.

La constitution de CSP interministériels nécessiterait du temps

La constitution de CSP interministériels régionaux poserait la question de leur rattachement. Compte tenu de la confirmation du principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable par le nouveau décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, du statut d'ordonnateurs secondaires de droit des préfets et de leur rôle de pilotes interministériels de l'action de l'Etat, ces plates-formes devraient être placées sous l'autorité des préfets de région.

Ainsi, dans l'hypothèse de la constitution de CSP interministériels régionaux, le ministère de l'intérieur devrait se positionner comme structure d'accueil de ces plates-formes. Cette proposition devrait toutefois faire l'objet d'une validation interministérielle.

Une deuxième question concernerait le périmètre de telles plates-formes. Les directions départementales de la cohésion sociale et les directions départementales de la protection des populations⁵⁰, dont les dépenses s'exécutent à ce jour sur plusieurs blocs, pourraient trouver avantage à y participer. Mais ce point devrait aussi être discuté avec l'ensemble des ministères.

Enfin, pour éviter les difficultés de fonctionnement rencontrées par les CSP interministériels existants, deux voies seraient envisageables : soit la convergence (statutaire, indemnitaire, des régimes de travail - horaires, congés...-, des prestations d'action sociale...), soit le statut unique, sachant que dans les deux cas, les différences culturelles resteraient à dépasser.

⁵⁰ Ou, dans les départements les plus petits, les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations.

La voie de la convergence n'offrirait pas de garantie de stabilité de la composition effective des équipes ; elle serait lente et semée d'embûches. En revanche, la voie du statut unique a été mise en œuvre assez rapidement par le réseau de la DGFIP avec les ministères du bloc 3⁵¹, dans des conditions financières, il est vrai, avantageuses pour les agents du bloc 3 acceptant de changer de statut⁵². Sous réserve d'une analyse approfondie, c'est cette seconde voie qui serait à privilégier, cette option devant également être validée au plan interministériel.

Du fait de la nécessité de discussions interministérielles larges sur ces trois questions (rattachement, périmètre, modalités), un tel projet de CSP interministériels régionaux ne pourrait s'envisager que dans le temps.

Le scénario de régionalisation des CSP des préfectures serait viable et positif en termes d'impact mais ne pourrait logiquement être qu'une étape

Premier scénario non interministériel, la régionalisation des CSP des préfectures constitue la piste mise à l'étude par plusieurs préfets : non seulement elle a déjà été mise en œuvre dans trois régions, mais en outre elle permettrait d'aligner l'organisation des préfectures sur le modèle dominant au plan interministériel.

Sur les 21 régions métropolitaines, seules trois auraient un CSP régional n'atteignant pas l'effectif minimum interministériel de 15 ETPT. Toutefois, parmi ces trois régions, deux sont déjà régionalisées (Franche-Comté et Haute-Normandie) et l'expérience prouve que leurs CSP fonctionnent bien. La troisième serait le Limousin qui, avec un effectif de 13 agents, dépasserait celui de la Haute-Normandie.

A court terme, ce schéma serait donc cohérent et robuste en termes d'organisation des préfectures. En revanche, il pourrait être remis en question assez vite, sous l'effet de la réduction organisée du nombre d'actes (*cf. supra*), qui devrait permettre des gains supplémentaires en effectifs, donc pousser à de nouvelles mutualisations.

En outre, si ce scénario est compatible avec la trajectoire interministérielle définie en 2009 (sous réserve d'un ajustement de calendrier), il ne correspond pas aux cibles envisagées, qui reposent sur des CSP interministériels ou des services facturiers. Il pourrait donc constituer un scénario de transition, appelé à évoluer vers une organisation interministérielle au niveau régional, sous les conditions explicitées plus haut.

Le scénario zonal sans services facturiers présenterait plusieurs inconvénients

Intellectuellement séduisant par son effet de taille et les gains de productivité à en attendre, ainsi que par la perspective théorique de mutualisations ultérieures avec la police et la gendarmerie, le scénario de zonalisation des CSP des préfectures sans services facturiers conduirait toutefois à des ensembles de très grande taille (plus de 90 ETPT dans les zones Est, Ouest et Sud-Ouest).

⁵¹ 205 ETPT ont ainsi été transférés au programme 156 en 2011 (194 ETPT après correction en 2012), à destination des centres de services partagés du bloc 3 (Rapport annuel de performance du programme 156 pour 2011, question écrite n°1140 de la 14^e législature de l'assemblée nationale).

⁵² La mission n'a pas eu l'occasion de s'entretenir avec les agents concernés (en CSP ou en service facturier).

L'importance de ces effectifs réduirait les opportunités de rapprochement avec la police et la gendarmerie. Surtout, elle constituerait sans doute un effet repoussoir fort pour les agents, soucieux de travailler dans des équipes à taille humaine et de ne pas trop multiplier les interlocuteurs, c'est-à-dire le nombre de services prescripteurs, afin de conserver une relation personnalisée avec chacun.

Enfin, contrairement aux apparences, ce scénario nécessiterait des discussions interministérielles ardues afin soit de désigner un comptable assignataire unique pour chaque zone, au prix de transferts de charges entre comptables, soit de définir les conditions dans lesquelles l'activité d'un CSP serait répartie entre plusieurs comptables (paramétrage Chorus, protocoles de travail, harmonisation des exigences des comptables...).

Le passage en mode service facturier présenterait des avantages en termes d'impact mais poserait une question de taille critique pour les CSP « amont »

Ainsi qu'il a été vu plus haut, les scénarios avec services facturiers offriraient des avantages en termes de qualité comptable (accélération de la convergence des pratiques des préfectures vers les processus cibles, fiabilisation et réduction des délais de paiement), de gains de productivité (suppression d'étapes redondantes dans le traitement des demandes de paiement), ainsi que de professionnalisation de la fonction financière (unification du traitement de l'aval et possibilité pour les services de l'ordonnateur de se spécialiser sur l'amont de la dépense).

En termes d'organisation, ces scénarios impliqueraient le recentrage des centres de services partagés sur les engagements juridiques (constitution de CSP « amont ») et les services faits, ainsi que le transfert vers les DRFiP d'une partie des postes financiers des préfectures.

Compte tenu des proportions respectives d'engagements juridiques, de services faits et de demandes de paiement dans l'ensemble des actes, ainsi que de la nature des tâches à effectuer sur chacun d'eux, les CSP perdraient ainsi entre 45 et 50% de leur activité et les effectifs associés⁵³.

Dans ce contexte, des CSP régionaux limités à l'amont du processus de dépenses des préfectures risqueraient, dans de nombreuses régions, de ne pas atteindre un volume d'actes suffisant. En prenant une hypothèse raisonnable de gain en effectifs lié à la régionalisation⁵⁴ et en supposant que 45% seulement de l'activité (donc des effectifs) basculeraient vers les services facturiers :

- sept régions conserveraient un CSP « amont » à plus de 15 ETPT ;
- neuf régions auraient un CSP amont de 10 à 15 ETPT. Si l'on considère que l'effectif minimal de gestionnaires, au lieu de 12, pourrait être ramené à 7 dès lors que les demandes de paiement seraient traitées par les services facturiers, les CSP de ces régions resteraient de taille acceptable ;
- en revanche, dans cinq régions (Picardie, Franche-Comté, Limousin, Haute-Normandie et Basse-Normandie), les CSP amont compteraient moins de 10 ETPT.

⁵³ Selon l'indicateur IF 314 de la DMAT, en 2011, toutes préfectures confondues (y compris Outre-Mer et Corse), on compte 1,71 million d'actes dont 30% d'EJ, 25% de SF et 45% de DP. Selon le tableau de bord Chorus tenu par la DEPAFI, les chiffres 2011 arrêtés en décembre étaient : 1,26 million d'actes pour les préfectures de métropole hors Corse, dont 28,4% d'EJ, 22,3% de SF et 49,3% de DP.

⁵⁴ Alignement à 40% de gains par rapport à la cible de 2009 (alors que les CSP régionalisés d'emblée ont réalisé un gain moyen de 47% par rapport à la cible, cf. supra).

Pour remédier à cette difficulté, trois pistes seraient envisageables :

- soit la zonalisation des CSP amont, ce qui aboutirait à des ensembles de 20 à 60 agents, robustes au plan organisationnel tout en restant d'une taille acceptable ;
- soit l'adoption d'un schéma régional avec exceptions (par exemple, constitution d'un CSP unique entre Nord-Pas-de-Calais et Picardie, entre Lorraine et Franche-Comté, entre Poitou-Charentes et Limousin, ainsi qu'entre les deux Normandie) ;
- soit un élargissement des CSP régionaux amont à d'autres services que les préfectures, ce qui ramènerait aux scénarios de CSP interministériels évoqués ci-dessus avec leur délai de mise en œuvre. Si une telle trajectoire était retenue, le passage par une étape de CSP régionaux amont pour les seules préfectures serait pertinent.

Au terme de cette analyse, la mission estime que :

- L'organisation des CSP des préfectures de métropole hors Corse n'est pas optimale et doit être revue rapidement, dans le sens des orientations définies dans les instructions du Premier ministre de 2009.
- Les scénarios d'interministérialisation des CSP nécessiteraient toutefois des discussions interministérielles complexes et probablement longues.
- Les aspects stratégiques du pilotage de l'action de l'Etat par les préfets sont l'engagement juridique et la certification du service fait (valant ordre de payer) et non le traitement des demandes de paiement, dès lors que la fonctionnalité de « pilote des CP » permet de prioriser les paiements en cours ou en fin de gestion. Ceci permet d'envisager des scénarios avec services facturiers, dès lors que les restitutions disponibles sont adaptées aux besoins de pilotage des préfectures.
- Le scénario le plus prometteur en termes de qualité comptable, de professionnalisation des agents et de gains de productivité est le scénario de services facturiers, à condition que les CSP « amont » soient viables. Cet aspect pourrait être sécurisé par un schéma mixte de CSP régionaux ou inter-régionaux, par une zonalisation des CSP amont ou par une trajectoire allant vers des CSP interministériels.
- Dans l'hypothèse où les scénarios avec services facturiers paraîtraient trop ambitieux à court terme, la régionalisation des CSP des préfectures pourrait constituer un scénario de transition.
- Quelles que soient les options retenues, l'évolution de l'organisation des CSP des préfectures devra s'accompagner d'une rationalisation de la fonction financière au niveau départemental, confortant la capacité de pilotage du responsable d'unité opérationnelle (notamment sa capacité de production de restitutions) et optimisant l'organisation et le fonctionnement des services prescripteurs, dans un contexte de réduction globale des effectifs.

CONCLUSION

Tout au long de ses échanges avec les chefs de CSP, sur le terrain ou par téléphone, la mission a été frappée par la qualité d'engagement et les compétences de ces cadres qui se sont investis depuis trois ans dans la mise en place de Chorus et de la nouvelle organisation budgétaire et comptable dans les préfetures, parfois dans des conditions difficiles, notamment en matière de positionnement interne.

Malgré leur implication personnelle et celle de leurs équipes, des progrès restent à faire en termes de pilotage budgétaire et de qualité comptable dans les préfetures, à toutes les étapes de la dépense. Les améliorations ne dépendent le plus souvent que des préfetures elles-mêmes et, en leur sein, de l'appropriation par les services prescripteurs des enjeux budgétaires et comptables et de leur adoption des processus cibles (abandon de la pratique des engagements juridiques de régularisation, mise au carré de la procédure de service fait, rationalisation de la circulation et du traitement des factures...).

Cette modification en profondeur des pratiques des services prescripteurs, essentielle pour l'amélioration de la qualité comptable de chaque préfecture, doit s'accélérer. L'argument du déploiement de Chorus ne porte plus aujourd'hui. A l'heure où les préfetures commencent à s'installer dans un régime de croisière avec le nouvel outil, il devient urgent à rectifier les pratiques non conformes aux processus cibles. Pour que cette action soit menée à bien, l'implication du corps préfectoral est indispensable, les responsables des CSP ayant besoin d'être soutenus et les services prescripteurs devant ressentir l'importance accordée à l'ensemble de la fonction financière.

Parallèlement à ce travail sur les pratiques de gestion, le ministère de l'intérieur doit faire évoluer l'organisation des plates-formes Chorus des préfetures.

Certes, depuis les instructions du Premier ministre de 2009, le calendrier de régionalisation et d'interministérialisation progressive des CSP n'a pas fait l'objet de rappels particuliers, les services territoriaux étant soumis par ailleurs à des réductions d'effectifs et à un important effort de restructurations dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat.

Toutefois, tôt ou tard, les ministères vont devoir rendre compte de leurs choix et se positionner sur les évolutions futures de la fonction financière de l'Etat. Or, le ministère de l'intérieur a désormais le recul suffisant pour comparer les performances des trois organisations différentes existant dans les préfetures (CSP départemental, pluri-départemental, régional). Les conclusions de cette comparaison étant cohérentes avec le choix d'une maille au moins régionale opéré par les autres ministères, le ministère de l'intérieur n'a pas d'argument à faire valoir en faveur du *statu quo*, autre que les difficultés classiques de passage d'une organisation à une autre.

Parmi les scénarios envisageables, la mission privilégie celui du recours aux services facturiers mis en place par la DGFIP pour des prestations de traitement des factures et des demandes de paiement, afin de maximiser les gains de productivité et d'optimiser les délais de paiement. La recomposition de CSP « amont » de taille suffisante implique alors soit un schéma mixte de CSP de préfetures régionaux ou inter-régionaux, soit un regroupement au niveau zonal, soit, après une étape de CSP de préfetures régionaux, une évolution vers des CSP interministériels, envisageable seulement dans le temps compte tenu des discussions interministérielles nécessaires.

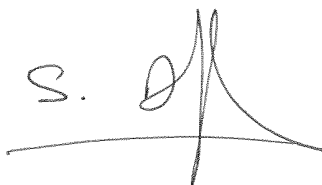
Si un scénario avec services facturiers n'était pas retenu, une étape de rationalisation pourrait être franchie avec la régionalisation des CSP des préfectures. Il ne s'agirait probablement pas de la cible finale, mais cette étape constituerait un accélérateur de la convergence des pratiques comptables des préfectures, tout en permettant de repositionner le ministère de l'intérieur sur une organisation comparable à celles des autres ministères.

Quel que soit le scénario retenu, l'amélioration de la qualité comptable des préfectures constitue un enjeu majeur, en soi et pour crédibiliser la position et les propositions du ministère de l'intérieur au niveau interministériel.

A Paris, le 21 novembre 2012

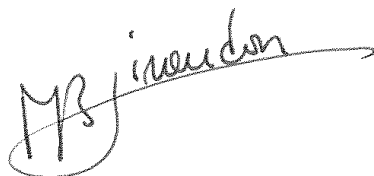
Sophie DELAPORTE

Inspectrice générale de l'administration

Handwritten signature of Sophie Delaporte, consisting of the initials 'S. D.' followed by a stylized, flowing signature.

Maximilien BECQ-GIRAUDON

Inspecteur
de l'administration

Handwritten signature of Maximilien Becq-Giraudon, featuring the initials 'MB' in a circle followed by the name 'Becq-Giraudon' in a cursive script.

Pierre BERGÈS

Inspecteur
de l'administration

Handwritten signature of Pierre Bergès, a stylized signature with a large 'P' and 'B'.

RELEVÉ DE PROPOSITIONS

Proposition n°	Domaine	Contenu	Pilote	Page
1	Relations entre le CSP et les services prescripteurs	Développer l'utilisation des contrats de services en enrichissant leur contenu opérationnel (liste limitative des cas d'urgence autorisant une commande hors NémO, types de dépenses pour lesquelles la plate-forme transmet une copie de la facture aux prescripteurs...). Pendant leur période d'exécution, contrôler le respect des termes de ces contrats par chaque partie (CSP, services prescripteurs).	Préfectures	21
2	Pilotage budgétaire et comptable – Restitutions	Former ou reformer les cadres et les agents des préfectures ayant vocation à utiliser les restitutions Chorus (destinataires : CSP, services prescripteurs).	SG/DEPAFI	24
3	Pilotage budgétaire et comptable – Restitutions	Etablir un diagnostic partagé entre la DEPAFI et les préfectures sur les restitutions existantes et leurs manques éventuels, en vue de formuler, le cas échéant, des demandes d'amélioration auprès de l'AIFE.	SG/DEPAFI	25
4	Pilotage budgétaire et comptable – Restitutions	Etablir un diagnostic partagé entre la DEPAFI et les préfectures sur les restitutions NémO. Si nécessaire, les améliorer.	SG/DEPAFI	26

Proposition n°	Domaine	Contenu	Pilote	Page
5	Pilotage budgétaire et comptable – Restitutions	Organiser l’abandon progressif des suivis redondants sous tableur.	Préfectures	26
6	Qualité comptable - Engagements	Sensibiliser le corps préfectoral et renforcer la formation des gestionnaires à l’importance d’une comptabilité des engagements juridiques tenue en temps réel.	SG/DEPAFI	28
7	Qualité comptable - Engagements	Réduire fortement la proportion d’actes de faible montant, notamment par le développement de l’utilisation de la carte achats.	Préfectures	28
8	Qualité comptable - Engagements	Définir avec la DGFIP et la direction du budget une doctrine d’emploi des engagements juridiques prévisionnels acceptable et utile pour les ordonnateurs et les comptables.	SG/DEPAFI	29
9	Qualité comptable - Engagements	Réévaluer le contenu et l’utilité du référentiel analytique de la dépense au regard des besoins réels en matière de contrôle de gestion ou de statistiques.	SG/DEPAFI, en liaison avec DMAT, DGCL, DRH...	30
10	Qualité comptable - Engagements	Poursuivre les travaux d’interfaçage entre les applications métier à fort impact sur la gestion financière et Chorus (Colbert, Ulysse...).	DGCL (Colbert), SG/DEPAFI (Ulysse)	30

Proposition n°	Domaine	Contenu	Pilote	Page
11	Qualité comptable - Engagements	Pour les services prescripteurs occasionnels, étudier l'opportunité de la mise en place d'une saisie directe des commandes par le CSP sur la base de dossiers papier.	Préfectures (service par service)	30
12	Qualité comptable – Service fait	Clarifier les responsabilités dans l'étape du service fait en impliquant la hiérarchie du service qui constate le service fait (validation de la constatation, valant certification).	SG/DEPAFI puis préfectures	31
13	Qualité comptable – Service fait	Renforcer la sensibilisation des CSP et des services prescripteurs aux enjeux de l'étape du service fait, par des formations et par la fixation d'objectifs annuels de progrès, individuels et collectifs	SG/DEPAFI (formations) Préfectures (fixation d'objectifs)	31
14	Qualité comptable – Demandes de paiement	Sensibiliser les préfets et les secrétaires généraux à l'obligation de payer les intérêts moratoires dus et à la nécessité d'en réduire le montant par une action sur le délai de paiement et non par une désactivation de la fonctionnalité correspondante dans Chorus.	SG/DEPAFI	32
15	Qualité comptable – Demandes de paiement	Sensibiliser les fournisseurs à la nécessité de faire figurer les numéros d'engagements juridiques sur les factures, au besoin en menant une action consistant à leur renvoyer de manière systématique et rapide les factures incomplètes sur ce point.	Préfectures	32
16	Qualité comptable – Service fait et demandes de paiement	Mettre en place une arrivée directe des factures dans les CSP, à l'exception des factures de travaux.	Préfectures	33

Proposition n°	Domaine	Contenu	Pilote	Page
17	Qualité comptable – Demandes de paiement	Etablir dans les contrats de service la liste des types de dépenses nécessitant un partage d'informations sur les factures entre CSP et services prescripteurs et mettre en place ce partage d'informations (scannage des factures, envoi d'un double aux services prescripteurs par les fournisseurs,...).	Préfectures	33
18	Qualité comptable – Demandes de paiement	Demander à l'AIFE de développer une restitution permettant aux services prescripteurs de suivre à tout moment l'état de leurs factures en instance, avec la correspondance entre le numéro de la demande de paiement et celui de l'engagement juridique (ou de compléter la MIR6 afin qu'elle offre cette possibilité).	SG/DEPAFI	33
19	Qualité comptable – Demandes de paiement	Solliciter la DGFIP pour progresser vers la dématérialisation des pièces circulant entre l'ordonnateur et le comptable. Une première étape pourrait être que le comptable traite les demandes de paiement au vu de pièces transmises par voie électronique, les pièces papier continuant à lui être adressées en vue de contrôles <i>a posteriori</i> par sondages.	SG/DEPAFI	34
20	Pilotage des CSP	Ne pas mettre l'accent sur le ratio du nombre d'actes par agent, à la fois entaché de biais et source de comportements contre-productifs (multiplication artificielle du nombre d'actes)	SG/DMAT/DEPAFI	44
21	Pilotage des CSP	Mettre à disposition des préfectures les statistiques produites par l'AIFE	SG/DEPAFI	44
22	Pilotage budgétaire et comptable	Faire des bureaux de rattachement des CSP les véritables coordonnateurs de la fonction financière des préfectures en leur confiant des responsabilités budgétaires (RBOP en région, RUO en région et au niveau départemental) et en matière de qualité comptable (contrôle interne comptable)	SG/DEPAFI Puis préfectures	53
23	Organisation	Choisir un scénario d'évolution de la carte des CSP des préfectures de métropole hors Corse, avec une maille au moins régionale, en privilégiant les critères d'impact budgétaire et comptable, sans négliger la conduite du changement	SG	55

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

Annexe n° 1	LETTRE DE MISSION
Annexe n° 2	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES
Annexe n° 3	SYNTHESE DES REponses LITTERALES AU QUESTIONNAIRE DE LA MISSION
Annexe n° 4	PRESENTATION DES DONNEES RECUEILLIES PAR LE QUESTIONNAIRE DE LA MISSION
Annexe n° 5	PLATES-FORMES CHORUS : ORGANISATION TERRITORIALE CIBLE ET ORGANISATION ACTUELLE DES PREFECTURES
Annexe n° 6	PERFORMANCE DES PLATES-FORMES CHORUS DES PREFECTURES DE METROPOLE HORS CORSE
Annexe n° 7	LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

Annexe n° 1
LETTRE DE MISSION

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 12-033

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

ORDRE DE MISSION

Pour

Madame Sophie DELAPORTE
Inspectrice générale de l'administration

Monsieur Charles MOREAU
Inspecteur général de l'administration

Monsieur Maximilien BECQ-GIRAUDON
Inspecteur de l'administration

Monsieur Pierre BERGES
Inspecteur de l'administration

Par note du 15 avril 2012, dont vous trouverez copie, ci-jointe, et suite au déploiement de CHORUS, nouveau système d'information financière et comptable de l'Etat, le directeur du cabinet du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration a demandé à l'inspection générale de l'administration de mener une mission d'évaluation des fonctions de gestion financière au sein du ministère et d'audit comptable et financier.

En prenant en considération la grande diversité dans l'organisation des plateformes CHORUS déployées au plan territorial, la mission dressera un bilan de cette nouvelle organisation pour l'ensemble des centres de services partagés et sur le périmètre des programmes du ministère. Elle analysera les évolutions souhaitables dans la double perspective de la fiabilité comptable et de la performance du pilotage de l'exécution de la dépense, notamment en prenant en considération le volet RH, ainsi que l'impact de la nouvelle organisation sur les services prescripteurs.

Je vous charge de cette mission pour laquelle vous ferez toutes propositions utiles pour assurer le suivi de vos préconisations. Votre rapport est à rendre dans les meilleurs délais.



Fait à Paris, le 20 AVR. 2012

Chef du service
de l'inspection générale de l'administration

Michel SAPPIN
Michel SAPPIN



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

*Le préfet,
Directeur du cabinet*



Paris, le 15 AVR. 2012
Réf. :

NOTE

à l'attention de
Monsieur le chef de l'inspection générale de l'administration

Objet : Mission d'évaluation des fonctions de gestions financières au sein du ministère et audit comptable et financier.

Le déploiement de CHORUS, nouveau système d'information financière et comptable de l'Etat, s'est accompagné de la mise en place de centres de services partagés (CSP), chargés de l'exécution des crédits (dépenses et recettes) impliquant, pour les services ordonnateurs, une évolution profonde de leur métier.

Après les expérimentations conduites en 2009 avec 7 préfectures au sein des régions Pays-de-la-Loire et Haute-Normandie, l'ensemble du programme 307 a basculé sous CHORUS à compter du 4 janvier 2010. La préparation de ce déploiement n'a pas permis d'anticiper, pour le réseau des préfectures, le schéma cible prévu par l'instruction n°5397/SG du Premier ministre du 1^{er} juillet 2009. En effet, la mise en œuvre dès janvier 2010 d'une telle mesure aurait impliqué d'importants mouvements de personnels.

Ainsi, en métropole, 74 plateformes ont été déployées dans les préfectures, dont 3 sont d'ores et déjà à compétence régionale (Franche-Comté, Haute-Normandie et Poitou-Charentes) et 13 pluridépartementales. Plusieurs préfectures n'hébergent pas de plateformes et confient donc l'exécution de leurs dépenses à une autre préfecture.

En revanche, compte tenu de l'organisation zonale et des délais offerts par un déploiement des programmes police nationale et gendarmerie nationale au 1^{er} janvier 2011, les plateformes de la police et de la gendarmerie sont implantées au chef-lieu de zone, mais demeurent distinctes. Une expérience de co-localisation est toutefois engagée à Lille pour la zone Nord.

Enfin, en outre-mer et en Corse, conformément à l'instruction du Premier ministre, les plateformes sont interministérielles depuis janvier 2010, sur un périmètre ouvert à l'ensemble des administrations de l'Etat, hormis les services des ministères de la justice, de la défense et de l'éducation nationale. Ces 10 structures, placées sous l'autorité des préfets et hauts commissaires, sont composées de personnels issus de l'ensemble des ministères concernés, mis à disposition par leur administration d'origine, de manière consensuelle dès l'origine (avec les ministères de l'écologie et de l'agriculture, ou au sein du ministère avec la police et la gendarmerie) ou sur la base de l'arbitrage rendu suite à la réunion interministérielle du 27 juillet 2010 (personnels des ministères financiers, sociaux et de la culture).

Le ministère de l'intérieur présente donc à ce stade, une grande diversité dans l'organisation territoriale des CSP CHORUS, puisqu'on y trouve des CSP départementaux, pluri-départementaux mais infra-régionaux, régionaux, zonaux, et enfin interministériels, et doit s'interroger sur leur pérennité en référence aux évolutions prescrites par le Premier ministre.

Je vous demande d'abord d'établir un bilan de cette nouvelle organisation pour l'ensemble de ces structures et sur le périmètre des programmes du ministère en analysant les évolutions dans la double perspective :

- de la fiabilité comptable,
- de la performance du pilotage de l'exécution de la dépense. La mesure de cette performance doit comprendre en compte notamment le volet RH (conditions d'affectation des agents, incitations à la mobilité, harmonisation des régimes indemnitaires), ainsi que l'impact de la nouvelle organisation sur les services prescripteurs.

Vous analyserez ensuite les conditions d'évolutions souhaitables en référence aux instructions du Premier ministre, notamment à la lumière des enseignements de l'expérience des plateformes interministérielles de Corse et d'outre-mer.



Stéphane BOUILLON

Annexe n° 2
PERSONNES RENCONTREES

ADMINISTRATIONS CENTRALES

Ministère de l'intérieur

<i>Entité</i>	<i>NOM</i>	<i>Fonctions</i>
Secrétariat général	M. BART Michel	Secrétaire général
SG / DEPAFI	M. GENTILHOMME Thierry	Directeur de l'évaluation de la performance, et des affaires financières et immobilières
SG / DEPAFI	M. MOSIMANN Thierry	Sous-directeur des affaires financières
SG / DEPAFI	Mme TRIGNAT Juliette	Chef du bureau de l'organisation, de la réglementation et de l'information financières
SG / DEPAFI	Mme PAULET Marion	Adjointe au chef du bureau de l'organisation, de la réglementation et de l'information financières
SG / DEPAFI	Mme LEMAITRE Aurélie-Anne	Bureau de l'organisation, de la réglementation et de l'information financières
SG / DEPAFI	M. MARUIX Patrick	Responsable Néo au bureau de l'organisation, de la réglementation et de l'information financières
SG / DEPAFI	Mme GUINARD Cécile	Chef du centre de service partagé Chorus pour l'administration générale
SG / DEPAFI	M. LEGRAND Didier	Adjoint à la chef du centre de service partagé Chorus pour l'administration générale
SG/DEPAFI	M. STAROSELTSEV Igor	Chef du pôle affaires juridiques, territorial, SIC, outre-mer, collectivités locales
SG / DEPAFI	M. CHEVALIER Guénael	Gestionnaire d'engagements juridiques au centre de service Chorus pour l'administration générale
SG / DRH	M. ALLONCLE Philip	Directeur des ressources humaines
SG / DRH	Mme COLIN-HENRI Nathalie	Sous-directrice des personnels
SG / DMAT	M. CHARLES Julien	Sous-directeur de l'administration territoriale
SG / DMAT	M. KAPLAN Benoît	Chef du bureau de la performance et des moyens de l'administration territoriale
DGPN / DRCPN	M. BOUCHAERT Hervé	Directeur des ressources et des compétences de la police nationale
DGPN / DRCPN	M. CLERISSI Gérard	Sous-directeur des finances et de la performance

<i>Entité</i>	<i>NOM</i>	<i>Fonctions</i>
DGPN / DRCPN	Mme CARVAL Laurence	Chef de la plate-forme Chorus de la police nationale en administration centrale
DGGN / DSF	Général RENAULT Pierre	Directeur des soutiens et des finances
DGGN / DSF	Général VANDERBERGHE Jean-Michel	Sous-directeur administration et finances à la direction des soutiens et des finances
DGGN / DSF	Chef d'escadron VIERNERY Gérard	Chargé de mission Chorus
CBCM Ministère de l'Intérieur	M. DURVYE Louis	Contrôle budgétaire et comptable ministériel près le ministère de l'intérieur
CBCM Ministère de l'Intérieur	M. DESCHILDT Hervé	Chef du département comptable ministériel près le ministère de l'intérieur

Ministère des Outre-Mer

<i>Entité</i>	<i>Nom</i>	<i>Fonction</i>
DéGéOM	M. BOUVIER Vincent	Délégué général à l'outre-mer
DéGéOM	M. JONATHAN Hervé	Chef du service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'Etat

Secrétariat général du Gouvernement

<i>Entité</i>	<i>Nom</i>	<i>Fonction</i>
SGG	M. FILIPPINI Jerome	Directeur, adjoint au secrétaire général du gouvernement
SGG	M. GUEUDAR DELAHAYE Frédéric	Chef de service de la coordination interministérielle de l'administration déconcentrée de l'Etat
SGG	Mme AMARGER Patricia	Chargée de mission

ADMINISTRATIONS DECONCENTREES

N.B. : les régions sont évoquées dans l'ordre des visites de terrain de la mission.

Région Poitou-Charentes

<i>Entité</i>	<i>Nom</i>	<i>Fonction</i>
Préfecture de la région Poitou-Charentes, préfecture de la Vienne	M. DASSONVILLE Yves	Préfet de la région Poitou-Charentes, préfet de la Vienne
Préfecture de la Vienne	M. SEGUY Yves	Secrétaire général de la préfecture de la Vienne
Préfecture de la Vienne	Mme BOISARD Nadine	Chef du bureau des affaires financières et comptables (responsable de la plate-forme CHORUS régionale)
Préfecture de la Vienne	Mme GHEROLDI Annie	Adjointe à la chef du bureau des affaires financières et comptables
Préfecture de la Vienne	Mme COUDREAU Sylvie	Valideur des engagements juridiques
Préfecture de la Vienne	Mme JARDRY Isabelle	Valideur des engagements juridiques
Préfecture de la Vienne	Mme COURTIN Isabelle	Valideur des engagements juridiques
Préfecture de la Vienne	Mme DION Joëlle	Valideur des demandes de paiement, travaux de fin de gestion, gestionnaire de recettes
Préfecture de la Vienne	Mme FENIOU Johanna	Valideur des demandes de paiement, travaux de fin de gestion, gestionnaire de recettes
Préfecture de la Vienne	Mme CHERAMY Florence	Approvisionneur, tableaux de suivi et correspondant Néo
Préfecture de la Vienne	Mme GIRAudeau Sandrine	Chargée du suivi de l'EMIR et des immobilisations, correspondante RE-FX
Préfecture de la Vienne	Mme NADEAU Marie-Hélène	Gestionnaire pôle Deux-Sèvres
Préfecture de la Vienne	Mme GUIGNARD Marie-Elisabeth	Gestionnaire pôle Charente-Maritime
Préfecture de la Vienne	Mme DONVAL Ariane	Gestionnaire pôle Charente-Maritime
Préfecture de la Vienne	Mme CIESA Micheline	Gestionnaire pôle Charente
Préfecture de la Vienne	Mme LE SAUX Isabelle	Gestionnaire pôle Charente
Préfecture de la Vienne	M. THOUVENIN Jean-François	Gestionnaire pôle Vienne

<i>Entité</i>	<i>Nom</i>	<i>Fonction</i>
Préfecture de la Vienne	Mme DESLANDES Sylvie	Gestionnaire pôle Vienne
Préfecture de la Vienne	Mme CLECH Caroline	Gestionnaire pôle subventions
Préfecture de la Vienne	Mme MARTINEZ Eve	Gestionnaire pôle subventions
Préfecture de la Vienne	Mme BERTRAND Pierrette	Gestionnaire pôle marchés
Préfecture de la Vienne	Mme METAIS Brigitte	Gestionnaire pôle marchés
Préfecture de la Vienne	Mme DELAFOND Florence	Adjointe au chef du bureau du contrôle budgétaire
Préfecture de la Vienne	Mme BRUNETEAU Sylvie	Bureau du contrôle budgétaire
Préfecture de la Vienne	Mme LUCON Catherine	Adjointe au chef du bureau de la logistique et des affaires immobilières
Préfecture de la Vienne	M. GLOTAIN Gérard	Directeur des services administratif SGAR
Préfecture de la Vienne	Mme SATURNIN Laurence	Chef du bureau en charge des programmes européens SGAR
Préfecture de la Vienne	Mme ROBIN Lydie	Bureau des ressources humaines (action sociale)
Préfecture de la Vienne	M. RIQUET Serge	Chef du service des affaires juridiques et contentieuses
Préfecture de la Vienne	M. MERMET Jacques	Délégué régional de la formation
Préfecture de la Vienne	M. DARGENT Claude	Directeur de la réglementation et des libertés publiques
Sous-préfecture de Châtellerauld	M. SATURNIN de BALLANGEN Yoann	Secrétaire Général
Préfecture de la Charente	M. LE DORZE Gaétan	Chef du bureau des finances
Préfecture de la Charente	Mme AHSAN Marie Christine	Adjointe au chef du bureau des finances
Préfecture de la Charente	Mme REBERAT Sylviane	Bureau des relations avec les collectivités territoriales
Préfecture de la Charente- Maritime	M. POIRIER Serge	Chef du bureau du budget et des moyens
Préfecture de la Charente- Maritime	Mme BOUSQUET Corinne	Adjointe au bureau des finances locales (DRCT)
Préfecture de la Charente- Maritime	Mme DEWYNCK Sylvie	Direction des collectivités territoriales
Préfecture des Deux-Sèvres	Mme FOURNIER Marylène	Chef du bureau des finances

<i>Entité</i>	<i>Nom</i>	<i>Fonction</i>
Préfecture des Deux-Sèvres	Mme BOURREAU Christelle	Chef du bureau du développement local
Direction régionale des finances publiques de Poitou-Charentes	Mme LACOSTE Geneviève	Responsable de la division dépenses
Direction régionale des finances publiques de Poitou-Charentes	Mme LASSERRE Christine	Chef du service de la dépense et du centre de services partagés de la DRFIP
Direction régionale des finances publiques de Poitou-Charentes	M. RATTIER Philippe	Adjoint du contrôleur financier régional

Région Champagne-Ardenne

<i>Entité</i>	<i>Nom</i>	<i>Fonction</i>
Préfecture de la région Champagne-Ardenne, préfecture de la Marne	M. GUILLOT Michel	Préfet de la région Champagne Ardenne
Préfecture de la Marne	Mme MAILLET Claire	Chef de la plate-forme CHORUS de la Marne
Préfecture de l'Aube	M. BAY Christophe	Préfet de l'Aube
Préfecture de l'Aube	Mme HENUIN Catherine	Secrétaire générale
Préfecture de l'Aube	Mme CALLOIRE Chantal	Chef du service des moyens et des mutualisations
Préfecture de l'Aube	M. NICLI Olivier	Chef de la plate-forme Chorus
Préfecture de l'Aube	Mme THIERY Emmanuelle	Adjointe au chef de la plate-forme Chorus
Préfecture de l'Aube	Mme DE SOUSA Christelle	Gestionnaire
Préfecture de l'Aube	Mme ROZE Véronique	Gestionnaire
Préfecture de l'Aube	Mme MEUNIER Valérie	Secrétaire
Préfecture de l'Aube	M. GIRAULT Gérard	Bureau des relations avec les usagers et des moyens
Préfecture de l'Aube	M. MICO Bruno	SIDSIC
Préfecture de l'Aube	M. ETOURNEAU Bruno	Chef du SIDSIC
Préfecture de l'Aube	Mme DUBOIS BEYT Claudine	Bureau des concours financiers

<i>Entité</i>	<i>Nom</i>	<i>Fonction</i>
Préfecture de l'Aube	M. REGNAULT Eric	Chef du bureau des concours financiers
Préfecture de l'Aube	Mme BAIVIER Sylvie	Bureau des ressources humaines et de l'action sociale
Préfecture de l'Aube	Mme RENARD Françoise	Bureau des élections et de la réglementation générale
Préfecture de l'Aube	Mme BAROCHE Marie-Annick	Bureau des concours financiers
Préfecture de l'Aube	Mme ROUSSELLE Sylvie	Bureau des relations avec les usagers et les moyens
Préfecture de l'Aube	M. MORISOT Gilles	Chef du bureau des relations avec les usagers et des moyens
Préfecture de l'Aube	Mme DENOEUDE Isabelle	Chef du bureau des élections et de la réglementation générale
Sous-préfecture de Bar-sur-Aube	M. DENIS Richard	Secrétaire général
Sous-préfecture de Bar-sur-Aube	Mme CLEMENT Karine	Instruction subventions
Sous-préfecture de Bar-sur-Aube	Mme DE MACEDO Isabelle	Secrétaire
Sous-préfecture de Nogent-sur-Seine	M. MERANDAT Jean-Simon	Sous-préfet
Sous-préfecture de Nogent-sur-Seine	Mme JALTIER Céline	Instructeur de subventions
Préfecture de la Haute-Marne	Mme HUMBERT Annabelle	Chef du bureau du budget
Préfecture de la Haute-Marne	Mme ROSSION Myriam	Bureau du développement du territoire
Préfecture de la Haute-Marne	Mme LAURE NCE Marie-Christine	Chef du bureau du développement du territoire
Préfecture de la Haute-Marne	Mme MILIERE Marie-Pascale	Bureau moyens généraux immobiliers
Direction régionale des finances publiques de Champagne-Ardenne	M. FUSARI Patrick	Chef du service du centre de services partagés de la DRFIP
Direction régionale des finances publiques de Champagne-Ardenne	M. LEGOUGE Christophe	Adjoint du contrôleur financier régional

Région Bourgogne

<i>Entité</i>	<i>Nom</i>	<i>Fonction</i>
Préfecture de région Bourgogne, préfecture de la Côte-d'Or	M. MAILHOS Pascal	Préfet de la région Bourgogne, préfet de Côte d'Or
Préfecture de la Côte-d'Or	M. MARION Julien	Secrétaire général
Préfecture de la Côte-d'Or	M. MILANI Jean-Luc	Directeur des ressources
Préfecture de la Côte-d'Or, direction des ressources	Mme BREAU Sandrine	Responsable de la plateforme financière et comptable CHORUS
Préfecture de la Côte-d'Or, direction des ressources	Mme ARMANI Chantal	Chef du service de la stratégie budgétaire et immobilière
Préfecture de la Côte-d'Or, direction des ressources	M. GAFFIOT Eddy	Adjoint au responsable de la plateforme CHORUS
Préfecture de la Côte-d'Or, direction des ressources	Mme JOUVENCEAUX Céline	Responsable des demandes de paiement, plateforme CHORUS
Préfecture de la Côte-d'Or, direction des ressources	Mme HERNANDEZ, Clothilde	Gestionnaire des recettes, plateforme CHORUS
Préfecture de la Côte-d'Or, direction des ressources	M. PROTOT Daniel	Gestionnaire (engagement juridique et dépense), plateforme CHORUS
Préfecture de la Côte-d'Or, direction des ressources	M. SOUPRAYEN Olivier	Gestionnaire (engagement juridique et dépense), plateforme CHORUS
Préfecture de la Côte-d'Or, direction des ressources	Mme HENRY Joëlle	Gestionnaire (engagement juridique et dépense), plateforme CHORUS
Préfecture de la Côte-d'Or, direction des ressources	M. SCHOUMAKER Patrick	Gestionnaire (engagement juridique et dépense), plateforme CHORUS
Préfecture de la Côte-d'Or, direction des ressources	Mme YGAUNIN Véronique	Gestionnaire (engagement juridique et dépense), plateforme CHORUS
Préfecture de la Côte-d'Or, direction des ressources	M. PERREAUX Bernard	Chef du service départemental des systèmes d'information et de communication
Préfecture de la Côte-d'Or, direction des ressources	Mme VIANELLO Claudia	Correspondant NEMO – Service départemental des systèmes d'information et de communication
Préfecture de la Côte-d'Or, direction des collectivités locales	Mme LOINTIER Francine	Chef du bureau de la programmation des finances et du développement local
Préfecture de la Côte-d'Or, direction des collectivités locales	Mme PERONI Emmanuelle	Bureau de la programmation des finances et du développement local, chargée des subventions DETR.
Préfecture de région Bourgogne, SGAR	M. THABARD Patrick	Directeur de la modernisation, de la performance et de l'administration générale

<i>Entité</i>	<i>Nom</i>	<i>Fonction</i>
Préfecture de région Bourgogne, SGAR	M. MARLIERE Olivier	Chef du bureau des affaires financières
Préfecture de région Bourgogne, SGAR	Mme FABRI Evelyne	Bureau des affaires financières
Préfecture de région Bourgogne, SGAR	Mme DRION Amélie	Département Europe
Sous-préfecture de Beaune (Côte-d'Or)	Mme GAGLIARDI Raphaël	
Sous-préfecture de Montbard (Côte-d'Or)	Mme BOUHOT Isabelle	
Sous-préfecture de Montbard (Côte-d'Or)	Mme PERNET Noémie	
Préfecture de Saône-et-Loire	Mme SELLES Magali	Secrétaire générale
Direction régionale des finances publiques de Bourgogne	Mme RECOR Gisèle	Directrice régionale des finances publiques
Direction régionale des finances publiques de Bourgogne	M. MARCHAL Gilles	Adjoint à la directrice, chargé du pôle Gestion Publique
Direction régionale des finances publiques de Bourgogne	M. MAUCHAMP Alain	Contrôleur budgétaire en région

Région Centre

<i>Entité</i>	<i>Nom</i>	<i>Fonction</i>
Préfecture d'Eure-et-Loir	M. MARTIN Didier	Préfet
Préfecture d'Eure-et-Loir	M. GOURTAY Blaise	Secrétaire général
Préfecture d'Eure-et-Loir	Mme GUIBERT Elisabeth	Chef du bureau des ressources humaines et des finances
Préfecture d'Eure-et-Loir	Mme DUMONTET Monique	Adjoint au chef du bureau des ressources humaines et des finances Responsable de la plate-forme CHORUS
Préfecture d'Eure-et-Loir	Mme GUERIN Ann-Gaël	Chef de bureau des finances locales à la Directions des relations avec les collectivités locales
Préfecture d'Eure-et-Loir	Mme METOUT Annie	Chef du bureau de la gestion des moyens et du patrimoine interministériels

<i>Entité</i>	<i>Nom</i>	<i>Fonction</i>
Préfecture d'Eure-et-Loir	M. DEBIEVE Gilles	Chef du service départemental interministériel des systèmes d'information et de la communication
Préfecture d'Eure-et-Loir	Mme STIVES Anne-Marie	Gestionnaire (demandes de paiement et recettes non fiscales), plateforme Chorus
Préfecture d'Eure-et-Loir	Mme MAUDHUY Catherine	Gestionnaire (de dépenses et de projet), plateforme Chorus
Préfecture d'Eure-et-Loir	Mme MASSON Sandrine	Gestionnaire (de dépense, de projet et de recettes non fiscales), plateforme CHORUS
Préfecture d'Eure-et-Loir	Mme LARSENIER Florence	Responsable d'unités opérationnelles pour les programmes 307 et 333
Sous-préfecture de Nogent-le-Rotrou	M. POISSON Benjamin	Secrétaire général
Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations d'Eure-et-Loir	Mme BORDERON Anne-Marie	Directrice départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
Préfecture du Loiret	M. GUERIN Antoine	Secrétaire général
Préfecture du Loiret	M. LAPOINTE Philippe	Directeur des moyens, de la logistique et des mutualisations
Préfecture du Loiret	M. DOISNEAU-HERY Laurent	Chef du bureau de la gestion financière, responsable de la plateforme Chorus
Préfecture du Loiret	Mme TELLA Marie-Claude	Responsable des engagements juridiques et des recettes, plateforme Chorus
Préfecture du Loiret	Mme JOBLIN Céline	Responsable des demandes de paiement et RCAI, plateforme Chorus
Préfecture du Loiret	Mme LAMY Nathalie	Gestionnaire, saisie des immobilisations et des marchés complexes, plateforme Chorus
Préfecture du Loiret	Mme BAUNE Régine	Gestionnaire, chargé d'inventaires, plateforme Chorus
Préfecture du Loiret	Mme BOUCHETTE Sandrine	Gestionnaire, plateforme Chorus
Préfecture du Loiret	Mme MARCADET Gwendoline	Gestionnaire, saisie des immobilisations et des marchés complexes, plateforme Chorus
Préfecture du Loiret	Mme SOUCHET Béatrice	Gestionnaire, plateforme Chorus
Préfecture du Loiret	M. LEDRAPIER Aurélien	Gestionnaire, saisie des immobilisations et des marchés complexes, plateforme Chorus
Préfecture du Loiret	M. GARCAULT Pascal	Contrôleur de gestion et responsable qualité
Préfecture du Loiret	M. LAURENCHET Vincent	Chef du bureau des finances locales

<i>Entité</i>	<i>Nom</i>	<i>Fonction</i>
Préfecture du Loiret	Mme GUILLOTEAU Mireille	Adjointe au chef du bureau des finances locales
Préfecture du Loiret	M. CHENE Mickael	Agent instructeur du bureau des finances locales
Préfecture du Loiret	M. NERI Stéphane	SGAR Centre, mission bassin Loire – Bretagne
Préfecture du Loiret	M. DJEDIDI-JANSON Samy	SGAR Centre, mission territoire
Préfecture du Loiret	M. SERIN Dominique	SGAR Centre, mission Europe
Préfecture du Loiret	Mme VEYRET Magali	Assistance de formation au bureau des ressources humaines
Préfecture du Loiret	Mme GRABOWSKI Christel	Chargé d'action sociale
Préfecture du Loiret	Mme SEGUIN Catherine	Chef de la section télécom au SIDSIC
Préfecture du Loiret	M. CLERZEAU Roger	Chef du SIDSIC
Sous-préfecture de Montargis	Mme RONGA Pascale	Secrétaire du sous-préfet de Montargis
Sous-préfecture de Pithiviers	Mme CHAMBOLLE Frédérique	Secrétaire du sous-préfet de Pithiviers
Sous-préfecture de Pithiviers	Mme FERREIRA Patrice	Gestion administrative à la sous-préfecture de Pithiviers
Préfecture du Loiret	M. BURAUD Yannick	Chef du service Intérieur
Préfecture du Loiret	Mme GUILLOU Isabelle	Secrétaire à la DMLM
Préfecture du Loiret	Mme BOUDET Sonia	Chef du bureau interservices et des mutualisations
Préfecture du Loiret	Mme GUILMAILLE Nadine	Adjointe à la chef du bureau interservices et des mutualisations
Direction régionale des finances publiques du Centre	M. SAUVAGE Philippe	Contrôleur budgétaire régional
Direction régionale des finances publiques du Centre	M. MICHAUD Alexandre	Administrateur général
Direction régionale des finances publiques du Centre	M. PIERRE Aurélien	Chef du service « dépense-SFACT »

Région Ile-de-France

<i>Entité</i>	<i>Nom</i>	<i>Fonction</i>
Préfecture de Paris et d'Ile-de-France	M. MUNCH Bertrand	Secrétaire général
Préfecture de Paris et d'Ile-de-France	Mme MAUCHET Chantal	Adjointe au Secrétaire Général des Affaires Régionales
Préfecture de Paris et d'Ile-de-France	M. DE SAINT GERMAIN Bertrand	Directeur de la Modernisation de l'Administration
Préfecture de Paris et d'Ile-de-France	M. Le PETIT Arnaud	Chef de la Mission des Moyens Généraux
Préfecture de Paris et d'Ile-de-France	Mme TALREJA Sobana	Chef du Bureau des Finances de l'Etat
Préfecture de Paris et d'Ile-de-France	M. ERTUE Philippe	Directeur de la plateforme interministérielle d'appui à la gestion des ressources humaines
Préfecture de Paris et d'Ile-de-France	Mme PERON Anne-Sophie	SGAR, bureau de la coordination des politiques publiques
Préfecture de Paris et d'Ile-de-France	Mme RENAULT Frédérique	SIDSIC
Préfecture de Paris et d'Ile-de-France	Mme BAGOT Sylvine	Bureau des marchés et de la logistique, direction de la modernisation de l'administration
Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement d'Ile-de-France	M. LIMARE Franck	Bureau du budget
Direction Départementale de la Cohésion Sociale de Paris	Mme WIRBEL Edith	Directrice adjointe
Direction Départementale de la Cohésion Sociale de Paris	Mme ZOZOR Gina	Mission prévention, chargée de thématique prévention des addictions
Direction Départementale de la Cohésion Sociale de Paris	M. BOURDEAU Christophe	Mission intégration

Annexe n° 3
SYNTHESE DES REPONSES LITTERALES
AU QUESTIONNAIRE DE LA MISSION

Le questionnaire adressé par la mission à tous les préfets comprenait d'une part des questions appelant une réponse littérale, d'autre part, des questions visant à recueillir des éléments quantitatifs sur le fonctionnement des CSP. La présente annexe est la synthèse des réponses aux questions littérales. L'annexe n° 4 reprend les éléments chiffrés.

Question 1.1.1 : Quels étaient le calendrier et les conditions de mise en place?

La préfiguration des plates-formes a été préparée dès 2008 et s'est déroulée principalement dans le courant de l'année 2009. Le nombre de licences cible a été arrêté par l'administration centrale en avril 2009 après consultation des préfetures (notes adressées par la secrétaire générale aux préfets de région, copie aux préfets de département, le 19 février 2009).

Dans un contexte marqué par une incertitude sur l'importance de la charge de travail des futures plates-formes, les préfetures ont procédé aux premiers recrutements, généralement après des opérations de sensibilisation de leurs agents. Les formations des formateurs internes (FIO), des correspondants Chorus applicatif (CCA) et des futurs agents de la plate-forme (formations processus et outil) ont été organisées dans un premier temps. Les formations des autres agents concernés au sein de la préfeture sont intervenues ensuite.

Des aménagements immobiliers et des acquisitions de matériels ont été réalisés. Dans certains cas, des travaux relativement importants ont été nécessaires : dans les Bouches-du-Rhône, les travaux d'aménagement ont été financés par le programme national d'équipement.

Cette phase s'est accompagnée d'une estimation de l'activité future des plates-formes (nombre d'actes) par les préfetures et d'une cartographie des services concernés par les nouveaux processus. En parallèle, de lourds travaux de bascule ont été organisés pour reprendre dans Chorus les fournisseurs et les dossiers en cours dans NDL.

Ces différents travaux ont été pilotés par l'administration centrale à la lumière des enseignements des expérimentations conduites en 2009 dans les régions Haute-Normandie et des Pays-de-la-Loire sur le seul périmètre du programme 108.

Le déploiement de l'application Chorus est intervenu progressivement, en trois étapes :

- 2 janvier 2010 pour le programme 108 (devenu depuis le programme 307) « administration territoriale » (« V4 ») ;
- 1^{er} juillet 2010 pour les programmes 216 « conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur » et 232 « vie politique, culturelle et associative » (« V5 ») ;
- 1^{er} janvier 2011 pour l'ensemble des autres programmes relevant soit du ministère de l'Intérieur soit d'autres ministères et gérés en préfeture (« V6 »).

Durant l'année 2010, les plates-formes ont utilisé concomitamment les applications Chorus et NDL et ont conduit, en complément de leurs tâches normales, les travaux nécessaires aux bascules vers la V5 puis la V6. Elles ont bénéficié de l'appui de correspondants de la société Logica, chargés d'accompagner le déploiement du logiciel. Des recrutements ont continué à intervenir durant cette période pour accompagner la montée en charge des plates-formes.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, les plates-formes utilisent l'application Chorus pour exécuter l'ensemble des dépenses des préfectures, à l'exception des paiements sans ordonnancement préalable (PSOP).

Pour les recettes, les transferts ont été plus progressifs et ne sont pas encore achevés. Depuis le 1^{er} janvier 2012, l'ensemble des recettes pourraient techniquement être gérées dans Chorus, y compris les recettes fiscales et les recettes sur le titre 2. Toutes les recettes des préfectures ne sont toutefois pas encore basculées. Certaines préfectures ont obtenu de leur direction régionale des finances publiques qu'elle organise des sessions d'information sur le volet recettes (préfecture du Loiret par exemple).

Question 1.1.2 : Le cas échéant, quelles difficultés avez-vous alors rencontrées?

Les réponses apportées à cette question sont diverses.

Pour les plates-formes :

- Les agents des plates-formes ont dans un premier temps peiné pour s'approprier les fonctionnalités du nouvel outil Chorus. L'appui apporté dans cette période par la mission Chorus du ministère et par la société Logica est jugé positif par la plupart des préfectures ;
- Chorus a rencontré d'importantes difficultés techniques initiales : ralentissements réguliers, déconnexions intempestives, pertes d'informations inexpliquées. Cela s'est révélé particulièrement gênant lors de la fin de gestion 2010, alors même que les services préparaient la bascule des programmes encore gérés sous NDL ;
- Certaines plates-formes ont rencontré des difficultés de recrutement. Les explications avancées sont la faible attractivité des métiers budgétaires et comptables, les appréhensions liées à la nouvelle organisation (peur de « l'usine à saisies ») et les incertitudes créées par la perspective de régionalisation dans les préfectures hors chef-lieu de région ;
- Le traitement des marchés complexes et des recettes dans Chorus a été source de difficultés dans beaucoup de plates-formes. S'agissant des recettes, il semble que les procédures et les modes opératoires aient été diffusés tardivement et qu'ils aient été insuffisamment harmonisés avec ceux diffusés aux directions régionales des finances publiques ;
- Deux des trois plates-formes régionales estiment que leur mise en place a été rendue plus difficile par la priorité donnée par le ministère de l'intérieur à des implantations infrarégionales.

Pour les responsables d'unité opérationnelle et les services prescripteurs :

- Les principales difficultés ont été générées par le bouleversement en profondeur de la chaîne budgétaire et comptable induit par le déploiement de Chorus. L'impact de ce déploiement sur le fonctionnement des services hors CSP intervenant dans la chaîne de la dépense semble ne pas avoir été compris. Certains responsables d'unité opérationnelle, particulièrement ceux qui étaient positionnés en dehors des plates-formes, ont peiné à assurer leur fonction faute d'une maîtrise suffisante de l'application. La quasi-totalité des services prescripteurs a résisté à la mise en place du nouveau processus de la dépense. Les plates-formes ont dès lors été investies d'une tâche difficile d'accompagnement de la réforme ;
- Le surcroît d'activité lié à la nécessité de saisies nouvelles dans NémO a été mal ressenti par les services prescripteurs qui anticipaient au contraire que ce type de tâches serait concentré sur la plate-forme. En outre, la faiblesse des restitutions initialement proposées par Chorus et par NémO a convaincu ces mêmes services de conserver un suivi parallèle de leur budget (sur tableur) ce qui rendait d'autant moins compréhensible à leurs yeux l'alourdissement des tâches de saisie.

Question 1.1.3 : Précisez les raisons du choix du périmètre géographique.

Le 19 février 2009, l'administration centrale a diffusé dans chacune des régions métropolitaines un premier cadrage du nombre de plates-formes et de leurs effectifs. Des pistes de mutualisation interdépartementale étaient données lorsqu'une ou plusieurs préfectures de la région n'atteignaient pas l'effectif de huit agents comptés en équivalent temps plein travaillé (ETPT)⁵⁵ défini comme le seuil minimal de viabilité d'une plate-forme.

Sauf exceptions, les préfectures ont suivi les orientations données par l'administration centrale. Dans la majorité des régions, le manque de mobilité des agents et la contrainte immobilière d'une part, les souhaits de réussir au mieux la phase de déploiement et de mettre en place une structure au plus près des responsables d'unité opérationnelle et des services prescripteurs d'autre part, ont justifié le choix d'implantations départementales.

Trois préfets de région ont ainsi appuyé la création d'une plate-forme départementale dans leur région comportant un effectif prévisionnel inférieur au plancher défini par le ministère (Landes, Nièvre, Savoie).

A l'inverse, trois préfets de région (Franche-Comté, Haute-Normandie, Poitou-Charentes) ont décidé la création d'une unique plate-forme régionale. Pour la région Haute-Normandie, la mise en place d'une plate-forme régionale correspondait à l'orientation donnée par l'administration centrale. Pour les régions Franche-Comté et Poitou-Charentes en revanche, l'administration centrale avait préconisé la création de quatre plates-formes départementales (Poitou-Charentes) ou de deux plates-formes départementales et une plate-forme bi-départementale (Franche-Comté).

⁵⁵ Ces effectifs ont été définis à partir du nombre d'actes traités dans Chorus recensés par les préfectures sur le fondement de un gestionnaire pour 3000 actes. L'effectif ainsi défini était augmenté en deux temps : d'abord de 10% pour tenir compte de la charge représentée par les activités hors processus dépense des plates-formes ; le résultat était ensuite augmenté de 30% pour tenir compte de l'activité de validation.

Le souci de constituer des structures d'une taille suffisante pour atteindre un bon niveau de technicité et garantir la continuité de l'activité ainsi que la prise en compte de la cible définie par le Premier ministre à horizon 2014 ont justifié ces choix.

Dans une région à deux départements (Alsace), une mutualisation partielle a été mise en place avec la gestion des marchés complexes de l'ensemble de la région par la seule plate-forme du Bas-Rhin.

Dans un autre cas (Midi-Pyrénées), quatre plates-formes bi-départementales ont été mises en place alors que l'administration avait indiqué que six plates-formes pouvaient être installées.

Le périmètre géographique des plates-formes continue lentement à évoluer : au 1^{er} janvier 2012, la plate-forme des Côtes-d'Armor a fusionné avec celle de l'Ille-et-Vilaine et celle du Morbihan avec celle du Finistère. La préfecture du Limousin fait état d'un projet avancé de fusion entre la plate-forme de Corrèze et celle de la Haute-Vienne, qui deviendrait plate-forme régionale, au 1^{er} janvier 2013. A cette même date, la plate-forme de la Marne prévoit d'intégrer une part de l'activité des Ardennes (traitement des recettes et des marchés complexes).

Question 1.3.4 : La gestion des ressources humaines du centre de services partagés est-elle source de difficultés (recrutement, turn-over, etc.) ?

Lors de la création de la plate-forme, des craintes quant à la complexité supposée de son travail « comptable » et la relative incertitude quant à la nature exacte des tâches proposées ont pu limiter les candidatures. Ce constat doit cependant être nuancé : les plates-formes ont été largement constituées par des mobilités internes, notamment par des agents issus des bureaux budgétaires ou des bureaux des finances de l'Etat, mais aussi par des agents issus de services restructurés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (délivrance des cartes grises par exemple).

A noter qu'aucune incitation financière de portée nationale n'a été mise en place pour faciliter les recrutements des CSP : ni aide à la mobilité géographique, ni NBI, ni prime de sujétions particulières au démarrage. Une préfecture indique avoir mis en place une telle prime localement, mais pour un montant (300 €/an) qui resterait sensiblement inférieur à ceux accordés dans les autres blocs, et dans des conditions qui sont jugées précaires (remise en cause chaque année).

Depuis lors, quelques préfectures font état de difficultés pour remplacer un agent parti de la plate-forme (Isère, Val-d'Oise, Alpes-Maritimes). Globalement toutefois, aucune préfecture ne fait état de difficultés importantes de recrutement. A ce stade, le *turn-over* n'est globalement pas ressenti comme une difficulté par les plates-formes Chorus.

Plusieurs préfectures n'ont pas remplacé l'intégralité des départs enregistrés sur leur plate-forme. Dans plusieurs cas, les gains de productivité générés par la stabilisation de l'organisation et la montée en compétence des agents ont été jugés suffisants pour permettre une réduction de l'effectif (Ardennes, Cher, Corrèze, Loir-et-Cher).

Beaucoup de préfectures insistent sur la nécessité d'anticiper les mouvements compte tenu de la lourdeur de la formation initiale et de la durée de l'adaptation aux nouvelles fonctions (estimée entre trois et six mois). Il s'agit notamment d'éviter toute situation de sous-effectif en fin d'année, lorsque les travaux de fin de gestion mobilisent fortement la plate-forme.

Il apparaît surtout que le manque de perspectives claires pour les plates-formes situées hors du chef-lieu de région complique la gestion des ressources humaines. Les incertitudes quant au maintien de ces structures sont une source d'inquiétudes pour les agents en poste et n'encouragent pas les candidatures. Dans plusieurs préfectures hors chef-lieu de région, le remplacement des départs n'a pas été organisé par anticipation d'une régionalisation. Ces préfectures indiquent que leurs plates-formes fonctionnent de manière dégradée.

Une préfecture (Aube) mentionne enfin que les postes sur la plate-forme font moins appel à une véritable technicité comptable (sauf exception des travaux de fin de gestion) qu'à une capacité de maîtrise d'une application informatique relativement complexe.

Question 1.3.5 : Quels sont les besoins de formation des agents du centre de services partagés ?

Les formations à destination des agents nouvellement affectés sur les plates-formes sont jugées globalement satisfaisantes. Plusieurs préfectures déplorent toutefois que le caractère désormais irrégulier de l'organisation des sessions de formation initiale ne permette plus toujours de former les agents immédiatement après leur arrivée sur la plate-forme.

Pour les agents déjà en poste sur la plate-forme, les besoins de formation exprimés sont divers. Aucune lacune n'est mentionnée de manière particulièrement récurrente par les préfectures.

Plusieurs préfectures estiment que leurs agents ont déjà été formés et que leur perfectionnement relève désormais avant tout des échanges de bonnes pratiques.

La majorité des demandes de formation porte sur des activités que les plates-formes ont des difficultés à maîtriser (recettes, marchés publics, travaux de fin de gestion, restitutions). Plusieurs préfectures critiquent l'organisation des formations actuelles qui sont jugées excessivement théoriques. Cette critique est tout particulièrement adressée aux formations en matière de restitutions. Une préfecture (Indre-et-Loire) souhaite que les formations soient davantage organisées sous forme d'ateliers pratiques pour mieux répondre aux besoins des agents. S'agissant des restitutions, une telle formation durerait une demi-journée et serait organisée spécifiquement pour les agents du CSP ou les RUO ou les services prescripteurs afin de présenter concrètement les quelques restitutions les plus utiles pour chacune de ces fonctions.

S'agissant des recettes, il semble que les formations déjà intervenues aient souvent été organisées trop tôt c'est-à-dire avant que les plates-formes n'intègrent véritablement ce processus. Elles n'ont dès lors pas produit tous leurs effets.

Pour les marchés publics, les demandes, qui émanent principalement des plates-formes situées en chef-lieu de région, portent sur l'organisation de formations plus poussées que celles déjà suivies afin de mieux maîtriser l'intégration dans Chorus et l'exécution financière des marchés complexes. D'autres demandes sont exprimées pour des formations métiers, type « initiation aux marchés publics », qui permettraient de mieux comprendre les commandes publiques et analyser les documents de marché.

Plusieurs préfectures estiment que les formations qui leur sont proposées sont d'abord des formations « outil » avant d'être des formations « métiers ». Ces mentions semblent indiquer une certaine frustration quant à l'activité sur la plate-forme, parfois jugée répétitive et peu approfondie. En ce sens, plusieurs préfectures demandent des formations plus poussées en comptabilité générale.

Inévitablement, des demandes de formation sont exprimées pour préparer une évolution de carrière (préparation aux concours) ou mieux maîtriser les applications bureautiques.

Enfin, les responsables de plates-formes qui ont répondu à cette question mentionnent les besoins de formation des responsables d'unité opérationnelle (formation au suivi de la consommation des crédits) ou des services prescripteurs (nouveau circuit de la dépense).

Question 1.4.5 : Le centre de services partagés éprouve-t-il des difficultés relatives à la séparation de certaines fonctions (ex : gestionnaire / valideur) ?

La gestion des habilitations dans l'application Chorus impose de séparer certaines fonctions sans marge d'appréciation pour les utilisateurs (fonction de valideur d'EJ et fonction de gestionnaire d'EJ ; fonction de valideur de DP et fonction de gestionnaire de DP).

Cette séparation obligatoire des rôles est une source de rigidité pour l'organisation du travail au sein des plates-formes, en particulier les plus petites d'entre elles qui sont parfois obligées d'avoir un nombre relativement élevé de valideurs dans leur effectif. Une préfecture indique contourner la difficulté en ne respectant pas toujours la séparation entre gestionnaire et valideur durant les périodes de congés. De manière « *temporaire et bien encadrée* », un gestionnaire confirmé peut alors valider des « *dépenses simples ou à caractère récurrent* ». Toutefois, comme le souligne cette préfecture dans sa réponse : « *demande à un gestionnaire de valider des actes de gestion ne sera pas facilitée avec l'instauration de la carte agent* ». D'autres préfectures semblent procéder de la même manière. Cette contrainte issue de la séparation des rôles peut aussi être à l'origine de ralentissements de la chaîne de la dépense pendant les périodes de congés.

Face à cela, certaines préfectures sollicitent des assouplissements. Certaines souhaiteraient pouvoir mettre en place une séparation des fonctions non plus au niveau de la plate-forme mais à celui des programmes : des agents seraient gestionnaires pour certains programmes et valideurs pour d'autres (Vendée). D'autres souhaiteraient que des gestionnaires puissent temporairement exercer des fonctions de valideur durant les périodes de congés (Calvados, Loire). Un tel cumul des fonctions est aussi demandé pour enrichir les tâches de valideur dont plusieurs préfectures soulignent le caractère excessivement restreint et donc peu attractif par rapport aux autres postes qui sont proposés à ces agents (catégorie B généralement) dans la préfecture.

Des dérogations ont été accordées par l'administration centrale. Ainsi, dans une préfecture où le responsable de la plate-forme n'a plus d'adjoint, plusieurs agents ont été autorisés à cumuler des rôles de gestionnaire et de valideur pour des mêmes actes. Le responsable de la plate-forme est ainsi RDP titulaire et REJ suppléant. Un agent GEJ est également REJ titulaire et un agent GDP est également RDP suppléant. Lorsque ces agents interviennent comme valideurs d'un dossier dont ils ont été gestionnaires, ils ne vont pas jusqu'au bout de leur travail de validation mais enregistrent le dossier puis transmettent un état récapitulatif au chef de la plate-forme (ou à un troisième agent suppléant supplémentaire du RDP ou du REJ) pour qu'il récupère le dossier enregistré dans Chorus et le valide effectivement.

Compte tenu de l'effectif parfois faible des plates-formes des préfectures, la principale difficulté signalée est l'organisation de la séparation des fonctions de valideur des engagements juridiques et de valideur des demandes de paiement. Elle est impossible lorsqu'il n'y a qu'un valideur sur la plate-forme (Ardennes, Dordogne). Elle n'est pas permanente lorsque, comme c'est fréquemment le cas, il n'y a que deux valideurs, généralement suppléants l'un de l'autre et donc amenés à cumuler les deux rôles lorsque l'un des deux est en congés. Dans le Bas-Rhin, la suppression d'un des quatre postes de valideur en juin 2012 a conduit à demander les habilitations de valideur d'EJ, de DP et de recettes pour les trois valideurs restants ; un suivi interne est organisé pour éviter qu'un même agent soit valideur d'EJ et de DP sur un même dossier (l'organisation est la même dans le Haut-Rhin).

Parmi les gestionnaires, le cumul du traitement des EJ et des DP est le mode d'organisation de pratiquement toutes les plates-formes du bloc 1. Les gestionnaires des plates-formes suivent donc en règle générale un même dossier du début à leur fin ce qui est jugé favorable en termes de qualité des contrôles et surtout d'intérêt du travail. Certaines plates-formes ont toutefois introduit une séparation entre un pôle de gestionnaires d'EJ et un pôle de gestionnaires de DP (Loire-Atlantique).

Les plates-formes plus importantes (Poitou-Charentes qui compte une vingtaine d'agents) disposent d'un nombre suffisant de valideurs pour organiser la séparation entre eux sur des bases jugées favorables en termes de qualité comptable (spécialisation des valideurs respectivement sur les marchés publics, les subventions et les autres dépenses).

Question 1.4.6. : La carte agent est-elle déployée ? Si oui, quel est son impact (positif ou négatif) ?

Sauf exceptions qui concernent généralement des agents nouvellement affectés, la carte agent est déployée sur la quasi-totalité des postes dans les plates-formes Chorus des préfectures de métropole. Une préfecture n'a toutefois pu déployer ce dispositif que pour la moitié de ces agents en raison d'une difficulté technique non résolue. Une autre a dû doter les agents de cartes provisoires en raison de son retard dans l'organisation du déploiement.

Les avis sont largement favorables : l'accès à Chorus est nettement plus rapide et simple qu'avec les anciennes cartes TAN.

Plusieurs préfectures indiquent que l'utilisation d'une telle carte, strictement personnelle, ne permet plus comme par le passé d'accéder au *workflow* d'un agent ce qui est parfois problématique par exemple en cas de rejet d'une demande de paiement par le comptable car le dossier ne serait plus alors accessible au sein de la plate-forme que dans le seul *workflow* de l'agent qui l'a validée. Une préfecture (Marne) souhaiterait la mise en place de cartes temporaires ou bien d'une carte permettant d'accéder à tous les postes de la plate-forme.

Une préfecture indique qu'il faut désormais avoir « *une extrême vigilance* » pour éviter que la carte d'un agent ne reste positionnée dans le lecteur lorsqu'il s'absente de son bureau. Une autre précise qu'un agent qui aurait oublié ou bien égaré sa carte se trouverait dans l'impossibilité de travailler.

Question 1.4.7. : Quelle part d'activité (en ETPT si possible ou en pourcentage) représentent les processus autres que la dépense (recettes non fiscales, immobilisations, etc.) ?

Les réponses à cette question mettent en lumière la relative hétérogénéité des périmètres fonctionnels des plates-formes. Fréquemment, les agents des plates-formes exercent les seules missions d'exécution du budget et de tenue de la comptabilité dans Chorus. Toutefois, dans certaines préfectures, des agents affectés sur la plate-forme Chorus exercent d'autres fonctions telles que : responsable d'unité opérationnelle ; approvisionneur et administrateur Némo ; responsable des immobilisations en matière d'immobilier (Re-FX) ; régisseur d'avance ; responsable des inventaires des résidences ; concierge ; producteur de restitutions à destination d'autres services...

Les tâches relevant du macro processus 4 (traitement de fin de gestion et opérations de fin de gestion) occupent particulièrement les plates-formes en décembre et en janvier chaque année. Elles représenteraient alors près de 80% de l'activité des plates-formes durant ces périodes où les activités de dépense sont pratiquement nulles. Elles nécessitent une technicité comptable supérieure à celle déployée le reste de l'année.

Les tâches relevant du macro processus 9 (gestion des immobilisations) relèvent le plus souvent de la responsabilité des agents qui ont la qualité de responsable de la comptabilité auxiliaire des immobilisations (RCAI). Compte tenu de la relativement faible importance des investissements parmi les dépenses des préfectures, en particulier celles de département, cette activité est peu consommatrice de temps. Elle est plutôt concentrée sur la fin de gestion, sauf les tâches d'établissement des fiches d'immobilisation en cours (FIEC) et des fiches d'immobilisation en service (FIES) qui interviennent au fil de l'eau.

Les préfectures de région et une préfecture de département (Lot) soulignent que la gestion des projets complexes se traduit par quelques actes seulement dans Chorus alors qu'elle correspond à une lourde charge de saisie nécessitant des échanges poussés avec les prescripteurs et le comptable et une bonne compréhension des mécanismes de la commande publique.

Mais les principales activités des plates-formes, hors processus dépense, sont celles qui se rattachent aux recettes et notamment le macro processus 5 « recettes non fiscales ». Leur quantification est malaisée dans la mesure où leur périmètre n'est pas encore stabilisé et parce qu'il y a rarement des agents dédiés à leur traitement.

Toutes les préfectures soulignent le volume d'activité croissant représenté par l'activité recettes (recouvrement des pensions alimentaires pour les caisses d'allocations familiales, de certaines taxes affectées, de la taxe pour les véhicules polluants et des actions récursoires pour refus de concours de la force publique ; rétablissement de crédits pour les facturations internes ou les paiements indus). De nouvelles recettes sont progressivement prises en gestion par les plates-formes.

La gestion de ces actes dans Chorus est jugée beaucoup plus complexe que ne l'était la gestion « papier » précédente dans laquelle les directions territoriales des finances publiques assuraient l'essentiel des saisies (c'est encore le modèle pour les recettes rattachées par fonds de concours). Les difficultés sont liées à la complexité des référentiels ainsi qu'à la spécificité des opérations dans Chorus. Ces difficultés sont d'inégale importance selon la nature des recettes, la prise en compte des recettes des régies apparaissant relativement aisée au contraire des facturations internes.

Certaines préfectures (Haute-Vienne) s'interrogent sur l'intérêt qu'il y aurait à consacrer un agent exclusivement à ces activités. Dans le même sens, une autre (Aube) souligne qu'une mutualisation en région afin de disposer d'une masse critique suffisante permettrait de mieux traiter ces actes.

Question 2.1.3. : Comment s'organise le pilotage de la relation avec les services prescripteurs (nature, fréquence et structuration des échanges) ?

L'emploi de l'application NémO cadre les relations entre les services prescripteurs et les plates-formes. Tous les services prescripteurs ne l'utilisent pas encore systématiquement. Dans le sens des instructions de l'administration centrale (circulaire du 30 mars 2012), les plates-formes font état de leurs démarches pour accroître le recours par les services prescripteurs à cette application. Dans certains cas, des cibles exprimées en taux d'utilisation de NémO par les services prescripteurs ont été fixées à l'échelle de la plate-forme. Une plate-forme indique que sa préfecture n'utilise pas l'application NémO.

Dans beaucoup de préfectures, une fiche navette papier supplémentaire a été mise en place pour accompagner la transmission des dossiers entre les services prescripteurs et la plate-forme. Cette fiche reprend les caractéristiques du dossier et notamment les différentes imputations comptables et budgétaires. Dans certains cas, elle est signée par chaque intervenant aux différentes étapes de la dépense mais ce n'est pas toujours le cas. Les pratiques entre préfectures sont diverses : aucune signature dans certains cas ; signature des responsables des services prescripteurs dans d'autres ; signatures seules ou en suppléments des valideurs ou du responsable de la plate-forme dans d'autres cas.

En département, les relations entre les plates-formes et les services prescripteurs prennent principalement la forme de contacts informels entre des correspondants identifiés de part et d'autre. Ces relations de proximité sont jugées positivement par les préfectures. Elles sont en général complétées par la diffusion de notes ou de courriels par la plate-forme afin d'informer les prescripteurs des principaux changements dans les règles de gestion (rôle du CCA) et de rappeler les procédures à suivre dans l'exécution de la dépense (ces notes peuvent alors être signées par le secrétaire général de la préfecture).

Les relations sont plus formalisées dans le cas de plates-formes couvrant plusieurs préfectures, ne serait-ce que parce que ce type d'organisation nécessite la conclusion de conventions de délégation de gestion entre les préfectures situées en dehors du département d'implantation de la plate-forme et la préfecture de rattachement de la plate-forme. En Franche-Comté et en Poitou-Charentes où il y a une seule plate-forme régionale, un comité technique Chorus réunit régulièrement les représentants de la plate-forme et les correspondants Chorus en département. Ce comité est réuni au moins trois fois dans l'année en Franche-Comté : en début d'année pour faire le bilan de l'année écoulée et informer de la mise en place éventuelle de nouvelles procédures ; en cours d'année pour faire un bilan à mi-gestion ; en octobre pour organiser la fin de gestion. La plate-forme diffuse par ailleurs chaque mois une note sur la gestion du budget opérationnel de programme (BOP) 307 détaillant les principaux indicateurs utiles au pilotage. Dans l'Aube, un contrat de service global a été conclu entre la plate-forme et l'ensemble des services prescripteurs de la Haute-Marne dès le 7 juillet 2011.

Lorsqu'une préfecture ne comporte pas de plate-forme, le bureau en charge du budget (RUO) sert fréquemment de point de contact unique entre les services prescripteurs et la plate-forme. Dans certains cas (Haute-Marne par exemple), les services prescripteurs n'ont aucun contact direct avec la plate-forme. Dans d'autres cas (Seine-Maritime par exemple), la plate-forme organise des réunions mensuelles avec le RUO de la préfecture hors département d'implantation (ici l'Eure) afin de faire un point sur les consommations de crédits et les relations entre la plate-forme et les prescripteurs. Il arrive également dans ces départements ne comportant pas de plate-forme que le bureau en charge du budget effectue l'ensemble des saisies Némio pour les services prescripteurs de leur département. Il y a alors un risque de perte en ligne car le service qui saisit dans Némio n'est pas celui qui a instruit le dossier.

Plusieurs préfectures (Gard, Marne) signalent l'intérêt d'organiser les échanges par type de services prescripteurs car les problématiques sont très variables d'un service à l'autre, par exemple entre le bureau des collectivités territoriales et celui en charge de la logistique. Ce type de relations est plus facile à organiser lorsque les plates-formes sont elles-mêmes structurées en pôles selon les natures de flux. Dans les plates-formes pluri-départementales, des pôles géographiques peuvent être mis place afin que les prescripteurs aient des interlocuteurs facilement identifiables sur la plate-forme.

A noter la particularité de l'organisation des relations entre une plate-forme et trois services prescripteurs situés dans son département d'implantation (bureau des ressources humaines pour les frais de déplacement, bureau des collectivités territoriales, bureau de l'action sociale) dont les agents sont dotés de licences Chorus et exercent, en dehors de toute autorité directe du responsable de la plate-forme, les fonctions habituellement dévolues aux gestionnaires de la plate-forme (cette dernière ne conservant que son rôle de valideur).

Au final, il apparaît que les plates-formes exercent vis-à-vis des services prescripteurs un rôle de référent en matière budgétaire et surtout comptable. Ce rôle de référent peut être partagé avec l'approvisionneur (surtout s'il est administrateur Némio) qui, sauf exceptions, n'appartient pas aux équipes de la plate-forme. Cette fonction se concrétise par :

- un contrôle pour chaque acte des imputations et de la régularité des pièces justificatives produites ;
- une surveillance, plus ou moins étroite, du respect des nouveaux processus par les services prescripteurs ;
- la diffusion d'informations sur les évolutions des nomenclatures et des applications ;
- un accompagnement au suivi du budget par le biais de restitutions, tout particulièrement en fin de gestion ;
- le suivi et parfois la diffusion d'indicateurs de pilotage : nombre d'actes, taux de couverture Némio, taux d'engagements juridiques de régularisation, délais de paiement.

Question 2.1.4. : L'application des conventions de gestion et, plus largement, les relations avec les services prescripteurs sont-ils satisfaisantes (détailler les difficultés, le cas échéant) ?

Les principales difficultés rencontrées avec les services prescripteurs sont d'appliquer correctement les nouveaux processus d'exécution budgétaire. Les préfetures mentionnent fréquemment des « *difficultés rencontrées par les services prescripteurs dans l'utilisation de Némé* ». Trois difficultés principales, qui ont moins à voir avec l'utilisation de Némé qu'avec des réticences à appliquer les procédures, se rencontrent :

- la réalisation de commandes sans engagement juridique préalable. Il n'y a alors pas de certitude (par une vérification dans Chorus) de la disponibilité suffisante des autorisations d'engagement. En outre, la comptabilité des engagements de l'Etat est faussée (les dates de comptabilisation des engagements sont postérieures à la réalité). Pour justifier cette pratique, les services prescripteurs invoquent l'urgence qu'il y a à réaliser certaines commandes, qui ne serait pas compatible avec les délais de réalisation de la procédure normale. Si ces cas peuvent exister, il semble que le poids des anciennes habitudes et le rejet du formalisme induit par la nouvelle procédure expliquent pour une large part la persistance de ces pratiques. Le déploiement des cartes achat, pour réaliser les menues dépenses des services logistiques notamment, permet de réduire sensiblement ce problème ;
- la constatation du service fait après réception de la facture. En dehors des cas où elle se justifie, cette pratique conduit à fausser la comptabilité générale de l'Etat car les charges à payer ne sont pas comptabilisées à leur date réelle de création ;
- la réception de la facture par les services prescripteurs : il s'agit sans doute de l'aspect le moins respecté du schéma cible. C'est un facteur d'allongement du délai global de paiement surtout dans les cas où les services prescripteurs tardent à adresser la facture à la plate-forme.

D'autres problèmes sont cités : erreurs répétées d'imputations comptables, délais excessifs de transmission des pièces justificatives par des services prescripteurs. Il semble que les services qui réalisent le moins d'actes, certaines sous-préfetures par exemple, rencontrent les difficultés les plus importantes.

L'intérêt des contrats de service pour corriger ces problèmes est diversement apprécié. La proximité physique entre les plates-formes et les prescripteurs et leur appartenance commune à la préfecture n'ont pas incité au développement de ces conventions. Celles qui existent ont ainsi été principalement signées avec les directions départementales interministérielles dont les préfetures exécutent une partie des dépenses (DDCSPP pour les programmes 104 et 303) et avec les services de la sécurité civile (services de déminage ou bases hélicoptères pour les programmes 128 et 161). Dans le sens des préconisations données par l'administration centrale (circulaire du 25 avril 2012), plusieurs préfetures indiquent toutefois conduire des démarches pour conclure de telles conventions avec les prescripteurs présentant un enjeu financier significatif. Il s'agira de mieux cadrer l'application des procédures. Un certain scepticisme semble parfois exister quant à l'utilité réelle de ces documents qui ne présentent jamais un caractère opposable entre les parties.

La plate-forme de l'Ain juge plus efficace sa pratique, mise en œuvre depuis 2012, d'une formation systématique par la plate-forme des nouveaux agents arrivant dans des services prescripteurs. Une autre préfecture juge inutile de conclure de telles conventions dans la mesure où le préfet est ordonnateur secondaire de droit.

Ces conventions permettent généralement de rappeler les processus cibles. Elles peuvent également, ce qui constitue une bonne pratique, fixer la liste des dépenses pour lesquelles le prescripteur doit contrôler ses factures ou bien de celles correspondant à des DP directes (exemple du Tarn-et-Garonne). Dans plusieurs cas, les conventions prévoient des engagements de la plate-forme sur ses délais de traitement, notamment l'établissement et l'envoi des bons de commande.

Question 2.1.5. : Existe-t-il des difficultés dans l'étape de signature et de notification des bons de commande ?

Lorsque la commande est faite par le service prescripteur sans engagement juridique préalable (cf. supra 2.1.4), elle est signée directement par le service prescripteur (les arrêtés de délégation peuvent fixer des seuils au-delà desquels ces actes sont signés par un directeur ou par le secrétaire général) et adressée par lui au fournisseur. Dans ce type d'organisation, il peut arriver qu'une commande soit passée en double par erreur (cas de la création d'un bon de commande Chorus lors de la réception de la facture en doublon de la commande initiale qui avait été faite hors Chorus sans engagement juridique préalable).

Lorsque la plate-forme établit un bon de commande dans Chorus :

- un agent de la plate-forme habilité (valideur généralement) peut signer le bon de commande et l'adresser directement au fournisseur conformément à la circulaire ministérielle du 8 avril 2011.

Certaines préfectures (Meurthe-et-Moselle, Yonne) mentionnent que les arrêtés de délégation de signature fixent un seuil au-delà duquel les bons de commande sont signés par un directeur ou le secrétaire général. Pour ces cas, une validation au stade de l'expression de besoin serait plus adaptée.

Certaines plates-formes qui laissaient les prescripteurs adresser les bons de commande aux fournisseurs sont revenues sur cette pratique en 2012 et adressent désormais directement les bons de commande (Tarn sur le fondement d'une démarche *Lean* conduite en avril 2012 ; Haut-Rhin pour éviter que des bons de commande édités ne soient finalement pas envoyés par les prescripteurs alors que les AE ont été consommées).

- le bon de commande peut être adressé par le service prescripteur afin de préserver la relation entre le prescripteur et le fournisseur (Ardennes, Aube, Saône-et-Loire). Le bon de commande est alors signé soit par un responsable de la plate-forme soit par le responsable du service prescripteur.

Ce second cas de figure n'est pas possible dans les préfectures (Finistère, Rhône) qui confient au seul responsable de la plate-forme Chorus (et à certains de ses collaborateurs) la capacité de signer les bons de commande. Lorsqu'une telle délégation de signature est mise en place, il n'est normalement plus possible pour les services prescripteurs de réaliser des commandes directement sans engagement juridique préalable.

Plusieurs préfectures (Corrèze, Franche-Comté, Isère, Bas-Rhin) jugent que les bons de commande issus de Chorus sont peu lisibles. Plusieurs cas sont cités : confusion des fournisseurs entre l'adresse de livraison et l'adresse de facturation ; impossibilité pour les fournisseurs de répondre à la commande car le descriptif, en raison de la contrainte du nombre de caractères, n'est pas lisible. Dans certaines préfectures, le devis initial est systématiquement joint au bon de commande afin d'assurer que le fournisseur identifie bien l'objet de la commande.

Plusieurs plates-formes pluri-départementales (Finistère, Ile-et-Vilaine, Poitou-Charentes) rencontrent des difficultés pour renseigner correctement les champs du bon de commande lorsque ce dernier est établi pour un service prescripteur en dehors du département d'implantation de la plate-forme. Ces difficultés s'expliqueraient par des problèmes de paramétrage dans Chorus.

Certaines plates-formes s'engagent par contrat de service sur un délai maximum d'envoi du bon de commande après établissement de l'expression de besoin dans Némio (trois jours ouvrés dans l'Aube et dans le Lot).

Question 2.1.6. : Les factures sont-elles systématiquement réceptionnées au centre de services partagés ? Si non, merci de détailler les difficultés rencontrées.

La quasi-totalité des plates-formes font état d'importantes difficultés pour respecter le schéma cible sur ce point.

De nombreux facteurs peuvent expliquer que les factures arrivent d'abord aux services prescripteurs avant d'être transmises aux plates-formes :

- le non-respect de l'organisation cible (réalisation de commandes directement par les prescripteurs, constatation de service fait uniquement à la réception de la facture) semble être la principale explication à ces difficultés qui reflètent l'attachement des services prescripteurs à la réception directe des factures (une préfecture indique que les services prescripteurs « *souhaitent donner leur aval* » avant la mise en paiement d'une facture) ;
- le souhait de vérifier les consommations facturées (fluides notamment) avant de constater le service fait. Les factures présentées par certains fournisseurs seraient fréquemment erronées (ex : marché Opache 3 pour la téléphonie mobile cité par une préfecture) ;
- la nécessité de renseigner des enquêtes ministérielles (l'Isère cite le cas de l'action sociale) ou bien certaines imputations (la Drôme cite la répartition par axes mission – fonction des dépenses de fluides, de téléphonie ou d'affranchissement ; la Meurthe-et-Moselle évoque la répartition des factures d'affranchissement par activité et celle des factures de carburant par centre de coût) ;
- le souhait des services prescripteurs de conserver copie de certaines factures à titre de certificat de garantie ;
- enfin, certaines préfectures rappellent que des cas de réception directe des factures par les services prescripteurs sont prévus dans le schéma cible (exemple des marchés de travaux).

Plusieurs préfectures admettent que, au moins dans ces cas de figure, les factures soient directement adressées aux services prescripteurs. Elles soulignent que pour les services situés sur le même site que la plate-forme, cette modalité d'organisation n'allonge pas les délais de paiement (Aisne, Meurthe-et-Moselle, Rhône). Elles estiment même que cette organisation est gage d'efficacité car elle évite de scanner les factures pour les mettre à disposition des prescripteurs et elle facilite le rattachement des factures à un dossier car le prescripteur ajoute le numéro de l'engagement sur la facture avant de l'adresser à la plate-forme.

D'autres estiment toutefois que l'arrivée directe des factures dans les services prescripteurs est un facteur d'allongement des délais (Bouches-du-Rhône, Loiret, Maine-et-Loire, Oise). La non transmission en temps réel des factures par les services prescripteurs apparaît comme un facteur majeur d'allongement du délai global de paiement (une préfecture cite des cas de délais de trois mois entre la réception de la facture par le prescripteur et son envoi pour paiement à la plate-forme). Il y a également un risque accru de perte de factures et une charge supplémentaire de « *chasse aux factures* » pour les plates-formes.

Dans le cas des services prescripteurs situés en dehors du site de la plate-forme (sous-préfecture et cas des plates-formes pluri-départementales notamment), la réception directe des factures par les services prescripteurs allonge les délais de paiement du temps nécessaire au réacheminement des factures vers la plate-forme. Certaines plates-formes indiquent ouvertement qu'elles faussent la détermination du délai global de paiement en enregistrant comme date de base la date d'arrivée de la facture dans leurs murs plutôt que celle de première arrivée au service prescripteur.

A noter enfin que dans plusieurs cas (Lot, Yvelines, Essonne, Val-d'Oise), les plates-formes reçoivent directement les factures et mettent à disposition des services prescripteurs une version scannée enregistrée sur le réseau commun.

Question 2.1.7. : Les services prescripteurs sollicitent-ils le centre de services partagés pour la production de restitutions ? Est-il pertinent de confier cette tâche au centre de services partagés (soit directement, soit en assistance des services prescripteurs) ?

Peu de préfectures estiment pertinent de confier la production des restitutions aux plateformes. Celles qui défendent cette option (Allier, Paris, Vienne, Vaucluse) soulignent que leurs agents sont des utilisateurs réguliers de Chorus mieux capables de paramétrer des restitutions de manière fiable et de les interpréter exactement. D'autres estiment qu'il y a là un moyen d'enrichir les tâches confiées aux plates-formes (Calvados).

La majorité des préfectures estiment toutefois que ce sont les responsables d'unité opérationnelle qui doivent effectuer ce travail de restitutions. Le profil Chorus des RUO leur permet d'accéder à un plus grand nombre de restitutions que les agents des plates-formes. Le suivi régulier de la dépense est une composante de leur fonction de pilotage du budget dans laquelle les plates-formes, responsables de l'exécution du budget, ne doivent pas interférer. Certaines préfectures estiment par ailleurs qu'il n'est pas pertinent de confier cette fonction aux plates-formes dans la perspective de la régionalisation.

Au sein des unités opérationnelles, les services prescripteurs peuvent également suivre leur budget au moyen de l'application Némio. Les restitutions issues de Némio sont jugées simples à produire et adaptées aux besoins des prescripteurs. Elles n'intègrent toutefois que rarement le montant à jour des disponibles en AE et en CP en raison des difficultés rencontrées par de nombreuses préfectures pour suivre de manière régulière leur programmation budgétaire dans Chorus.

Dans Némio, les consommations sont par ailleurs avec un décalage par rapport à la situation comptable réelle et, surtout, elles comportent des lacunes puisque les montants modifiés dans Chorus suite à des opérations de rétablissement de crédits ou à des écritures correctives ne sont pas intégrés dans Némio. Pour toutes ces raisons, mais aussi par habitude, pour pallier le manque de lisibilité des restitutions Chorus et Némio ou pour pouvoir effectuer un suivi infra-UO, une large majorité de services prescripteurs font un suivi parallèle (« Excel ») de leur budget. La production de restitutions Chorus, par le RUO ou par la plate-forme, ou Némio est alors utilisée à titre de vérification et débouche sur des corrections soit dans les tableaux de suivi parallèle, soit dans Chorus. Dans certaines préfectures, les tableaux de suivi parallèle sont partagés entre les services prescripteurs et la plate-forme.

De nombreuses plates-formes produisent toutefois, sur demande ou d'initiative, des restitutions utiles au pilotage budgétaire. Beaucoup diffusent chaque mois un état des consommations en AE et en CP issu de la restitution « journal des pièces » retraitée (Loire, Ille-et-Vilaine, Gironde, Maine-et-Loire, Haut-Rhin, Yvelines, Yonne). Une préfecture estime ainsi qu'une information régulière des services prescripteurs par la plate-forme sur les situations déléguée et consommée de leurs crédits est indispensable pour éviter « les catastrophes de fin d'année ». Par ailleurs, la production régulière par la plate-forme de restitutions sur les engagements encore ouverts est jugée utile (Aube, Gard, Finistère notamment) pour rappeler aux prescripteurs de libérer régulièrement les autorisations d'engagement bloquées soit en les supprimant soit en consommant les crédits de paiement liés (établissement des constatations de service fait qui doivent l'être, transmission à la plate-forme des factures qui ne l'ont pas été).

Reste que dans certaines préfectures, le responsable de la plate-forme exerce également des fonctions de RUO, le plus souvent sur le programme 307 (notamment : Aisne, Aube, Cher, Gard, Lot, Meurthe-et-Moselle, Poitou-Charentes, Val-d'Oise) et que dans ce cas les restitutions utiles au pilotage budgétaire sont effectuées sur la plate-forme.

Au final, il apparaît que les plates-formes peuvent apporter des informations complémentaires de celles des RUO ou des services prescripteurs lorsqu'elles les détiennent en propre (date de transmission d'un bon de commande à un fournisseur, date de validation et de paiement d'une facture) ou exercer une fonction d'assistance (la Franche-Comté cite le cas du suivi des tranches fonctionnelles et plusieurs plates-formes évoquent l'appui qu'elles apportent à des services qui ne produisent pas de restitutions). Cette fonction d'assistance est particulièrement importante en fin de gestion. Elle peut être cadrée par une convention de service (Tarn-et-Garonne).

Question 2.2.1. : Quels sont les taux de rejet de vos comptables assignataires constatés lors du second semestre 2011 ?

Le taux de rejet des demandes de paiement par le comptable n'est pas utilisé en tant que tel comme indicateur de pilotage par les plates-formes. Les restitutions permettant de suivre le taux de rejet et d'analyser les motifs des rejets ne sont pas accessibles aux plates-formes (Nord). Plusieurs préfectures indiquent ne pas connaître ce taux qui n'est pas suivi sur la plate-forme ni communiqué par le comptable à l'occasion par exemple d'un bilan de son contrôle hiérarchisé de la dépense (Eure-et-Loir, Haute-Garonne, Loiret, Marne).

La pertinence de cet indicateur pour apprécier la qualité comptable des différentes préfectures est discutable en raison de pratiques variables entre les comptables. Certains contactent les plates-formes en cas de difficultés pour régulariser les dossiers et éviter son rejet. C'est fréquemment le cas lorsqu'il manque des pièces justificatives. D'autres renvoient les demandes de paiement dans le *workflow* mais ne rejettent pas (Aube systématiquement, Loiret et Lot-et-Garonne fréquemment).

Parmi celles qui connaissent ce taux, le résultat est souvent nul ou pratiquement nul. Il ne dépasse 2,0% que dans quelques cas.

Question 2.2.2. : Les principaux motifs de rejet sont-ils connus par l'ordonnateur (merci de préciser, le cas échéant, la répartition des motifs de rejet) ?

Les motifs de rejet sont divers et plus ou moins précisément indiqués par les préfectures.

Certaines DRFIP transmettent des tableaux récapitulatifs des rejets et de leurs motifs (Gironde, Poitou-Charentes, Yonne). Dans d'autres cas, les motifs du rejet ne sont pas toujours précisés par le comptable (Haute-Garonne, Corrèze).

Le motif de rejet le plus récurrent est la transmission de pièces justificatives inadéquates, notamment pour les dépenses sur marchés publics. Plusieurs préfectures indiquent que les dépenses sur marchés publics, surtout les marchés complexes (notamment les marchés à lots ou les marchés fractionnés), font l'objet de rejets relativement fréquents. Une préfecture précise que les connaissances des services prescripteurs sur l'exécution financière de ces marchés sont souvent insuffisantes ce qui explique le nombre élevé de rejets. Une autre signale que la mise en œuvre du plan de relance a été à l'origine de plusieurs rejets et d'importantes difficultés pour obtenir les pièces justificatives requises.

Les autres motifs cités sont :

- des erreurs d'imputations comptables (confusions entre charges et immobilisations notamment) ;
- des difficultés liées au tiers (identification, coordonnées bancaires...) ;
- des discordances entre le montant du service fait et celui de la facture ;
- des demandes de paiement en doublon ;
- des demandes de paiement sur engagement juridique dans les cas où des demandes de paiement directes étaient justifiées ;
- des renvois du dossier à la demande de l'ordonnateur.

A noter dans une préfecture, la mention d'un rejet du comptable pour non recours par l'ordonnateur à un marché interministériel (Carlson en l'occurrence).

Question 2.2.3. : Y a-t-il un échange régulier avec le(s) comptable(s) assignataire(s) afin d'améliorer la qualité comptable ?

Toutes les préfectures font état de relations fréquentes avec leur comptable assignataire.

Ces échanges sont essentiellement organisés de manière informelle. Les responsables de CSP et les valideurs de demande de paiement sont les principaux agents de la plate-forme en contact avec les services du comptable assignataire. Dans certains cas (exemple de la Meurthe-et-Moselle), la cellule qualité comptable de la DRFIP apporte une assistance au référent du contrôle interne comptable de la préfecture.

Plusieurs préfectures (Loiret, Sarthe) mentionnent l'intérêt de solliciter en amont le comptable pour évoquer le traitement de dossiers problématiques. Ces consultations préalables sont parfois formalisées par exemple dans la Drôme où des fiches navettes sont envoyées au comptable pour validation avant saisie d'actes d'exécution d'un marché public ou d'une immobilisation.

Des rencontres périodiques sont organisées par exemple lors de la présentation du bilan annuel du contrôle hiérarchisé de la dépense. Des échanges de bonnes pratiques entre les responsables de plate-forme des différents services de l'Etat relevant d'un même comptable interviennent désormais dans toutes les régions dans le cadre de « clubs Chorus ».

D'autres réunions peuvent être organisées sur des thématiques sources de difficultés (commande publique, les travaux de fin de gestion ou les recettes non fiscales). Dans le Haut-Rhin, des rencontres mensuelles sont organisées depuis le mois d'avril 2012 pour faire le point sur les rejets et trouver des pistes d'amélioration.

Certaines plates-formes déplorent toutefois l'appui insuffisant du comptable par exemple pour l'exercice d'inventaire des provisions pour charges début 2012 ou encore les retards importants dans le rétablissement de certains crédits.

A noter le cas du programme 833 « *avances aux collectivités territoriales* » pour la gestion duquel les plates-formes des préfectures ont pour interlocuteurs les directions départementales des finances publiques. Ces dernières assurent en effet le pilotage de ce programme. Elles adressent mensuellement aux plates-formes des préfectures un état dit « ACL » détaillant les versements à effectuer essentiellement au profit des collectivités et de leurs établissements publics (des états plus détaillés sont adressés par la DDFIP au bureau en charge des collectivités locales afin d'établir les arrêtés d'attribution signés par le préfet). Les plates-formes saisissent des DP directes qui sont effectuées au profit des trésoreries compétentes. Un calendrier prévisionnel de ces travaux est établi par la DDFIP et par la préfecture en fin d'année n-1.

Question 2.3.1. : Le centre de services partagés a-t-il des contacts avec d'autres centres ?

Les contacts entre les différentes plates-formes Chorus sont peu fréquents ce qui est normal car elles ont rarement besoin d'intervenir à plusieurs pour exécuter leurs missions.

La plus grande part des contacts prend place au sein du réseau habituel des préfectures d'une même région, lorsqu'il existe plusieurs plates-formes du bloc 1 dans la région. Ces contacts, largement informels, sont généralement destinés à traiter des dossiers en commun (programme 309 par exemple dont les marchés sont saisis par la préfecture de région et exécutés par les différentes plates-formes de la région) ou à résoudre des problèmes ponctuels par partage d'expérience. Dans certaines régions (Pays de la Loire), des ateliers thématiques ont été organisés entre les plates-formes des préfectures sur des sujets tels que les demandes de paiement, les marchés complexes ou la programmation budgétaire.

Les visio-conférences organisées mensuellement par la DEPAFI facilitent cette mise en réseau y compris au-delà du seul cadre régional. Elles constituent un point d'échange, autour de l'administration centrale, entre plates-formes des préfectures. Les formations communes et l'existence de réseaux de formateurs ou de référents contribuent également à entretenir cette dynamique d'échanges entre les plates-formes des préfectures.

Il y a peu de contacts avec les plates-formes zonales de la police ou de la gendarmerie sauf cas de problématiques de gestion communes (avec les SGAP surtout).

Avec les autres ministères, des questions de gestion communes telles que l'exécution du budget des directions départementales interministérielles ou l'exercice du rôle « préfet » dans Chorus peuvent nécessiter des échanges pour coordonner les interventions respectives.

Les échanges entre plates-formes de différents ministères d'une même région tendent toutefois à se développer au sein de clubs utilisateurs Chorus. L'organisation de ces derniers a été relancée en 2012 sous l'impulsion des directions régionales des finances publiques (DRFIP) seules ou conjointement avec le secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR). En Pays de la Loire ou en Rhône-Alpes, le club Chorus est co-présidé par le SGAR et par le contrôleur financier régional. Ces dispositifs sont jugés plutôt positivement comme instances d'échanges d'informations et de bonnes pratiques. Certaines préfectures estiment cependant que les problématiques des différents ministères restent trop différentes pour que ces réunions soient vraiment utiles.

Question 2.3.2. : L'animation du réseau assurée par l'administration centrale répond-elle aux besoins ? Si non, merci de préciser les attentes.

L'administration centrale (DEPAFI), essentiellement le bureau de l'organisation, de la réglementation et de l'information financière (BORIF) et dans une moindre mesure le bureau du contrôle interne comptable, diffusent régulièrement des instructions. De nombreux supports sont utilisés : circulaires (pour les instructions), espace intranet dédié, courriels, lettre d'information hebdomadaire et visioconférences mensuelles (pour l'actualité et les évolutions de Chorus). L'agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE) dispose également d'un espace intranet, Diapason, accessible aux plates-formes des préfectures.

En cas de problème spécifique, les plates-formes peuvent contacter l'administration centrale en renseignant des fiches d'intervention types adressées au BORIF sur une boîte fonctionnelle. Une procédure similaire existe avec l'AIFE à laquelle les plates-formes peuvent adresser via Chorus des « *fiches service desk* » pour signaler des difficultés techniques (par exemple des anomalies dans certaines restitutions).

L'appréciation portée par les préfetures sur cette animation par l'administration centrale, particulièrement la DEPAFI, est globalement positive.

Beaucoup déplorent toutefois la réduction de l'accompagnement depuis la disparition de la mission Chorus et son intégration au BORIF. Les délais de réponse aux fiches d'intervention sont jugés excessivement longs par certains. La procédure des « *fiches service desk* » de l'AIFE est critiquée pour sa lourdeur et son peu d'efficacité. L'articulation entre les fiches d'intervention pour la DEPAFI et les « *fiches service desk* » pour l'AIFE est jugée « *peu compréhensible* » par une préfecture.

Des marges de progrès semblent exister dans certains domaines comme celui des marchés complexes (une préfecture indique n'avoir bénéficié que d'un soutien très limité pour la lourde procédure de mise en place d'une cité administrative), des recettes non fiscales (une préfecture aimerait que le périmètre d'intervention du ministère dans ce domaine soit précisément fixé) ou des travaux de fin de gestion (une préfecture signale un manque de coordination entre le BORIF et le bureau du contrôle interne comptable). Une préfecture indique souhaiter que le calendrier de régionalisation des plates-formes du bloc 1 soit précisé.

Enfin, quelques suggestions sont faites :

- recenser les questions en préalables à l'organisation des visioconférences pour éviter que ces dernières ne se résument à l'exposition de cas particuliers n'intéressant pas tous les participants ;
- créer un forum ou une boîte fonctionnelle dédiée pour permettre des échanges directs, visibles par tous, entre plates-formes (Franche-Comté) ;
- accompagner les régionalisations des plates-formes pour les opérations techniques requises, les nouveaux paramétrages, les impacts organisationnels et le choix de la période (Rhône).

Question 2.3.3. : Quelle appréciation porte le centre de services partagés sur ses relations avec les services acheteurs (réseau territorial des acheteurs, cellules marché des CAFz/n, BCP, responsables achat des SGAR, etc.) ?

Beaucoup de plates-formes de préfetures hors chef-lieu de région mentionnent qu'elles n'ont pas ou très peu de relations avec le service des achats de l'Etat. Les principaux interlocuteurs du service des achats de l'Etat du SGAR restent les prescripteurs concernés, en particulier le correspondant régional de la mission régionale des achats. Ce dernier relaie les informations utiles, en particulier celles concernant les nouveaux marchés nationaux, du SAE vers la plate-forme. Il existe des exceptions : dans le Limousin et dans les Pays de la Loire, le service des achats organise des visioconférences régulières pour animer le réseau des acheteurs et il associe les plates-formes Chorus.

Selon les préfetures, l'approvisionneur semble jouer un rôle plus ou moins actif dans l'orientation de la politique des achats. Certains, en particulier ceux qui sont situés sur les

plates-formes, jouent davantage un rôle de « pré-gestionnaire Chorus » (vérification des imputations) qu'un rôle de coordination de la politique des achats.

Pour les plates-formes situées en préfecture de région, le service des achats de l'Etat et la mission régionale des achats du SGAR transmettent à la plate-forme les marchés interministériels pour leur mise en œuvre dans Chorus. La saisie de ces marchés, qui couvrent parfois des programmes hors de la compétence du bloc 1, est jugée complexe et chronophage. Une préfecture indique que le délai prévu (avant notification) pour cette étape est parfois trop bref. Cette saisie nécessite une bonne connaissance du droit de la commande publique, tout particulièrement sur l'exécution financière des marchés (Loiret). Une préfecture estime que la recherche de mutualisations larges dans une logique d'économie (marchés multi-programmes et multi-sites) conduit à une complexification de l'exécution financière. Des « fiches marchés » renseignées par le service des achats de l'Etat peuvent être établies pour faciliter l'engagement du marché par la plate-forme (Nord, Rhône, Seine-Saint-Denis).

Plusieurs plates-formes font état de difficultés à traiter les marchés mutualisés : absence d'informations sur l'existence des marchés locaux ; délais pour obtenir les pièces de marché ; incapacité des agents à traiter ces marchés faute de compétences juridiques suffisantes.

Des plates-formes (Côte-d'Or, Franche-Comté) émettent le souhait d'être consultées en amont de la passation des marchés pour que les problématiques liées à l'exécution financière (plus ou moins complexe selon la nature du marché : tranches fermes ou conditionnelles ; bons de commande ou pas...) soient mieux prises en compte. De telles consultations préalables sont déjà organisées dans certaines préfectures (Loiret).

A noter enfin que la préfecture de Moselle réalise des restitutions pour le compte du service des achats de l'Etat car ce dernier n'a pas accès à Chorus. Ces restitutions ne sont toutefois que partiellement adaptées car elles ne portent que sur le bloc 1 alors que le périmètre de compétences du SAE est plus large.

Question 2.3.4. : Quelle appréciation porte le centre de services partagés sur ses relations avec les responsables d'unité opérationnelle (RUO) ?

Dans certaines plates-formes, le responsable est également responsable de l'unité opérationnelle de la préfecture (notamment : Aisne, Aube, Cher, Gard, Lot, Meurthe-et-Moselle, Poitou-Charentes, Val-d'Oise). Dans le Haut-Rhin, il a été décidé après une année de pratique, d'intégrer le RUO du programme 307 à la plate-forme. Cela a permis d'améliorer le suivi budgétaire et de réaliser l'économie d'un ETPT.

Les plates-formes et les RUO sont en contact régulier pour assurer la programmation et le suivi de l'exécution budgétaire. C'est tout particulièrement le cas pour les budgets concernant directement le fonctionnement des préfectures (programmes 307, 309, 333 et 723). Le cas échéant, les RUO sollicitent la plate-forme pour obtenir des restitutions pour suivre leurs enveloppes (cf. supra 2.1.7.). Les contacts et les demandes de restitutions sont très fréquents en fin de gestion.

Les responsables d'unité opérationnelle sont les référents de la plate-forme pour le choix des imputations budgétaires et analytiques. Ils informent la plate-forme lorsqu'ils exercent leur

rôle de pilote de CP (Alpes-Maritimes). Ils peuvent également solliciter la plate-forme pour passer des écritures correctives lorsqu'ils ont détecté des anomalies (le plus souvent à partir de la comparaison entre un suivi parallèle de leur budget et les restitutions issues de Chorus).

Les plates-formes pluri-départementales ont pu rencontrer des difficultés dans la répartition des compétences avec les RUO des préfectures ne disposant pas de plates-formes. Certains de ces RUO, composés des anciennes équipes budgétaires et comptables de la préfecture, se sont constitués comme le point de contact unique entre les services prescripteurs de leur département et la plate-forme.

Dans beaucoup de préfectures, les RUO n'effectuent qu'une programmation budgétaire partielle dans Chorus. Dans certains cas, il semble que les difficultés techniques pour l'intégration et le suivi de la programmation budgétaires ne les aient pas encouragés à combler cette lacune.

Question 2.3.5. : Quelle appréciation porte le centre de services partagés sur ses relations avec les fournisseurs?

Les relations avec les fournisseurs relèvent quasi exclusivement des services prescripteurs. Ces derniers sont en effet désignés comme les personnes à contacter sur le bon de commande Chorus (en l'absence de tels bon de commande, ils sont normalement les seuls interlocuteurs connus des fournisseurs).

Les fournisseurs contactent rarement la plate-forme et quand ils le font c'est presque toujours pour connaître la date d'un paiement, surtout lorsque le délai devient important. Ce type de recherches est relativement long sous Chorus. Les plates-formes ne peuvent donc généralement pas renseigner le fournisseur immédiatement et le rappellent une fois leur recherche aboutie. L'instruction (circulaire Budget – Intérieur du 23 janvier 2012) de payer sans délai les factures d'un montant de moins de 5000 euros a contribué à améliorer la situation.

Plusieurs plates-formes (Ille-et-Vilaine, Moselle, Yvelines) signalent des difficultés avec de gros fournisseurs nationaux (La Poste, EDF, GDF, SFR...) : refus de modifier les comptes clients pour adresser les factures à la plate-forme et non au prescripteur ; incapacité à rapprocher une facture d'un paiement ; envoi de relances par EDF et par GDF avec facturation de pénalités lorsque le délai global de paiement dépasse 15 jours. Une préfecture indique qu'elle refuse de payer ces pénalités (production d'un certificat administratif en ce sens au comptable) et que sa DRFIP a renégocié ses contrats avec ces entreprises pour globaliser ces factures (deux paiements par an désormais) et écarter l'application de pénalités à 15 jours.

Certaines plates-formes (par exemple la Gironde ou le Haut-Rhin) contactent les fournisseurs, généralement lors d'une campagne d'information des fournisseurs organisée une à deux fois par an, pour leur rappeler la nécessité d'adresser leurs factures à la plate-forme (et non plus au service prescripteur) et de faire figurer la référence de la commande (le numéro d'engagement juridique dans Chorus).

Une plate-forme fait enfin état des difficultés rencontrées par les fournisseurs pour identifier leur interlocuteur du côté de l'Etat entre le prescripteur, la plate-forme et le « payeur ». Ces difficultés sont amplifiées lorsque ces acteurs sont situés dans des départements différents.

Question 3.1. : Quelles sont les difficultés rencontrées par les services prescripteurs depuis la mise en place du centre de services partagés ?

Les réponses obtenues mettent en lumière les difficultés qu'éprouvent un grand nombre de services prescripteurs à comprendre le nouveau cadre budgétaire de Chorus et à mettre en conformité leurs pratiques. Beaucoup peinent à s'approprier la philosophie générale du dispositif. Les nouveaux processus sont jugés selon les cas trop complexes, peu adaptés à la réalité, en particulier s'agissant des dépenses urgentes. Certains services prescripteurs considèrent que leur autonomie de décision s'en trouve réduite.

Certains points de procédure cristallisent plus particulièrement leur réticence, tels que nécessité d'effectuer un engagement juridique avant de passer la commande, ou encore l'envoi du bon de commande par la plate-forme (certains services prescripteurs préférant même ne pas utiliser NEMO afin de préserver un lien direct avec leurs fournisseurs). Plus que tout autre, la réception directe de la facture par le CSP constitue un point d'abcès récurrent entre CSP et services prescripteurs. En réponse à cette préoccupation, plusieurs CSP ont mis en place un système de numérisation des factures placées sur un serveur partagé (Nord, Haut-Rhin).

Cette résistance au changement comporte une importante dimension culturelle et reflète une certaine nostalgie des utilisateurs envers les anciennes applications Gibus et NDL. Comme le relève un CSP, les agents connaissant le plus de difficulté sont le plus souvent ceux habitués au circuit antérieur à Chorus, tandis que ceux qui se sont le mieux appropriés la nouvelle logique (et perçoivent mieux, par exemple, l'intérêt d'un suivi de leurs crédits en engagement) ont pour la plupart été formés récemment et n'ont pas connu l'ancien système.

Des exemples positifs viennent néanmoins nuancer ce constat. Passé une phase d'adaptation le cas échéant, certains services prescripteurs semblent s'être accommodé des nouveaux circuits comptables (Corrèze, Maine-et-Loire, Manche). Le CSP de Loire-Atlantique note qu'après une période difficile, les services prescripteurs se sont bien approprié NEMO et les procédures découlant de Chorus.

Outre les problèmes d'adaptation au nouvel environnement, Chorus est perçu par beaucoup de services prescripteurs comme ayant accru le poids de leurs tâches budgétaires et comptables aux dépens de leur cœur de métier.

Beaucoup regrettent notamment la complexification des procédures induite par Chorus. A titre d'exemple, une préfecture fait état du fait que les arrêtés de dotation (DGE, DETR, FNADT, DDR, réserve parlementaire) ne peuvent plus être traités en une seule journée, comme c'était le cas auparavant. Plusieurs services prescripteurs estiment que le délai de traitement des dossiers s'est allongé et le délai de trois jours ouvrables entre la création de l'EB et l'édition du bon de commande est jugé trop long.

Outre la question des délais, est souvent mentionnée l'intensification des tâches comptables pesant sur les services prescripteurs. La principale difficulté réside dans le passage à un référentiel comptable complexe : tandis qu'une seule imputation était nécessaire dans le système antérieur, il faut désormais en renseigner plusieurs. Le choix de la codification comptable des groupes de marchandise, des activités, des fournisseurs et des centres financiers pose ainsi des difficultés récurrentes, de telle sorte que le passage par Nemo est

perçu comme un report de charge du CSP sur les services prescripteurs. Certains relèvent en particulier que les axes de comptabilité analytiques contribuent à alourdir sensiblement leur charge de travail alors même qu'ils ne sont pas utilisés en local dans le cadre du contrôle de gestion.

Enfin, l'apprentissage des nouveaux outils informatiques pose encore problème. Même si NémO est souvent jugé plus ergonomique que Chorus, certains services prescripteurs éprouvent toujours des difficultés à le maîtriser, en particulier les utilisateurs occasionnels (sous-préfectures par exemple), même si d'autres CSP jugent que le cap d'apprentissage a été passé. Un CSP estime ainsi qu'une pratique au moins hebdomadaire de l'outil est nécessaire pour parvenir à un degré de maîtrise suffisant.

Dans ce contexte, certains CSP se sont positionnés en appui aux services prescripteurs (Meurthe-et-Moselle), par exemple en développant une logique de type « approche client » (Haut-Rhin) ou encore en désignant des correspondants dédiés aux différents centres de coûts (Nord). Dans certains départements, la proximité physique est mise en exergue comme un élément facilitateur de cette relation (Haut-Rhin, Moselle, Var, par exemple).

Enfin, beaucoup de critiques se concentrent sur les fonctions de suivi offertes par NémO et Chorus. Le suivi des demandes dans NémO est jugé par certains services insuffisant, s'agissant par exemple des dates de traitement des DP, des RNF et de la justification des intérêts moratoires. Chorus est par ailleurs jugé, de manière générale, peu adapté au suivi budgétaire, les restitutions Chorus s'avérant difficilement lisibles et exploitables en l'état par les gestionnaires. A titre d'exemple, la maille du centre de coût est considérée comme mal prise en compte, s'agissant de certains agrégats tels que les restes à payer, charges à payer ou les reprises d'EJ basculés, tandis que l'infocentre ne permet pas de restituer la programmation par centre de coût pour le RUO. S'agissant de NEMO, si l'état d'avancement des EB, EJ, SF et DP est considéré comme un réel progrès, les restitutions à destination des services prescripteurs sont jugées insuffisamment fiables pour suivre la consommation effective des CP, en particulier du fait de la non-prise en compte des écritures correctives et des rétablissements de crédit. Ainsi, la nécessité pour les services prescripteurs de tenir une comptabilité annexe sur Excel est très souvent mentionnée, d'autant que Chorus ne permet pas d'effectuer un contrôle bloquant des EJ par centre de coût.

Question 3.2. : Autres observations

Les réponses obtenues sont particulièrement diverses et abordent le plus souvent des problématiques spécifiques et locales. Néanmoins, quelques préoccupations transversales apparaissent.

En premier lieu, plusieurs CSP évoquent les difficultés liées à la disjonction entre l'organisation des plates-formes Chorus et celle des programmes budgétaires, en particulier pour les BOP interministériels (309, 333) éclatés entre plusieurs blocs, et prônent une simplification des circuits administratifs par leur rattachement intégral au bloc 1.

La situation actuelle s'avère en effet problématique tant pour les gestionnaires (RUO) que pour les services prescripteurs, parfois confrontés à des directives divergentes (des services déconcentrés relèvent par exemple que leur plate-forme du bloc 3 a donné, en début d'année 2012, la consigne de traiter les fluides en flux 4, alors que le CSP du bloc 1 les traite en flux 3, suivant une recommandation, donnée début 2011, par le RBOP du programme 333).

De nombreuses demandes d'amélioration des outils sont formulées, en particulier une simplification et une fiabilisation des requêtes, la création d'une restitution en temps réel par centre de coût sur le modèle des restitutions INFBUD 40 et 41. Sont également évoqués la mise en place de contrôles bloquants dans Chorus lors de l'enregistrement de l'EJ, l'amélioration de l'efficacité de l'outil, en particulier s'agissant du déversement des expressions de besoin avec des pièces jointes depuis NEMO vers Chorus ou encore l'amélioration de la présentation des bons de commande édités avec Chorus. A des fins de flexibilité de l'organisation du travail, un CSP souhaite que soit ouverte la possibilité de cumuler les fonctions de GDP et RDP (sans toutefois qu'un agent ne puisse valider un acte qu'il a lui-même créé en tant que gestionnaire).

La plupart des contributions traitent des modalités d'organisation géographique et reflètent les inquiétudes des agents quant à la perspective d'une possible régionalisation. Si les CSP régionalisés présentent des arguments en faveur de leur modèle (en particulier la continuité de service, la montée en compétence et la professionnalisation des agents), beaucoup de CSP départementaux expriment leur crainte de voir se distendre le lien de proximité avec les services prescripteurs, permettant selon eux d'améliorer l'efficacité et la fluidité de la relation, sans nuire à la sécurité comptable.

D'autres CSP départementaux mettent en exergue l'importance de l'investissement et des efforts fournis par les agents, certains évoquant même des risques psycho-sociaux en cas de régionalisation. Plusieurs CSP notent que leurs agents ne souhaitent pas effectuer de mobilité géographique. L'un d'entre eux évoque leur crainte d'être réaffectés à des postes d'accueil du public, alors même que leur passage au CSP leur avait été présenté comme un vecteur de spécialisation et de professionnalisation leur permettant de prétendre à des postes à plus haute valeur ajoutée.

Enfin, outre la question de l'organisation géographique, un CSP évoque les difficultés liées au passage du mode projet au mode gestion, une fois passée la phase de mise en place des nouveaux processus. Il note la lassitude des agents confrontés à des tâches répétitives et sans valeur ajoutée qui nuisent à l'attractivité des postes en CSP.

Annexe n° 4
PRESENTATION DES DONNEES RECUEILLIES
PAR LE QUESTIONNAIRE DE LA MISSION

Sur les 70 CSP du périmètre étudié (à savoir les CSP de préfecture de France métropolitaine hors Corse), le taux de réponse aux questions quantitatives de la mission est de 100%. Les données ont été, le cas échéant, corrigées et fiabilisées après échange avec les CSP concernés.

Données relatives aux ressources humaines

Question 1.3.1 - Nombre d'ETP (effectifs avec prise en compte des quotités de temps de travail) au 1er janvier 2012 (par catégorie):

	A	B	C	Total
ETP cibles	49,75	129,64	444,06	623,45
ETP réels	49,05	142,38	432,06	623,49
Dont encadrement	43,53	44,84	3,40	91,77

La ligne « ETP cibles » n'a pas été prise en compte par la mission dans le cadre de son analyse, 11 CSP ne disposant pas d'éléments pour répondre à cette question.

De même, l'interprétation de la ligne « *dont encadrement* » ne peut être assurée, dans la mesure où les CSP ont interprété de manière différente la notion d'encadrement, certains y incluant notamment l'ensemble des valideurs. Le taux d'encadrement obtenu est de 15%, mais la signification de ce chiffre reste sujette à caution.

S'agissant des ETP réels, les services ont identifié la quotité de travail relevant du CSP, dans le cas d'agents assurant d'autres fonctions ne relevant pas des missions du service en tant que plate-forme Chorus.

Question 1.3.2 - Modalités d'affectation des agents du centre de services partagés lors de sa constitution:

Tableau présenté dans le questionnaire :

Origine	Modalités d'affectation	ETP concernés
Ministère de l'intérieur	Redéploiement sur place	
	Redéploiement avec mutation géographique	
Recrutement extérieur	Concours	
	Détachement ou position normale d'activité	
	Mise à disposition	
Autres cas de figure (précisez les modalités dans les lignes ci-contre)		

Résultats :

Redéploiements		Recrutements externes				
Sur place	Avec mutation géographique	Concours	Détachement/PNA	MAD	Autres	Total
530,95	25,6	16,8	21	1	18,8	614,15
86%	4%	3%	3%	0%	3%	

La majorité des agents proviennent de redéploiements sur place, internes à la préfecture (86%). La catégorie « autres » ne concerne que des cas ponctuels, essentiellement des retours de disponibilité ou des réintégrations, ainsi que des recrutements sans concours. Seul un cas de mutation d'un autre service de l'Etat (DDCS) est enregistré.

Question 1.3.3 - Nombre de départs enregistrés par le centre de services partagés entre le 1er janvier 2011 et le 30 juin 2012 (en ETP) :

Nombre de départs enregistrés depuis janvier 2011	Proportion par rapport aux effectifs réels
100	16%

La proportion par rapport aux effectifs réels est calculée à partir du total des ETP réels résultant de la question 1.3.1 (623,49 ETP).

Données relatives à l'organisation interne du CSP

Question 1.4.1 - Disposez-vous des documents suivants? Si oui, merci de cocher la case correspondante et de transmettre ces documents avec le questionnaire:

	Nombre de réponses positives	Taux (par rapport au nombre de réponses totales)
Lettre de mission du responsable de CSP	7	10%
Documents d'organisation interne	33	47%
Cartographie des risques	23	33%

Question 1.4.3 - Comment sont spécialisés les valideurs (Responsables d'engagement juridique et de demande de paiement) (plusieurs choix possibles)?

Spécialisation des valideurs			
Par service prescripteur	Par programme	Par type de dépense	Autre
3	5	4	60
4%	7%	6%	86%

L'item « autres » a été choisi par la majorité des CSP. Les commentaires à cette question montrent que la plupart des CSP ont privilégié la polyvalence des valideurs, les motifs avancés étant que le faible nombre d'agent ne permet pas de mettre en place une spécialisation et que la polyvalence des valideurs ajoute un élément de sécurité en cas d'absence de l'un d'eux.

*Question 1.4.4 - Fonctions assurées par chacun des agents du CSP (pour chaque agent, entrez "1" dans la case correspondant à la fonction exercée, **plusieurs cases pouvant être cochées pour chaque agent**. Il est inutile de préciser l'identité des agents concernés):*

Résultats :

Nbre total agents	Encadrement	GEJ	REJ	GDP	RDP	RCAI	RCIC	GDR	RDR	Approvisionneur NEMO	Autres
700	123	457	166	444	172	98	35	252	141	54	128
	18%	65%	24%	63%	25%	14%	5%	36%	20%	8%	18%

Doublons GEJ/REJ	8
Doublons GDP/RDP	7
Doublons GEJ/GDP	436
Doublons REJ/RDP	115

Soit 95% des GEJ

Soit 69% des REJ

Gestionnaires	Valideurs	Autres	Total
470	199	31	700
67%	28%	4%	

(Un gestionnaire étant également signalé comme valideur est compté comme gestionnaire)

Annexe n° 5
PLATES-FORMES CHORUS : ORGANISATION TERRITORIALE CIBLE
ET ORGANISATION ACTUELLE DES PREFECTURES

1. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF S'EST ACCOMPAGNEE D'UNE NOUVELLE ORGANISATION DE LA GESTION COMPTABLE PAR L'ORDONNATEUR

A. CONTEXTE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF ET DU DEPLOIEMENT DE CHORUS

1 . LES NOUVELLES AMBITIONS DE LA COMPTABILITE DE L'ETAT ISSUES DE LA LOLF

La loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001⁵⁶ prévoit plusieurs dispositions nouvelles relatives à la comptabilité de l'Etat :

- article 27 : *« l'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations. En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts de différentes actions engagées dans le cadre des programmes. Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. »*
- article 30 : *« la comptabilité générale de l'Etat est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. »*

L'application de la LOLF modifie en profondeur la comptabilité de l'Etat :

- son champ est plus large. L'Etat tient désormais une comptabilité patrimoniale⁵⁷, ce qui le conduit à enregistrer un nombre plus important d'événements. Sur cette base, il établit des restitutions selon trois dimensions : la dimension du budget, la dimension de la comptabilité générale et la dimension de l'analyse des coûts.
- sa normalisation et son contrôle répondent désormais à quinze normes comptables⁵⁸ qui précisent les principes de comptabilisation (faits générateurs, classement dans les catégories de la nomenclature comptable⁵⁹) et les règles d'évaluation des opérations. Au terme de l'article 58-5 de la LOLF, la Cour des comptes certifie la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'Etat⁶⁰. Elle s'appuie sur les contrôles et audits internes conduits par l'administration.
- sa tenue est davantage assurée par les ordonnateurs que par le passé.

⁵⁶ [Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.](#)

⁵⁷ Une comptabilité patrimoniale permet de recenser les actifs et les passifs d'une entité (créances, dettes, patrimoine matériel - immeubles, véhicules,... -, immatériel - brevets, licences, droits d'exploitation,... - et financier - participations contrôlées et non contrôlées, prêts et avances -, ainsi que ses engagements hors bilan (source : Cour des comptes, RPA 2011).

⁵⁸ Voir recueil des [normes comptables de l'Etat](#).

⁵⁹ Voir : [nomenclature d'exécution de la loi de finances pour 2012 pour le ministère de l'Intérieur](#) et [guide d'utilisation](#) de la nomenclature d'exécution.

⁶⁰ La certification des comptes de l'Etat pour l'exercice 2011, première année de production des comptes après le déploiement de Chorus, est intervenue en juin 2012.

Avant le 1^{er} janvier 2006, la comptabilité était essentiellement budgétaire. Sauf pour les opérations d'investissement, elle n'enregistrait que les encaissements et les décaissements, opérations qui relevaient de la responsabilité du seul comptable public. Les inventaires étaient suivis par les gestionnaires pour leurs besoins propres, leur consolidation comptable n'intervenant que dans un second temps sans normalisation ni contrôle poussés.

Désormais, les comptables dépendent des gestionnaires pour la tenue de la comptabilité. Les opérations affectant les finances de l'Etat sont enregistrées au plus près de leur naissance (principe des droits constatés) donc par le gestionnaire. De même, les écritures d'inventaire doivent, pour être conformes aux normes de rattachement à l'exercice et de valorisation des actifs et des passifs, correspondre aux données enregistrées dans les comptabilités auxiliaires tenues par les gestionnaires.

2 . LE DEPLOIEMENT DU NOUVEAU SYSTEME D'INFORMATION FINANCIERE CHORUS

Les systèmes d'information financière de l'Etat préexistants à la LOLF étaient inadaptés à la tenue de la nouvelle comptabilité. Ils étaient orientés vers l'établissement d'une comptabilité des encaissements et des décaissements selon le cadre fixé par l'ordonnance du 2 janvier 1959. Reposant sur des applications nombreuses et éparpillées, ils étaient aussi cloisonnés entre eux : leur utilisation durable dans le cadre de la LOLF aurait conduit à multiplier les saisies et donc les risques d'erreurs.

Le nouveau système d'information financière Chorus est un outil commun à tous les acteurs de la gestion financière de l'Etat aux niveaux central et déconcentré. Il vise à permettre la tenue de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale conformément aux normes.

Pour cet outil, l'Etat a retenu un progiciel de gestion intégré utilisé jusqu'alors dans le secteur privé. L'avantage de ce choix était la disponibilité rapide des grandes fonctionnalités relatives à la comptabilité générale. Les inconvénients étaient l'inadaptation du vocabulaire de l'outil (« société », « groupes de marchandises », ...) à la comptabilité publique, ainsi que la nécessité de développements spécifiques pour concilier les trois comptabilités de l'Etat (notamment la gestion en autorisations d'engagement), source de surcoûts et de délais de stabilisation des performances de l'outil pour les utilisateurs.

Le déploiement de Chorus est intervenu de manière progressive avec des étapes majeures au 1^{er} janvier 2010 (ministères de la défense, de l'éducation nationale et de la justice, ainsi que le programme de fonctionnement des préfectures) et au 1^{er} janvier 2011 (bascule complète des ministères de l'économie et des finances et de l'intérieur).

Pour le ministère de l'intérieur, une bascule intermédiaire était intervenue le 1^{er} juillet 2010 pour les programmes 216 et 232. La tenue de la comptabilité générale de l'Etat dans Chorus est effective depuis le 1^{er} janvier 2012.

B. OBJECTIFS DE LA CREATION DE PLATES-FORMES CHORUS

1 . RECENTRER LES DECIDEURS SUR LES FONCTIONS DE PILOTAGE ET PROFESSIONNALISER LA CHAINE BUDGETAIRE ET COMPTABLE

Le déploiement de Chorus a un impact direct sur la fonction finances des ministères et sur la tenue de leur comptabilité⁶¹, c'est-à-dire l'ensemble des tâches accomplies dans l'exécution des recettes et des dépenses (engagement juridique, liquidation, ordonnancement, contrôle interne) et dans l'élaboration des documents comptables (comptes financiers, inventaires,...).

La mise en place de Chorus est apparue comme une opportunité pour limiter les redondances et automatiser certains contrôles, grâce à une réingénierie des processus financiers⁶².

S'agissant de la tenue de la comptabilité, elle⁶³ a conclu à l'intérêt d'une séparation entre les fonctions de « service prescripteur », c'est-à-dire de donneur d'ordres (pour la dépense : engagement juridique, certification du service fait et demande de paiement) et la traduction de ces ordres dans Chorus.

Les fonctions décisionnelles (responsables de programme ou de budget opérationnel de programme, préfets) et les fonctions opérationnelles (responsables d'unité opérationnelle ou de service) sont recentrées car séparées des fonctions supports financières. Les décideurs peuvent se concentrer sur les fonctions de pilotage.

Cette séparation permet par ailleurs d'envisager une mutualisation et une professionnalisation accrue des fonctions supports financières. La mutualisation préconisée consiste à créer des centres de services partagés financiers (CSP) c'est-à-dire des unités qui sont :

- spécialisées dans la mise en œuvre de décisions relevant des services prescripteurs ;
- mutualisées entre plusieurs services prescripteurs distincts géographiquement ou fonctionnellement ;
- autonomes par rapport aux services prescripteurs, avec lesquels elles sont liées par un contrat de services.

2 . AMELIORER LA PRODUCTIVITE ET LA QUALITE DE LA GESTION FINANCIERE

Plusieurs types de gains étaient attendus de la mise en place de plates-formes spécialisées dans l'utilisation de Chorus (cf. tableau infra). Les principaux gains de productivité et de qualité de la gestion financière ne semblent toutefois réalisables qu'à moyen terme, au fur et à mesure de la montée en compétence des structures.

⁶¹ Au sein de la fonction finances, il est possible de distinguer (IGF 2009) entre (1) le pilotage (exercice d'une compétence transversale par un cadre dirigeant), (2) le budget (préparation et suivi du budget ; allocation des crédits aux différents services), (3) la comptabilité ordonnateur ; (4) le contrôle de gestion (collecte et analyse des données relative aux coûts et à la performance).

⁶² Résumé des travaux et liens vers les supports de présentation de chacun des macro-processus : https://mioga.minefi.gouv.fr/RDP/public/Site/re-ingenierie/re-ingen_MP.htm

⁶³ Fascicule descriptif à macro-maille n°3, [Exécution de la dépense – janvier 2009](#).

Tableau n° 5-1
Gains attendus de la mise en place de plates-formes Chorus

Nature du gain	Description	Commentaires
Efficience	Automatisation partielle des contrôles et suppression de doubles saisies.	Les gains sont toutefois absorbés par les exigences de la LOLF (tenue d'une comptabilité des engagements par exemple) et les contraintes accrues de saisie (typage de la dépense par centre de coût et par activité), qui induisent une charge de travail supplémentaire.
Efficience	Economies immédiates sur le coût des licences et sur le nombre de formations à réaliser.	Malgré la contrainte imposée sur le nombre de licences complètes Chorus, ces gains sont probablement limités.
Efficience	Meilleure gestion de la saisonnalité de l'activité (réduction du nombre d'heures supplémentaires en fin de gestion).	La réalisation de ces gains implique que les agents soient relativement polyvalents par exemple entre la gestion des engagements juridiques et celle des demandes de paiement.
Qualité / efficacité	Utilisation des contrats de service pour élever progressivement la qualité et la productivité. Possibilité de comparaison entre plates-formes, avec un objectif d'alignement sur les plus performantes.	Ces gains ne sont pas immédiats. Leur importance dépend de la qualité du management de proximité de la plate-forme et de l'attention portée par la chaîne hiérarchique aux attentes des services prescripteurs et aux enjeux de qualité comptable.
Qualité	Professionnalisation des agents grâce à la constitution de plates-formes spécialisées d'une dimension suffisante.	Ces gains ne sont pas immédiats. Des fonctions de spécialistes peuvent être organisées (responsable de procédures complexes ; responsable qualité ; responsable contrôle interne comptable ; animation du réseau des services prescripteurs). Des opportunités de déroulement de carrières au sein de la structure et de la filière se créent.

Sources : Rapports RGPP (Chorus) et IGF (coût des fonctions support, juillet 2009) pour la partie description.
 Commentaires de la mission

Il est toutefois important de noter que d'autres facteurs, indépendants de l'existence ou non de plates-formes Chorus, exercent une influence décisive sur la productivité et la qualité de la gestion financière. C'est le cas en particulier du niveau de dématérialisation des pièces justificatives ou bien des factures ainsi que du niveau de complexité des imputations analytiques retenues par les responsables de programme ou du niveau d'exigence du contrôle interne comptable mis en place..

2. UNE ORGANISATION CIBLE A ETE DEFINIE POUR LES PLATES-FORMES CHORUS

A. L'ORGANISATION CIBLE DEFINIE DANS LE CADRE DE LA RGPP

1. UN OBJECTIF DE PRODUCTIVITE FIXE A 3000 ACTES PAR AGENT PAR AN

Les travaux conduits en RGPP sur Chorus ont fixé un ratio cible de productivité des services de l'exécution de la dépense à 3 000 actes par an et par agent (soit 15 actes par jour travaillé). D'après l'audit de modernisation conduit en 2006⁶⁴, la cible pourrait être fixée à 7 500 actes par an et par agent une fois mises en œuvre une dématérialisation plus poussée des factures et une réorganisation complète de la chaîne de la dépense.

Pour la détermination de ce ratio, seuls sont pris en compte les actes du processus de la dépense (engagements juridiques, services faits, demandes de paiement). Les agents sont décomptés en équivalent temps plein travaillé (ETPT⁶⁵). L'encadrement et les valideurs ne sont pas pris en compte dans la mesure où ils ne sont pas censés effectuer des actes de gestion dans Chorus.

Plusieurs commentaires peuvent être apportés sur ce ratio.

En termes de fiabilité, son calcul lors de la RGPP procède d'une estimation, en raison de l'impossibilité de décompter de manière fiable les actes et les effectifs⁶⁶.

En ce qui concerne le périmètre analysé, seul le processus de la dépense publique a été utilisé pour dimensionner les plates-formes. Or, ces dernières se voient confier d'autres tâches (traitement des recettes non fiscales par exemple). En toute rigueur, les quotes-parts de temps agents dédiées à ces fonctions devraient être retirées de l'effectif pris en compte.

A contrario, les agents de la plate-forme ne sont pas seuls à réaliser les actes de la dépense publique : les services prescripteurs contribuent également (expression de besoin, choix du marché, etc.). Dans une approche intégrée de la chaîne de la dépense, les quotes-parts de leur contribution devraient être réintégrées⁶⁷, quitte à modifier les cibles en conséquence.

2. LA DEFINITION D'UN EFFECTIF MINIMAL DE 15 AGENTS

Le rapport de la mission « déploiement de Chorus » rendu en janvier 2009 à l'appui de la révision générale des politiques publiques (RGPP) a pris en compte six critères pour apprécier la taille minimale d'une plate-forme Chorus au regard de sa capacité à atteindre des objectifs de productivité et de qualité suffisants (cf. tableau n°5-2).

⁶⁴ [Audit de modernisation sur « les procédures budgétaires et comptables et les perspectives de retour sur investissement »](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000035/index.shtml#book_sommaire), Inspection générale des finances, novembre 2006.
http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000035/index.shtml#book_sommaire.

⁶⁵ C'est-à-dire en tenant compte des temps partiels (un agent travaillant à 80% est décompté 0,8) et de la durée annuelle d'affectation dans le service (un agent travaillant à temps plein arrivé le 1^{er} juillet est décompté 0,5).

⁶⁶ Seules les factures étaient décomptées dans l'application comptable locale, NDL. Les autres actes n'avaient pu qu'être estimés à partir d'une convention selon laquelle à chaque facture correspondait 1 service fait et 0,66 engagement juridique (dit autrement, pour chaque engagement juridique, en moyenne, il y a 1,5 service fait et 1,5 facture).

⁶⁷ Sur ce point : rapport IGF sur le coût des fonctions support de l'Etat, juillet 2009.

Tableau n° 5-2
Critères utilisés dans le cadre de la RGPP
pour déterminer la taille minimale d'une plate-forme Chorus

Nature de l'objectif	Conditions requises pour atteindre l'objectif
Productivité	Le nombre d'actes traités doit être suffisant pour permettre aux agents de se professionnaliser et pour faire jouer des effets de volume
	Les différents types d'actes doivent être chacun suffisamment nombreux pour permettre une relative spécialisation des agents
Productivité et qualité	La plate-forme doit pouvoir continuer à fonctionner dans le respect de la séparation des fonctions y compris lors des périodes de congés
Qualité	Un responsable du contrôle interne doit pouvoir être implanté et une démarche qualité organisée
	Le niveau d'encadrement doit être suffisant pour constituer un débouché attractif pour des cadres de bon niveau
	Des pôles d'expertise doivent pouvoir être créés au besoin.

Source : RGPP, mission déploiement de Chorus, janvier 2009.

Au final, cette mission a estimé que l'effectif minimal d'une plate-forme, nécessaire pour des objectifs de qualité et de productivité suffisants, était de 15 agents⁶⁸ soit :

- douze agents chargés de la production des actes : six agents au minimum en charge des engagements juridiques et six agents minimum également en charge des demandes de paiement. Ces effectifs doivent notamment permettre d'assurer la continuité du service en optimisant la gestion des absences ;
- trois agents d'encadrement : cet effectif, jugé nécessaire pour la réalisation des tâches de validation et de supervision a été déterminé par l'application d'un ratio conventionnel de 20%, à l'effectif des gestionnaires.

⁶⁸ Source : mission RGPP « déploiement Chorus », annexe 5.5. Les comparaisons conduites avec d'autres Etats ou avec le secteur privé avaient initialement conduit à préconiser la mise en place de CSP à l'effectif compris entre 40 et 100 agents (audit de modernisation 2006).

3. *LE PERIMETRE FONCTIONNEL DES PLATES-FORMES PEUT FAIRE L'OBJET DE CHOIX VARIABLES DE LA PART DES MINISTÈRES*⁶⁹

Les travaux conduits dans le cadre de la RGPP n'ont pas apporté de conclusions précises sur le périmètre fonctionnel cible des plates-formes Chorus. Des choix variables peuvent être envisagés (cf. tableau n° 5-3).

Tableau n° 5-3
Tâches pouvant être mutualisées au sein d'une plate-forme Chorus

Processus concerné	Tâche
Dépense	Traitement des actes allant de l'engagement juridique jusqu'à la demande de paiement.
	Traitement des actes allant de l'engagement juridique jusqu'à la certification du service fait. La demande de paiement est alors traitée par <u>un service dit « facturier »</u> qui est sous la responsabilité du comptable assignataire et qui est responsable des demandes de paiement ainsi que de leur contrôle et de leur mise en paiement ⁷⁰ .
Autres opérations budgétaires et comptables	Mise à disposition de ressources (blocage de crédits, mise à disposition de pièces budgétaires).
	Traitement des recettes non fiscales.
	Enregistrement des dépenses en lien avec les immobilisations.
	Gestion des restitutions.
	Gestion des tiers.

Source : fascicule descriptif à macro-maille n°3, janvier 2009

⁶⁹ Dans son rapport public 2011, la Cour des comptes retient une définition large: « le CSP n'est pas un centre de responsabilité budgétaire mais un centre d'expertise métiers pour la traduction financière des décisions dans Chorus. Il intervient pour la mise à disposition des crédits, l'enregistrement des dépenses de titre 2 (hors rémunération) et des dépenses afférentes aux achats et aux immobilisations, la tenue des écritures budgétaires et comptables (en dépenses et en recettes) et la production de restitutions à la demande ».

⁷⁰ L'articulation entre CSP Chorus et services facturiers est jugée difficile par l'IGF (rapport sur le coût des fonctions support de juillet 2009). Le retrait du traitement des demandes de paiement de leur périmètre fonctionnel limiterait les gains d'efficacité attendus de la création de telles plates-formes. Pour éviter cela, le rapport préconise d'étudier l'extension du champ de compétences des CSP à l'accomplissement de tâches budgétaires (programmation détaillée des activités, typage des engagements juridiques...) ou bien de tâches d'approvisionnement (sélection du marché à partir de l'expression de besoin, édition et envoi au fournisseur des bons de commande).

B. L'ORGANISATION TERRITORIALE CIBLE (CIRCULAIRE DU PREMIER MINISTRE DU 1^{ER} JUILLET 2009)

1. L'OBJECTIF : CONSTITUER DES PLATES-FORMES D'UNE TAILLE SUFFISANTE

Pour déterminer les organisations territoriales envisageables, la mission « déploiement de Chorus » a recensé, pour l'administration déconcentrée de chacun des ministères (hors police et gendarmerie) et pour l'année 2007, le nombre de factures ayant fait l'objet d'une demande de paiement et les effectifs des fonctions budgétaire et -comptables.

Le tableau infra donne les résultats de ce recensement pour le ministère de l'intérieur.

Tableau n° 5-4
Recensement des factures et des effectifs affectés à des fonctions budgétaires et comptables dans les préfectures en 2007 (hors outre-mer)

Catégorie	Décompte	Commentaires
Factures	685 000	Seules les factures pouvaient être décomptées par l'application informatique. Le nombre d'actes correspond au nombre de factures multiplié par 2,66 (convention : pour 1 engagement juridique, il y a 1,5 service fait et 1,5 facture).
Actes (EJ + SF + DP)	1 822 100	
Effectifs budgétaires et comptables (ETP)	1 184	Ces effectifs ont été recensés à partir d'une enquête : seule une fraction des préfectures a répondu, les effectifs complets ont été déduits par extrapolation.
Dont effectifs comptables stricts (ETP)	935	
Dont effectifs comptables stricts hors encadrement (ETP)	762	

Source : RGPP, mission « déploiement de Chorus »

A partir de ces chiffres, l'application du ratio de productivité (3 000 actes par agent par an) a permis à la mission d'aboutir à deux conclusions :

- des réductions d'effectifs étaient possibles : pour les préfectures (hors outre-mer), les effectifs pouvant passer de 762 ETP à 607 ETP (935 ETP à 735 ETP si l'on inclut l'encadrement) ;
- l'organisation en place était excessivement dispersée, un nombre important de structures n'atteignant pas l'effectif minimal de 15 agents. La mise en place de plates-formes disposant d'un effectif suffisant nécessitait donc un regroupement des structures existantes.

2. L'ORGANISATION TERRITORIALE CIBLE

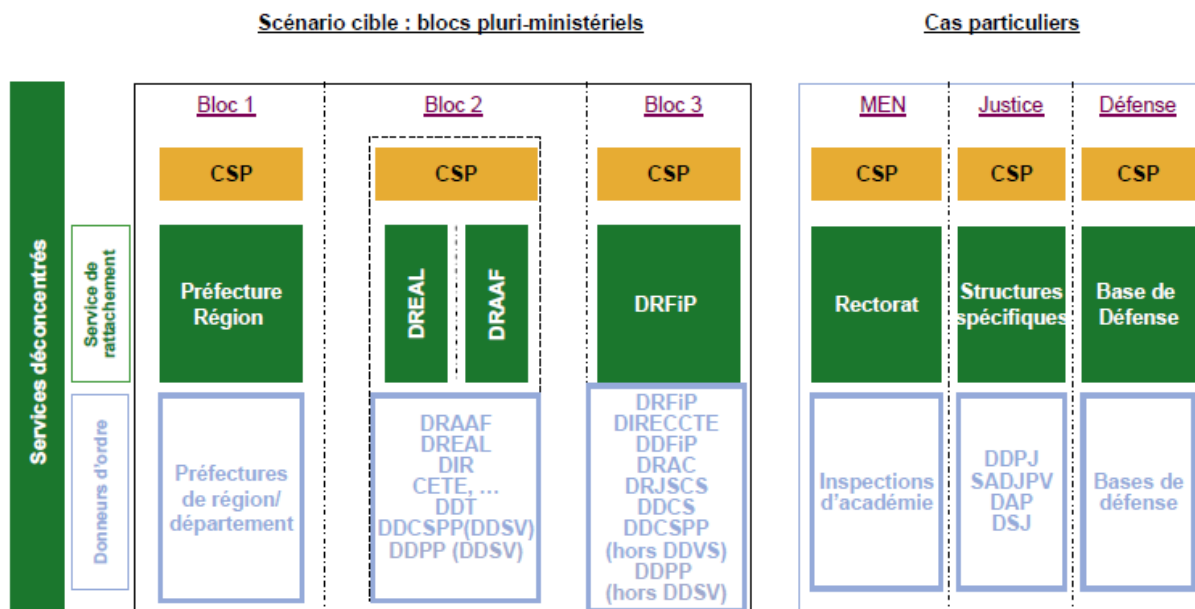
Elle a été définie par la circulaire du Premier ministre n°5397-SG du 1^{er} juillet 2009 relative au déploiement territorial de l'application Chorus, complétée par la circulaire n°5413-SG du 8 septembre 2009 relative au déploiement territorial de l'application Chorus en Corse et dans les régions d'outre-mer. Ces deux instructions visaient à organiser une concentration progressive des structures comptables (côté ordonnateur) des administrations déconcentrées de l'Etat.

Dans un premier temps, l'organisation cible (cf. schéma infra) demeurait relativement hétérogène entre les territoires et surtout entre les ministères :

- territorialement, le regroupement était régional par principe mais il pouvait aussi être infra-régional ou supra-régional (police, gendarmerie, défense, justice, douane, Insee) ;
- organiquement, le regroupement était soit ministériel (éducation nationale, défense, justice), soit infra-ministériel (préfectures, police, gendarmerie, douane, Insee) ou soit interministériel (agriculture et équipement d'une part, économie, budget, affaires sociales, sport et culture d'autre part ; Corse et outre-mer).

Schéma n° 5-1

Déploiement territorial de l'application Chorus : cible au 31 décembre 2013 (CSP = plates-formes Chorus)



Source : Direction du budget

Dans un second temps (année 2013), des plateformes interministérielles devaient être mises en place en métropole (cf. tableau infra). Pendant la période, des services facturiers devaient également être expérimentés.

Pour que ces objectifs soient atteignables, les instructions du Premier ministre précisait que les plates-formes Chorus (cf. schéma supra) devaient « *être de même nature, exercer des fonctions comparables et être aptes à la création, par transfert d'une partie de leurs activités, de services facturiers interministériels* ».

Tableau n° 5-5
Calendrier cible du déploiement territorial de l'application Chorus

Date	Cible
1 ^{er} janvier 2010	* Création de CSP Chorus. Ces plates-formes sont interministérielles et régionales en Corse et en outre-mer.
31 décembre 2012	* Traitement de 65% des actes par des plates-formes régionales. * Expérimentation de services facturiers.
31 décembre 2013	* Traitement de 100% des actes par des plates-formes régionales. Disparition de toute plateforme infra-régionale sauf exception (plates-formes traitant un nombre d'actes suffisants et regroupant plusieurs blocs de ministères). * Desserte d'au moins 50% des régions par des plates-formes complètement interministérielles. * Expérimentation de services facturiers.

Source : mission, d'après circulaires du premier ministre n°5397/SG du 1^{er} juillet 2009 et n°5413/SG du 8 septembre 2009.

Dans son rapport sur la certification des comptes de l'Etat rendu en mai 2012, la Cour des comptes souligne que : « *l'organisation administrative en mode Chorus n'est pas encore stabilisée. Ainsi, la régionalisation des centres de services partagés (CSP) ne sera pas atteinte avant fin 2013. La finalisation des contrats de service entre les services prescripteurs, les CSP et les services facturiers n'est pas non plus achevée.* ».

C. L'ORGANISATION RETENUE POUR LES PREFECTURES DE METROPOLE (HORS CORSE)

Le calibrage initial des effectifs nécessaires au fonctionnement des plates-formes Chorus a été effectué par l'administration centrale du ministère de l'intérieur, sur le fondement d'un recensement du nombre d'actes (engagements juridiques, services faits et demandes de paiement) effectués par les préfetures.

La norme appliquée a retenu le ratio de 3 000 actes par gestionnaire, augmenté de 10% pour tenir compte des actes ne relevant pas du processus de la dépense (immobilisation, recettes...). L'effectif des valideurs a été déduit de l'effectif des gestionnaires ainsi calculé, selon une norme de 3 valideurs pour 10 gestionnaires.

Les effectifs nécessaires à la réalisation des actes d'exécution de la dépense pour les préfectures de métropole (hors Corse) ont ainsi été évalués à 983⁷¹. Ce calcul avait pour finalité première de répartir les licences Chorus. Il s'agissait donc d'un plafond d'effectifs, déterminé de manière large, pour les plates-formes. Le nombre de licences lourdes ainsi défini a ensuite été augmenté pour tenir des licences nécessaires aux activités de pilotage budgétaire.

Sur ce fondement, l'administration centrale a fixé le nombre de plates-formes par l'application d'un effectif minimal de 8 ETP et a notifié ce chiffre à chaque préfet de région le 19 février 2009. Lorsqu'une plate-forme départementale n'atteignait pas ce seuil, l'administration centrale préconisait une mutualisation. Les préfets conservaient toutefois une marge d'appréciation :

- certains ont choisi d'aller plus loin que l'administration centrale dans le sens de la mutualisation : cela a été le cas en Franche-Comté et en Poitou-Charentes où l'administration centrale préconisait respectivement trois et quatre plates-formes et où les préfets de région ont décidé la création d'une unique plate-forme régionale dès le 1^{er} janvier 2010. Ce fut également le cas en Midi-Pyrénées où l'administration centrale préconisait six plates-formes et où le préfet de région a privilégié une organisation en quatre plates-formes bi-départementales ;
- d'autres, au contraire ont souhaité le maintien de plates-formes qui n'atteignaient pas la taille critique. Ce fut le cas des Landes, de la Nièvre, de la Savoie et du Val-d'Oise.

Au final, 72 plates-formes ont été créées au 1^{er} janvier 2010. Il en reste aujourd'hui 70 suite aux mutualisations intervenues en région Bretagne (regroupement des Côtes-d'Armor avec l'Ille-et-Vilaine et du Morbihan avec le Finistère) au 1^{er} janvier 2012.

Tableau n° 5-6
Nombres de CSP par région
(Métropole hors Corse)

Région	Nombre cible de CSP (chiffres SG MI)	Nombre de CSP au 1 ^{er} janvier 2010	Nombre de CSP au 30 juin 2012
Alsace	2	2	2
Aquitaine	4	5	5
Auvergne	3	3	3
Basse-Normandie	2	2	2
Bourgogne	3	4	4
Bretagne	4	4	2
Centre	5	5	5
Champagne-Ardenne	3	3	3

⁷¹ Source : séminaire DEPAFI des correspondants Chorus du 2 avril 2009.

Région	Nombre cible de CSP (chiffres SG MI)	Nombre de CSP au 1 ^{er} janvier 2010	Nombre de CSP au 30 juin 2012
Franche-Comté	3	1	1
Haute-Normandie	1	1	1
Ile-de-France	7	8	8
Languedoc-Roussillon	Nd.	3	3
Limousin	2	2	2
Lorraine	3	3	3
Midi-Pyrénées	6	4	4
Nord-Pas-de-Calais	2	2	2
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Nd.	4	4
Pays de la Loire	4	4	4
Picardie	3	3	3
Poitou-Charentes	4	1	1
Rhône-Alpes	7	8	8
Total	Nd.	72	70

Source : SG MI – notes du 19 février 2009 et mission.

Commentaire : dans trois cas (Ile-de-France, Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur), les chiffres de l'administration centrale n'ont pas pu être reconstitués.

Annexe n° 6
PERFORMANCE DES PLATES-FORMES CHORUS
DES PREFECTURES DE METROPOLE HORS CORSE

1. EVALUATION DE LA PERFORMANCE A PARTIR DES STATISTIQUES AIFE DU 1^{ER} OCTOBRE 2011 AU 30 SEPTEMBRE 2012

1.1. Méthode

La mission a exploité certains des indicateurs établis par l'AIFE afin d'établir s'il existait des écarts significatifs entre les plates-formes des préfetures et si ces écarts pouvaient s'expliquer par leur périmètre territorial.

Ces indicateurs sont intéressants à plusieurs titres :

- leur homogénéité : ils sont établis par l'AIFE à partir de requêtes Chorus ;
- leur exhaustivité : ils sont disponibles pour toutes les plates-formes de tous les ministères ;
- leur pertinence : ils portent sur différentes étapes de la dépense et permettent d'apprécier précisément (exemple de l'indicateur sur les délais de paiement qui ne porte que sur les demandes de paiement relevant de la commande publique) plusieurs dimensions de la performance de la chaîne d'exécution de la dépense (qualité comptable, performance globale, qualité de service de la plate-forme, fréquence d'utilisation de l'AMM par les prescripteurs).

Les indicateurs utilisés par la mission pour cette annexe sont détaillés dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 6-1
Indicateurs AIFE utilisés

Indicateur	Signification	Mode de calcul
IB3 : taux des engagements juridiques hors subventions, baux et décisions diverses dont le délai engagement juridique/demande de paiement est inférieur ou égal à 2 jours (nombre)	Qualité comptable (apprécier la part des engagements juridiques de régularisation)	<ul style="list-style-type: none"> - La sélection est réalisée à partir des DP sur EJ validées (par le comptable) au cours de la période d'analyse. - Sont exclues du périmètre les DP sur EJ de type subvention, baux et décision diverse. - Si une DP fait référence à plusieurs postes d'EJ ayant des dates de validation différentes, c'est l'hypothèse défavorable qui l'emporte (le délai retenu pour le calcul de l'indicateur, calculé en jours ouvrés, est le délai le plus défavorable). - Le SE pris en compte est celui de l'EJ (et non de la DP).
ID3 : taux de demandes de paiement sur la commande publique dont le délai global de paiement est supérieur à 30j	Performance globale (apprécier la part des dépenses justifiant le paiement d'intérêts moratoires)	<ul style="list-style-type: none"> - Cet indicateur reprend les données issues des restitutions infocentre. - Seules les DP sur EJ sont considérées dans le calcul de cet indicateur (identification des DP sur EJ à partir du type d'opération associé). Les DP directes sont exclues du périmètre de cet indicateur.
Indicateur	Signification	Mode de calcul

IB1 : délai moyen (en jours ouvrés) de prise en charge de la demande d'achat	Qualité des interfaces informatiques et qualité de service de la plate-forme	<ul style="list-style-type: none"> - Seuls sont pris en compte les EJ de type "bon de commande" ou MAPA au statut "sauvegardé", "en phase d'approbation" et "commandé" avec au moins un poste dont l'origine est un poste de DA. - Le délai est calculé en jours ouvrés entre la date d'intégration de la DA dans Chorus et la date de création de l'EJ. Si plusieurs postes du même EJ ont pour origine des DA différentes, seul le délai le plus court est retenu. - La date de création de la demande d'achat a été retenue afin d'extraire mensuellement les données.
IB2 : délai moyen de traitement de l'engagement juridique à partir de la demande d'achat	Qualité de service de la plate-forme	<ul style="list-style-type: none"> - Les critères de sélection sont identiques à ceux de IB1. Le délai, calculé en jours ouvrés, court jusqu'à la date de validation de l'EJ. NB : c'est l'indicateur de "Délai moyen de validation des engagements juridiques" qui permet de connaître le délai moyen de traitement d'un EJ (tous EJ confondus) entre sa création et sa validation. Cet indicateur est reporté à une date ultérieure du fait de sa complexité de mise en œuvre (nécessité de retraiter les historiques de workflow). - La date de création de l'engagement juridique a été retenue afin d'extraire mensuellement les données.
IA1 : nombre de bons de commande sur marché et MAPA unique créés sans enregistrement d'une demande d'achat préalable / Nombre total de bons de commande sur marché et MAPA unique créés	Utilisation de Néo par les services prescripteurs	<ul style="list-style-type: none"> - Cet indicateur est calculé à partir des EJ étant au statut "sauvegardé", "en phase d'approbation" ou "commandé" pour lesquels aucun poste n'a été généré à partir d'un poste de DA. - C'est la date de création de l'EJ qui a été retenue afin pour identifier la période de référence.
IC2 : taux de certifications enregistrées sans constatation préalable dans le système d'information	Utilisation de Néo par les services prescripteurs	<ul style="list-style-type: none"> - La sélection est réalisée à partir des SF comptabilisés au cours de la période d'analyse. - Le SE pris en compte est celui du SF (et non de l'EJ). - Les annulations de SF sont ôtées des certifications dans le calcul de l'indicateur. - Sont exclus du périmètre les SF portant sur les EJ de type subvention, baux et décision diverse.

Source : AIFE – mission

L'analyse a porté sur la période du 1^{er} octobre 2011 au 30 septembre 2012 (12 mois) et sur les plates-formes des préfectures métropolitaines hors Corse et hors région Bretagne. L'exclusion de cette région se justifie en raison de la modification des périmètres territoriaux de ses plates-formes (regroupement des CSP des Côtes-d'Armor et du Morbihan respectivement avec ceux de l'Ille-et-Vilaine et du Finistère au 1^{er} janvier 2012).

Pour apprécier l'impact du périmètre territorial, les plates-formes ont été regroupées en cinq groupes afin de comparer la valeur moyenne de chacun des indicateurs retenus.

Tableau n° 6-2
Périmètre d'analyse

Périmètre territorial	Nombre de plates-formes	Part de l'activité totale (en % d'EJ)
Régional	3	8,8 %
Pluri-départemental	14	22,3 %
<i>dont pluri-départemental en chef-lieu de région</i>	<i>4</i>	<i>7,3 %</i>
<i>dont pluri-départemental hors chef-lieu de région</i>	<i>10</i>	<i>15,0 %</i>
Départemental	51	64,7 %
<i>Départemental (chef-lieu de région)</i>	<i>13</i>	<i>37,9 %</i>
<i>Départemental (hors chef-lieu de région)</i>	<i>38</i>	<i>26,8 %</i>
Total	68	95,7%
Exclue : Région Bretagne	4 (2011) – 2 (2012)	4,3%

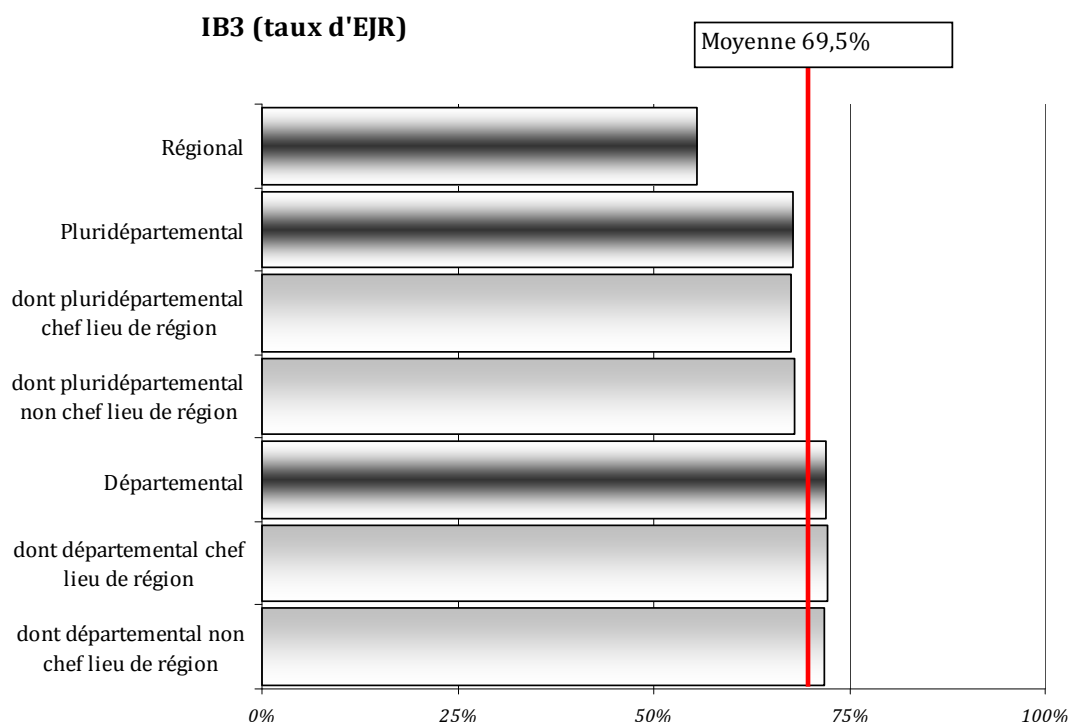
Source : AIFE, retraitement mission

Commentaire : l'analyse a porté sur les plates-formes Chorus des préfectures métropolitaines hors Corse sur la période du 1^{er} octobre 2011 au 30 septembre 2012. 68 plates-formes représentant 95,7% de l'activité totale appréciée en quote-part d'EJ sur marchés et MAPA uniques (données : indicateur IA1).

La distinction des plates-formes départementales et pluri-départementales selon qu'elles sont situées en chef-lieu de région ou hors chef-lieu de région a pour objectif de permettre d'apprécier l'impact de ce critère sur les résultats. Plusieurs préfectures ont en effet indiqué à la mission que la structure de l'activité des plates-formes situées en chef-lieu de région était différente de celles des autres plates-formes en raison d'un plus grand nombre de marchés complexes.

1.2. Résultats

1.2.1. Qualité comptable (part des engagements juridiques de régularisation)



Source : AIFE, juillet 2011 à juin 2012 – retraitement mission.

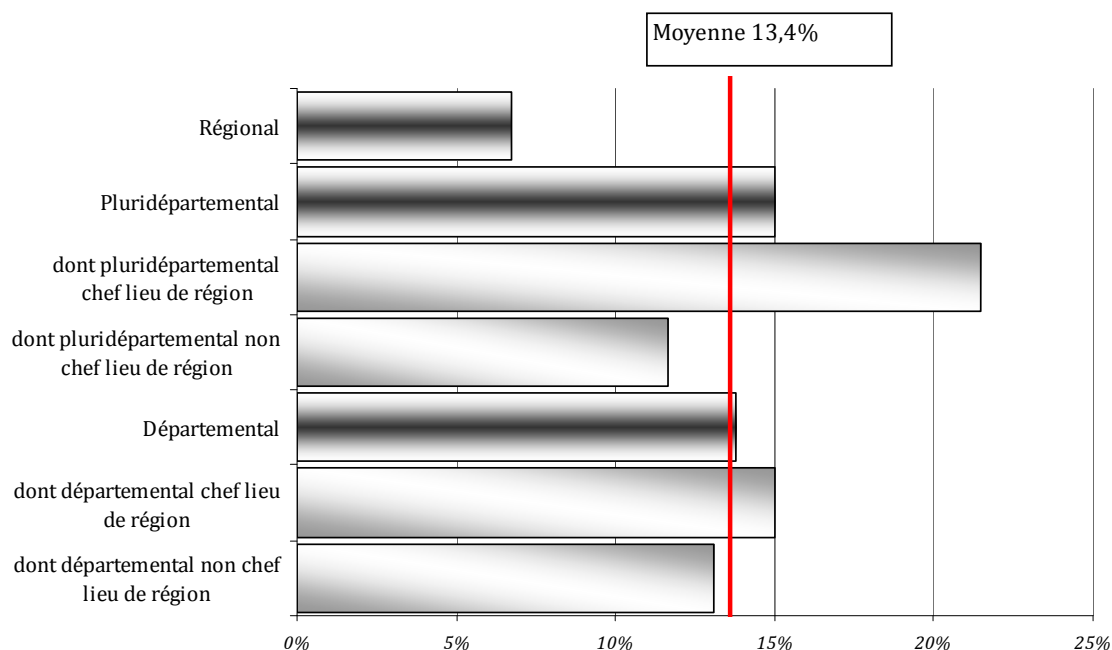
En moyenne, les trois CSP régionaux réalisent nettement moins d'engagements juridiques de régularisation que les autres CSP de préfecture sur la période (55,5% contre 69,5%). Les résultats sont en revanche proches pour les autres groupes considérés, les CSP pluri-départementaux faisant un peu mieux que les CSP départementaux (67,9% en moyenne contre 72% en moyenne).

1.2.2. Performance globale (part des paiements sur marché effectués au-delà d'un délai de 30 jours)

Là également, les trois CSP régionaux enregistrent un résultat nettement plus favorable, avec une proportion de paiements à plus de trente jours sur commande publique deux fois plus faible que la moyenne.

Les CSP départementaux et surtout pluri-départementaux situés en chef-lieu de région ont des résultats nettement moins bons que les autres CSP situés hors chef-lieu de région. Ce résultat pourrait confirmer l'existence d'une structure de dépenses différente dans les chefs-lieux de région (davantage de marchés complexes notamment).

ID3 (taux de DP sur commande publique > 30 jours)



Source : AIFE, juillet 2011 à juin 2012 – retraitement mission.

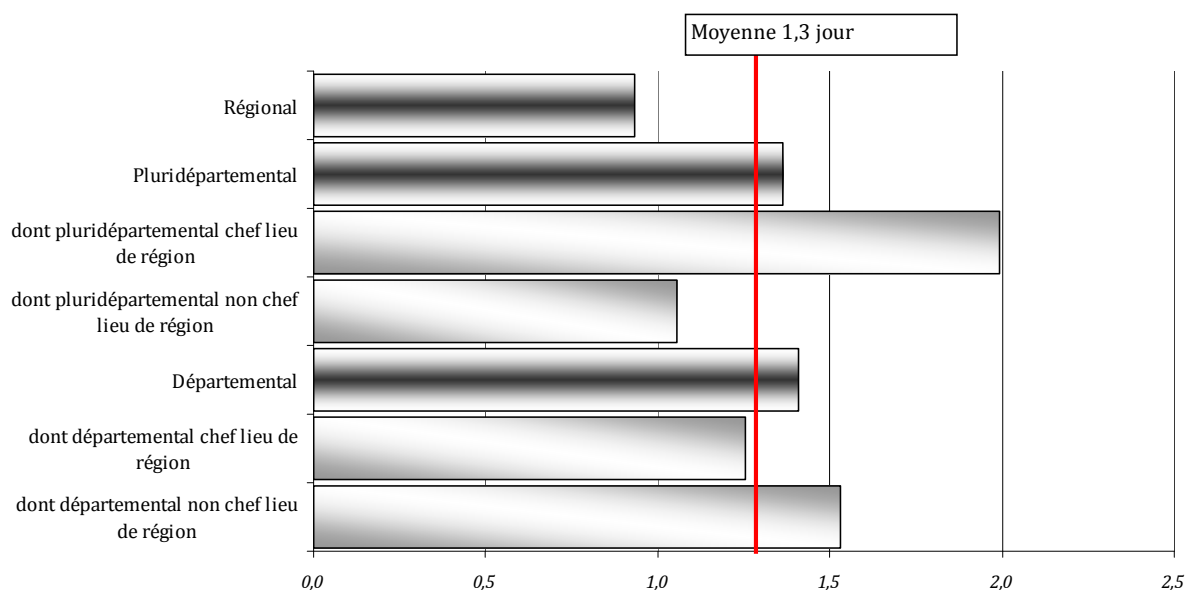
1.2.3. Qualité de service (délai de prise en charge de la demande d'achat et délai de traitement de l'engagement juridique à partir de la demande d'achat)

⇒ Délai moyen de prise en charge de la demande d'achat

Les trois CSP régionaux ont connu un délai moyen de prise en charge des demandes d'achat de 0,9 jour sur la période considérée contre 1,3 jour en moyenne pour les autres CSP.

Les CSP départementaux et les CSP pluri-départementaux enregistrent des résultats très proches (1,4 jour). L'impact de la localisation en chef-lieu de région ne peut être interprété.

IB1 (délai moyen en jours ouvrés de prise en charge de la demande d'achat)



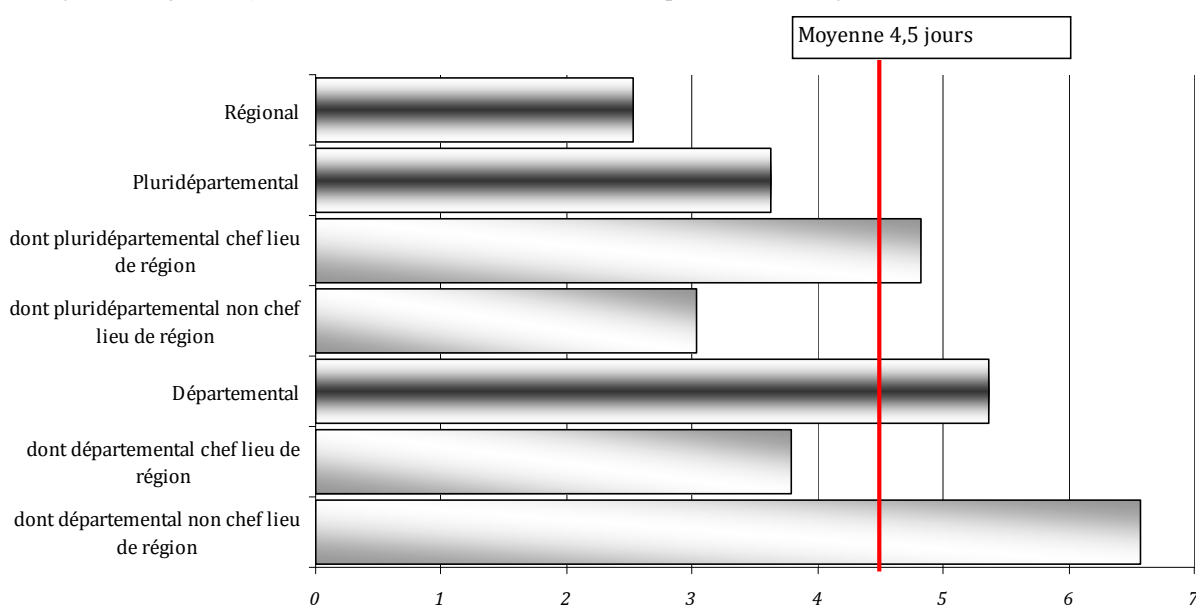
Source : AIFE, juillet 2011 à juin 2012 – retraitement mission.

Les trois plates-formes régionales ont en moyenne traité les engagements juridiques à partir de la demande d'achat en 2,5 jours contre 4,5 jours en moyenne pour les autres plates-formes.

Les plates-formes pluri-départementales enregistrent un résultat moyen significativement meilleur que celui des plates-formes départementales (3,6 jours contre 5,4 jours). L'impact de la localisation en chef-lieu de région ne peut être interprété.

⇒ Délai moyen de traitement de l'engagement juridique à partir de la demande d'achat

IB2 (délai moyen en jours ouvrés de traitement de l'EJ à partir de la DA)



Source : AIFE, juillet 2011 à juin 2012 – retraitement mission

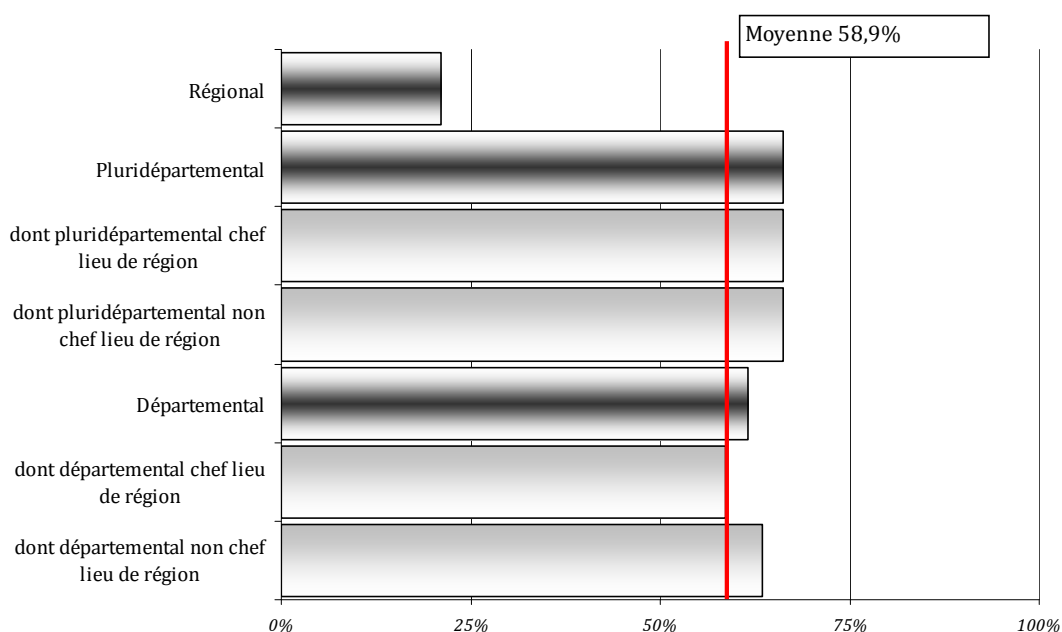
1.2.4. Utilisation de Néo (au stade de l'engagement et au stade de la certification)

⇒ Au stade de l'engagement : taux de bons de commande sur marché et MAPA unique initiés sans demande d'achat préalable

Cet indicateur est celui sur lequel les CSP régionaux enregistrent leur résultat le plus favorable : Néo est utilisée pour 78,9% des bons de commande sur marché et MAPA unique soit 21,1% de cas où il n'est pas utilisé contre 58,9% en moyenne pour les CSP.

Les CSP départementaux enregistrent en moyenne de meilleurs résultats que les CSP pluri-départementaux (Néo n'est pas employé dans 61,5% des cas pour les CSP départementaux contre 66,2% pour les CSP pluri-départementaux). L'impact de la localisation en chef-lieu de région ne peut être interprété.

IA1 (taux de BC sur marché et MAPA unique initiés sans DA préalable)



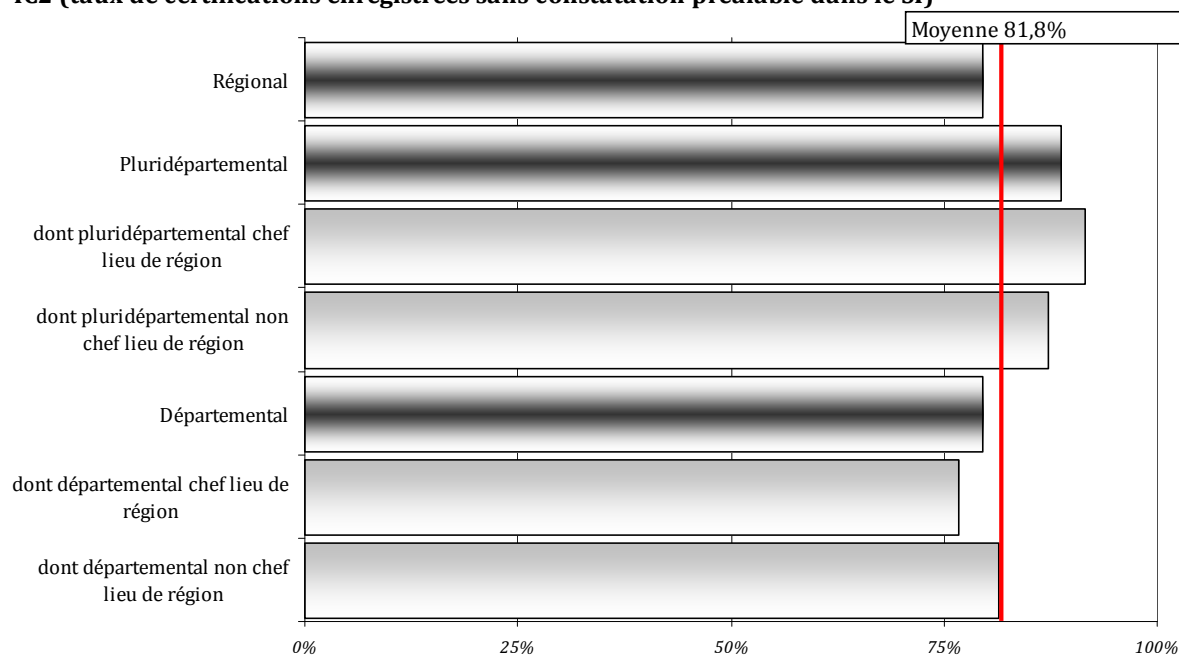
Source : AIFE, juillet 2011 à juin 2012 – retraitement mission.

⇒ Au stade du service fait : taux de certifications enregistrées sans constatation préalable dans le système d'information

Pour ce dernier critère, les résultats sont globalement médiocres : plus de quatre cinquièmes des certifications de service fait enregistrées dans Chorus le sont sans constatation préalable dans Néo.

Le groupe départemental et le groupe régional enregistrent le même résultat : 79,6% en moyenne. Le groupe pluri-départemental a un résultat très médiocre de 88,7%.

IC2 (taux de certifications enregistrées sans constatation préalable dans le SI)



Source : AIFE, juillet 2011 à juin 2012 – retraitement mission.

2. EVALUATION DE LA PRODUCTIVITE A PARTIR DES DONNEES D'ACTIVITE ISSUES DE CHORUS ET DES EFFECTIFS RECENSES PAR LA MISSION

Le ratio du nombre d'actes par agent constitue aujourd'hui, pour le ministère de l'intérieur, le principal indicateur de suivi de l'activité des plates-formes et d'évaluation de leur efficience, sans doute par référence au ratio d'actes par ETPT défini dans le cadre de la RGPP.

Toutefois, l'administration centrale a choisi de retenir au dénominateur de l'indicateur les « équivalents temps plein opérationnels » c'est-à-dire des effectifs hors temps partiels et hors temps hors plate-forme (maladie, formation...). Il semble le seul à utiliser une telle modalité de compte, au demeurant contestable car ces temps passés par les agents en dehors de leurs plates-formes font partie de la vie normale d'un service et ont dû être pris en compte dans le calibrage de ses effectifs. Cet indicateur, dont le coût de collecte n'est pas négligeable, présente ainsi un intérêt limité : il ne permet aucune comparaison, ni avec la référence de la RGPP, ni avec les performances des autres ministères.

Pour ces raisons, la mission n'a pas souhaité utiliser ce mode de calcul.

2.1. Source des données et méthodologie utilisée

L'objet de cette mesure est de déterminer l'impact du périmètre géographique d'un CSP sur sa productivité.

⇒ Méthodologie

La productivité est mesurée sur la base du nombre d'actes par plate-forme (EJ, SF et DP) recensés par la DEPAFI dans le cadre de son tableau de suivi mensuel de l'activité des plates-formes. Compte tenu des données disponibles, deux périodes d'étude ont été retenues : l'année 2011 et le premier semestre 2012.

Deux approches différentes ont été adoptées pour évaluer la productivité d'un CSP :

- 1^{ère} approche : ce nombre d'actes a été rapporté au nombre d'ETP par plate-forme, tel que renseigné par les CSP dans le cadre du questionnaire de la mission ;
- 2^{ème} approche : le nombre d'actes est rapporté au nombre de gestionnaires physiques, déterminé à partir des tableaux de fonction renseignés par les CSP dans le cadre du questionnaire (question 1.4.4. du questionnaire). Ce dernier mode de calcul offre l'inconvénient de ne pas prendre en compte les quotités de temps de travail, mais permet de circonscrire le périmètre étudié aux agents dont le travail est le plus directement dépendant du nombre d'actes traités, et de mettre ainsi en exergue d'éventuels effets d'échelle.

⇒ Limites

Le calcul de la productivité présente toutefois d'importantes limites qui amènent à considérer les résultats obtenus avec une prudence particulière. En premier lieu, la fiabilité des restitutions utilisées par l'AIFE (dont les données sont réutilisées par la DEPAFI) est sujette à caution, ce point ayant été rapporté à la mission tant par la DEPAFI que par des CSP qui constatent des divergences entre les données de nombre d'actes produites par l'AIFE et celles obtenues en local.

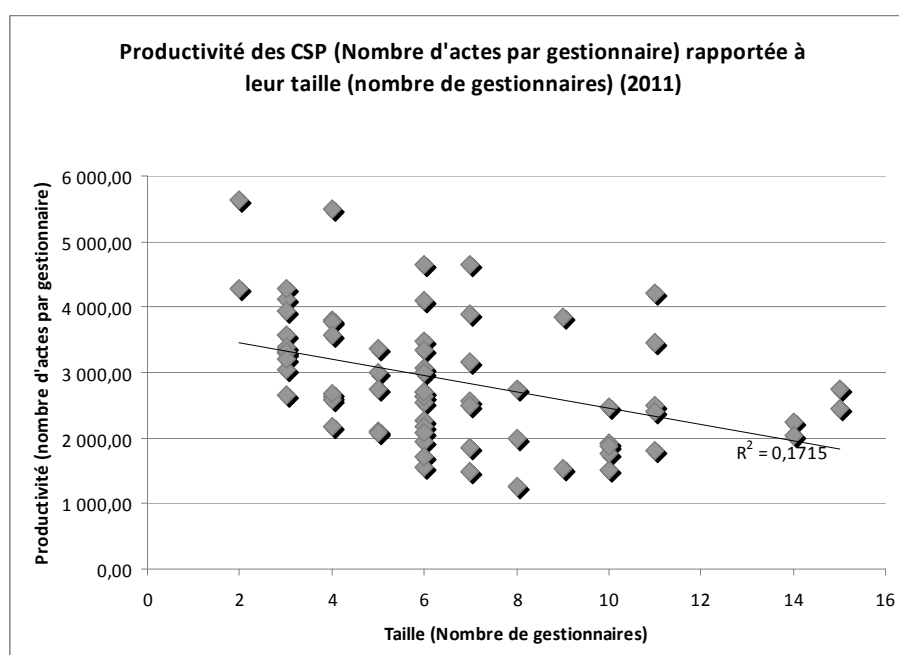
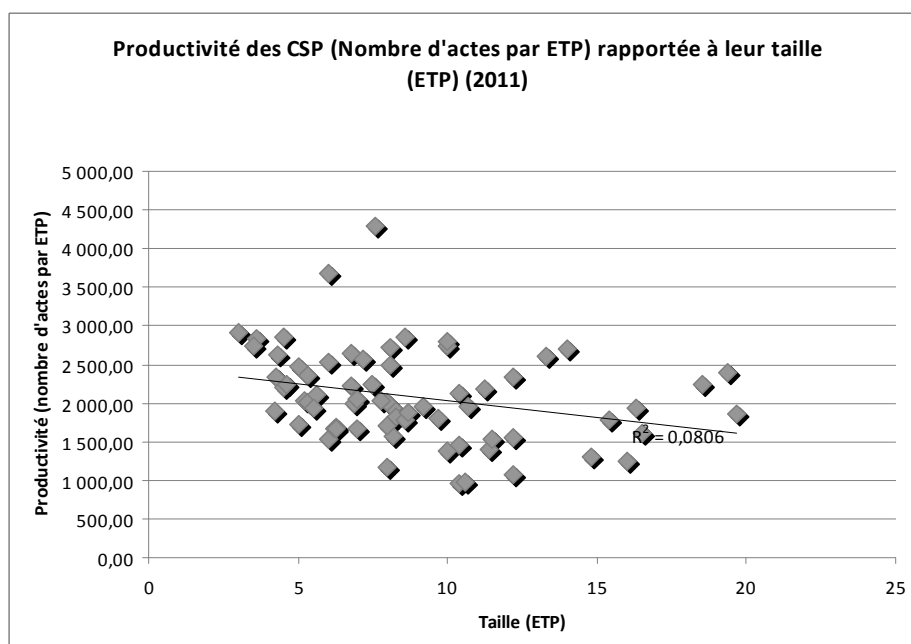
En outre, la dispersion des résultats est très importante. Ainsi, une comparaison brute des productivités obtenues avec la taille des CSP ne fait apparaître aucune tendance significative, les coefficients de régression des courbes de tendance étant, dans tous les cas, plus proche de 0 que de 1.

Tableau n° 6-3

Moyenne et écart-type des productivités par CSP

Productivité globale, par période étudiée et par mode de calcul

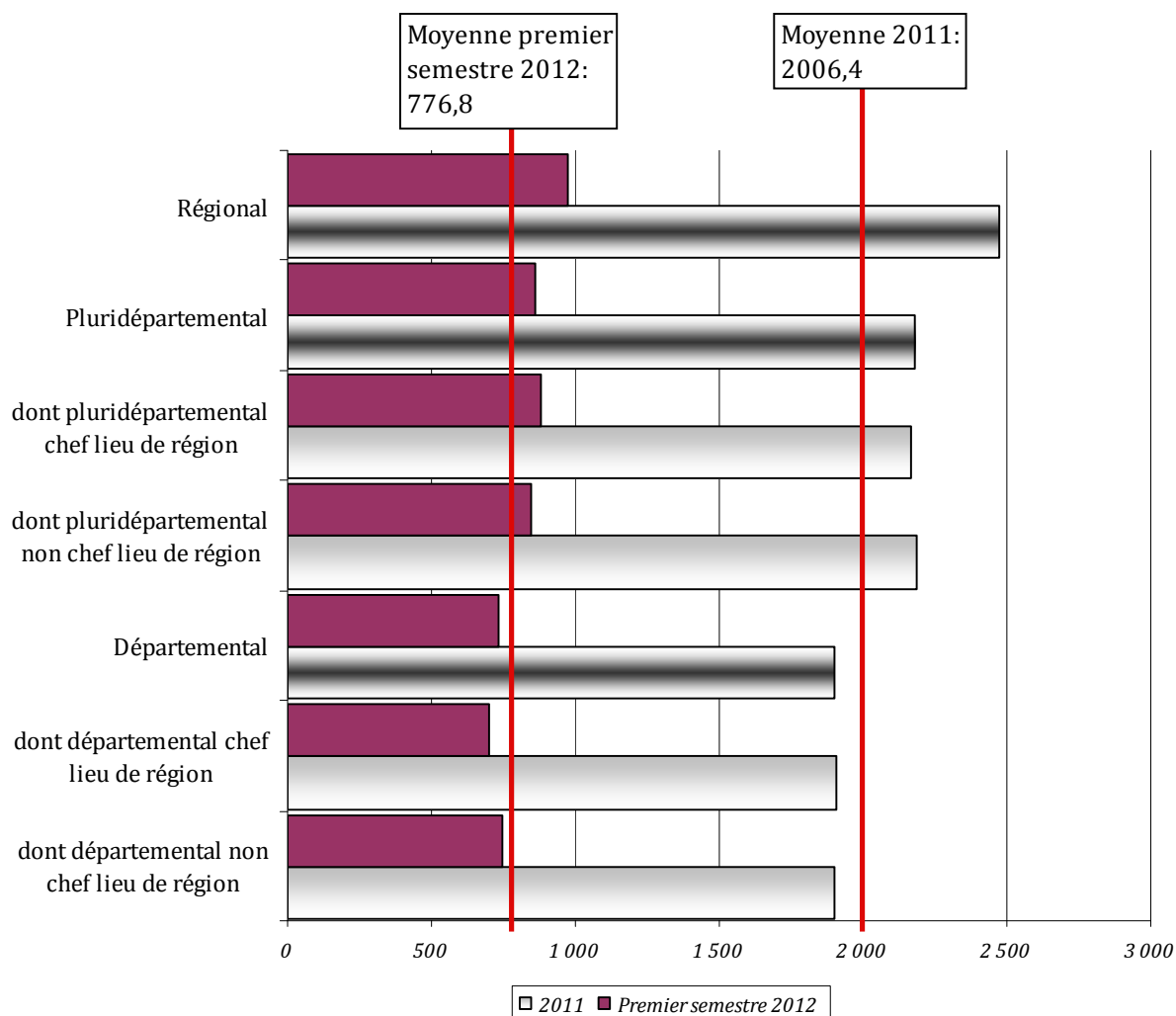
	2011		Premier semestre 2012	
	Nombre d'actes par ETP	Nombre d'actes par gestionnaire	Nombre d'actes par ETP	Nombre d'actes par gestionnaire
Ratio moyen par CSP	2 081,53	2 888,29	798,22	1 110,29
Ecart-type	593,76	951,75	223,48	382,83
Ratio global	2 006,4	2 700,2	776,8	1 045,5



2.2. Résultats

Comme pour les indicateurs issus des statistiques de l'AIFE, les plates-formes ont été regroupées en cinq groupes afin de présenter la productivité moyenne de chacun des types d'organisation territoriale.

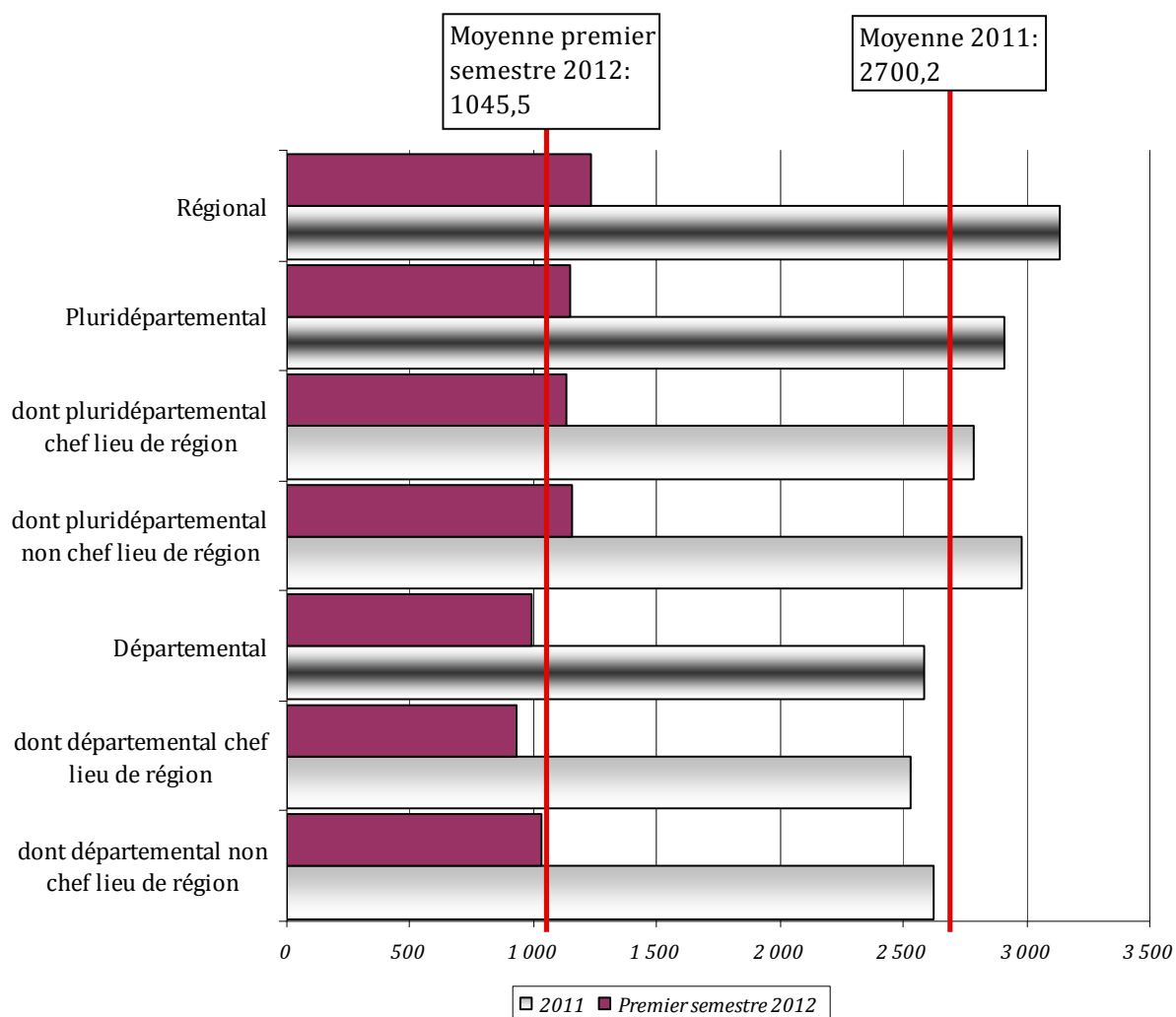
Productivité moyenne par CSP (nombre d'actes par ETP)



Sous toutes les limites exposées ci-dessus, il ressort de l'analyse que les trois plates-formes régionales présentent en moyenne de meilleurs résultats que les autres groupes. Les plates-formes pluri-départementales présentent pour leur part, en moyenne, de meilleurs résultats que les plates-formes départementales. Ces résultats sont constatés en 2011 aussi bien qu'au premier semestre 2012.

L'analyse ci-dessous de l'indicateur de productivité mesuré cette fois par rapport au nombre de gestionnaire et non plus à l'effectif global de la plate-forme ne modifie pas cette hiérarchie. Elle permet d'observer que les plates-formes pluri-départementales et départementales qui ne sont pas situées en chef-lieu de région ont en moyenne de meilleurs résultats que les plates-formes de même périmètre situé en chef-lieu de région.

Productivité moyenne par CSP (nombre d'actes par gestionnaire)



Annexe n° 7
LISTE DES ACRONYMES ET DES SIGLES

AIFE	Agence pour l'informatique financière de l'Etat
AMM	Application ministérielle métier
BORIF	Bureau de l'organisation, de la réglementation et de l'information financière
CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CCA	Correspondant Chorus applicatif
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CPCM	Centre de prestations comptables mutualisées
CSP	Centre de services partagés
DDI	Direction départementale interministérielle
DEPAFI	Direction de l'évaluation de la performance, et des affaires financières et immobilières
DéGéOM	Délégation générale à l'outre-mer
DGFîP	Direction générale des finances publiques
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DMAT	Direction de la modernisation et de l'action territoriale
DRAAF	Directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREAL	Directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRCPN	Direction des ressources et compétences de la police nationale
DRH	Direction des ressources humaines
DSIC	Direction des systèmes d'information et de communication
ETP	Equivalent temps plein
ETPT	Equivalent temps plein travaillé
FIO	Formateur interne occasionnel
IGA	Inspection générale de l'administration

LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MàD	Mise à disposition
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
NDL	Nouvelle dépense locale
PNA	Position normale d'activité
RBOP	Responsable de budget opérationnel de programme
RCAI	Responsable de la comptabilité auxiliaire des immobilisations
RCIC	Référent contrôle interne comptable
RE-FX	<i>Real Estate Flexible</i> (responsable de l'inventaire immobilier)
RUO	Responsable d'unité opérationnelle
SIDSIC	Service interministériel départemental des systèmes d'information et de communication
SAE	Service des achats de l'Etat
SGAR	Secrétariat général aux affaires régionales
SIV	Système d'immatriculation des véhicules