



Inspection générale
des affaires sociales

n° 2005-180

Mission d'audit de modernisation

Rapport

Contrôle thématique des services déconcentrés des ministères sociaux portant sur l'exercice des fonctions support - rapport de synthèse -

Etabli par

Florence BRILLAUD

Inspection générale
des affaires sociales

Pascal PENAUD

Inspection générale
des affaires sociales

Cédric PUYDEBOIS

Inspection générale
des affaires sociales

- Janvier 2006 -

SOMMAIRE

Rapport initial	1 à 31
Annexes au rapport initial.....	32 à 99
Réponses des directions concernées et observations en retour de l'Inspection générale des affaires sociales	100 à 101

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
PARTIE 1. LES MOYENS AFFECTES AUX FONCTIONS SUPPORT NE PARAISSENT PAS SUREVALUES.....	4
1.1 LES CREDITS BUDGETAIRES CONSACRES AUX FONCTIONS SUPPORT DES SERVICES DECONCENTRES REPRESENTENT 188 M€ EN 2004 POUR LES DEUX RESEAUX.	4
1.2 AVEC ENVIRON 15 % DU TOTAL DES EFFECTIFS DES SERVICES DECONCENTRES, LA FONCTION SUPPORT N'EST PAS SUR DOTEES.....	5
PARTIE 2. L'ANIMATION REGIONALE DES FONCTIONS SUPPORT ET LA MUTUALISATION SONT VARIABLES ET PERFECTIBLES.....	8
2.1 LE FONCTIONNEMENT COLLECTIF DU COMITE TECHNIQUE REGIONAL ET INTERDEPARTEMENTAL (CTRI) ET LE ROLE DU SECRETAIRE GENERAL ONT UN IMPACT IMPORTANT SUR LA PERFORMANCE	8
2.2 EN MATIERE DE FONCTIONS SUPPORT, LA COOPERATION REGIONALE EST D'INTENSITE VARIABLE.	8
2.3 LA MISSION N'A PAS OBSERVE DE POLITIQUE INTERMINISTERIELLE DE MUTUALISATION DES FONCTIONS SUPPORT EFFECTIVEMENT MISE EN ŒUVRE, AU-DELA D' ACTIONS LIMITEES DANS DES DOMAINES TRADITIONNELS COMME LA FORMATION OU LA COMMUNICATION.	9
PARTIE 3. LES MISSIONS CONFIEES AUX FONCTIONS SUPPORT SONT ASSUREES DE FAÇON CORRECTE MAIS DES MARGES DE PRODUCTIVITE DEMEURENT MOBILISABLES.....	10
3.1 LA FONCTION EST MANAGEE SANS SUPPORT FORMALISE.	10
3.1.1 <i>Les objectifs et les résultats attendus sont rarement explicités.</i>	10
3.1.2 <i>La mise en commun des outils de suivi et de pilotage existants est rare.</i>	10
3.1.3 <i>L'absence de formalisation des procédures contribue à maintenir des tâches inutiles.</i>	10
3.1.4 <i>La connaissance des moyens et des performances des autres services est limitée, notamment dans le secteur santé-social.</i>	11
3.2 DES SYSTEMES D'INFORMATION NON COORDONNES OU MAL UTILISES GENERENT REDONDANCES, PERTES DE TEMPS ET COÛTS DE GESTION SUPPLEMENTAIRES.....	11
3.3 LES PROCEDURES BUDGETAIRES ET COMPTABLES SONT CORRECTEMENT MAITRISEES MAIS LA GESTION EST PEU DYNAMIQUE.....	12
3.3.1 <i>La consommation des crédits, satisfaisante, se concentre sur la fin d'année.</i>	12
3.3.2 <i>Des coûts de gestion sont liés à un grand nombre de mouvements d'ampleur limitée.</i>	12
3.3.3 <i>Les transmissions papier à la trésorerie générale (TG) sont nombreuses et les pistes de simplification existantes n'ont pas été explorées.</i>	13
3.4 L'AUGMENTATION DE LA PERFORMANCE EN MATIERE DE RESSOURCES HUMAINES DEPEND D'UNE IMPLICATION FORTE DE L'ENCADREMENT, DE LA MISE A DISPOSITION D'OUTILS DE PILOTAGE EFFICACES ET D'UN ALLEGEMENT DES CONTRAINTES QUI PESENT SUR LES GESTIONNAIRES.....	13
3.4.1 <i>En l'absence de données formalisées, le pilotage des ressources humaines dans les services contrôlés demeure limité.</i>	13
3.4.2 <i>La formation n'est pas utilisée par les services comme un outil de management et de pilotage des compétences.</i>	14
3.4.3 <i>Les règles de gestion contraignent les gestionnaires et rendent difficile l'appréciation de la performance.</i>	14
3.4.3.1 <i>Les gestionnaires ont une faible marge de manœuvre s'agissant de la modulation des primes.</i>	14
3.4.3.2 <i>La mobilité inter direction et intra-régionale est limitée.</i>	14
3.4.4 <i>La déconcentration des actes de gestion est limitée.</i>	15
3.4.5 <i>La validation des services auxiliaires demeure très en retard.</i>	15
3.5 EN MATIERE D'ACHAT, LE RESPECT DU CODE DES MARCHES PUBLICS EST MAL ASSURE ET LES MARGES D'OPTIMISATION SONT FORTES.....	15
3.5.1 <i>L'organisation et les procédures n'assurent pas le respect du code des marchés publics.</i>	16
3.5.1.1 <i>Les deux ministères n'ont pas défini le niveau de computation des seuils par famille de produits ou de prestations.</i>	16
3.5.1.2 <i>La mise en concurrence et la publicité ne sont pas systématiques et la régularité des procédures n'est pas assurée.</i>	16
3.5.1.3 <i>Le contrôle interne en matière d'achat est perfectible.</i>	17
3.5.2 <i>La politique d'achat reste à mettre en place.</i>	17

3.5.2.1	Les fondements d'une politique d'achat ne sont pas maîtrisés.	17
3.5.2.2	Les plans d'action préexistants ne sont pas mis en œuvre dans les services contrôlés.....	17
3.6	LES OUTILS D'UNE CONNAISSANCE ET DONC A TERME D'UNE MAITRISE DE LA CONSOMMATION RESTENT ENCORE A METTRE EN ŒUVRE.	18
3.7	DOCUMENTATION : DES SITUATIONS CONTRASTEES ET UNE FONCTION A REDEFINIR.....	18
3.8	LES SERVICES NE DISPOSENT PAS DES OUTILS DE SUIVI DE LA CHARTE MARIANNE.	18
PARTIE 4. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION REPOSENT SUR UNE AMELIORATION DES OUTILS DE PILOTAGE, UNE SIMPLIFICATION DES PROCEDURES ET UNE INTEGRATION REGIONALE PLUS IMPORTANTE.....		20
4.1	LES EVOLUTIONS SOUHAITABLES NECESSITENT DES CHOIX D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT.	20
4.1.1	<i>Si le renforcement de l'échelon régional paraît inéluctable, l'organisation qui en découle peut prendre des formes diverses</i>	20
4.1.2	<i>La mission recommande un choix pragmatique entre mutualisation verticale et horizontale</i>	21
4.1.3	<i>Le développement d'une coopération entre les deux réseaux repose sur les secrétaires généraux</i>	22
4.2	LA MISSION A, POUR CHAQUE DOMAINE, DEFINI LES AXES DE PROGRES QUI LUI SEMBLANT PRIORITAIRES	22
4.2.1	<i>Management de la fonction support</i>	23
4.2.1.1	Donner des objectifs formalisés.....	23
4.2.1.2	Donner des outils de connaissance, de comparaison et de pilotage	23
4.2.2	<i>Systèmes d'information</i>	24
4.2.2.1	Adapter les systèmes d'information aux besoins des gestionnaires locaux.....	24
4.2.2.2	Réduire et faciliter les remontées d'information vers l'administration centrale.....	25
4.2.3	<i>Gestion budgétaire et comptable</i>	25
4.2.3.1	Simplifier et formaliser les procédures	25
4.2.3.2	Réduire le coût de traitement de la facturation	26
4.2.4	<i>Gestion des ressources humaines</i>	26
4.2.4.1	Mettre en place un suivi de gestion formalisé.....	26
4.2.4.2	Accroître les marges de manœuvre des gestionnaires locaux	27
4.2.4.3	Développer l'adéquation de l'offre de formation aux besoins collectifs des services.....	27
4.2.5	<i>Achat et passation des marchés</i>	27
4.2.5.1	Sécuriser les procédures au plan juridique.....	27
4.2.5.2	Procéder à des achats groupés	28
4.2.5.3	Mutualiser la gestion administrative et financière des achats	29
4.2.6	<i>Suivi des consommations</i>	29
4.2.7	<i>Accueil et charte Marianne</i>	29
4.3	LES ECONOMIES MOBILISABLES SONT ESTIMEES A 4,5 M€ ET REPOSENT SUR L'OPTIMISATION DES ACHATS	30
4.4	LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION NE PEUT SE FAIRE QU'A CERTAINES CONDITIONS	30
4.4.1	<i>Certaines propositions impliquent un investissement important en crédits et/ou en effectifs</i>	30
4.4.2	<i>Les services n'ont pas la capacité qualitative et quantitative de tout faire à court terme</i>	30
4.4.3	<i>La mise en œuvre s'accompagnerait opportunément d'un dispositif d'évaluation</i>	31

ANNEXES

INTRODUCTION

La mission de contrôle de l'exercice des fonctions support dans les services déconcentrés a effectué la vérification des services des deux réseaux des ministères sociaux (DRASS/DDASS, DRTEFP/DDTEFP) dans trois régions, Alsace, Rhône-Alpes et Poitou-Charentes, soit un total de vingt services, dont les six directions régionales. Ses investigations ont porté sur l'organisation et le management de la fonction support ainsi que sur ses composantes : gestion budgétaire et comptable, gestion des ressources humaines, achats, système d'information, logistique, accueil... (cf. annexe 1. méthodologie). Par rapport au contenu des programmes de soutien des deux ministères, les fonctions d'études et de statistiques n'ont pas été vérifiées.

Les investigations sur le terrain ont eu lieu entre le 24 mai et le 31 août 2005 et ont été étayées par des demandes de renseignements complémentaires. Par ailleurs, la mission a exploité des données issues du logiciel comptable, nouvelle dépense locale (NDL), via l'infocentre national sur la dépense et les informations associées (INDIA), portant sur la totalité des crédits de fonctionnement des services non expérimentaux de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Le constat porte donc sur les chiffres 2004 et la situation à la fin du premier semestre 2005.

Les contrôles effectués ont fait l'objet d'un rapport par région, retraçant les constats et recommandations propres à chaque site. Le présent rapport présente la synthèse des constats et les recommandations générales de la mission.

Il convient de préciser que la mission n'a pas accompli ses investigations à partir d'un référentiel existant et partagé de ce qui constitue une gestion efficace des fonctions support. Les constats et les recommandations s'appuient sur un référentiel implicite que la mission a été amené à bâtir. Les insuffisances et les manques relevés ne doivent donc pas être compris comme le non-respect d'objectifs ou de normes qui auraient été préalablement fixés aux services.

Ce contrôle, qui figurait au programme annuel de l'IGAS, a été validé comme audit de modernisation, au sens de la circulaire du Premier Ministre du 29 septembre 2005. Le présent rapport constitue le constat et les propositions de la mission dans le cadre de cet audit. Le plan d'action correspondant aux propositions retenues par les décideurs et les modalités de suivi seront élaborés dans un second temps.

PARTIE 1. LES MOYENS AFFECTES AUX FONCTIONS SUPPORT NE PARAISSENT PAS SUREVALUES.

1.1 Les crédits budgétaires consacrés aux fonctions support des services déconcentrés représentent 188 M€ en 2004 pour les deux réseaux.

Le périmètre retenu par la mission s'établit à 103,6 M€ pour le secteur santé-social et 84,2 M€ pour le secteur travail. Il comprend les dépenses (hors rémunérations) mandatées en 2004 relevant des chapitres 34-98-91 dans le secteur santé social, et du chapitre 37-61 dans le secteur travail. Leur ont été soustraites certaines dépenses afin de faciliter la comparaison entre les deux secteurs (cf. annexe 2).

Tableau 1. Dépenses de fonctionnement mandatées en 2004 (M€)

	Santé solidarité	Travail Emploi
Total des chapitres considérés : dépenses mandatées	108	95,9
Dépenses hors périmètre de fonctionnement, exclues par la mission		
Frais de matériel, d'analyses de protection sanitaire	4,4	
INTEFP et divers		9,5
Études et statistiques		1,4
Communication externe		0,9
Total périmètre considéré par la mission	103,6	84,2

Source : DAGPB et DAGEMO.

La structure des dépenses de fonctionnement est relativement similaire dans les deux secteurs. Les charges relatives à l'immobilier représentent entre 30 et 40 % du total. Hors dépenses immobilières, les postes qui représentent plus de 5 millions d'euros dans les deux secteurs sont l'achat de matériels, les fournitures, les frais de déplacement, les frais de correspondance, le mobilier et le matériel de bureau, les télécommunications et les prestations de services.

Les quelques différences notables pourraient s'expliquer par les spécificités de l'activité en question. Ainsi, pour le secteur travail, l'importance des prestations de service est liée aux actions financées par le Fonds social européen.

Tableau 2. Principaux postes de dépenses montants mandatés 2004 (M€)

	Secteur santé-social		Secteur travail	
	montants	Pourcentage du total	montants	Pourcentage du total
Total des crédits considérés par la mission	103,6		84,2	
Dont				
Loyers charges locatives	24,2	23 %	24,8	29 %
Nettoyage locaux	4,7	5 %	3,5	4 %
Entretien immobilier	3,5	3 %	2,7	3 %
Frais de déplacement	6,7	6 %	4,2	5 %
Matériel/matériel technique/matériel informatique	10,3	10 %	5,8	7 %
Reprographie	ND	ND	2,6	3 %
Fournitures	7,2	7 %	5,5	7 %
Frais de correspondance	6,4	6 %	5,6	7 %
Mobilier et matériel bureau	6,3	6 %	5,1	6 %
Télécommunications	6,3	6 %	5,6	7 %
Prestations de service	5,9	6 %	7,6	9 %

Source : DAGPB et DAGEMO

La mission n'a pas été en mesure de calculer un ratio de dépenses de fonctionnement par agent sur des bases comparables entre les deux secteurs. En effet, les notions d'effectifs de référence dans le secteur travail ou d'effectifs budgétaires attribués dans le secteur santé-social ne rendent qu'imparfaitement compte de la réalité des effectifs, et la mission n'a pu s'assurer de la fiabilité des données relatives aux équivalents temps plein rémunérés, à périmètre comparable. En particulier, la répartition entre secteurs des agents affectés aux secrétariats des commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) nécessiterait un approfondissement.

Les rapports de gestion des deux directions d'administration générale comprennent des ratios de fonctionnement par postes de dépenses (cf. annexe 3), mais leurs données reposent sur des bases de calcul différentes qui ne permettent pas la comparaison.

1.2 Avec environ 15 % du total des effectifs des services déconcentrés, la fonction support n'est pas sur dotée.

Dans le secteur travail, la mission ne dispose pas d'informations globales sur la part des effectifs des fonctions support pour l'ensemble des services déconcentrés. Pour le secteur santé-social, la sous-direction de la modernisation des services de la direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB) a conduit une étude qui évalue à 16 % des équivalents temps plein (ETP) des services déconcentrés les effectifs consacrés aux fonctions support. Dans les régions auditées, les chiffres s'établissent à environ 15 % pour les deux secteurs.

Tableau 3. Dimensionnement de la fonction support dans le secteur santé-social dans les régions contrôlées

	DR Rhône Alpes	DD 07	DD 69	DD 73	DR Poitou-Charentes	DD 86	DD 79	DR Alsace et DD 67	DD 68	Ensemble des services considérés
ETP fonction support	45,2	9,8	24,4	7,4	20,1	9,7	7,6	27,4	8,4	160,0
ETP total des directions	250,6	56,5	186,6	55,2	98,7	60,1	60	195,0	75,3	1 038
%	18,0 %	17,3 %	11,0 %	13,5 %	20,4 %	16,1 %	12,7 %	14,1 %	11,2 %	15,4 %
ETP A fonction support	10,3	2	3,7	2,0	5,3	2,1	1,2	3,6	1	31,2

Source : Données fournies par les services contrôlés. ETP arrondis au dixième après l'unité, décompte hors agents affectés au secrétariat du comité médical et de la commission de réforme.

Tableau 4. Dimensionnement de la fonction support dans le secteur travail.

	DR Rhône Alpes	DD 07	DD 69	DD 73	DR Poitou-Charentes	DD 86	DD 79	DR Alsace	DD 67	DD 68	Ensemble des services considérés
ETP fonction support	26,2	3,9	21,7	9,1	11,5	5,3	6,9	13	15	7,3	119,9
ETP total direction	96,5	38,9	197,4	55,8	50,6	50,1	44,9	44,7	112,7	75,2	766,9
%	27,2 %	10,1 %	11,0 %	16,3 %	22,7 %	10,6 %	15,4 %	29,1 %	13,3 %	9,7 %	15,6 %
ETP A fonctions support	6,9	0,3	2,8	0,9	4	0,2	0,3	3,1	1	0,2	19,7

Source : Données fournies par les services contrôlés. ETP arrondis au dixième après l'unité.

S'agissant des catégories A, le nombre moyen par service est de 2 dans le secteur travail contre 3,4 dans le secteur santé-social.

Tableau 5. Part des agents de catégorie A dans la fonction support des régions contrôlées.

	Travail	Santé social
ETP A fonction support	19,7	31,2
ETP fonction support	119,9	160
% ETP catégorie A fonction support	16,4 %	19,5 %

Source : Données issues des services contrôlés.

Les chiffres, indiqués ici à titre d'ordre de grandeur, doivent être interprétés avec précaution. En effet, compte tenu de la faiblesse du numérateur, la part de la fonction support dans un petit service peut varier sensiblement du fait de situations particulières. A titre d'exemple, pour une direction départementale du travail où les effectifs sont en moyenne de 70, un agent représente 1,4 % des effectifs. Une vacance peut donc avoir un effet très important sur le ratio. Par ailleurs, les différences entre les services sont parfois expliquées par des phénomènes spécifiques (courrier ou standard géré par la cité administrative, présence d'agents publics chargés du nettoyage...).

Dans le secteur santé-social, la mission a chiffré les moyens affectés au secrétariat du comité médical et de la commission de réforme. Avec une moyenne de deux ETP dans chaque direction départementale, les effectifs concernés au niveau national peuvent être évalués à 200

ETP. Ces effectifs assurent des tâches de gestion administrative sans lien direct avec les missions du ministère chargé de la santé (cf. annexe 4).

La mission a relevé de manière non exhaustive les données relatives à l'ancienneté des agents, tant dans le poste que dans la direction. Par delà l'ancienneté moyenne de ces agents, qui n'est pas sensiblement différente de celle de l'ensemble de la direction, la mission a pu constater que, dans la plupart des directions, un ou deux agents affectés au fonction support sont dans leur poste depuis longtemps, devenant souvent de véritables « piliers » du service. L'ancienneté de ces agents n'est ni un frein ni un atout pour la modernisation de la gestion et de ce point de vue, la fonction support ne semble pas être dans une situation différente de l'ensemble des services.

Tableau 6. Ancienneté moyenne dans le poste des agents des fonctions support (années).

	DRASS Poitou- Charentes	DDASS 86	DDASS 79	DDASS 68	DRTEFP Poitou- Charentes	DDTEFP 86	DDTEFP 79
Fonction support	9,4	11,6	12	8,9	9,4	6,5	3,3
Ensemble de la direction	9,7	9,8	ND	6,5	9,2	ND	6,0

Source : Services contrôlés.

Au total, la mission, tire de ses investigations quatre constats principaux :

- Elle n'a pas constaté de sureffectif dans les effectifs de la fonction support. En revanche, elle a mesuré la réelle vulnérabilité de certaines directions départementales dont le bon fonctionnement repose sur les compétences et la polyvalence d'un nombre limité d'agents. Dans les services les plus petits, ces agents peuvent être conduits à assurer à la fois des tâches en matière de ressources humaines, de gestion budgétaire et comptable (ordonnancement) et d'achats.
- Les effectifs des fonctions support sont comparables en volume d'un secteur à l'autre ;
- Pour le secteur travail, la fonction support est plus concentrée dans les directions régionales (entre 22 et 29 % des effectifs) alors que dans le secteur santé-social la fonction est davantage répartie entre les niveaux départementaux et régionaux.
- Dans l'échantillon considéré, les fonctions support dans le secteur travail sont légèrement moins bien dotées en agents de catégorie A. Dans les DDASS contrôlées, au moins un agent de catégorie A est affecté aux fonctions support, même à temps partiel. Tel n'est pas le cas pour les DDTEFP.

La mise en place de la LOLF et, de manière plus générale, la modernisation de la gestion publique vont accroître les demandes faites à la fonction support et impliquer l'acquisition de compétences nouvelles.

PARTIE 2. L'ANIMATION REGIONALE DES FONCTIONS SUPPORT ET LA MUTUALISATION SONT VARIABLES ET PERFECTIBLES.

En matière d'animation régionale et de mutualisation des fonctions support, la situation constatée par la mission apparaît contrastée.

2.1 Le fonctionnement collectif du comité technique régional et interdépartemental (CTRI) et le rôle du secrétaire général ont un impact important sur la performance

La qualité de l'animation régionale dépend largement de la présence d'un secrétaire général disposant d'un mandat clair de la part du CTRI.

Ainsi, les faiblesses constatées en Alsace, dans les deux secteurs, paraissent, pour partie, liées à l'absence de secrétaire général à temps complet à la date des investigations de terrain. A l'inverse, dans le secteur travail en Poitou-Charentes et en Rhône-Alpes, la présence d'un secrétaire général mandaté pour approfondir l'intégration régionale a donné des résultats.

Des questions restent parfois en suspens quant à l'étendue du champ de compétences du secrétaire général : sa mission de coordination et de pilotage régional doit elle conduire à le décharger de la direction du service d'administration générale de la direction régionale ? La mission répond non à cette question, dans la mesure où la frontière entre les missions de pilotage régional et d'administration interne assurées par le service d'administration générale de la direction régionale est nécessairement poreuse.

2.2 En matière de fonctions support, la coopération régionale est d'intensité variable.

Pour juger de l'intensité de la coopération régionale la mission a utilisé les critères suivants :

- la fréquence et la nature des sujets relatifs à la fonction support traités en réunion du CTRI ;
- l'existence d'actions ou de réflexions collectives sans gestion commune des moyens (mise en concurrence des fournisseurs réalisée en commun, mais marchés séparés, réseaux des chargés de documentation et de communication...) ;
- les actions de mutualisations à proprement parler, c'est-à-dire des mises en commun de moyens (crédits de fonctionnement gérés au niveau régional, marchés communs à plusieurs services, mise en commun de services et de personnels).

La mission a constaté que la fonction support est souvent abordée en CTRI avec toutefois d'importantes différences entre les régions sur la nature des sujets discutés et que des actions collectives ont été effectivement mises en place. En revanche, les mises en commun de moyens sont plus rares et sont centrées sur les achats ou la formation, domaine traditionnellement confié à la direction régionale.

La mutualisation des moyens de fonctionnement est souvent plus importante dans le secteur travail.

Tableau 7. Ordre de grandeur des crédits de fonctionnement gérés au niveau régional en 2004 hors impact regroupement géographique.

	Alsace	Poitou-Charentes	Rhône-Alpes
Travail	4 %	20 %	13 %
Santé-social	6 %	1 %	6 %

Source données services déconcentrés Nota : la part des crédits gérés au niveau régional dans le secteur santé-social en Poitou-Charentes s'élève toutefois à 38 % si l'on inclut les crédits immobiliers liés au bâtiment commun à la DRASS et la DDASS 86.

2.3 La mission n'a pas observé de politique interministérielle de mutualisation des fonctions support effectivement mise en œuvre, au-delà d'actions limitées dans des domaines traditionnels comme la formation ou la communication.

Si la mission a pu constater qu'à la suite des circulaires du Premier ministre des initiatives en matière de mutualisation ont été engagées par les autorités préfectorales, celles-ci ne se traduisaient pas, à la date des investigations, en actions opérationnelles, en dehors de sujets particuliers comme la mise en place de la charte Marianne. La politique interministérielle en matière de mutualisation de fonction support demeure à ce jour l'exception.

Les rendez vous pris avec les préfets de région et de département ont montré, sauf exception, une réticence voire une opposition à tout scénario de fusion de services.

La fonction support n'est pas une préoccupation des préfets rencontrés pour lesquels la priorité va aux politiques publiques. Aucun d'entre eux n'a indiqué ou envisagé un investissement fort d'un de ses collaborateurs sur ces questions.

Ce constat apparaît en net contraste avec le contenu des documents généraux recensant les propositions des préfets (cf. annexe 5). L'explication optimiste serait que la mission a mené ses investigations trop tôt pour constater les conséquences pratiques d'actions qui vont se mettre en œuvre rapidement. L'explication pessimiste serait que les intentions affichées ont peu de chance de se traduire, sauf exception, dans des actions concrètes.

Les investigations menées dans les deux sites comportant des cités administratives ont fait apparaître un faible niveau de pilotage et des performances peu convaincantes, voire une tendance à la démutualisation entre les administrations qui y sont réunies.

Au total :

- Les moyens de fonctionnement tant humains que budgétaires ne sont pas excessifs. De ce fait, des économies, même importantes en pourcentage sur certaines dépenses de fonctionnement constatées, ne seraient pas de nature à modifier les conditions d'exécution de la loi de finances pour les deux ministères concernés.
- S'agissant des fonctions support, l'intégration régionale est peu poussée et le nombre des actions concrètes engagées est limité.
- La coopération interministérielle apparaît pratiquement inexistante.

PARTIE 3. LES MISSIONS CONFIEES AUX FONCTIONS SUPPORT SONT ASSUREES DE FAÇON CORRECTE MAIS DES MARGES DE PRODUCTIVITE DEMEURENT MOBILISABLES.

De manière générale, la mission a constaté que les agents affectés aux fonctions support remplissent avec sérieux leurs tâches et contribuent à une gestion soucieuse d'économie des moyens. Si le rapport signale les points pour lesquels des améliorations sont possibles, nécessaires, voire indispensables, le constat global est positif.

3.1 La fonction est managée sans support formalisé.

3.1.1 Les objectifs et les résultats attendus sont rarement explicités.

De manière générale, le management de la fonction support ne s'appuie pas sur des objectifs collectifs, un programme de travail, un suivi formalisé des échéances et des critères d'évaluation.

De même, les objectifs individuels des agents ne sont pas toujours identifiés. Les fiches de poste ne sont pas toujours précises ou actualisées et les entretiens d'évaluation, dont la mise en place commence, parfois formels.

3.1.2 La mise en commun des outils de suivi et de pilotage existants est rare.

Dans la plupart des cas, le contrôle hiérarchique se fait au fil de l'eau et l'encadrement ne demande pas de remontées d'informations sous forme de tableaux de suivi avec un format et une périodicité prédéterminés.

Les outils existants reposent, le plus souvent, sur des initiatives individuelles. Les agents, dans leurs domaines de compétence, ont bâti leurs propres outils de suivi, en général sur des feuilles Excel. Certains de ces outils ne sont pas connus de l'encadrement mais permettent aux agents de répondre aux demandes de leur direction. Ces initiatives individuelles ne sont cependant pas capitalisées par les services (par exemple pour construire un tableau de bord) ou coordonnées au plan régional.

Or, la connaissance et la mesure de l'activité constituent des préalables à la mise en place d'un contrôle de gestion.

3.1.3 L'absence de formalisation des procédures contribue à maintenir des tâches inutiles.

La mission a constaté que la mise en œuvre des tâches de gestion incombant aux fonctions support repose rarement sur des règles de procédures formalisées et dont l'utilité a été examinée.

De nombreux agents, soit peu conscients des obligations réglementaires et des contrôles a posteriori qui leur seront demandés, soit reproduisant les méthodes de travail de leurs prédécesseurs, remplissent, de fait, des tâches dont l'utilité n'est pas avérée. En témoigne les exemples suivants :

- la copie en trois exemplaires des décisions prenant acte du congé maladie et l'envoi systématique d'un exemplaire à l'agent ;
- la copie mensuelle des fiches de paye de chaque agent et leur conservation par habitude pendant des années ;
- la validation des congés à un double niveau hiérarchique.

3.1.4 La connaissance des moyens et des performances des autres services est limitée, notamment dans le secteur santé-social.

Les ratios de gestion produits par la DAGEMO sont diffusés sur support papier à l'ensemble des CTRI du secteur travail et connus d'eux. En revanche, les bilans de gestion de la DAGPB disponibles sur le site Intranet ne sont pas utilisés des services contrôlés. Par ailleurs, ils sont très complets, voire trop, et leur présentation est aride.

Sauf exception, les services contrôlés ne disposent pas d'informations pour se comparer avec les autres ministères. Les données comparatives les plus basiques sur la gestion budgétaire ne sont pas toujours diffusées par les trésoreries générales à l'ensemble des services.

3.2 Des systèmes d'information non coordonnés ou mal utilisés génèrent des redondances, pertes de temps et coûts de gestion supplémentaires.

Les systèmes d'information relatifs aux fonctions support sont analysés à l'annexe 6. La mission y étaye ses recommandations tant pour l'évolution globale du système d'information de la fonction support que pour des mesures à court terme.

Deux grands systèmes d'information structurent la fonction support : pour les ressources humaines, SYNERGIE RH, progiciel commun aux deux secteurs et pour la gestion budgétaire et comptable, NDL (nouvelle dépense locale) et les applications ministérielles GBC (gestion budgétaire et comptable) dans le secteur travail et GLB (gestion locale budgétaire) dans le secteur santé-social. Ils sont complétés par d'autres applications (paie, formation, gestion des temps...).

Les applications à la disposition des services ne sont, sauf exception (GBC), pas interfacées entre elles et elles n'apportent pas toutes les fonctionnalités dont ont besoin les services. Il en résulte une multiplication des tableaux Excel complémentaires élaborés par les services et des ressaisies nombreuses. C'est particulièrement pénalisant pour la paie et la gestion prévisionnelle de la masse salariale pour laquelle l'outil récemment développé côté santé-social (MSK) ne sera pas utilisé côté travail.

Par ailleurs, la mission a constaté l'importance des demandes de remontées d'information adressées par l'administration centrale aux services déconcentrés. Ces remontées se font en général sous la forme de tableaux Excel spécifiques alors que des outils plus modernes limiteraient le travail, tant des services déconcentrés que de l'administration centrale.

3.3 Les procédures budgétaires et comptables sont correctement maîtrisées mais la gestion est peu dynamique.

3.3.1 La consommation des crédits, satisfaisante, se concentre sur la fin d'année.

Le taux de mandatement des crédits est en général satisfaisant. Le rythme de mandatement est souvent très déséquilibré avec une augmentation du nombre de mandats au dernier trimestre. Ce rythme s'explique notamment par :

- un envoi parfois tardif à la trésorerie du budget prévisionnel et du premier engagement comptable global ;
- une attitude prudente des services qui redoutent des gels de crédits et attendent la seconde délégation avant d'engager certains travaux ou achats importants (renouvellement de mobilier, véhicules...).

Le suivi des engagements juridiques n'est, sauf exception, jamais réalisé (le suivi est effectué sur la base des mandatements), même si cette fonction est possible sur GBC et sur GLB.

En ce qui concerne les modalités de suivi, les services contrôlés transmettent aux trésoreries les documents demandés et notamment un compte rendu à mi-année mais effectuent en interne des suivis à des périodicité très diverses (mois ou trimestre) et souvent sans comparaison d'une année sur l'autre.

3.3.2 Des coûts de gestion sont liés à un grand nombre de mouvements d'ampleur limitée.

Les données obtenues lors de l'audit des achats réalisé en 2004 (OPACHE) ont montré l'importance des factures de faible montant alors que leur coût de traitement est important : 100 € le coût de gestion d'une transaction (commande, vérification du service fait, liquidation et paiement), selon une étude de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), et près de 60 € pour un état de frais selon une étude de l'IGF.

Les investigations dans les services confirment ce constat. Des solutions pour diminuer le nombre de dossiers à traiter peuvent être recherchées : prise en charge directe des frais de déplacement d'une part, réduction du nombre des commandes et des fournisseurs d'autre part.

De même, la gestion administrative des achats de petit montant pourrait être simplifiée par la mise en place de la carte de paiement. L'utilisation des cartes de paiement est freinée par les orientations fixées au réseau de la comptabilité publique dont la priorité est de proposer cet instrument aux grosses collectivités et non aux services de l'Etat, à l'exception des cartes d'essence.

Par ailleurs, les données exploitées par la mission montrent la très mauvaise qualité des informations relatives aux fournisseurs dans NDL. Ainsi, le groupe France Télécom correspond à 987 numéros fournisseurs pour le secteur santé-social et 546 pour le secteur travail. Dans le secteur santé-social, il y a au moins 63 références pour les éditions ENSP.

3.3.3 Les transmissions papier à la trésorerie générale (TG) sont nombreuses et les pistes de simplification existantes n'ont pas été explorées.

La saisie des mandats dans NDL se double de la transmission à la TG de la copie papier du mandat, signée en général par un cadre A et des pièces justificatives (originaux des factures...). La DGCP a lancé une démarche expérimentale de contrôle partenarial qui va dans le sens d'une non-transmission des pièces justificatives. Le contrôle partenarial est mis en place dès lors que le comptable a l'assurance raisonnable de la fiabilité des dispositifs de contrôle interne du gestionnaire. Les contrôles sont alors des contrôles a posteriori (avec un taux de sondage d'environ 1 %) et l'exercice d'un droit d'évocation des pièces par le comptable.

Le contrôle partenarial n'a pas encore fait l'objet d'une expérimentation dans les services contrôlés. Le contrôle interne qu'il suppose apparaît plus difficile à assurer dans les services de petite taille où la séparation des fonctions de gestion des crédits et d'ordonnancement n'est pas toujours assurée.

Une autre piste de simplification, le service facturier, n'est pas encore utilisée par les services déconcentrés des ministères sociaux. Le service facturier consiste à faire envoyer au comptable la facture et à lui confier la totalité du processus de paiement une fois acquise la preuve du service fait auprès de l'ordonnateur. Une telle organisation, éventuellement centralisée au plan régional serait d'une grande utilité pour des administrations de petite taille comme les administrations sociales en réduisant les tâches de gestion comptable.

3.4 L'augmentation de la performance en matière de ressources humaines dépend d'une implication forte de l'encadrement, de la mise à disposition d'outils de pilotage efficaces et d'un allègement des contraintes qui pèsent sur les gestionnaires.

De manière générale, en matière de gestion des ressources humaines, on constate une faible autonomie de gestion au plan local qui résulte de la petite taille des services au niveau départemental, d'une déconcentration des actes limitée et de règles de gestion qui réduisent la marge de manœuvre des services et, sans aucun doute, l'efficacité.

La mission estime que ses investigations n'épuisent pas l'audit de la GRH dans les services déconcentrés, d'autant que l'IGAS examine ces sujets dans le cadre d'une mission en cours.

3.4.1 En l'absence de données formalisées, le pilotage des ressources humaines dans les services contrôlés demeure limité.

La mission a constaté la faiblesse voire l'absence d'anticipation et de suivi des mouvements de personnel, de l'ancienneté et des compétences. Les données disponibles dans les logiciels de gestion du temps sont également peu utilisées. Ce constat rend problématique toute avancée substantielle en matière de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

3.4.2 *La formation n'est pas utilisée par les services comme un outil de management et de pilotage des compétences.*

Le programme régional se présente essentiellement comme une compilation des besoins de formation exprimés. La politique de formation est discutée au moment de la présentation du plan régional de formation, dont la validation est assez formelle, et non en amont pour déterminer les besoins collectifs et les compétences à développer de façon prioritaire.

Par ailleurs, le plan régional de formation ne dépasse actuellement pas le cadre annuel. Or, seule une vision pluriannuelle permettra de mettre en œuvre les priorités en termes d'adaptation professionnelle et d'évolution des compétences définies au niveau départemental et au niveau régional.

3.4.3 *Les règles de gestion contraignent les gestionnaires et rendent difficile l'appréciation de la performance.*

3.4.3.1 Les gestionnaires ont une faible marge de manœuvre s'agissant de la modulation des primes.

La mission n'a pas audité de manière détaillée les modalités de fixation des enveloppes de primes et de leur gestion. Elle a toutefois noté une modulation inexistante ou faible.

Selon les responsables locaux, les raisons sont les suivantes :

- la fixation d'enveloppes par corps dont les personnels sont peu nombreux ;
- les formalités imposées au gestionnaire qui souhaite diminuer le taux de prime d'un agent ;
- le fait que d'éventuelles diminutions ne se répercutent pas sur le salaire de l'ensemble de l'année mais sur les derniers mois de l'année, ce qui en concentre l'impact sur quelques mois au lieu de le répartir sur l'ensemble de l'année.

Par ailleurs, il a été parfois réclamé que les primes soient fixées en fonction des effectifs attribués et non des effectifs réels de sorte que les régions en sureffectif ne soient pas avantagées.

3.4.3.2 La mobilité inter direction et intra-régionale est limitée.

Dans les deux réseaux, une mutation entre deux services situés dans la même ville est traitée de la même manière qu'une mutation entre deux services de villes différentes, compte tenu de l'interprétation de la notion de résidence administrative. Dès lors, elle relève de la commission administrative paritaire nationale.

Les responsables rencontrés pointent les défauts de cet état de fait :

- impossibilité pour une région en surnombre de pourvoir un poste vacant dans un de ses sites par un mouvement au sein de la région ;

- caractère particulièrement absurde de la règle lorsque les deux directions sont sur le même site et que le mouvement consiste à changer d'étage ou d'aile du même bâtiment ;
- lourdeur et délais des procédures de mutation.

La mission recommande donc que la notion de résidence administrative soit définie comme le lieu géographique d'implantation des services. Ce mode de fonctionnement serait d'ailleurs conforme au droit. En effet, en application de l'article 60 de la loi du 11 janvier 1984, « *seules les mutations comportant changement de résidence ou modification de la situation de l'intéressé sont soumises à l'avis des commissions [administratives paritaires]* ». Le Conseil d'Etat a indiqué qu'en l'absence d'un acte réglementaire ministériel (pris, le cas échéant, au niveau d'une direction par voie de délégation de signature) qui en donnerait une définition différente, la résidence administrative « *s'entend en général de la commune où se trouve le service auquel est affecté l'agent* » (CE 4 avril 2001 Delpech et autres).

3.4.4 La déconcentration des actes de gestion est limitée.

Actuellement, la déconcentration des actes de gestion concerne une partie des actes de gestion et vaut principalement pour les agents de catégorie C. L'administration centrale a conservé des bureaux de gestion des personnels de services déconcentrés.

La mission a constaté que les services déconcentrés s'estimaient capables d'assumer davantage d'actes de gestion du personnel. Selon eux, l'administration centrale pourrait demeurer en charge du lancement des traitements collectifs, de l'organisation des instances nationales et, éventuellement, de la retranscription de leurs résultats dans le système d'information. Il est à noter toutefois que cette opinion a été formulée en s'appuyant sur l'expérience des actes de gestion pour lesquels les services déconcentrés assurent la préparation de la décision, les avancements par exemple. Elle est donc loin d'épuiser le sujet de la déconcentration de la gestion des ressources humaines.

3.4.5 La validation des services auxiliaires demeure très en retard.

Il a été demandé à la mission d'accorder une attention particulière à cette fonction dont l'analyse est faite en annexe 10. La mission a constaté un stock nombreux et ancien de dossiers de validation qui ne semble pas se résorber, l'absence d'outil de gestion fourni par l'administration centrale pour les traiter de même que le manque de formation des agents en charge.

Une gestion plus efficace des validations de service suppose de revoir la procédure dans son ensemble. Ce sujet pourrait faire l'objet d'un audit de modernisation.

3.5 En matière d'achat, le respect du code des marchés publics est mal assuré et les marges d'optimisation sont fortes.

La mission a examiné les achats sous l'angle de la performance de la gestion. Toutefois, sur le plan juridique, elle a été amenée à constater une organisation et des procédures qui n'assurent pas le respect du code des marchés publics.

3.5.1 L'organisation et les procédures n'assurent pas le respect du code des marchés publics.

3.5.1.1 Les deux ministères n'ont pas défini le niveau de computation des seuils par famille de produits ou de prestations.

L'article 20 du code des marchés publics (CMP) définit la personne responsable des marchés (PRM) comme la personne chargée de mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés. Le même article précise que le préfet est la PRM pour les services déconcentrés et peut désigner d'autres PRM. Cet article n'établit aucun lien entre la notion de PRM et le niveau de computation des seuils.

En revanche, le CMP prévoit, dans son article cinq, que la personne publique (en l'occurrence chacun des ministères) détermine le niveau de son besoin global afin de définir le niveau d'appréciation des besoins, (et donc de computation des seuils), le plus adapté au regard des exigences du code. De plus, l'article 27 précise les modalités de computation des seuils selon les catégories de marché. Pour les marchés de fournitures et de services, les seuils doivent être calculés en totalisant les besoins par produits et services homogènes. Il résulte de ces dispositions combinées que chaque personne publique doit définir de manière formalisée ses choix de niveau de computation des seuils. Ce travail n'a été réalisé dans aucun des deux ministères.

Les investigations sur place confirment que les services déconcentrés n'ont pas d'instructions claires et comprises en matière de computation des seuils. En particulier, ils ne considèrent pas clairement que la computation doit être faite à l'échelle régionale. Le choix systématique du niveau départemental et l'absence de définition de familles homogènes pourraient être assimilés à une volonté de segmenter les marchés pour passer en dessous des seuils d'appels d'offre, pratique expressément proscrite par le CMP.

3.5.1.2 La mise en concurrence et la publicité ne sont pas systématiques et la régularité des procédures n'est pas assurée.

Les investigations de la mission montrent un respect variable des obligations de mise en concurrence et de publicité.

Si la mission n'a pas contrôlé la régularité de la passation des marchés, dans les quelques cas où elle a examiné des dossiers de ce type, elle a noté des procédures et des modalités de choix critiquables voire des irrégularités. Dans certains cas, comme des achats d'ordinateurs, les agents se sont référés, pour justifier l'absence de mise en concurrence, à des « marchés nationaux » ou à des « référencements » de l'administration centrale. Ces marchés n'existent pas mais la communication de l'administration centrale vers les services sur ces questions est parfois ambiguë.

Dans de nombreux cas, l'obligation de mise en concurrence et de publicité est satisfaite par la demande de plusieurs devis. La mission appelle l'attention sur le fait que cette procédure pourrait être jugée insuffisante pour respecter l'obligation de publicité dont l'objet est de permettre aux fournisseurs intéressés de se porter candidat, notamment pour des montants se

rapprochant du seuil des 90.000 € (pour lequel les formalités de publicité sont précisées de manière explicite dans le CMP).

L'absence de personnels formés aux marchés publics et de progiciels d'aide à la passation des marchés est un facteur explicatif.

Les données nationales sur les fournisseurs font de ce point de vue apparaître des zones de risques. Certains fournisseurs bénéficient de commandes de prestations qui, globalisées au plan national, représentent un montant supérieur au seuil des appels d'offres alors qu'elle sont acquises sans recours à cette procédure.

3.5.1.3 Le contrôle interne en matière d'achat est perfectible.

Le contrôle interne est en général limité par l'absence de séparation des fonctions de gestion et d'ordonnancement dans les directions départementales. Il n'y a parfois pas de distinction entre l'agent qui prépare le bon de commande, vérifie le bon de livraison et certifie le service fait et celui qui est chargé de l'ordonnancement.

Un tel cumul des fonctions semble souvent inévitable dans les petites structures. De ce fait, le classement adéquat des pièces justificatives est le moyen d'assurer une réelle traçabilité. De même, des règles précises et formalisées de supervision par la hiérarchie sont nécessaires.

3.5.2 La politique d'achat reste à mettre en place.

3.5.2.1 Les fondements d'une politique d'achat ne sont pas maîtrisés.

Il est difficile de mener et de suivre une politique d'achat sans s'appuyer sur une analyse des dépenses par famille. L'absence d'un logiciel de gestion en amont des progiciels comptables interministériels est ici un handicap majeur. En effet, c'est au plus tard lors de la commande, que le repérage de la famille de produit et du fournisseur est nécessaire, tant pour maîtriser une politique d'achat que pour s'assurer du respect de la computation des seuils.

3.5.2.2 Les plans d'action préexistants ne sont pas mis en œuvre dans les services contrôlés.

Les deux ministères ont participé à l'opération OPACHE et ont à la suite de ces travaux établi des plans d'actions (cf. annexe 11). Ces plans ne sont pas mis en œuvre dans les services déconcentrés contrôlés. Dans le secteur santé-social, ils n'ont pas été relayés et ne sont pas connus. Dans le secteur travail, l'engagement pris de remettre en concurrence un segment d'achat était, au mieux, en cours de traitement.

3.6 Les outils d'une connaissance et donc à terme d'une maîtrise de la consommation restent encore à mettre en œuvre.

Le suivi des consommations a un double objet, d'une part connaître ses achats pour optimiser la définition des besoins et les procédures d'achat, d'autre part déterminer les objectifs de maîtrise des consommations en volume.

La mission a constaté, de manière générale, un manque de connaissance ou d'exploitation des données de consommations. Dans certains secteurs (téléphone ou reprographie par exemple), les données sont disponibles ou faciles à obtenir, mais ne sont pas utilisées. De même les fournisseurs ne sont jamais sollicités pour produire un récapitulatif des achats de l'année.

3.7 Documentation : des situations contrastées et une fonction à redéfinir

La mission a noté des différences importantes entre les deux secteurs, mais également entre les différents services contrôlés au sein de chaque secteur, en termes de moyens financiers, humains et informatiques.

Chaque secteur a mis en place des réseaux de chargés de documentation qui facilitent les échanges d'informations et l'élaboration d'outils de suivi communs. Néanmoins, les mutualisations restent limitées et les services sont mobilisés sur des tâches administratives (comme la gestion des abonnements et des achats d'ouvrages) qui pourraient être traitées dans un lieu unique).

La différence majeure entre les deux secteurs repose sur le niveau d'implication de l'administration centrale. Il existe un bureau de la documentation au sein de la DAGPB, chargé de mettre en place une politique nationale de documentation. Une base de données nationale (Ex-Libris) sera disponible pour tous les services d'ici 2007. Il n'existe rien de tel dans le secteur travail qui a choisi de confier la coordination de la politique documentaire à un seul chargé de mission. Les deux secteurs travaillent peu ensemble, à l'exception d'un groupe de travail sur un thésaurus.

3.8 Les services ne disposent pas des outils de suivi de la charte Marianne.

En matière d'accueil, les chartes Marianne constituent le socle des engagements à respecter. Elles comportent des engagements précis en termes de réponses et de délais mais les services ne disposent, le plus souvent, ni des procédures ni des outils permettant d'en vérifier la mise en œuvre.

Certains de ces outils peuvent être mis en place sans difficultés. C'est par exemple le cas du suivi des appels téléphoniques entrants non répondus, notamment pour les numéros communiqués au public dans le cadre de la charte. Un tel suivi requiert simplement l'extraction des données de l'autocommutateur.

En revanche, d'autres impliquent un investissement plus lourd. Le suivi du respect des engagements en matière de réponses aux courriels suppose de mettre en place des procédures de réception sur une boîte mail spécifique, de répartir les mails par service et de suivre les réponses et les délais. Pour le courrier, le respect des engagements à répondre à toutes les demandes et dans un délai indiqué suppose l'acquisition et la mise en place d'un logiciel d'enregistrement et de suivi du courrier.

PARTIE 4. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION REPOSENT SUR UNE AMELIORATION DES OUTILS DE PILOTAGE, UNE SIMPLIFICATION DES PROCEDURES ET UNE INTEGRATION REGIONALE PLUS IMPORTANTE

Les propositions de la mission portent sur les différents aspects des fonctions support. Chacun de ces aspects est décliné en axes de progrès et en recommandations. Préalablement, il paraît indispensable de définir les conditions d'organisation ou de fonctionnement qui les sous-tendent et les choix que devront faire les gestionnaires.

Toutefois les fonctions support seront, au premier trimestre 2006, mobilisées par la mise en œuvre de palier 2006 et de la LOLF. Le plan d'action devra prendre en compte ce contexte.

4.1 Les évolutions souhaitables nécessitent des choix d'organisation et de fonctionnement

4.1.1 Si le renforcement de l'échelon régional paraît inéluctable, l'organisation qui en découle peut prendre des formes diverses

La mise en place de la LOLF et des BOP régionaux conforte le rôle pilote de la direction régionale, dans les fonctions support comme dans les autres domaines de compétences des services déconcentrés. Ce constat peut cependant conduire à des choix d'organisation et de fonctionnement très différents.

Dans un premier scénario, l'organisation actuelle des services reste inchangée. Le renforcement de l'échelon régional résulte de l'accroissement des coopérations entre les services par le canal du CTRI, sans remise en cause des compétences de chaque directeur. Dans ce scénario, le fonctionnement actuel, jugé finalement satisfaisant, n'est pas remis en cause. Toutefois, l'accroissement de la coopération régionale repose sur la seule bonne volonté des membres du CTRI et on ne peut espérer une accélération très sensible du rythme d'évolution actuel.

Selon un deuxième scénario, pour des raisons de taille critique de services, les fonctions support sont placées sous la seule autorité du directeur régional. Cela ne conduit pas à ce que les implantations locales en direction départementale soient supprimées ou que le personnel soit regroupé au chef lieu de région. Cette organisation est compatible avec un fonctionnement dans lequel les directeurs départementaux ont la capacité de prendre des décisions de gestion, préparées et exécutées par des agents de la direction régionale, prestataire de service. Cette solution assure l'unité du pilotage des fonctions support, facilite la mutualisation, et simplifie les relations avec l'administration centrale. Toutefois, les agents en charge des fonctions supports installés dans les services départementaux ne relèvent pas de l'autorité des directeurs départementaux. L'acceptabilité par ces derniers n'est pas assurée.

Selon un troisième scénario, l'échelon régional voit ses compétences renforcées ce qui conduit à une mutualisation plus grande des moyens budgétaires et une modification éventuelle de la répartition des effectifs entre services. Néanmoins, les directions départementales gardent, en vertu du principe de subsidiarité, des compétences propres en matière de fonctions support. De même, la mise en œuvre des actions communes relève, selon le niveau de gestion le plus approprié, soit de l'échelon régional, soit d'une direction départementale pour l'ensemble de la région, soit de l'ensemble des services. Le pouvoir hiérarchique des directeurs départementaux sur les personnels des fonctions support affectés localement n'est donc pas remis en cause. Cette solution tire les conséquences du renforcement de l'échelon régional sans retirer aux directions départementales la totalité des actes de gestion dans le domaine des fonctions support. Néanmoins, elle disperse la gestion des fonctions support entre des échelons géographiques et des autorités différents.

La première solution est écartée par les membres de la mission. Reposant sur un fonctionnement consensuel des membres du CTRI, elle ne permet pas de s'assurer de la prise en compte des mesures d'optimisation de la gestion. En revanche, la solution à privilégier entre les scénarii 2 et 3 ne fait pas l'objet d'un consensus au sein de la mission dont les propositions peuvent être mises en œuvre indépendamment du choix d'organisation retenu.

Indépendamment des choix d'organisation, l'accroissement de la place de l'échelon régional conduira à mettre à sa disposition des outils de pilotage et de suivi spécifiques. Le contrôle de gestion et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences relèvent par exemple clairement de ce niveau. Les services départementaux ont besoin de disposer d'instruments de connaissance et de suivi de leurs moyens et de leurs actions, proportionnés à leur taille et à leurs compétences. Les recommandations de la mission relatives à la mise en place d'outils de pilotage ou de suivi ne doivent en conséquence pas être interprétées comme suggérant des modèles identiques pour toutes les directions, les services de plus petite taille disposant de données simplifiées. En particulier, la mission n'a pas contrôlé la région Ile-de-France dont la taille peut nécessiter des mesures particulières.

4.1.2 La mission recommande un choix pragmatique entre mutualisation verticale et horizontale

La mission s'est efforcée, dans chacun des domaines traités de répondre à deux questions : la mutualisation est-elle opportune ? Si oui, selon quelles modalités est-elle la plus efficace ?

Pour la plupart des cas, la mission ne recommande pas, par principe, la mutualisation verticale (à l'intérieur d'un secteur), par rapport à la mutualisation horizontale (en interministériel), dès lors que les deux solutions sont également pertinentes en matière d'efficacité ou d'optimisation des coûts d'achats. La solution verticale lui paraît en général préférable, car plus facile à mettre en œuvre, mais les circonstances locales comme la nature de certaines fonctions peuvent plaider, au cas par cas, en faveur d'une mutualisation interministérielle. L'essentiel est que l'objectif de mutualisation soit clairement affirmé et sa mise en œuvre assurée.

La mission propose toutefois que soit imposée une obligation de moyens dans deux hypothèses :

- lorsque la direction régionale et la direction départementale du chef-lieu de région sont réunies dans les mêmes locaux, la mutualisation de l'ensemble des moyens de fonctionnement est indispensable ; elle implique une fongibilité des moyens et la désignation d'un responsable unique.
- pour les locaux réunissant des ministères différents (par exemple les cités administratives), la mutualisation doit concerner au minimum le nettoyage et l'entretien des locaux, l'accueil et le téléphone.

A cet égard, la mission constate la gestion peu dynamique des cités administratives visitées et recommande un audit global de leur gestion.

Recommandation 1. (DAGEMO-DAGPB-CTRI) Mutualiser les fonctions supports des services d'un même secteur partageant les mêmes locaux

Recommandation 2. (DGME) Lancer un audit de modernisation sur la gestion des cités administratives.

De manière générale, l'optimisation du coût de l'immobilier dépend d'une politique globale qui n'existe pas à ce jour dans les régions contrôlées. Les responsables des services déconcentrés ne maîtrisent pas les déterminants de ces postes, de sorte que leur action sur un tiers de leur budget de fonctionnement ne peut être que marginale.

4.1.3 Le développement d'une coopération entre les deux réseaux repose sur les secrétaires généraux

Il n'existe pas de proximité particulière de la gestion des fonctions support entre les réseaux des ministères sociaux. Toutefois, ils présentent des points communs organisationnels. Tous deux disposent d'un échelon départemental de plein exercice, d'un CTRI et depuis peu, d'un poste de secrétaire général. Au niveau central, le secrétaire général est compétent pour les deux secteurs, ce qui facilite le pilotage.

La mission recommande que, dans chaque région, les deux secrétaires généraux se rapprochent, de manière à identifier les actions qui peuvent être menées entre les deux réseaux. La politique d'achat d'une part, la gestion des ressources humaines, autour de SYNERGIE-RH d'autre part, seraient les points naturels de convergence.

Recommandation 3. (DR) Organiser des rencontres régulières des secrétaires généraux des deux secteurs et des actions de coopération.

4.2 La mission a, pour chaque domaine, défini les axes de progrès qui lui semblent prioritaires

Le tableau ci-dessous présente les axes de progrès que la mission estime prioritaires et qui orientent ses recommandations.

Tableau 8. Objectifs prioritaires des différents segments de la fonction support

Domaine	Axes de progrès prioritaires
Organisation et management de la fonction support	<ul style="list-style-type: none"> - Donner des objectifs formalisés - Donner des outils de connaissance, de comparaison et de pilotage
Systèmes d'information	<ul style="list-style-type: none"> - Adapter les SI aux besoins des gestionnaires locaux - Réduire et rendre plus aisées les remontées d'informations vers l'administration centrale
Gestion budgétaire et comptable	<ul style="list-style-type: none"> - Simplifier et formaliser les procédures - Réduire le nombre de transactions à traiter
Gestion des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place un suivi de gestion minimal - Accroître les marges de manœuvre des gestionnaires locaux - Développer l'adéquation de l'offre de formation aux besoins collectifs des services
Achats	<ul style="list-style-type: none"> - Sécuriser les procédures au plan juridique - Procéder à des achats groupés - Mutualiser la gestion administrative et financière des achats
Suivi des consommations	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place des outils de suivi de la consommation
Accueil et charte Marianne	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place des outils de suivi des engagements

4.2.1 Management de la fonction support

Le management sera facilité par la fixation d'objectifs formalisés aux différentes composantes de la fonction support et par une meilleure connaissance de l'activité.

4.2.1.1 Donner des objectifs formalisés

La fixation d'objectifs formalisés pour les services est le pendant de la fixation des objectifs individuels telle que prévue dans les nouvelles modalités d'évaluation.

Recommandation 4. (services déconcentrés, SD) Fixer aux différents services au sein des fonctions support des objectifs concrets, mesurables et connus de tous.

4.2.1.2 Donner des outils de connaissance, de comparaison et de pilotage

Il n'est pas utile dans un premier temps de multiplier le nombre de tableaux mais de définir pour chaque fonction support quelques indicateurs d'activité. La mise en place d'un contrôle de gestion sera effective quand les outils de connaissance du fonctionnement du service, que ce soit la production, l'utilisation de ses ressources et les procédures de gestion, seront disponibles.

Recommandation 5. (SD et CTRI) Poursuivre le travail de rédaction et d'actualisation des fiches de poste, harmoniser autant que possible la présentation au niveau régional, assurer la diffusion de ces fiches.

Recommandation 6. (CTRI) Recenser les outils de pilotage et de suivi existants et assurer la diffusion des plus pertinents, à l'intérieur de chaque secteur, voire entre secteurs par l'intermédiaire des deux secrétaires généraux.

Recommandation 7. (CTRI) Bâtir sur la base de ces outils un tableau de bord pour l'encadrement des fonctions support.

Recommandation 8. (SD) Développer la formalisation des procédures de travail (fiches de procédures) afin de favoriser la polyvalence des agents, et faire évoluer les méthodes de travail.

Recommandation 9. (CTRI) Recenser les procédures faisant l'objet d'une formalisation et assurer leur diffusion, à l'intérieur de chaque secteur, voire entre secteurs par l'intermédiaire des deux secrétaires généraux.

Les services doivent disposer d'éléments de comparaison, au sein de leur secteur, entre les deux secteurs et au niveau interministériel.

Recommandation 10. (DAGPB) Revoir les indicateurs des bilans de gestion et les transmettre sous forme papier en s'inspirant du travail fait par la DAGEMO.

Recommandation 11. (DAGPB et DAGEMO) Utiliser une nomenclature d'exécution ou d'analyse homogène permettant aux deux secteurs de se comparer plus précisément sur les points jugés utiles.

Recommandation 12. (DAGPB et DAGEMO) Mettre en place une nomenclature simple et unifiée des métiers et des missions de la fonction support afin d'effectuer un suivi comparatif des effectifs de cette fonction et de leur répartition. Cette nomenclature devra être cohérente à la fois entre les deux réseaux des ministères sociaux, et si possible interministérielle.

Recommandation 13. (MINEFI) Diffuser de manière systématique à l'ensemble des services les ratios de gestion pouvant être tirés de NDL/INDIA (délais d'ordonnancement par exemple) pour leur permettre de se comparer entre eux.

Recommandation 14. (DGME) Établir un chiffrage comparatif des crédits de fonctionnement par agent, par ministère et par programme, afin de donner des outils de comparaison aux gestionnaires.

4.2.2 Systèmes d'information

La mission estime qu'une amélioration significative de l'efficacité de la gestion des services en charge des fonctions support nécessite des modifications importantes des systèmes d'information existants. De son point de vue, cela suppose un renforcement de la maîtrise d'ouvrage et une meilleure association des utilisateurs locaux.

4.2.2.1 Adapter les systèmes d'information aux besoins des gestionnaires locaux

L'annexe 6 montre que l'adaptation aux besoins des gestionnaires locaux passe par l'interfaçage des applications existantes et par de nouvelles fonctionnalités.

Recommandation 15. (DAGPB et DAGEMO) Lancer rapidement le chantier de l'interfaçage de SYNERGIE RH et GIRAFE.

Recommandation 16. (DAGEMO) Adopter dans le secteur travail l'outil MSK, développé à partir de SYNERGIE RH, afin de bénéficier en outre d'un outil de gestion commun aux administrations sociales.

Recommandation 17. (DAGPB et DAGEMO) Assurer que chaque responsable dispose de l'information sur les formations suivies par les agents de son service et pour cela, mettre en place un logiciel de gestion de la formation des agents au minimum interfacé avec SYNERGIE RH.

Recommandation 18. (DAGPB et DAGEMO) Retenir un (ou un nombre limité de) logiciel(s) de gestion des temps et les interfacier avec SYNERGIE RH.

Recommandation 19. (DAGPB et DAGEMO) Se doter des outils et des procédures permettant de suivre de manière fine les achats et la consommation par famille de produits et de prestations en modifiant GBC et GLB ou en interfaçant un progiciel.

Recommandation 20. (DAGPB) Rendre l'utilisation de GLB par les services gestionnaires obligatoire après formation des agents, la contrôler et mettre en place un suivi de cette utilisation.

Recommandation 21. (DAGPB) Mener une étude sur l'évolution du système d'information en vue de définir les fonctionnalités évitant une gestion parallèle dans des feuilles Excel et interfacier GLB avec le système d'information comptable du ministère des finances.

Recommandation 22. (DAGEMO) Revoir le contenu de GBC pour fournir les fonctionnalités de gestion évitant les ressaisies dans les feuilles Excel.

Recommandation 23. (DAGPB et DAGEMO) Auditer la couverture fonctionnelle et les modalités de prise en compte des besoins des utilisateurs locaux par les applications nationales mises en place afin d'analyser les projets d'évolution et les corrections nécessaires.

Recommandation 24. (DAGEMO) Adopter l'application documentaire du secteur santé-social (EX-LIBRIS) en vue de mettre en place une base de données partagée.

4.2.2.2 Réduire et faciliter les remontées d'information vers l'administration centrale

La mission a noté que les informations transmises à l'administration centrale, à sa demande, se faisaient en général sur feuilles Excel. Elle suggère un examen critique de ces demandes d'information, d'une part, et l'adoption de solutions techniques plus performantes d'autre part.

Recommandation 25. (DAGPB et DAGEMO) Recenser les demandes d'enquêtes faites sur les fonctions support et en examiner la pertinence.

Recommandation 26. (DAGPB et DAGEMO) Intégrer les demandes de tableaux à remplir dans les systèmes d'information de gestion ou utiliser un logiciel de consolidation de données.

4.2.3 Gestion budgétaire et comptable

4.2.3.1 Simplifier et formaliser les procédures

La recommandation générale faite par la mission sur la formalisation et la simplification s'applique particulièrement au domaine budgétaire et comptable.

La dématérialisation ou la non transmission des pièces justificatives constitue également un axe majeur de la simplification des procédures. L'objectif est de limiter les échanges de documents papier, notamment pour les mandats et les dépenses de personnel qui sont accompagnés des pièces justificatives (factures, actes de gestion du personnel...). La mise en place de l'expérimentation du contrôle partenarial va dans ce sens. Les services doivent se rapprocher des trésoreries pour bénéficier des avantages de cette expérimentation et déterminer avec elle les modalités de mise en place du contrôle interne.

Recommandation 27. (MINEFI et SD) Mettre en œuvre le contrôle partenarial.

Cette évolution sera facilitée par une collaboration avec le MINEFI et des concertations entre administrations centrales, en mobilisant les nouveaux outils de gestion, tels la carte d'achat.

Recommandation 28. (MINEFI) Orienter l'action du réseau de la comptabilité publique sur la mise en œuvre des cartes d'achat vers les services de l'État et en priorité ceux de petite taille.

4.2.3.2 Réduire le coût de traitement de la facturation

Les procédures d'achat peuvent être organisées en vue de réduire le nombre de factures (réduction du nombre de fournisseurs, regroupement de la facturation, limitation du nombre de bons de commandes...) et de centraliser leur traitement.

Recommandation 29. (CTRI) Modifier les modalités d'achat pour réduire le nombre de factures et opter le plus souvent possible pour une facturation régionale.

Recommandation 30.(CTRI et MINEFI) Étudier les conditions de mise en place d'un service facturier régional.

La limitation du nombre de transactions doit s'accompagner d'une modification des modalités de gestion des tiers dans les systèmes d'information et assurer l'unicité de leur identification.

Recommandation 31. (MINEFI) Mettre en place dans NDL un fichier fournisseurs fiable.

Recommandation 32. (DAGPB) Assurer un rapprochement des fichiers fournisseurs entre GLB et NDL.

4.2.4 Gestion des ressources humaines

Les recommandations de la mission sont nécessairement limitées car les réformes dans ce domaine ne peuvent reposer sur la seule base du contrôle de services déconcentrés.

4.2.4.1 Mettre en place un suivi de gestion formalisé

La mission recommande que soit mis en place un suivi de gestion formalisé des ressources humaines.

Recommandation 33. (SD) Mettre en place un tableau de données de base concernant les agents (ancienneté, compétences...).

4.2.4.2 *Accroître les marges de manœuvre des gestionnaires locaux*

Une interprétation plus large de la notion de résidence administrative donnerait une marge de manœuvre supplémentaire aux gestionnaires locaux en matière de gestion des effectifs et permettrait d'accroître la mobilité.

Recommandation 34 (DAGPB et DAGEMO) Faire en sorte que les mutations entre la direction régionale et la direction du chef lieu puissent se faire par accord entre les agents et les responsables des services concernés.

4.2.4.3 *Développer l'adéquation de l'offre de formation aux besoins collectifs des services*

Revoir les modalités de confection du plan régional de formation est nécessaire pour en faire le résultat de l'analyse par le CTRI des priorités en termes d'évolution et d'adaptation des compétences.

Recommandation 35. (CTRI) Construire le plan régional de formation, pluriannuel, sur la base des besoins individuels mais également des priorités dégagées collectivement au sein du CTRI.

Enfin, le point fait sur la validation des services auxiliaires montre la nécessité d'actions complémentaires pour assurer un niveau de service acceptable. Il serait intéressant de comparer l'organisation et les pratiques à celles d'autres administrations.

Recommandation 36. (DAGPB) Mettre en place une application de gestion de la validation des services auxiliaires et réactiver le processus de formation des agents en charge de ces fonctions.

Recommandation 37. (DGME) Lancer un audit de modernisation sur la validation des services auxiliaires.

4.2.5 *Achat et passation des marchés*

Les recommandations de la mission visent, d'une part à sécuriser les procédures, et d'autre part à mutualiser les achats notamment au niveau régional.

4.2.5.1 *Sécuriser les procédures au plan juridique*

La mission estime nécessaire de définir le niveau de computation des seuils et propose de le fixer, au minimum, au niveau régional. Elle recommande d'accroître les capacités des services en matière d'achat public, et d'améliorer le contrôle interne des achats. Une meilleure capacité à analyser les achats par produits, familles de produits et fournisseurs contribuerait à la fois à la sécurité juridique et à la maîtrise de la politique achat dans son ensemble.

Recommandation 38. (DAGPB et DAGEMO) Définir la nomenclature de produits et de prestations.

Recommandation 39. (DAGPB et DAGEMO) Définir le niveau de computation des seuils. La mission suggère que le niveau de computation soit fixé au niveau régional.

Recommandation 40. (DAGPB et DAGEMO) Faire l'acquisition au niveau national de licences pour un logiciel de passation des marchés.

Recommandation 41. (CTRI et SD) Assurer une formation systématique et régulière aux agents en charge de l'achat et s'assurer qu'il existe dans chaque région un nombre suffisant de personnes formées à la passation des marchés publics.

Recommandation 42. (SD) Instaurer une véritable traçabilité de la chaîne de dépense (de la mise en concurrence au mandat) par un classement adéquat des diverses pièces.

Recommandation 43. (SD) Formaliser les principes d'un contrôle interne et notamment préciser à partir de quel montant d'achat, un niveau de vérification supplémentaire doit être assuré, et la signature du directeur exigée.

4.2.5.2 Procéder à des achats groupés

La mission propose de globaliser les achats de biens et services courants. En ce qui concerne le niveau de mutualisation, plusieurs configurations peuvent être envisagées selon la nature des achats.

Les achats pour lesquels le nombre de fournisseurs est limité devraient être de préférence mis en concurrence au niveau national et souvent de manière interministérielle : sont concernés notamment la téléphonie, les carburants et le matériel informatique. La mission suggère que soit lancée une réflexion sur la mise en place d'une agence des achats à l'instar de ce qui a été fait au ministère des finances où a été créé un service à compétence nationale qui compte à ce jour une vingtaine de personnes.

Recommandation 44. (DAGPB et DAGEMO) Réfléchir à la mise en place d'une agence des achats pour les ministères sociaux.

Les achats pour lesquels la dispersion des fournisseurs est plus grande relèvent plus naturellement d'une mise en concurrence au niveau départemental ou régional.

Certaines prestations, pour l'essentiel liées à l'immobilier, comme le nettoyage, devraient faire l'objet d'une mise en concurrence réalisée, au niveau du département et en interministériel, sous l'autorité des préfets. Plutôt que de laisser chaque département réfléchir à ses propres projets de mutualisation, la mission recommande que la DGME définisse les segments qui relèvent à l'évidence d'une mutualisation départementale et que des instructions soient dès lors données aux préfets de conduire la mutualisation des achats dans ses domaines.

Recommandation 45. (DGME) Définir les segments à mutualisation à l'évidence départementale et donner instruction aux préfets de conduire la mutualisation des achats dans ces domaines.

Pour les autres achats courants, la mission considère que la mutualisation interministérielle ou la mutualisation régionale au sein de chaque ministère constituent des solutions également intéressantes en termes d'optimisation des coûts d'achat. Néanmoins, la première option est plus difficile à mettre en place. Elle nécessite une très forte implication des préfets. Elle suppose, en outre, la mise en œuvre d'instruments tels que la délégation de gestion si l'on souhaite aller au-delà de l'achat groupé et mutualiser également le traitement des factures. La mission propose, de préférence, une mutualisation régionale au sein de chaque secteur, plus opérationnelle et plus conforme à la logique verticale de la LOLF. Néanmoins, cette solution n'exclut pas le recours à une solution interministérielle lorsque les circonstances locales s'y prêtent.

Recommandation 46. (CTRI) Mettre en place au plan régional une politique de mutualisation des achats sur les segments où les gains escomptés le justifient.

Le recours à l'UGAP permet aux services de s'assurer de la régularité juridique de leurs achats, diminue les coûts de passation et limite l'investissement des services sur les fonctions d'achats. Compte tenu de la petite taille des services administratifs, la mission estime cette solution bien adaptée aux besoins des services déconcentrés des ministères sociaux, notamment afin de limiter la charge liée à la globalisation et aux remises en concurrence qu'elle recommande par ailleurs.

Recommandation 47. (SD et CTRI) Recourir plus largement à l'UGAP.

Recommandation 48. (DAGPB et DAGEMO) Définir les secteurs dans lesquels il est souhaité de limiter la mobilisation des services sur la fonction achat et de recourir le plus possible à l'UGAP.

4.2.5.3 Mutualiser la gestion administrative et financière des achats

La mission recommande d'aller au delà du simple achat groupé et de réduire les coûts de gestion en mutualisant le traitement des commandes et des factures. Dans cette hypothèse, le recensement des besoins est assuré par l'échelon régional et le paiement des factures relève du budget commun géré par la direction régionale. La réception de la livraison reste évidemment locale. Les bons de commande peuvent être passés soit par le niveau régional soit par les services départementaux dans la limite de l'enveloppe budgétaire qui leur a été indiquée.

Recommandation 49. (CTRI) Mutualiser la gestion administrative et financière des achats.

4.2.6 Suivi des consommations

Le suivi des consommations est un préalable à leur maîtrise et suppose de mettre en place les outils de recueil des informations nécessaires pour les principaux postes de dépenses.

Recommandation 50. (CTRI et SD) Mettre en place des procédures de connaissance et de maîtrise des postes de consommations les plus importants (notamment les frais de déplacement, affranchissement, téléphone, reprographie, fournitures de bureaux...).

4.2.7 Accueil et charte Marianne

Les services déconcentrés doivent être dotés d'outils de suivi de la charte Marianne.

Recommandation 51. (SD) Mettre en place un suivi des appels téléphoniques à partir des données disponibles dans les autocommutateurs.

Recommandation 52. (DAGPB et DAGEMO) Sélectionner et acquérir un progiciel de gestion de courrier à mettre à disposition des services déconcentrés.

Recommandation 53. (SD) Mettre en place un suivi des demandes et des réponses courriels.

4.3 Les économies mobilisables sont estimées à 4,5 M€ et reposent sur l'optimisation des achats

Les propositions faites par la mission visent à accroître l'efficacité et la productivité des agents. Ces gains sont toutefois peu mobilisables, dès lors qu'ils concernent des services de petite taille et des fractions d'ETP. Ils dépendent également des outils mis à disposition des gestionnaires et des décisions prises en matière de simplification des procédures, globalisation des factures ou mutualisation du traitement administratif. Enfin le développement de certaines activités, comme le contrôle de gestion, est une charge de travail nouvelle.

Les achats sont le seul secteur où la mission a chiffré un objectif d'économies. Il repose sur l'hypothèse d'une mutualisation régionale de certains achats et d'une économie de 5 % sur la plupart des postes concernés. Le chiffrage a été effectué sur la base des dépenses mandatées 2004 et s'élève à 1,8 M€ pour le secteur travail et à 2,7 M€ pour le secteur santé soit respectivement 2,2 % et 2,6 % des crédits analysés (cf. annexe 12).

4.4 La mise en œuvre des recommandations de la mission ne peut se faire qu'à certaines conditions

4.4.1 Certaines propositions impliquent un investissement important en crédits et/ou en effectifs

Certaines des recommandations de la mission peuvent être mises en œuvre sans mobilisation de moyens supplémentaires importants. Il s'agit notamment des recommandations relatives à la formalisation des procédures, la mise en commun des outils de pilotage et de suivi existants, ou encore la mise à disposition des services des instruments permettant de comparer leur performance. De même, dans une certaine mesure, la mutualisation des achats peut se faire à moyens constants.

En revanche, certaines des recommandations de la mission impliquent des investissements importants en crédits ou en effectifs. Il s'agit notamment de l'amélioration des systèmes d'information, ou encore de la mise en place d'une centrale d'achat sur le modèle de celle du MINEFI.

4.4.2 Les services n'ont pas la capacité qualitative et quantitative de tout faire à court terme

La mise en œuvre de l'ensemble des recommandations de la mission ne peut se faire que de façon échelonnée. C'est à cette condition qu'une partie des gains de productivité et des économies pourront être réalisés à moyens humains et financiers constants.

Il appartiendra au plan d'action de définir les priorités et d'affecter des moyens proportionnels aux ambitions affichées.

4.4.3 La mise en œuvre s'accompagnerait opportunément d'un dispositif d'évaluation

Outre le dispositif de suivi qui sera mis en place dans le cadre du suivi de cet audit de modernisation, la mission recommande qu'un contrôle régulier des services déconcentrés permettant d'apprécier l'efficacité de leur gestion et de suivre la mise en œuvre du plan d'action du présent audit soit mis en place. A cette fin, elle propose la rédaction d'un référentiel des pratiques de bonne gestion et du guide de contrôle associé. Des contrôles, visant à suivre son application devraient être mis en place de façon régulière.

Recommandation 54. (DAGPB, DAGEMO, IGAS) Rédiger un référentiel des bonnes pratiques de gestion et le guide d'audit associé ; en assurer un contrôle régulier.

Florence BRILLAUD

Pascal PENAUD

Cédric PUYDEBOIS

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- Annexe n° 1 :** Méthodologie.
- Annexe n° 2 :** Analyse du périmètre des crédits de fonctionnement.
- Annexe n° 3 :** Ratios de gestion.
- Annexe n° 4 :** Comité médical et commission de réforme.
- Annexe n° 5 :** Point sur la mutualisation.
- Annexe n° 6 :** Système d'information de la fonction support.
- Annexe n° 7 :** Exploitation fichiers tiers secteur santé.
- Annexe n° 8 :** Exploitation fichiers tiers secteur travail.
- Annexe n° 9 :** Formation.
- Annexe n° 10 :** Validations des services antérieurs.
- Annexe n° 11 :** Plans d'action OPACHE.
- Annexe n° 12 :** Calcul des objectifs d'économie.
- Annexe n° 13 :** Liste des recommandations.

ANNEXE N° 1 :
Méthodologie.

Les investigations ont été conduites par une équipe de quatre personnes dans trois régions.

Les régions ont été choisies en fonction du nombre de départements, de manière à comprendre une petite, une moyenne et une grande région, tant par sa population que par le nombre de départements la composant. Sur cette base, la mission a proposé aux deux directions d'administration générale, deux régions pour chaque type. La DAGPB lui ayant fait part de sa préférence pour les régions Alsace et Poitou-Charentes du fait de l'existence d'une mutualisation entre la DRASS et la DDASS du chef lieu, la mission a retenu ces sites. La région Rhône-Alpes a été retenue en raison de la diversité de la taille de ses départements. Pour chaque réseau, il a été décidé de procéder au contrôle, des directions régionales, des deux directions départementales en Alsace et de trois directions départementales dans les deux autres régions. Le nombre de directions départementales contrôlées a été réduit à deux en région Poitou-Charentes.

La mission a envoyé un questionnaire type qui a été envoyés aux directions, préalablement aux visites sur place, et demandé les documents permettant d'explicitier les réponses apportées. Le délai de prévenance ayant été relativement bref, notamment pour la première région visitée, les réponses aux questionnaires et les documents complémentaires ont parfois été recueillis sur place.

Les investigations sur le terrain se sont principalement appuyées sur des entretiens.

Afin d'assurer le maximum d'homogénéité, les investigations ont été conduites par l'ensemble de l'équipe en Alsace, sans spécialisation entre les deux réseaux et sans constitution de binômes fixes. La mission s'est ensuite séparée en deux équipes de deux inspecteurs ayant chacune en charge une région.

Les investigations ont conduit à la rédaction de plusieurs documents :

- le présent rapport de synthèse nationale ;
- un rapport de synthèse régional pour chaque région ;
- des fiches par sites

Tout ou partie des fiches retraçant les observations de la mission sur chaque site ont été communiquées au service concerné avant la rédaction finale des rapports de sites, soit pour validation de certains points, soit pour précisions complémentaires.

La mission n'a pas pu s'appuyer sur un référentiel explicite de ce qu'est une bonne gestion des moyens des services. Ses constats et recommandation reposent sur un questionnement commun qu'elle a été amené à bâtir. Les principaux aspects de ce questionnement sont les suivants :

- fonctionnement collectif :
 - modalités de fonctionnement du CTRI ;
 - modalités de répartition des moyens de fonctionnement ;
 - existence d'actions communes, mutualisation de moyens ou d'outils de gestion ;
 - fréquence, nature et outils d'échanges d'information entre services du même secteur et en interministériel ;

- management et méthodes de travail :
 - objectifs collectifs et individuels avec indicateurs ;
 - connaissance de la réglementation (en matière de marchés publics) ;
 - justification des procédures utilisées ;
 - connaissance des systèmes d'information ;
 - nature des méthodes et outils de travail ;
 - existence d'outils de pilotage et de suivi de l'activité du service ;
 - modalités d'exercice du contrôle hiérarchique ;
 - existence de procédures de contrôles internes ;
 - existence d'instruments de prévisions pluriannuels ;

- chiffres clés :
 - nombre, qualification et ancienneté des personnels affectés aux fonctions support ;
 - structure des budgets de fonctionnement ;
 - délais de transmission des budgets prévisionnels à la trésorerie ;
 - taux et rythme de mandatement

Enfin, la mission a complété ses investigations par l'analyse avec le logiciel d'audit IDEA de données relatives issues de NDL fournies par la DAGPB et la DAGEMO via des requêtes INDIA.

ANNEXE N° 2 :
Analyse du périmètre des crédits de fonctionnement.

Les crédits considérés par la mission sont les suivants.

1/ Dans le secteur travail, le montant des crédits considérés correspond aux crédits mandatés en 2004 sur le chapitre 37-61. Le montant retenu ne se limite donc pas aux crédits de la dotation globale de fonctionnement des services déconcentrés correspondant au chapitre 37-61-11. Il inclut également les versements des fonds de concours d'assistance technique du FSE (37-61-12, 37-61-20 et 37-61-30), qui sont des crédits de fonctionnement.

En revanche, ont été déduits les crédits de fonctionnement de l'INTEFP, les crédits de rémunération de personnels de secrétariats et des coordonnateurs emploi-formation (37-61-13) ainsi que les crédits d'études et de statistiques (afin de disposer d'un périmètre comparable avec le secteur santé-social). Les crédits de communication externe ont dû également être déduits pour effectuer une comparaison avec le secteur santé-social. En effet, dans ce secteur, il n'existe pas dans la nomenclature d'exécution 2004 de ligne budgétaire du chapitre 34-98-20 identifiant ceux des crédits du service de l'information et de la communication qui sont dédiés aux services déconcentrés.

Tableau 1. Périmètre détaillé secteur Travail (€)

Total mandaté 37-61	95 906 595,20
Crédits exclus du décompte :	
Etudes et statistiques 37-61-11-62	1 353 630,50
Rémunérations de personnel 37-61-13-20	16 072,27
Crédits de communication :	869 781,36
-dont Publicité et information dans le cadre de réunions publiques 37-61-11-83	464 039,29
-dont Information du public 37-61-11-84	316 873,48
-dont Prestations multimédia 37-61-11-86	88 868,59
Fonctionnement de l'INTEFP 37-61-60	9 468 712,57
Sous-total crédits exclus du décompte	11 708 196,70
Total des crédits de fonctionnement considérés par la mission	84 198 398,50

Source : nomenclature budgétaire loi de finances 2004.

2/ Dans le secteur santé-social, le montant retenu est celui des crédits mandatés du chapitre 34-98-91, montant duquel ont été déduits des frais relatifs à la protection de la santé et à la sécurité sanitaire qui ne peuvent être considérés comme des crédits relevant de la fonction support et n'existent pas dans le secteur travail.

Tableau 2. Périmètre détaillé secteur santé-social (€)

Total mandaté 34-98-91	107 976 199,41
Crédits exclus du décompte :	
Achats de vaccins et autres produits pharmaceutiques (34-98-91-87)	223 144,23
Frais d'études sanitaires (34-98-91-83)	617 583,96
Frais d'analyse des eaux de baignade (34-98-91-82)	530 484,23
Frais d'analyse de l'eau à la consommation humaine (34-98-91-81)	3 037 209,87
Sous-total crédits exclus du décompte	4 408 422,29
Total des crédits de fonctionnement considérés par la mission	103 567 777,12

Source : nomenclature budgétaire loi de finances 2004.

3/ Principaux postes de dépenses

Tableau 3. Principaux postes de dépenses selon la nomenclature d'exécution 2004 - montants mandatés 2004 (M€)

	Secteur santé-social		Secteur travail	
	Montants	Pourcentage du total	montants	Pourcentage du total
Total des crédits considérés par la mission	103,6		84,2	
dont				
Loyers charges locatives	24,2	23%	24,8	29%
Nettoyage locaux	4,7	5%	3,5	4%
Entretien immobilier	3,5	3%	2,7	3%
Sous total charges liées à l'immobilier et à son entretien	32,4	31%	31,0	37%
Frais de déplacement	6,7	6%	4,2	5%
Matériel/matériel technique/matériel informatique	10,3	10%	5,8	7%
Reprographie	ND	ND	2,6	3%
Fournitures	7,2	7%	5,5	7%
Frais de correspondance	6,4	6%	5,6	7%
Mobilier & matériel bureau	6,3	6%	5,1	6%
Télécommunications	6,3	6%	5,6	7%
Prestations de service	5,9	6%	7,6	9%
Agencements, installations	2,7	3%	1,7	2%
Eau énergie	2,7	3%	2,2	3%
Achat de véhicules	2,3	2%	1,8	2%
Prestations d'enseignement formation	2,0	2%	0,9	1%
Entretien de toute nature	1,9	2%	1,7	2%
Travaux d'impression	1,9	2%	1,0	1%
Carburants	1,7	2%	0,7	1%
Abonnements et documentation	1,5	1%	1,3	2%
Entretien des matériels de transport	1,2	1%	0,6	1%
Logiciels	0,8	1%	0,8	1%

Source : DAGPB et DAGEMO, exécution 2004.

ANNEXE N° 3 :
Ratios de gestion.

Les deux directions d'administration générale produisent des documents relatifs aux dépenses de fonctionnement des services déconcentrés : pour la DAGEMO, il s'agit du document intitulé ratios de fonctionnement des services déconcentrés, dont l'envoi est assuré par papier aux services déconcentrés ; pour la DAGPB, il s'agit d'un bilan de gestion disponible sur le site intranet du ministère.

La présentation faite par la DAGEMO est résolument comparative et destinée à permettre aux services de se situer ; en particulier il est souvent indiqué les services qui se trouvent à plus ou moins de deux écarts types de la moyenne pour la donnée analysée.

Les ratios présentés ci-après, issus de ces documents réalisés annuellement par la DAGEMO et la DAGPB, reposent sur des bases différentes :

- le coût par agent est calculé sur la base de la moyenne des ETP rémunérés pour le secteur santé-social ; il repose sur les effectifs logés (effectifs physiques) pour le secteur travail ;
- la nomenclature d'exécution budgétaire est différente, de même que les regroupements de paragraphes budgétaires par nature de dépenses.

En conséquence, les données présentées ci-après le sont secteur par secteur, sauf pour la nature des occupations immobilières où la base de calcul est la même. Par ailleurs, les chiffres nationaux indiqués à titre comparatif. sont une moyenne des chiffres locaux.

1. Données comparables entre les deux secteurs dans les régions contrôlées.

➤ nature des occupations immobilières (en %)

	Alsace		Poitou-Charentes		Rhône-Alpes		France entière	
	Santé-social	Travail	Santé-social	Travail	Santé-social	Travail	Santé-social	Travail
propriétaire			21	20	8	71	24	42
locataire		79	60	51	48	20	38	48
cités et mises à disposition	100	21	19	29	44	9	39	10

On note que la variabilité est forte et que les services de l'échantillon contrôlé présentent des caractéristique particulières. Au plan global le secteur santé social est plus souvent logé en cité administrative et locaux mis à disposition et nettement moins souvent logé dans des locaux dont l'Etat est propriétaire. A l'inverse, la proportion des services du secteur travail occupant des locaux qui sont la propriété de l'Etat est beaucoup plus importante que celle du secteur santé-social mais le secteur ne bénéficie pas de mises à dispositions et la proportion des services intégrés dans les cités administratives ne dépasse les 10 %.

2. Secteur santé-social

Les ratios concernant le secteur santé-social sont élaborés par le bureau BFCG3 de la DAGPB. Les ratios par agents sont calculés sur la base sur la moyenne des ETP rémunérés de l'année considérée (ici 2004). Les dépenses prises en compte relèvent du chapitre 34-98 91.

➤ Nature des dépenses des services (en %)

	Alsace	Poitou-Charentes	Rhône-Alpes	France
Fonctionnement	3,18	3,98	2,94	3,43
Intervention	87,06	83,56	87,09	85,6
Personnel	9,76	12,46	9,97	10,98

➤ Effectifs (moyenne de ETP rémunérés de l'année 2004)

Alsace	Poitou-Charentes	Rhône-Alpes	France
173	221	982	12 072

➤ Taux de mandatements fin juin et fin octobre 2004 (en nombre de services)

tx de mandatement fin juin 2004	<40%	40%-50%	>50%	total
DRASS	13	11	1	25
DDASS	60	27	7	94

tx de mandatement fin octobre 2004	<70%	70-80%	>80%	total
DRASS	17	5	3	25
DDASS	74	15	5	94

➤ Taux de mandatement cumulé (en %) – ensemble des services déconcentrés.

janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septembre	octobre	novembre	décembre
2,95	10	17,25	25,24	29,93	33,73	44,93	49,77	57,03	64,66	72,48	100

➤ Ratio de ventilation des dépenses par nature et par agent (€)

paragraphes budgétaires	nature des dépenses	Alsace	Poitou-Charentes	Rhône-Alpes	France entière
§11à19	matériel, mobilier et fournitures	1067	1006	1 136	1 266
§21à29	achats de service et autres dépenses	3650	1435	1 312	1 611
§31à39	locaux	946	3984	2 579	2 852
§41à49	véhicules	299	342	389	441
§51à58	déplacements temporaires	421	364	340	363
§91à99	Informatique et télématique	690	917	989	980
total 34-98 90		7692	8869	7 248	8 044
total 34-98 hors locaux		6738	4838	4 595	5 095

On notera que ces ratios ne sont pas en eux même significatifs ainsi le ratio relatif aux locaux est peu pertinent car fonction de la répartition entre des locaux loués dont le loyer intègre l'amortissement et des locaux dont l'Etat est propriétaire et dont l'amortissement n'est pas pris en compte.

3. Secteur travail

Les ratios concernant le secteur travail sont élaborés par la DAGEMO. Les ratios par agents sont calculés sur la base sur la moyenne des effectifs logés de l'année considérée (ici 2004). Les dépenses prises en compte relèvent du chapitre 37-61 11.

➤ Effectifs logés

Alsace	Poitou-Charentes	Rhône-Alpes	France
283	310	1 021	10 800

➤ Surface occupée et nature des occupations (m²)

	Alsace	Poitou-Charentes	Rhône-Alpes	France
Domanial		2 003	17 607	112 019
cités administratives	1 735	2 805	2 150	25 039
Locatif	6 483	5 090	5 017	128 529
Mises à disposition		89	128	1 080
Total	8 218	9 987	24 902	266 667

➤ Ratios de dépenses par nature et par effectifs logés (€ ou m² quand mentionné)

Paragraphes Budgétaires	nature des dépenses	Alsace	Poitou-Charentes	Rhône-Alpes	ratio national
§11 à 13, 94, 95	Déplacements	451	407	418	394
§21, 23 à 26	Mobilier, matériels de bureau et fournitures	901	617	614	620
§27,28,29	Reprographie	250	301	219	246
§32	Loyers (m ²)	115	96	169	153
§33	Charges locatives (m ²)	13	13	55	24
§34	Charges de copropriété et de fonctionnement des cités administratives	60	14	8	15
§41,44 à 47	Entretien et maintenance immobilière (m ²)	10	22	19	24
§35	Nettoyage des locaux (m ²)	14	9	14	13
§37,38 et 39	Energie et fluides (m ²)	5	6	10	8
§66 à 69	Télécommunications	398	460	368	517
§61	frais de correspondance	574	592	534	534
§71	Achat de matériels informatiques	546	439	258	433
§74	Entretien des matériels informatiques	19	32	39	31
§78	Consommables informatiques	63	125	132	134
§81 à 89	Communication et documentation	379	303	342	342
§51 à 55	Formation	80	103	120	112

ANNEXE N° 4 :
Comité médical et commission de réforme.

La mission a constaté que le secteur santé-social consacre des moyens significatifs au secrétariat du comité médical (CM) et de la commission de réforme (CR), alors que cette fonction ne relève pas directement des missions du ministère de la santé.

Les missions du comité médical et de la commission de réforme.

Les services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales assurent le secrétariat de ces deux instances. Le comité médical est une instance départementale consultative chargée de donner un avis d'ordre médical lors de l'octroi ou du renouvellement des congés de longue durée et de longue maladie, et lors de la réintégration de l'agent à l'issue de ces congés en appréciant l'aptitude ou l'inaptitude temporaire ou définitive du fonctionnaire. Les secrétariats des comités médicaux sont principalement chargés d'instruire les dossiers transmis par les services du personnel des administrations concernées.

Cette instance est compétente pour les trois fonctions publiques (Etat, hospitalière, territoriale). Elle peut remplir également le rôle d'instance consultative d'appel des conclusions médicales formulées à l'occasion du contrôle de l'aptitude physique des candidats aux emplois publics et à l'occasion des contre-visites pendant les congés maladie.

La commission de réforme est également une instance départementale consultative, compétente pour les trois fonctions publiques et chargée pour sa part de donner un avis d'ordre médical sur les congés maladies liés à un accident de service (imputabilité, réalité des infirmités), les séquelles présentés, l'attribution d'une allocation temporaire d'invalidité. Elle émet également un avis sur les demandes de retraites pour invalidité résultant ou non d'un accident de service et sur la nécessité d'une majoration pour tierce personne.

Ces secrétariats mobilisent en moyenne 2,3 ETP de personnel administratif des directions départementales contrôlées par la mission. Si on extrapole ce constat au niveau national, les effectifs des secrétariat des CM et des CR pourraient être évalués à plus 200 ETP. La moyenne du nombre de dossiers traités par ETP est de 1.214.

Tableau 4. Données relatives au comité médical et au comité de réforme 2004

	DDASS 16	DDASS 17	DDASS 79	DDASS 86	DDASS 68	DRASS DDASS 67	DDASS 07	DDASS 73
ETP affectés au secrétariat CM CR en 2004	2	2	2	2,35	1,4	5	1,6	2
Nombre dossiers CM traités en 2004	1 000	1 954	755	1 423	1.817	2921	1 063	2 238
Nombre dossiers CR traités en 2004	678	1 041	897	760	1.004	1 768	840	2 192
Total	1 678	2 995	1 652	2 183	2 821	4 689	1 903	4 430
Nombre dossiers par ETP	839	1 498	826	929	1 282	937	1 189	2 215
Ecart par rapport à la moyenne de dossiers traités par ETP (1214)	-31%	+23%	-32%	-23%	+6%	-23%	-2%	+82%
logiciel utilisé	CM	CR : Word CM : Super DB	base Access CM 2005	CM	Super DB (application ancienne) Word Excel	Word Excel	CM : logiciel CM CR : Excel	Applicati on locale

Sources : données communiquées par les services concernés.

Si des compétences médicales sont nécessaires au sein de ces instances (mais mobilisent en fait peu de temps de travail des médecins de la DDASS), cela ne semble pas constituer une justification suffisante pour attribuer les secrétariats administratifs de ces instances au seul ministère de la Santé. La question du rattachement de cette mission est posée et a fait l'objet d'une analyse de la Cour des Comptes.

On notera que dans certains départements, des arrangements locaux ont été conclus. Ainsi dans le Rhône, la préfecture a en charge les dossiers relatifs à la fonction publique territoriale et une partie de ceux relevant de la fonction publique de l'Etat.

Par ailleurs, l'activité ne fait généralement pas l'objet d'un suivi dans les services contrôlés, ce que confirme la diversité des ratios faisant le rapport entre le nombre d'agents affectés et le nombre de dossiers traités.

En l'attente d'un transfert éventuel vers d'autres organismes et s'agissant d'un service rendu à des usagers, il convient toutefois que les prestations fournies soient de qualité. Il apparaît nécessaire que ce sujet soit suivi en administration centrale et que des mesures soient prises pour que cette tâche, aujourd'hui non reconnue, soit suivie et pilotée, ce qui n'est le plus souvent pas le cas.

Dans ce contexte, plusieurs pistes pourraient être explorées :

- la mise en place d'un pilotage et d'un suivi de cette activité avec les tableaux de bord appropriés tant au plan national qu'au plan local.
- la révision et la généralisation de l'application nationale CM/CR.
- la relance des consultations et des démarches nécessaires pour engager un transfert progressif de cette mission.

Enfin, dans la mesure où cette tâche ne relève d'aucun programme de la mission santé, il convient que, dans le cadre de l'analyse des coûts, son coût soit estimé et inclus dans le programme d'une autre mission, par exemple, la mission administration générale et territoriale de l'Etat.

ANNEXE N° 5 :
Point sur la mutualisation.

Si la mission n'a pu constater lors de ses investigations de terrain de réalisations significatives en matière de mutualisation interministérielle de nombreux projets sont à l'étude, à la suite des circulaires du premier ministre du 19 octobre 2004 et du 16 novembre 2004 invitant les préfets à développer les mises en commun de moyens.

1/ Dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RADE), les propositions suivantes ont été émises par les préfets de département et portées à la connaissance de la mission :

Aube	<ul style="list-style-type: none"> - projet de mutualisation de la fonction d'achat (fournitures de bureau, reprographie, carburants, matériel informatique), à l'aide de mandats de gestion répartis entre les différents services déconcentrés. Un groupe de travail sous la responsabilité du secrétaire général doit être mis en place. - renforcement de la mutualisation de la fonction de nettoyage des locaux.
Aude	<ul style="list-style-type: none"> - la secrétaire générale de la préfecture est déléguée inter-services aux ressources humaines, aux moyens et à la logistique. Elle est chargée d'une mission de pilotage et de coordination des fonctions support. - la Direction des services fiscaux (DSF) est chef de projet de mutualisation de l'immobilier de l'Etat. - la Direction départementale de l'Equipement (DDE) est chef de projet pour les marchés et l'achat public.
Charente	<ul style="list-style-type: none"> - décision de créer un pôle de compétences « mutualisation des moyens de l'Etat », placé sous l'autorité du secrétaire général, chargé d'étudier notamment la gestion des bâtiments de l'Etat et des systèmes informatisés (cartographies, banques de données).
Eure	<ul style="list-style-type: none"> - désignation d'un chef de service coordonnateur des fonctions support de la préfecture, chargé de recenser et de mettre en œuvre les mutualisations de moyens de la préfecture et des services déconcentrés.
Meuse	<ul style="list-style-type: none"> - attribution à la DDE de la gestion des véhicules légers et utilitaires (élaboration de programmes d'acquisition et de renouvellement des véhicules, passation des marchés pour l'achat, la location de véhicules, et la fourniture de carburants, travaux d'entretien et de réparation de premier niveau).
Nièvre	<ul style="list-style-type: none"> - création d'un pôle de compétence « ressources et logistique », animé par le secrétaire général permettant d'identifier les gains de productivité et les économies d'échelle découlant de la prise en charge par plusieurs services d'actions de même nature (prestations logistiques interministérielles, commandes groupées).
Pyrénées Orientales	<ul style="list-style-type: none"> - projet de création d'une délégation inter-services pour la mutualisation des fonctions d'engagement et de mandatement, recensement des besoins spécifiques des services déconcentrés en terme d'achats groupés de fournitures.
Territoire de Belfort	appui de la Direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF) à la mise en place de marchés de bons de commande pour les fournitures et les équipements bénéficiant à tous les services déconcentrés volontaires.
Val d'Oise	<ul style="list-style-type: none"> - projet de délégation inter-services « modernisation de l'Etat », dirigée par le secrétaire général, chargée d'étudier la mise en œuvre d'un projet immobilier commun aux services de l'Etat dans le département, et dans un second temps, d'étudier la mise en œuvre de mutualisations des ressources logistiques, d'expertise juridique et des services chargés de la formation.

Source : Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat.

2/ La mission a également eu connaissance de l'intervention du secrétaire général (SG) du ministère de l'Intérieur au comité des secrétaires généraux le 7 juillet 2004, à travers la diffusion à son attention de documents de présentation de cette réunion.

Ces documents présentent un bilan des efforts présents et à venir en matière de mutualisation dans les services déconcentrés.

Ces mutualisations devraient se développer de façon plus systématique, mettant fin aux initiatives départementales ponctuelles et au « système D » encore jusqu'ici en cours.

L'entrée en vigueur de la LOLF, l'impulsion donnée au niveau central par les stratégies de réforme ministérielles (SMR), la structuration de plus en plus marquée des réflexions (expérimentation Opache, création d'une agence des achats au ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie) invitent à une relance des processus de mutualisation, en vue de dégager des économies d'échelles significatives. Dans ce contexte, les questions relatives au périmètre de mutualisation le plus adapté, à la compatibilité avec la LOLF et aux outils juridiques à mettre en œuvre sont cruciales.

Trois types de mutualisation sont distingués dans les documents du ministère de l'Intérieur :

- la mise en commun des compétences techniques (expertise juridique, communication interministérielle, contrôle de gestion). Dès lors qu'il s'agit d'une simple coopération renforcée entre experts, la question de la compatibilité avec la LOLF ne se pose pas. En revanche, s'il s'agit de mettre à disposition des personnels, une négociation est nécessaire entre les préfets de département et les responsables des BOP (souvent placés au niveau régional, ce qui complique les travaux) et des unités opérationnelles concernés. Une consultation des préfets de région aiderait donc à organiser de telles mutualisations au niveau départemental.
- la mise en commun de la gestion des moyens de fonctionnement. En ce qui concerne les moyens immobiliers, les crédits y afférent sont inscrits dans des BOP centraux pour des opérations de construction dont les enjeux financiers et le niveau de professionnalisme exigés sont importants. Seuls les crédits d'entretien et de location figurent dans des BOP régionaux (pour la plupart des ministères) ou départementaux (Intérieur, Agriculture). Or, pour opérer des restructurations immobilières entre des immeubles appartenant à deux ministères différents, la mécanique budgétaire est complexe. Un transfert budgétaire en loi de finances rectificative est nécessaire, et l'expérience montre que ce mécanisme fonctionne mal. Pour les mutualisations d'achats, il est rappelé que le nouveau code des marchés publics permet à une personne publique de conclure des conventions qui fixent à l'avance le prix des prestations et des marchés types qui définissent les prescriptions administratives et techniques à respecter. Dès lors, n'importe quelle autre personne publique peut après avoir signé le contrat type, bénéficier de ces formalités négociées à l'avance. Il s'agit d'un outil qui gagnerait à être davantage utilisé au plan local, car il permet de rationaliser l'acte d'achat sans nécessiter de centralisation des crédits.

- la mise en commun des moyens de gestion des ressources humaines constitue le point le plus délicat et le plus complexe. De nombreux préfets pratiquent et envisagent de développer non seulement les formations interministérielles, mais aussi les concours de recrutement. Quelques uns ont proposé dans le cadre de la RADE la création de structures interministérielles de gestion, permettant de charger un service d'assurer pour le compte d'autres services et sous leur contrôle des tâches de gestion. Ces derniers projets nécessitent d'être appuyés et accompagnés par l'administration centrale. De véritables mises en commun de moyens ne seront toutefois possibles qu'avec la levée des barrières constituées par l'organisation fragmentée des corps actuels.

ANNEXE N° 6 :
Systeme d'information de la fonction support.

Le système d'information des services déconcentrés visités s'articule autour de deux grands systèmes de gestion structurants : une application commune aux deux réseaux pour les ressources humaines (SYNERGIE RH), d'une part, NDL et les applications ministérielles GBC et GLB pour le domaine budgétaire et comptable, d'autre part. Toutefois, à côté de ces systèmes coexistent d'autres systèmes de gestion informatisés (paie, formation, gestion des temps et des absences via des badgeuses) ainsi que de nombreuses feuilles Excel non interfacées, générant un important travail de double saisie.

1. Le système d'information en matière de ressources humaines est marqué par la coexistence de logiciels non interfacés et les évolutions prévues ne remédient pas même à moyen terme à ces insuffisances

1.1 Le système d'information est caractérisé par la coexistence sans interfaçage de plusieurs systèmes de gestion.

Les deux secteurs utilisent le même progiciel de gestion du personnel SYNERGIE RH, même si, vu des services déconcentrés contrôlés, il n'y a aucun travail en commun entre les deux administrations sur ce sujet.

L'application SYNERGIE RH couvre les principales fonctionnalités de la gestion individuelle et collective et donne globalement satisfaction aux services sous réserve d'adaptations à leurs besoins opérationnels.

Pour les agents de catégorie C dont la gestion est très largement déconcentrée, les services déconcentrés utilisent l'ensemble des fonctionnalités de SYNERGIE RH (à l'exception des traitements de masse). Pour les autres catégories, la gestion est partagée entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

Le logiciel n'a pas fait l'objet de critiques de fond mais de remarques sur l'adéquation des fonctionnalités aux besoins des services déconcentrés. On notera particulièrement le fait que les arrêtés produits sont « retravaillés » avec Word ou que des tableaux d'avancement parallèles sont tenus avec Excel. Les tableaux produits par SYNERGIE RH ne sont pas exhaustifs car ils ne tiennent pas compte de la totalité des éléments de carrière (services antérieurs) ou ne sont pas produits sous la forme demandée par l'administration centrale (par exemple, absence de données par services pour l'établissement des propositions d'avancement).

Tableau 5. Limites de SYNERGIE RH relevées au cours des entretiens en Poitou-Charentes

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Les arrêtés produits par SYNERGIE RH sont à reprendre formellement ce qui est un travail important. - Les vacataires saisonniers ne sont pas intégrés. - Pour la préparation des avancements, les documents produits par SYNERGIE RH doivent être corrigés , vu le faible nombre d'agents, un tableau Excel parallèle est renseigné. - Le service a essayé à l'aide de requête d'obtenir un relevé exhaustif des évolutions statutaires individuelles des agents sur l'année : pour les contrôleurs ayant été reclassés, elle obtenait les deux indices, l'ancien et le nouveau, sans que rien ne permette de distinguer celui qui était valable. De ce fait, l'opération nécessitait des vérifications complémentaires qui prenaient plus de temps que les systèmes manuels. - Retard dans les arrêtés d'avancement ainsi que dans les changements d'échelons des inspecteurs du travail - Lenteur du produit tant en affichage que pour l'édition des arrêtés. - Le logiciel est estimé lourd, parce qu'il comporte une trop grande succession d'écrans. - Il manque des écrans donnant la vue d'ensemble de la situation d'un agent. - Il manque des capacités d'extractions de données depuis la base (ce qui peut être lié à une insuffisante maîtrise des outils de requêtes de Business Objects (BO)). - Dans les requêtes BO, il manque souvent les sous-totaux. - L'édition des réductions d'ancienneté ne permet pas une édition collective mais uniquement une édition numéro matricule par numéro matricule. - Il manque un échéancier individuel toutes situations confondues qui alerte le gestionnaire sur l'état des dossiers de l'agent. Par exemple, s'agissant d'un congé de longue durée, l'application « ne prévient pas » du moment où l'agent ne devra plus être rémunéré à plein traitement. - Les congés maladies sont ressaisis dans SYNERGIE RH et font de plus l'objet d'un suivi parallèle sur Excel, Les justifications fournies pour cette pratique sont que les données ne seraient pas totalement fiables d'une part, que SYNERGIE RH ne produit pas les tableaux récapitulatifs souhaités d'autre part. - La notation n'est pas correctement renseignée dans SYNERGIE RH, les temps de réponse ne sont pas bons, et les dernières demandes des fiches de notation définitive se sont révélées difficiles à obtenir. Les agents n'ont pas réussi à obtenir les notes relatives aux secrétaires administratifs et à certains adjoints. - Il manque les éléments de la carrière antérieure au ministère. |
|---|

De plus, l'utilisation des données de SYNERGIE RH à des fins de pilotage des ressources humaines est parfois limitée par l'absence de maîtrise des outils d'interrogations de Business Object, et notamment des requêtes déjà programmées.

Il est à noter que la DDASS du Rhône pilote un groupe de travail réunissant la DRASS de Rhône Alpes et la DDASS de la Loire. Ce groupe a pour mission d'examiner l'ensemble des pré-requêtes préparées par l'administration centrale, d'en analyser la pertinence et de diffuser ses conclusions à l'ensemble des services du secteur santé-social de la région et à la DAGPB.

1.2 La mission estime que l'interfaçage entre SYNERGIE RH et le logiciel de paie GIRAFE est un chantier prioritaire.

Les informations figurant dans SYNERGIE RH et qui ont un impact sur la rémunération des agents sont ressaisies par chaque service dans l'application GIRAFE. Les données obtenues sur les sites contrôlés, comportent à la fois la saisie elle même et un travail de « préparation » réparti sur l'ensemble du mois dont le chiffrage est par essence incertain. En région Poitou-Charentes il est de 1,4 jours par service en moyenne en incluant la saisie et la préparation de celle-ci pendant le mois qui la précède. En région Rhône Alpest le temps de saisie dans GIRAFE est estimé à une demi-journée par mois dans les départements les plus petits (Ardèche et Savoie), ce dans les deux réseaux.

Les deux réseaux ont entamé des expériences de régionalisation de la paye mais aucune dans les régions contrôlées. La mission considère que, dans une perspective de gains de

productivité, le chantier prioritaire reste la suppression d'une double saisie inutile et donc de remédier à l'absence d'interfaçage entre le logiciel Synergie RH et GIRAFE.

Ce projet n'est pas au programme de travail de la maîtrise d'ouvrage. L'interfaçage avec la paie est repoussé et, dans l'état actuel des décisions n'a aucune chance d'être réalisé avant 2008. La DAGPB estime que cette position d'attente est justifiée par trois facteurs :

- les travaux menés par le ministère de la fonction publique sur l'informatique GRH ;
- les difficultés techniques d'un tel interfaçage (les tests ont montré la difficulté des retours de paie depuis l'application de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), qui semble ne pas être exploitée de manière totalement homogène selon les centres de traitement) ;
- le passage du progiciel Synergie RH en version 8 au cours de l'année 2006, ce qui exclut tout autre développement.

La mission a par ailleurs cru comprendre que trois autres facteurs expliquaient la réticence des services d'administration centrale sur ce sujet :

- d'une part, utiliser Synergie RH pour la paie présente un risque dès lors que la non qualité de certaines données aurait un impact direct et sensible sur les conditions de rémunération des agents ;
- d'autre part, cela reviendrait à demander une action spécifique au ministère de l'économie et des finances (MINEFI) ; or, les services ne pensant pas y recevoir un accueil très favorable sont dissuadés de se lancer dans une démarche qui leur prendra du temps et de l'énergie pour un résultat incertain ;
- enfin les ressources humaines disponibles sont mobilisées sur d'autres chantiers.

La mission considère qu'il est nécessaire de lancer ce chantier dès maintenant en dépit des difficultés techniques et sans attendre des décisions générales sur les systèmes d'information de GRH. Cet interfaçage permettra d'éviter une double saisie inutile et aura pour conséquence de rendre plus fiables toutes les données qui ont un impact sur la paie.

1.3 Le secteur santé-social met en place un outil de gestion prévisionnelle de la masse salariale que la mission recommande au secteur travail d'adopter.

A la date des investigations, les éléments de gestion prévisionnelle des effectifs concernaient les arrivées et les départs et les changements connus de quotités de temps de travail. Ces informations étaient suivies sur des feuilles Excel.

La LOLF rend nécessaire la prévision de la masse salariale. Un outil répondant à ce besoin (MSK) est en cours de mise en place côté santé-social. La démarche adoptée est pragmatique : compte tenu de la taille des services, il a été décidé de procéder par un calcul agent par agent et non par des approximations statistiques. Techniquement, il s'agit de feuilles Excel alimentées par une extraction de Synergie RH. L'outil a été testé lors de l'expérimentation.

Faute d'avoir développé un outil similaire, les services déconcentrés du secteur travail ont été contraints à un lourd travail de ressaisie des données issues de Girafe et vont tenir des tableaux de prévision de la masse salariale dont le modèle a été élaboré par la DAGEMO.

La mission, pas plus que celles qui l'ont précédée (cf. audit CIAP) n'a pu percevoir les raisons de l'incapacité des deux directions d'administration générale à adopter le même outil de gestion prévisionnelle de la masse salariale alors qu'elles utilisent le même logiciel de GRH. Il est à noter que la solution retenue par le secteur travail est a priori plus coûteuse en temps de saisie, car il faut ressaisir les données venant de Girafe au lieu de récupérer automatiquement celles fournies par Synergie.

1.4 L'adaptation de Synergie RH à la LOLF par ajout d'un module de saisie de l'affectation des agents à la nomenclature en missions, programmes, actions (MPA) est en cours.

Une évolution est aussi en cours permettant dans Synergie d'affecter la quotité de travail de chaque agent à la nomenclature MPA selon quatre niveaux. Cette fonctionnalité sera disponible en 2006. Il est à noter que cette même donnée est aussi renseignée dans GLB mais sur une base plus globale que l'affectation individuelle. Il sera donc nécessaire, au minimum de vérifier la cohérence des données, au mieux de prévoir une interface.

1.5 Les données relatives à la formation des agents ne sont pas intégrées de manière fiable et exhaustive dans un logiciel interfaçable avec le logiciel de GRH.

Les directions régionales de chacun secteur disposent d'un logiciel de gestion de la formation (CEREFOC dans le secteur santé-social et GARI dans le secteur travail). Ces outils ne permettent pas aux services départementaux de disposer des informations sur les formations dont ont bénéficié leurs agents. Dans le secteur travail, GARI a été abandonné par l'INTEFP et par, semble-t-il la plupart des services. Selon les indications données à la mission, il ne permettait pas de gérer l'aspect administratif des formations (inscriptions, convocations, attestations...) ni de produire des statistiques. Dans le secteur santé-social, l'application CEREFOC n'est pas ouverte aux DDASS. Dans les deux cas, les informations figurant dans ces applications ne sont pas reliées au dossier de l'agent tel que présent dans Synergie RH, faute d'interfaçage entre les logiciels de gestion.

De ce fait, les services ne sont en mesure de connaître les formations suivies par leurs agents qu'en interrogeant la direction régionale qui, elle-même, ne dispose pas de toutes les informations du fait de l'absence d'outil de transmission des informations entre les niveaux régional et départemental. La mission a ainsi contrôlé une DDASS qui développait une application de suivi parallèle pour répondre aux demandes du directeur sur les formations suivies par les agents de son service.

1.6 Certaines données des logiciels de gestion du temps de travail mis en place lors de la réforme relative à l'aménagement et à la réduction du travail (ARTT) sont ressaisies dans Synergie RH et les potentialités de ces logiciels sont sous-utilisées.

Tous les services ont mis en place des logiciels de gestion des temps dans le cadre de l'ARTT. Ces logiciels ne sont pas interfacés avec l'application SYNERGIE RH, ce qui génère la double saisie des congés maladie.

En sens inverse, toutes les fonctionnalités (par exemple, l'établissement d'un planning prévisionnel des congés, la saisie et la validation des demandes de congés...) offertes par ces logiciels ne sont pas utilisées, soit parce que les services n'ont pas acheté suffisamment de licences, soit parce que les agents n'ont pas été formés, soit enfin parce que certains agents refusent d'utiliser le logiciel.

Selon la DAGPB, dans la mesure où chaque service a choisi son propre produit, il serait techniquement trop complexe de réaliser l'interfaçage. La mission estime que cette opinion devrait être documentée dans l'hypothèse où le ministère choisirait de réduire le choix de produits, voire de choisir un produit unique.

La mission conclut qu'un important chantier est à mener sur les systèmes d'information des ressources humaines. Ces évolutions nécessaires devraient être l'occasion de prendre davantage en compte les besoins opérationnels des services déconcentrés.

2. Le système d'information est inadapté pour mener une politique d'achat

Les services contrôlés souffrent de l'inadaptation de leur système d'information à toute politique d'achat :

incapacité à obtenir et à suivre des données sur les dépenses par famille de produits et de services ;
absence de logiciel de gestion de commandes permettant d'avoir un suivi fin de la consommation par article de manière à prendre en compte ces informations pour optimiser la consommation.

Les modalités de réponse à ce besoin sont à étudier car il peut y être répondu soit en mettant en place un système de gestion des commandes et des achats, soit en combinant des modifications de GBC/GLB/NDL, soit encore en utilisant les possibilités ouvertes par INDIA.

3. En matière budgétaire et comptable les insuffisances des applications informatiques et la connaissance parfois limitée de leurs fonctionnalités encouragent les agents à développer leurs propres outils de suivi sur des feuilles Excel

La situation est différente dans les deux réseaux. Dans le secteur travail, une application de gestion budgétaire et comptable (GBC) permet de gérer tant les engagements que les mandatements. Interfacée avec l'application comptable du ministère des finances, Nouvelle dépense locale (NDL), GBC est l'outil de gestion quotidien. Elle est en cours de modification pour être compatible avec Palier 2006. Dans le secteur santé-social, le mandatement est fait avec NDL et une application parallèle, Gestion Locale Budgétaire (GLB) alimentée par une double saisie est utilisée pour la gestion et comporte des capacités de prévision et d'analyse.

Dans les deux secteurs, on constate que les données budgétaires et comptables sont souvent ressaisies dans des feuilles Excel. Cette pratique vient compenser l'absence ou les limites d'un outil de gestion véritablement dédié aux gestionnaires, et ceci malgré le développement de GLB dans le secteur santé-social, pourtant conçu pour répondre à ces besoins.

3.1 Secteur travail

L'application de gestion nommée Gestion budgétaire et comptable (GBC) est interfacée avec NDL. La multiplication des supports alternatifs (fichiers Excel) repose sur les justifications suivantes :

- certaines fonctionnalités des applications sont mal connues, faute de formation : à titre d'exemple, les requêtes par fournisseurs sont possibles et rendent inutiles leur suivi de façon manuscrite ; il en est de même pour le suivi des commandes ;
- les fonctionnalités offertes aux utilisateurs par les applications nationales sont jugées insatisfaisantes. Ainsi, la DAGEMO a créée des lignes de suivi qui permettent de regrouper certaines dépenses de façon analytique. Ces lignes ne sont pas toujours jugées suffisamment détaillées (par exemple, elles ne permettent pas de distinguer les loyers de diverses localisations) ;
- les demandes de l'administration centrale ne peuvent pas toujours être satisfaites par les systèmes informatiques existants (ex. enquête annuelle sur l'action sociale).

Il est à noter l'existence dans GBC d'un module « frais de déplacement » dont l'utilité est reconnue. La mission a cru comprendre que la nécessité de maintenir ce module avait contribué à la décision de conserver GBC et de l'adapter à « Palier 2006 », et ce, afin d'éviter une régression des fonctionnalités offertes, c'est à dire un traitement manuel et la saisie directe du mandatement dans NDL.

3.2 Secteur santé-social

Les services financiers utilisent NDL pour le mandatement. L'application nationale, Gestion Locale Budgétaire (GLB) permet la préparation du budget et le suivi de la dépense à tous les stades (engagement juridique, liquidation, mandatement), par paragraphe budgétaire mais également, de façon analytique, par centres de coûts (sur la base notamment de la nomenclature missions, programmes, actions de la LOLF).

L'application GLB n'est pas interfacée avec NDL. Elle est destinée en premier lieu aux services gestionnaires. S'agissant des dépenses de fonctionnement, on remarquera que les services « financiers » sont parfois gestionnaires.

Dans les services contrôlés, GLB est peu utilisée par les services gestionnaires. Ce sont les services financiers qui la renseignent, selon une périodicité variable. Parfois même, les données sont également saisies une troisième fois sur des feuilles Excel pour les besoins propres des gestionnaires.

Par ailleurs, en 2004 et en 2005, GLB n'a été disponible qu'à partir du mois d'avril.

3.3 L'évolution du système d'information budgétaire et comptable constitue un enjeu important pour l'efficacité de la gestion.

Les services déconcentrés contrôlés n'ont aucune information de la part des administrations centrales sur l'évolution à terme des systèmes d'information relatifs à la gestion budgétaire et comptable.

Or, les besoins sont de deux ordres :

- disposer d'outils permettant de prévoir et de modifier les prévisions de dépenses en cours d'année en gérant les écarts par rapport aux prévisions initiales ;
- assurer le suivi analytique de la prévision de dépense, de la dépense et son optimisation.

La manière dont sont couverts ces besoins et donc l'évolution des interfaçages avec les systèmes d'information interministériels (actuel et à venir dans le cadre du projet CHORUS) constitue un enjeu important du point de vue de la productivité et l'efficacité de la gestion. A l'heure actuelle, la connaissance et l'association des services déconcentrés visités sur ces projets sont nulles.

Si le système d'information devait évoluer, quatre sujets seraient à traiter :

- l'interfaçage de GLB avec l'application de gestion de la dépense ;
- le contenu de GBC pour intégrer des outils de gestion budgétaire ;
- l'intégration d'un module frais de déplacement dans GLB à l'image de celui de GBC ;
- l'intégration d'un module de gestion des achats répondant aux besoins de connaissance relevés par la mission.

Enfin de manière globale, il serait utile de faire un point de l'adaptation des logiciels de gestion aux besoins de services déconcentrés et mettre en place les maintenances correctives nécessaires.

4. L'administration centrale demande de nombreuses transmissions de données sur feuilles Excel

La mission a constaté qu'un grand nombre de demandes faites aux services par l'administration centrale supposaient une saisie sur une feuille Excel selon le modèle défini par le demandeur. Le remplissage de ces tableaux, dont la pertinence n'est pas toujours assurée, prend du temps, de même que leur consolidation.

A titre d'exemple, dans le secteur santé-social tous les ans, en janvier, l'administration centrale requiert un compte rendu complet des états de frais de déplacement sur l'application CEREFOC. Dans le secteur travail, il était, à la date des investigations, demandé aux services de transmettre tous les mois à la DAGEMO les consommations de crédits. Tous ne respectent pas cette consigne et n'ont pas pour autant reçu de remarques en retour de la part de l'administration centrale. En effet, d'après les informations obtenues auprès de cette dernière, cette procédure de transmission périodique des consommations de crédits par les services déconcentrés n'est plus utile dans la mesure où l'administration centrale peut directement interroger GBC. Néanmoins, cette information n'a pas été portée à la connaissance des services.

L'importante saisie demandée aux services dans le secteur travail en prévision de la gestion de la masse salariale (cf. supra) en est un autre exemple. On peut aussi citer les demandes faites par la DAGPB de remontée individuelle des données de rémunérations accessoires.

Il apparaît nécessaire de faire une revue systématique de ces demandes afin de vérifier leur pertinence et de prévoir que tout nouveau dispositif s'accompagne de la mise à disposition des outils de gestion nécessaires.

Deux voies peuvent être recherchées pour améliorer la productivité :

- intégrer ces demandes dans les systèmes d'information de gestion (ce choix a été fait pour la ventilation des personnels entre missions, programmes et actions) ;

- se doter d'un logiciel permettant de remplir ces données sur l'intranet et assurant automatiquement la consolidation (ce type de fonctionnalité est par exemple fourni par des logiciels de consolidation comptable).

5. Des efforts de formation qui doivent être poursuivis.

L'appropriation des outils informatiques mis à la disposition des agents par l'administration centrale reste un enjeu permanent. Dans de nombreux cas, l'absence ou les lacunes des formations assurées expliquent une sous-utilisation des fonctionnalités des systèmes d'information existants.

La mission a par exemple constaté que de nombreux agents maîtrisaient mal les requêtes possibles sur SYNERGIE RH via Business Objects, posaient leurs congés de façon manuscrite en dépit des fonctionnalités offertes par le logiciel de badgeuse placé en réseau, ou encore ne connaissaient pas les possibilités offertes dans GLB ou GBC pour suivre la dépense dès le stade de l'engagement juridique.

Au total, en matière de systèmes d'information, les investigations font apparaître deux types de recommandations.

Les unes, de court ou moyen terme, peuvent être mises en œuvre assez rapidement et de manière autonome. Il s'agit des recommandations suivantes.

Pour le secteur travail :

- adopter l'outil MSK, développé à partir de SYNERGIE RH, afin de bénéficier en outre d'un outil de gestion commun aux administrations sociales.

Pour le secteur santé-social :

- rendre l'utilisation de GLB obligatoire, contrôler son utilisation et mettre en place un suivi.

Pour les deux secteurs :

- retenir un seul ou (ou un nombre limité de) logiciel(s) de gestion des temps et les interfacier avec SYNERGIE RH ;
- utiliser les outils existants pour suivre de manière fine les achats et la consommation par famille de produits et de prestations ;
- lancer un audit de la couverture fonctionnelle analysant notamment les modalités de prise en compte des besoins des utilisateurs locaux par les applications nationales, dans le but de déterminer les évolutions et les corrections à apporter ;
- mettre en place un relevé des demandes d'enquêtes faites sur les fonctions support et en examiner la pertinence ;
- intégrer les demandes de tableaux à remplir dans les systèmes d'information de gestion ou dans l'Intranet.

Le plan d'action devra sans doute faire des choix en terme de priorités au sein de ces recommandations.

Les autres recommandations concernent l'évolution globale du système d'information de la fonction support et les analyses et recommandations faites ici devraient être complétées par la prise en compte du niveau central et des évolutions interministérielles. Si ces sujets ne peuvent pas faire l'objet d'un plan d'action à court terme, ils doivent néanmoins être traités.

ANNEXE N° 7 :
Exploitation fichiers tiers secteur santé.

La mission a analysé les résultats d'une requête INDIA (données provenant de NDL) fournie par la DAGPB et donnant par tiers les montants de paiement par paragraphe pendant l'année 2004. Elle a aussi exploité les résultats d'une requête donnant des informations sur les tiers figurant dans NDL.

L'objectif est de connaître par nature de dépenses le nombre de fournisseurs et les montants qui leur sont payés pendant l'année. Ces données peuvent constituer un indicateur du niveau de mise en concurrence. Ainsi, pour les dépenses qui font apparaître un nombre limité de fournisseurs, on peut supposer qu'une mise en concurrence nationale serait souhaitable.

1. La nomenclature d'exécution ne remplace pas un nomenclature par famille de produits et de prestations compte tenu d'un fichier des tiers comportant de nombreux doublons.

Les deux fichiers fournis par la DAGPB correspondent à un montant total de dépenses de 103,5 M€. La mission a procédé à un regroupement analytique des paragraphes d'exécution budgétaire.

1.1 La nomenclature par paragraphe d'exécution donne une idée des dépenses par nature

Cette répartition donne des indications sur la nature des dépenses mais elle comporte des paragraphes rassemblant des dépenses de nature diverses (« autres services » par exemple) et des paragraphes difficilement analysables en terme d'achat (ainsi le paragraphe formation comprend des remboursements aux agents et le paiement de prestations externes).

1.2 Elle ne remplace toutefois pas une nomenclature des achats

La répartition par paragraphe d'exécution de ce fichier est plus « lisible » que celle du secteur travail.

Toutefois, la nomenclature budgétaire ne supplée pas l'absence d'une répartition par famille d'achats. Ainsi certaines dépenses relevant de la même famille de prestations peuvent être imputées de manière différente entre les deux secteurs.

1.3 Le fichier des tiers comporte de nombreux doublons

Le fichier fourni comporte 56.351 enregistrements. Pour chaque tiers, sont connues les données qui l'identifient, notamment le numéro et la domiciliation bancaire. Ont été définis comme « doublons » les tiers pour lesquels le numéro de compte bancaire est identique alors que le numéro de tiers est différent. Ils représentent 10.079 enregistrements soit 18 %. Ces 10.079 tiers correspondent à 4.132 comptes bancaires différents. Il y a donc en moyenne 2,4 numéros de fournisseur différents pour un même compte bancaire.

Tableau 1. Données sur les doublons.

	Santé-social	Travail
Nombre enregistrements fichier tiers	56 351	20 344
Doublons (même compte bancaire)	10 079	3 899
%	18 %	19 %
Nombre numéros de compte	4132	1190
Nombre comptes par tiers	2,4	3,3

Un nombre important de ces doublons peut être dû au fait que le numéro de tiers issu de la requête INDIA est incomplet. En effet, dans les données analysées, tous les numéros n'ont pas le même nombre de caractères.

La mission a fait une étude particulière pour le groupe France Telecom (soit France Télécom, Orange et Transpac). Il existe 987 comptes tiers pour ce fournisseur. De même, les éditions ENSP sont référencées sous 63 comptes de tiers différents.

En l'état des fichiers, l'utilisation du système d'information interministériel comme appui de l'analyse des achats n'est pas aisée. Par exemple analyser les achats à France Télécom suppose de reprendre les données afférentes aux 987 numéros différents sous lesquels le groupe est référencé. On ne peut donc que recommander une remise en ordre de ce fichier. Par ailleurs, ces doublons montrent l'absence d'une politique d'optimisation des procédures de paiement destinée à réduire le nombre de factures à traiter.

2. A l'exception de postes où émergent des fournisseurs nationaux, les fournisseurs sont nombreux et les montants moyens de prestations faibles

2.1 De nombreux postes où la fragmentation est forte.

Les données ci-dessous découlent de l'exploitation des données INDIA obtenues. Elles regroupent le montant total du compte, le montant maximal des achats à un tiers dans l'année et le montant moyen de ces achats.

Tableau 2. Données comparatives relatives au niveau de fragmentation

Intitulé	Travail			Santé		
	Montant total du compte	Mont maximal tiers	Montant moyen des tiers	Montant total du compte	Mont maximal tiers	Montant moyen des tiers
Déplacements temporaires indemnités journalières	1 440 902	3 410	289	2 101 551	9 209	283
Immobilier	25 603 877	2 364 689	57 408	24 182 442	1 756 857	42 725
Entretien immobilier par fournisseur	894 511	112 567	1 343	3 537 823	142 207	4 016
Entretien véhicules	634 478	19 062	1 007	2 739 578	89 149	8 352
Agencement installation	1 964 663	75 433	7 705	2 713 982	105 069	6 072
Mobilier	2 584 875	81 264	5 619	8 411 315	117 220	3 743
Travaux impression	1 159 297	63 819	3 042	1 915 757	50 137	2 582
Fournitures	5 627 555	67 364	1 793	7 243 179	74 318	1 635
Reprographie	2 622 956	51 627	5 934	ND	ND	ND
Prestations de services	13 241 080	386 807	5 301	5 887 958	565 414	3 030

Source : Mission exploitation IDEA des fichiers fournis par la DAGPB et la DAGEMO.

2.1.1 Les frais de déplacement.

Au sein des tiers, figurent non seulement les fournisseurs mais aussi les agents qui se voient rembourser des frais de déplacement. Les dépenses à ce titre représentent 6,7 M€ soit 6 % du total.

Les dépenses faites auprès des transporteurs (SNCF, Air France...) ne sont pas connues de manière fiable car une part est achetée par l'intermédiaire d'agences ou est remboursée aux agents.

L'exploitation du fichier montre la part importante des petits remboursements, alors même que les données analysées correspondent au montant remboursé dans l'année et non à celui de chaque remboursement traité. Un grand nombre d'enregistrements correspondent à la prise en charge de un ou deux repas dans l'année. Ainsi 16 % d'entre eux concernent remboursement d'un repas ou moins, pour 0,8 % des dépenses.

2.1.2 Déplacements en métropole repas et nuitées.

Tableau 6. Stratification des frais de déplacement repas et nuitée (€)

Limite inférieure	Limite supérieure	Nbre Enregistrements	%	Montant du paiement	%
3,36	15,26	1 204	16,2	16 900,57	0,8
15,26	30,51	674	9,1	19 141,15	0,9
30,51	50,00	502	6,8	21 882,06	1,0
50,00	100,00	1 079	14,5	80 993,02	3,9
100,00	500,00	2 761	37,2	672 843,26	32,0
500,00	10 000,00	1 203	16,2	1 289 791,25	61,4
	Totaux :	7 423	100,00	2 101 551,31	100,00

2.1.3 Déplacements en métropole autres moyens.

Tableau 7. Stratification des frais de déplacement autres moyens

Limite inférieure	Limite supérieure	Nbre Enregistrement	%	Montant du paiement par paragraphe	%
0,30	15,26	1 272	33,2	8 926,86	0,5
15,26	30,51	632	16,5	14 209,40	0,8
30,51	50,00	494	12,9	19 338,07	1,1
50,00	100,00	560	14,6	39 799,95	2,3
100,00	500,00	642	16,7	128 242,71	7,3
500,00	154 000,00	237	6,2	1 551 919,76	88,1
Total		3 837		1 762 436,75	

2.1.4 L'immobilier

Une analyse par service déconcentré concerné montre que sept services représentent 47 % de la dépense. On peut donc recommander un réexamen spécifique de leur situation immobilière pour analyser les possibilités d'économies.

2.1.5 Le nettoyage des locaux

Sur ce paragraphe, les achats sont très fragmentés, seuls six fournisseurs ont un chiffre d'affaires supérieur à 100 K€.

2.1.6 L'entretien des véhicules

Les prestations ont un montant moyen peu important et les fournisseurs sont légitimement locaux donc nombreux.

2.1.7 Achats de mobiliers et matériels hors informatique

On a intégré dans l'analyse à la fois l'acquisition et la location ce qui explique la présence de sociétés de financement parmi les fournisseurs de mobilier et matériels hors informatique (il s'agit sans doute le plus souvent de photocopieurs).

Aucun des fournisseurs repérés n'atteint 5% des achats et les sept premiers représentent moins de 20 %. Les achats sont très fragmentés.

Tableau 5. Principaux fournisseurs de mobiliers et matériels hors informatique (€)

Somme APRI 2000	195 219	2 %
Somme CANON	261 963	3 %
Somme DE GRUYSE	145 912	2 %
Somme NRG	291 394	3 %
Somme LIXX BAIL	174 675	2 %
Somme RICOH	241 608	3 %
Somme SOLICIA	201 799	2 %
Sous total	1 512 570	18 %
Total paragraphes	8 411 315	100 %

Source : Analyse mission.

2.1.8 Comptes de fournitures

Tableau 6. Décomposition des fournitures en paragraphes (€)

Par	Intitulé	Montant
19	Autres fournitures	1 625 860,02
14	Fournitures de bureau	3 759 092,50
99	Fournitures et documentation	1 708 415,18
44	Outillage et fournitures	149 811,51
	Sous total	7 243 179,21

Les achats sont extrêmement fragmentés. Le premier fournisseur représente à peine 6 % du total. Les six fournisseurs vendant plus de 100 K€ représentent 20 % des achats hors imprimerie nationale.

La mission a identifié autant que possible les achats à des centres d'aide par le travail (CAT) sur la base du nom des fournisseurs. Ces achats sont très fragmentés et leur total est de 115 K€ soit 2 %.

Tableau 7. Principaux fournisseurs de fournitures (€)

Santé			Travail		
	Montant	%		Montant	%
Total fournitures	7 243 179			5 627 555	
Imprimerie nationale	105 802			1 133 744	
	7 137 377			4 493 810	
Guilbert	439 552	6 %		446 219	6 %
Fiducial	273 530	4 %		116 295	2 %
Axelum	239 874	3 %			
Acipa	208 584	3 %			
Lyreco	178 551	3 %			
Rover	117 073	2 %			
			Navarre	152 795	2 %
			NCR	187 477	3 %
			Plein ciel	111 554	2 %
Sous total	1 457 164	20 %		562 514	8 %

Note : A l'examen des données il semble que les pratiques d'imputation des fournitures sont différentes entre les deux secteurs notamment s'agissant des consommables informatiques et des achats à l'imprimerie nationale

La documentation est caractérisée par le faible montant des achats et le nombre réduit de fournisseurs. Seulement trois fournisseurs dépassent 100 K€ (Editions législatives qui édite TSA Actualités, les éditions LAMY et le Journal Officiel). Le coût de gestion des multiples abonnements pourrait être réduit par une globalisation des commandes et des factures.

2.1.9 Achats de matériel informatique

Les achats de matériel sont pour l'essentiel des matériels informatiques. Le secteur se caractérise par la dispersion des achats en dehors de DELL qui représente 2,5 M€ d'achat en dehors de tout support juridique national.

Tableau 8. Fournisseurs de matériel informatique (€)

Travail			Santé		
Fournisseur	Montant	%	Fournisseur	Montant	%
Fournisseur dont le chiffre d'affaires est inférieur à 100 K€	2 672 603	44%	Fournisseur dont le chiffre d'affaires est inférieur à 100 K€	4 863 754	60%
DELL	1 661 513	28%	DELL	2 475 828	30%
UGAP	789 639	13%	SOLICIA	217 401	3%
AGEI	240 650	4%	UGAP	202 074	2%
INMAC	165 063	3%	PREDATA	131 934	2%
DYADEM	151 334	2,5%	INMAC	128 388	2%
SCC	118 948	2%	TSB	119 880	1%
TOP INFO	118 497	2%			
COMPUTACENTER	101 253	1%			
Sous total	1 685 384	28%		799 677	10%
Total	6.019.499	100%		8 139 259	100%

La DAGPB a indiqué que l'administration centrale achète depuis 1999 tous les micro-ordinateurs à l'UGAP. La solution de l'UGAP a été retenue parce qu'elle économise d'importantes ressources humaines, la gestion d'un marché de matériels micro-informatiques étant très lourde. Cependant, Dell est un des fournisseurs importants de l'UGAP, ce qui explique que le ministère reçoit encore des matériels de ce constructeur.

Avant cette date, DELL était cotitulaire (avec HP) d'un marché multiattributaire pour les PC de l'administration centrale. A l'occasion de chaque commande, HP et DELL étaient mis en concurrence et le mieux disant obtenait la commande. A l'époque, il avait été négocié avec HP et DELL, sous une forme qui n'a pu être précisée, la possibilité que les services déconcentrés puissent obtenir les mêmes tarifs que ceux de l'administration centrale.

Comme tout grand compte, le ministère disposait chez DELL d'un numéro de référence qui permet de bénéficier des tarifs préférentiels "gouvernement" comme toute autre administration étatique ou territoriale, mais ni plus ni moins (selon les produits, il s'agit d'une réduction d'environ 10 à 15 % sur les tarifs publics).

Lors d'un groupe de coordination des systèmes d'information (GCSI) de 2001 (à cette date, le marché avec DELL n'existait plus), la sous direction compétente de la DAGPB a communiqué ce numéro de référence aux services déconcentrés pour qu'ils puissent en bénéficier, tout en leur rappelant qu'il n'existe plus de marché public avec DELL et qu'ils doivent obligatoirement mettre en concurrence ou passer par l'UGAP.

Il est extrêmement ambigu à la fois de rappeler l'obligation de mise en concurrence et de faire part de ce numéro de client. La mission a sur place constaté que des services contrôlés admettaient ne pas mettre en concurrence DELL en arguant de l'existence d'un accord national.

2.1.10 Travaux d'impression

Deux fournisseurs importants sont l'imprimerie nationale et Berger Levrault respectivement pour 340 K€ et 170 K€. Pour le reste, les fournisseurs sont très dispersés.

2.2 Les postes où apparaît un fournisseur dominant

Sur six comptes, les fournisseurs sont très concentrés et ne laissent sans doute que peu, voire pas de marges de négociation à leurs représentants locaux.

2.2.1. Télécommunications

L'opérateur historique a été peu remis en concurrence par les services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales alors que les tarifs constatés dans les sites qui l'ont fait sont nettement moindres. Le montant total de son compte est de 4,3 M€ (France Télécom, Orange et Wanadoo). Sur la base des données recueillies en Poitou-Charentes on peut estimer que l'économie possible est de 35 % de la consommation, celle-ci représentant 60 % de la facture totale, soit 0,9 M€.

2.2.2 Eau et énergie

Les fournisseurs sont, à hauteur de 60 % EDF, 8 % GDF, et 20 % des collectivités publiques. Dégager une marge d'économie suppose une remise en concurrence qui pourrait porter sur les prix mais aussi sur les conditions de paiement car le traitement d'une multiplicité de factures a également un coût élevé.

2.2.3 Véhicules

Les achats se répartissent comme suit entre les divers fournisseurs. L'optimisation passe sans doute par la détermination d'une gamme assez réduite de véhicules et un marché national ou un recours systématique à l'UGAP.

Tableau 9. Fournisseurs de véhicules (€)

	Santé		Travail	
UGAP	808 581	35%	618 914	34%
Concessionnaires RENAULT	492 362	21%	449 823	25%
Concessionnaires PEUGEOT CITROEN	252 653	11%	245 625	14%
Autres	742 853	32%	482 568	27%
Total	2 296 450		1 796 930	

2.2.4 Carburants et lubrifiants

La répartition par fournisseur fait apparaître la part très majoritaire de TOTAL devant SHELL. Les achats dans des hypermarchés sont très limités. Le montant national des achats à TOTAL et à SHELL est très largement au dessus du seuil des appels d'offres. Une mise en concurrence nationale devrait être organisée, éventuellement allotie par région.

Tableau 10. Fournisseurs de carburant (€)

Travail			Santé		
Fournisseur	Montant	%	Fournisseur	Montant	%
TOTAL	395 177	57%	TOTAL	1 051 631	62%
AUTRES	113 047	16%	SHELL	250 774	15%
SHELL	65 458	9%	ESSO	148 143	9%
SEDOC	49 711	7%	AUTRES	84 447	5%
HYPER	46 174	7%	HYPER	69 796	4%
BP	13 425	2%	COLL PUB	59 200	4%
ESSO	12 167	2%	IND	14 656	1%
			BP	6 021	0%
Total général	695 159			1 684 668	

2.2.5 Frais de correspondance

La Poste représente 6 M€ sur un total de 6,4 M€. Les mesures d'optimisation au-delà de la maîtrise locale de la consommation ne peuvent être traitées qu'au plan national.

Au total l'examen de ces données conduit à relever plusieurs pistes d'amélioration :

- Modifier les règles de gestion de NDL pour assurer l'unicité du numéro fournisseur.
- Simplifier les modalités de paiement des frais de déplacement (recommandation de niveau interministériel).
- Réexaminer la situation immobilière des sept services qui représentent la moitié de la dépense
- Négocier au plan national des tarifs pour les abonnements multiples à des revues
- Définir une gamme de véhicules et l'acquérir auprès de l'UGAP
- Donner des instructions claires aux services déconcentrés en matière de matériel informatique pour mettre en concurrence ou acquérir par le canal de l'UGAP
- Passer un appel d'offres national pour la fourniture d'électricité
- Regrouper la facturation EDF

- Organiser un appel d'offres pour la fourniture de carburants
- Négocier au plan national sans doute interministériel des conditions tarifaires auprès de la Poste

La mission n'a repris dans son rapport de synthèse que celles que ses investigations sur place lui permettaient de valider, les autres devraient faire l'objet d'une analyse complémentaire.

ANNEXE N° 8 :
Exploitation fichiers tiers secteur travail.

La mission a analysé les résultats d'une requête INDIA (données provenant de NDL) fournie par la DAGEMO et donnant par tiers les montants de paiement par paragraphe pendant l'année 2004. Elle a aussi exploité les résultats d'une requête donnant des informations sur les tiers figurant dans NDL.

L'objectif est de connaître par nature de dépenses le nombre de fournisseurs et les montants qui leur sont payés pendant l'année. Ces données peuvent constituer un indicateur du niveau de mise en concurrence pertinent. Ainsi pour les dépenses qui font apparaître un nombre limité de fournisseurs on peut supposer qu'une mise en concurrence nationale serait souhaitable.

1. La nomenclature d'exécution par paragraphe ne remplace pas une nomenclature par familles de produit et de prestations compte tenu d'un fichier des tiers comportant de nombreux doublons

Les deux fichiers fournis par la DAGEMO correspondent à un montant total de dépenses de 95,9 M€. La mission a procédé à un regroupement analytique des paragraphes d'exécution budgétaire.

1.1 La nomenclature d'exécution donne une idée de la répartition par type de dépense

Cette répartition donne des indications sur la nature des dépenses mais elle comporte des paragraphes hétérogènes comme « autres services » et des paragraphes qui sont difficilement analysables en terme d'achat (ainsi le même paragraphe contient les frais de déplacement des stagiaires et ceux des formateurs).

Le champ de la présente analyse comporte l'INTEFP alors que les dépenses correspondantes sont dans le secteur santé incluses dans le budget propre de l'Ecole Nationale de Santé Publique (ENSP) ce qui explique qu'il est supérieur au périmètre retenu dans le rapport de synthèse. Il comporte aussi les dépenses de fonctionnement financées par des remboursements du FSE ce qui explique l'écart par rapport aux crédits inscrits en loi de finances.

1.2 Très détaillée, cette nomenclature ne remplace pourtant pas une nomenclature des achats.

La nomenclature d'exécution est détaillée, notamment car elle vient suppléer l'absence d'une comptabilité analytique. Il faut donc combiner sur une seule nomenclature plusieurs axes analytiques ; ainsi par exemple les dépenses venant en contrepartie du FSE sont identifiées et ventilées par nature de dépenses. Cela conduit de ce fait à des paragraphes non utilisés ou pour un faible montant. Cela rend aussi plus difficile l'utilisation des données dans une optique d'analyse (et donc d'optimisation) des achats.

On note que 24 % des paragraphes ne sont pas utilisés, et que 9 % sont utilisés pour un montant inférieur à 10.000 €.

Tableau 8. Utilisation des paragraphes de la nomenclature d'exécution

Montant des paiement sur le paragraphe	Nombre de paragraphes	%	Montant payé (K€)	%
0	41	24%	0	
0-10000	16	9%	69	0,07%
10000-100000	42	25%	1700	1,80%
100000-1000000	44	26%	17312	18%
1 M – 10 M	27	16%	57134	60%
>10 M	1	0,6%	19692	21%
Total	171		95907	

1.3 Le fichier des tiers comporte de nombreux doublons

Le fichier fourni comporte 20.344 enregistrements. Pour chaque tiers sont connues les données qui l'identifient, notamment le numéro et la domiciliation bancaire. Les tiers pour lesquels le numéro de compte bancaire est identique alors que le numéro de tiers est différent : sont 3.899 soit 19%. Ces 3.899 tiers correspondent à 1.190 comptes bancaires différents. Il y a donc en moyenne 3,3 numéros de tiers pour un compte bancaire.

Tableau 9. Données sur les doublons

	Santé	Travail
Nombre enregistrements fichier tiers	56 351	20 344
Doublons (même compte bancaire)	10 079	3 899
%	18%	19%
Nombre numéros de compte	4132	1190
Nombre comptes par tiers	2,4	3,3

Un nombre important de ces doublons peut être dû au fait que le numéro de tiers issu de la requête INDIA est incomplet. En effet, dans les données analysées tous les numéros n'ont pas le même nombre de caractères.

La mission a fait une analyse particulière pour le groupe France Télécom (soit France Télécom, Orange et Transpac) et a établi l'existence de 546 comptes tiers pour ce fournisseur.

En l'état des fichiers, l'utilisation du système d'information interministériel comme appui de l'analyse des achats n'est pas aisée. Par exemple, analyser les achats à France Télécom suppose de reprendre les données afférentes au 546 numéros fournisseurs différents sous lesquels le groupe est référencé. On ne peut donc que recommander une remise en ordre de ce fichier. Par ailleurs ces doublons montrent l'absence d'une politique d'optimisation des procédures de paiement destinée à réduire le nombre de factures à traiter.

2. A l'exception de certains postes où émergent des fournisseurs nationaux il est fait appel à de nombreux fournisseurs pour des montants moyens de prestations faibles.

2.1 De nombreux postes où la fragmentation est forte

Les données ci-dessous découlent de l'exploitation des données INDIA obtenues. Elles regroupent le montant total du compte, le montant maximal des achats à un tiers dans l'année et le montant moyen de ces achats.

Tableau 10. Données comparatives relatives au niveau de fragmentation (€)

Intitulé	Travail			Santé		
	Montant total du compte	Mont maximal tiers	Montant moyen des tiers	Montant total du compte	Mont maximal tiers	Montant moyen des tiers
Déplacements temporaires indemnités journalières	1 440 902	3 410	289	2 101 551	9 209	283
Immobilier	25 603 877	2 364 689	57 408	24 182 442	1 756 857	42 725
Nettoyage des locaux par fournisseurs	3 786 467	146 459	10 097	4 659 688	126 758	12 041
Entretien immobilier par fournisseur	894 511	112 567	1 343	3 537 823	142 207	4 016
Entretien véhicules	634 478	19 062	1 007	2 739 578	89 149	8 352
Agencement installation	1 964 663	75 433	7 705	2 713 982	105 069	6 072
Mobilier	2 584 875	81 264	5 619	8 411 315	117 220	3 743
Travaux impression	1 159 297	63 819	3 042	1 915 757	50 137	2 582
Fournitures	5 627 555	67 364	1 793	7 243 179	74 318	1 635
Reprographie	2 622 956	51 627	5 934	ND	ND	ND
Prestations de services	13 241 080	386 807	5 301	5 887 958	565 414	3 030

2.1.1 Les frais de déplacement

Au sein des tiers, figurent non seulement les fournisseurs mais aussi les agents qui se voient rembourser des frais de déplacement. Les dépenses à ce titre représentent 7,2 M€ soit 7,5 % du total. Ce chiffre et ce pourcentage ne sont pas directement comparables à ceux du ministère de la santé du fait de la présence de l'INTEFP car les modalités de répartition des prises en charge des frais de déplacement des stagiaires ne sont pas forcément identiques entre les secteurs. Hors INTEFP les frais sont de 4,2 M€ et représentent 4,4 % des dépenses.

Sur ce paragraphe, la logique d'achat est celle de l'appel à un prestataire pour le paiement direct des frais de voyage et de nuitée en cherchant à bénéficier à la fois d'un service et d'un effet de globalisation. L'INTEFP fait pour cela appel à Protravel qui a bénéficié d'une dépense de 1,7 M€ sur 3,0 M€ de frais de déplacement des personnels enseignants et enseignés. La mission n'a pas audité le support juridique correspondant.

L'exploitation du fichier montre la part importante des petits remboursements. Pourtant les données analysées correspondent au montant remboursé dans l'année et non au montant de chaque remboursement.

Un grand nombre de remboursements correspond à la prise en charge d'un ou deux repas dans l'année. 14 % des enregistrements correspondent au coût d'un repas ou à une somme inférieure pour 0,7 % des dépenses.

Tableau 11. Travail répartition par tranche des déplacements temporaires indemnités journalières

Limite inférieure	Limite supérieure	Nombre Enregistrements	%	Montant du paiement par paragraphe (K€)	%
7,62	15,26	704	14%	11	0,7%
15,26	30,51	445	9%	13	0,9%
30,51	50,00	303	6%	14	0,9%
50,00	100,00	653	13%	49	3,4%
100,00	500,00	1.884	38%	487	34%
500,00	3.410,34	1004	20%	867	60%
	Totaux :	4.993	100,00	1.441	100,00

Note : Remboursement d'un repas 15,25 €

2.1.2 Les loyers et charges locatives

Treize services déconcentrés représentent 51 % de la dépense et quatre 28 %. Il serait sans doute opportun de revoir en priorité leur situation.

Tableau 12. Stratification des dépenses de loyers et charge locatives

Limite inférieure	Limite supérieure	Nombre enregistrements	%	Montant du paiement (K€)	%
457,50	500.000	94	88%	12.652	49%
500.000	900.000	9	8%	5.780	23%
900.000	3.855.431	4	4%	7.173	28%

Tableau 13. Travail Immobilier services déconcentrés représentant la moitié de la dépenses

Code service	Montant du paiement par paragraphe (€)
77075	3 855 431
77092	1 275 137
77094	1 046 768
77093	995 178
56069	777 784
10069	765 410
56075	747 093
56059	645 165
77078	635 089
56013	573 067
77033	559 215
77067	557 393
56031	519 808

2.1.3 Des comptes fragmentés généralement liés à l'implantation locale n'appellent pas d'observation notable

Sur les postes retracés au tableau ci-dessous, les achats sont généralement de faible ampleur et globalement fragmentés. Si le montant est, au total, non négligeable, il est, sauf exception faible pour chaque service.

Tableau 14. Poids des charges connexes à l'immobilier ou assimilées (€)

art	Par	Intitulé	Montant
11	35	Nettoyage des locaux	3 481 803
60	35	Nettoyage des locaux	304 665
11	41	Entretien immobilier	2 475 592
60	33	Entretien immobilier	272 183
11	47	Maintenance des locaux domaniaux (dont menues réparations)	271 707
11	94	Entretien et fonctionnement des véhicules et cycles	622 329
60	43	Entretien des matériels de transport	12 149
11	44	Agencements, installations	1 691 325
60	32	Agencements, installations (y compris aménagement et câblage de locaux)	273 338
		Total	9 405 090

A l'examen des données on peut remarquer les points suivants :

- En matière de nettoyage, trois services ont une facture qui dépasse 100.000€.

Tableau 15. Montant des prestations de nettoyage par service déconcentré

Limite inférieure	Limite supérieure	Nombre enregistrements	%	Montant du paiement (K€)	%
26,91	10.000	23	20%	99	3%
10.000	50.000	70	35%	1.871	49%
50.000	100.000	19	17%	1.236	33%
100.000	305.000	3	3%	581	15%
	Totaux :	115	100%		100%

- On pourrait envisager le réexamen des dépenses d'entretien immobilier du service 10069 dont le montant des dépenses est de 272 K€ (le montant suivant est de 37 K€) si cette dépense était récurrente.

2.1.4 Achats de mobiliers et matériels

Ces achats sont globalement fractionnés et aucun fournisseur important n'apparaît. Le montant maximal est de 81 K€ et le montant moyen de 6K€.

2.1.5 Fournitures

Les achats de fournitures apparaissent particulièrement fragmentés dans le secteur travail, puisque hors imprimerie nationale les cinq fournisseurs repérés ayant un chiffre d'affaires supérieur à 100 K€ représentent 8% des dépenses totales des services.

Tableau 16. Achats de fournitures principaux fournisseurs (€)

Santé			Travail		
Fournisseur	Montant	%	Fournisseur	Montant	%
Total fournitures	7 243 179		Total fournitures	5 627 555	
Imprimerie nationale	105 802		Imprimerie nationale	1 133 744	
Fournitures hors imprimerie nationale	7 137 377	100%	Fournitures hors imprimerie nationale	4 493 810	100%
Guilbert	439 552	6%		446 219	6%
Fiducial	273 530	4%		116 295	2%
Axelium	239 874	3%			
Acipa	208 584	3%			
Lyreco	178 551	3%			
Rover	117 073	2%			
			Navarre	152 795	2%
			NCR	187 477	3%
			Plein ciel	111 554	2%
Sous total	1 457 164	20%		562 514	8%

Note : A l'examen des données il semble que les pratiques d'imputation des fournitures sont différentes entre les deux secteurs notamment s'agissant des consommables informatiques et des achats à l'imprimerie nationale

2.1.6 Reprographie

Cette donnée n'est pas suivie par le secteur santé-social que n'identifie pas ces dépenses au sein de la nomenclature. On notera l'éparpillement des fournisseurs et l'intervention de la location ou location vente qui obscurcit la connaissance du fournisseur réel.

Tableau 17. Fournisseurs de matériel reprographie (€)

	Montant	%
AUTRES	909 559	35%
BNP LEASE	356 932	14%
CANON	345 742	13%
GE CAPITAL	202 727	8%
GESTETNER	136 858	5%
KONICA MINOLTA	53 703	2%
LXX BAIL	140 881	5%
OCE	114 996	4%
RICOH	260 595	10%
XEROX	100 963	4%
Total	2 622 956	100%

2.1.7 Achats de matériel informatique

La mission a repéré huit fournisseurs qui ont eu en 2004 un chiffre d'affaires supérieur à 100 K€. Toutefois DELL représente 18 % des achats pour un montant de 1,7 M€ et l'UGAP 8 % pour un montant de 0,8 M€. les six autres fournisseurs représentent 10 % du marché.

Tableau 18. Fournisseurs de matériel informatique (€)

Travail			Santé		
Fournisseur	Montant	%	Fournisseur	Montant	%
Fournisseur dont le chiffre d'affaires est inférieur à 100 K€	2 672 603	44%	Fournisseur dont le chiffre d'affaires est inférieur à 100 K€	4 863 754	60%
DELL	1 661 513	28%	DELL	2 475 828	30%
UGAP	789 639	13%	SOLICIA	217 401	3%
AGEI	240 650	4%	UGAP	202 074	2%
INMAC	165 063	3%	PREDATA	131 934	2%
DYADEM	151 334	2,5%	INMAC	128 388	2%
SCC	118 948	2%	TSB	119 880	1%
TOP INFO	118 497	2%			
COMPUTACENTER	101 253	1%			
Sous total	1 685 384	28%		799 677	10%
Total	6.019.499	100%		8 139 259	100%

2.1.8 Travaux d'impression

L'imprimerie nationale ne figure pas dans ce poste, au contraire du secteur santé-social. Il s'agit d'une multitude de petits fournisseurs : le montant annuel moyen est de 3.042€, le montant maximal est de 63.819€.

2.1.9 Prestations de service

Le regroupement de toutes les prestations conduit à un poste d'un montant important de 13,2 M€. Là aussi les prestations apparaissent extrêmement fractionnées puisque le montant moyen annuel par fournisseur est de 5 K€ et le montant maximal de 387 K€. L'examen de la répartition par tranche montre que dans le cadre du CMP 2004 l'essentiel des prestations peuvent être acquises sous la forme d'une procédure adaptée. L'enjeu est sans doute de réduire le nombre de fournisseurs et d'assurer la mise en concurrence.

Tableau 19. Stratification des prestations de service

Limite inférieure	Limite supérieure	Nombre enregistrements	%	Montant du paiement (K€)	%
0	10.000	2.214	89%	3.561	27%
10.000	90.000	269	11%	7.338	55%
90.000	150.000	9	0,4%	1.006	8%
150.000	389.000	6	0,2%	1.336	10%
Totaux :					

2.2 Les postes où apparaît un fournisseur dominant

Sur cinq comptes un fournisseur dominant apparaît.

Tableau 20. Poids des postes où apparaît un fournisseur dominant (€)

Frais de correspondance	5 700.000
Télécommunications	3.900.000
Carburants, lubrifiants	700.000
Energie eau chauffage	2 400.000
Achat et locations véhicules	1.900.000
Total des postes à fournisseurs dominants	14.600.000

2.2.1 Télécommunications

Sur 3,9 M€ de dépenses de télécommunication, France télécom représente 2,9 M€ soit 75 %.

2.2.2 Carburants et lubrifiants

TOTAL est le fournisseur dominant avec 57 % de la dépense. Le montant d'achat du seul ministère du travail demeure réduit de sorte qu'un regroupement avec d'autres administrations accroîtrait son pouvoir d'acheteur

Tableau 21. Répartition des dépenses de carburant par fournisseurs (€)

Travail			Santé		
Fournisseur	Montant	%	Fournisseur	Montant	%
TOTAL	395 177	57%	TOTAL	1 051 631	62%
AUTRES	113 047	16%	SHELL	250 774	15%
SHELL	65 458	9%	ESSO	148 143	9%
SEDOC	49 711	7%	AUTRES	84 447	5%
HYPER	46 174	7%	HYPER	69 796	4%
BP	13 425	2%	COLL PUB	59 200	4%
ESSO	12 167	2%	IND	14 656	1%
			BP	6 021	0%
Total général	695 159			1 684 668	

2.2.3 Frais de correspondance

Sur 5,7 M€, la Poste représente 5,4 M€.

2.2.4 Eau énergie

Sur 2,4 M€ de dépenses EDF et GDF représentent 1,9 M€.

2.2.5 Achats Véhicules

Les achats se répartissent comme suit entre les divers fournisseurs. L'optimisation passe sans doute par la détermination d'une gamme assez réduite de véhicules et un marché national ou un recours systématique à l'UGAP.

Tableau 22. Répartition des achats de véhicules entre fournisseurs.

Fournisseur	Santé		Travail	
	Montant	%	Montant	%
UGAP	808 581	35%	618 914	34%
Concessionnaires RENAULT	492 362	21%	449 823	25%
Concessionnaires PEUGEOT CITROEN	252 653	11%	245 625	14%
Autres	742 853	32%	482 568	27%
Total	2 296 450		1 796 930	

Au total l'examen de ces données conduit à relever plusieurs pistes d'amélioration :

- Modifier les règles de gestion de NDL pour assurer l'unicité du numéro fournisseur
- Remettre en concurrence les fournisseurs sur les trois sites où les prestations de nettoyage dépassent 100.000 €

- Faire un appel d'offre national pour les prestations d'électricité comprenant des modalités de simplification de la facturation
- Remettre en concurrence les fournisseurs de carburant

La mission n'a repris dans son rapport de synthèse que celles que ses investigations sur place lui permettaient de valider, les autres devraient faire l'objet d'une analyse complémentaire.

ANNEXE N° 9 :
Formation.

1. Les deux secteurs ont organisé de manière comparable leurs réseaux de formation.

Dans les deux secteurs, l'organisation des réseaux de formation repose sur :

- un bureau ministériel chargé du pilotage stratégique du dispositif ;
- une école située en province, ayant le statut d'établissement public (ENSP) ou devant l'acquérir dans un avenir proche (INTEFP) ;
- une cellule régionale chargée d'élaborer un plan de formation commun à l'ensemble des services de la région et de mettre en œuvre l'offre de formation destinée aux agents ;
- des correspondants locaux qui, au sein des directions départementales, ont pour tâche de faire remonter les besoins à la cellule régionale, de diffuser les offres de formation et d'assister aux réunions organisées par la cellule formation de la préfecture.

Dans la plupart des cas, les fonctions de correspondant local sont assurées par l'agent en charge des ressources humaines. Dans les plus petits services (ex. DDTEFP de l'Ardèche), le correspondant local est extérieur au service d'administration générale et exerce ces missions pour une part très limitée de son temps de travail (0,05 ETP).

Dans les deux secteurs, les crédits de formation des services déconcentrés sont gérés au niveau régional.

Les correspondants régionaux rencontrés souhaiteraient être davantage associés à la définition des priorités nationales qu'ils sont chargés de mettre en œuvre. Les rencontres périodiques de chargés régionaux de la formation organisées par les bureaux de la formation ne permettent pas, selon eux, de réels échanges. Ils soulignent parfois le poids des actions nationales dans le budget qui leur est alloué et, en conséquence, leur faible marge de manœuvre.

2. L'analyse des besoins se limite en général à l'addition des demandes.

L'élaboration des plans de formation par les directions régionales repose sur le recueil des besoins dans les services et sur les priorités nationales définies par l'administration centrale. Le recueil des besoins se fait depuis cette année au cours des entretiens d'évaluation dans certains services. Cette procédure a vocation à se généraliser.

Le travail d'analyse à réaliser en fonction des priorités régionales, des évolutions anticipées notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences n'est pas effectué. La validation du plan de formation régionale par les CTRI paraît assez formelle. Dès lors, on ne peut parler dans les régions visitées de plan régionaux de formation mais plutôt de catalogues de sessions, plus ou moins riches et adaptés à la demande recensée.

3. L'offre est mal coordonnée et inégalement connue des agents.

Les catalogues ou les offres arrivent dans les services à des rythmes et selon des délais très divers, selon qu'ils proviennent de l'école de formation, de la région (avec souvent une dissociation entre l'information sur la nature des sessions, puis celle sur les plannings prévisionnels) ou du niveau interministériel local.

Le correspondant local de formation, informé de la tenue prochaine d'une session, est en général chargé de transmettre l'information aux agents de son service. Cette fonction est très diversement remplie, en fonction du temps disponible de ces agents, et de sa présence ou non dans le service. Il est à noter que dans les services départementaux contrôlés le temps déclaré pour cette fonction est souvent très limité.

4. La gestion administrative est perfectible

La cellule régionale de formation et les correspondants locaux ne sont pas toujours en mesure de savoir si les personnes inscrites aux formations les ont effectivement suivies. Les attestations de participation à des stages ne sont pas délivrées systématiquement. Au surplus, elles ne distinguent pas les participations complètes et les participations partielles.

Par ailleurs, la mission a confronté à plusieurs reprises les informations contenues dans la badgeuse avec celles figurant aux dossiers des agents. Dans certains cas, l'agent est noté en formation dans la badgeuse mais il n'existe aucune attestation de stage dans son dossier. Dans d'autres cas, au contraire, l'agent dispose d'une attestation de stage mais est noté présent dans la badgeuse.

Enfin, les correspondants régionaux ne disposent pas systématiquement de retours sur l'utilité et la qualité de la formation dispensée permettant d'adapter l'offre des sessions suivantes.

Ces difficultés découlent d'une formalisation insuffisante des modalités de circulation de l'information entre les différents échelons, mais également de l'absence de système d'information partagé. A ce jour, les logiciels de formations existants dans chaque secteur ne sont ni interfacés avec SYNERGIE RH, ni disponibles au niveau départemental.

5. Les outils de suivi ne donnent pas une image totalement fiable des formations suivies

Les informations sur les données individuelles sont transmises par le niveau régional soit figurent sur des feuilles Excel élaborées par les correspondants locaux. Les deux sources d'informations ne sont pas nécessairement concordantes.

En effet, la cellule régionale n'a pas toujours une connaissance exhaustive des formations suivies, en particulier des formations organisées localement par la préfecture ou par le service lui-même, sur les crédits d'action sociale (hygiène et sécurité).

En conséquence, les statistiques annuelles élaborées par la cellule régionale ne donnent pas une image parfaitement fidèle de toutes les formations suivies. Au surplus, les statistiques que l'outil informatique peut obtenir ont un caractère purement quantitatif (nombre de formations, nombre de jours de formation...). Ces données sont intéressantes mais devraient être complétées par des indicateurs qualitatifs ou permettant de détecter les agents ne bénéficiant jamais ou rarement de formations.

L'ensemble de ces informations serait utile pour alimenter les bilans sociaux présentés aux instances paritaires de concertation.

ANNEXE N° 10 :
Validations des services antérieurs.

La validation de services est le processus qui permet la prise en compte pour la retraite, moyennant le versement de retenues rétroactives, de certains services accomplis par un fonctionnaire avant sa titularisation. Chaque année validée permet d'accroître le montant de la retraite servie par les pensions civiles de l'Etat.

1. La procédure en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005.

La procédure de traitement des validations de services auxiliaires dans les ministères sociaux est déconcentrée au niveau départemental depuis 1976. Cette déconcentration avait pour but à l'origine d'accélérer le processus de validation. Le schéma d'organisation de cette déconcentration a été remis en cause dans la circulaire DAGEMO/DAGPB/n° 2004-115 du 12 mars 2004, au motif qu'après plusieurs années de pratique, « *la dispersion des dossiers sur l'ensemble des directions, et en particulier sur de petites directions* » et « *la méconnaissance des intérêts en cause* » dans ces services n'ont pas permis de réduire suffisamment les stocks de dossiers en cours.

Un nouveau schéma d'organisation a été instauré par la circulaire du 12 mars 2004, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005.

Au service gestionnaire de l'agent (direction départementale ou régionale) reviennent les tâches suivantes :

- constitution initiale des dossiers (collecte notamment des certificats d'exercice obtenus par l'agent auprès de ses anciens employeurs) ;
- enregistrement de la demande sur SYNERGIE RH ;
- mise en place du précompte sur traitement (lorsque l'agent sollicite cette possibilité pour se libérer du paiement des retenues rétroactives dues au titre de la validation de services) ;
- classement du dossier de validation dans le dossier administratif de l'agent.

Au niveau régional des correspondants validation de services (1 à 2 par région) ont été désignés et sont chargés :

- d'étudier le dossier, d'effectuer la demande d'états authentiques ;
- d'envoyer le dossier complet en administration centrale dans l'attente d'une pré-décision de cette dernière ;
- une fois cette pré-décision acquise, de solliciter l'approbation ou non de l'agent sur la pré-décision et en cas d'approbation de renvoyer au service gestionnaire la demande de mise en place du précompte ;
- d'effectuer des demandes de récupération de cotisations de sécurité sociale, de solliciter l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC).

2. Les observations de la mission.

L'ensemble du processus est complexe et fait intervenir tous les échelons géographiques de l'organisation administrative. Il nécessiterait un audit approfondi (cf. recommandation du rapport).

En effet la constitution et l’instruction des dossiers sont effectuées en services déconcentrés mais la « pré-décision » demeure prise par l’administration centrale. Cette pré-décision est considérée comme une manière de sécuriser la procédure. Elle requiert une nouvelle étude du dossier afin de trancher sur la nature validable ou non des services dont l’agent fait état.

En pratique, la constitution des dossiers suppose la connaissance des carrières antérieures, ce qui est effectivement plus facile pour un gestionnaire de proximité. Elle suppose aussi l’obtention des certificats correspondants auprès d’organismes extérieurs qui sont en nombre restreint, et dont les délais de réponse sont souvent longs. Sur ce point, la proximité de l’agent n’est pas un facteur d’efficacité. On pourrait en particulier s’interroger sur la possibilité de traiter de façon centralisée avec ces organismes, notamment avec l’IRCANTEC, ou négocier un accès direct des services aux données informatisées de cette institution afin d’optimiser les délais de réponse.

La déconcentration comme la régionalisation ont été réalisées sans fournir aux services déconcentrés un outil de gestion permettant de produire les courriers, de suivre les relances et de disposer de données de suivi et de calcul.

Enfin, la formation aux nouvelles règles applicables à la suite des modifications introduites par la loi portant réforme des retraites prévue au second semestre 2004 n’a pas été assurée. La circulaire DAGPB/SRH1E/2004/439 du 13 septembre 2004 a annoncé le report des formations en question au 1^{er} semestre 2005, afin de disposer de tous les éclairages nécessaires et des support de formation adéquats. La mission n’a pas rencontré d’agents ayant indiqué avoir bénéficié de cette formation lors de ses investigations à la fin du 1^{er} semestre 2005. Le bureau compétent en administration centrale (DAGPB, bureau des retraites, des pensions et des accidents du travail) a indiqué ne pas avoir pu organiser une telle formation en 2005, dans l’attente d’éléments plus précis sur l’application de la dernière réforme du code des pensions, qui a modifié tant l’étendue des services validables que certaines modalités de calcul. Faisant état de l’absence d’indications précises du ministère de la Fonction publique sur le traitement concret des dossiers de validation, la DAGPB a signalé à la mission l’élaboration en cours d’une application de calcul de retenues rétroactives à l’attention des services déconcentrés ainsi que d’un support de formation définissant les différentes procédures issues de la réforme des retraites.

3. Les données

Les données recueillies par la mission dans les régions contrôlées quant au stock de dossiers de validation et à leurs délais de traitement montrent que la situation d’ensemble reste insatisfaisante.

Tableau 23. Validation de services, stock de dossiers à la fin du 1^{er} semestre 2005.

Services	Secteur travail Rhône Alpes	Secteur santé-social Rhône Alpes	Secteur travail Alsace – régionalisation non achevée	Secteur santé-social Alsace	Secteur santé-social Poitou-Charentes
Nombre de dossiers en cours	99	90	21	16	42

Source : Données recueillies dans les services contrôlés.

Tableau 24. Région Poitou-Charentes, secteur santé-social - historique des dossiers de validation de services.

	Nombre de dossiers	% du nombre de dossiers.
Déposés de puis plus de 10 ans	7	17%
Déposés de puis plus de 5 ans	14	33%
Déposés depuis plus d'un an	11	26%
Déposés depuis moins d'un an	10	24%
Total	42	100%

Source : DRASS Poitou-Charentes.

Tableau 25. Région Alsace, secteur santé-social - stock de dossiers de validation de services.

	Nombre de dossiers	% du nombre de dossiers
Date de dépôt du dossier supérieure à 10 ans.	3	19%
Date de dépôt du dossier comprise entre 5 et 10 ans.	5	31%
Date de dépôt du dossier comprise entre 1 et 5 ans.	3	19%
Date de dépôt du dossier inférieure à 1 an.	5	31%
Total nombre de dossiers	16	100%

Source : DRASS Alsace.

Tableau 26. DRTEFP Alsace - historique des dossiers de validation de services en cours à la fin du 1^{er} semestre 2005 pour la seule DR

	Nombre de dossiers en cours	%
Date de dépôt du dossier supérieure à 10 ans	5	50%
Date de dépôt du dossier comprise entre 5 et 10 ans	4	40%
Date de dépôt du dossier inférieure à 1 an	1	10%

Source : DRTEFP Alsace. Nota : la régionalisation du traitement des dossiers n'était pas mise en place à la date des investigations.

ANNEXE N° 11 :
Plans d'action OPACHE

1. Le programme d'action OPACHE secteur santé-social.

A la suite de la mission d'audit des achats menée dans le cadre de l'opération dite OPACHE, sous la direction de la délégation à la modernisation de la gestion de l'Etat, le secteur santé-social a défini un plan d'action 2005-2007 pour l'optimisation de l'achat.

Le plan vise à répondre à trois objectifs stratégiques: définir la politique d'achat du ministère, « acheter mieux et moins cher » et responsabiliser les gestionnaires sur leurs achats. Il fixe trois objectifs opérationnels à atteindre : la simplification des processus et la diminution des délais et coûts de gestion ; la mise en place d'un dispositif de connaissance et de pilotage des achats ; l'objectif de réduction des coûts de 5 % à volume d'achat constant en 2005.

Il est soumis à quatre attentes préalables vis à vis de l'interministériel : assurer la connaissance du marché et de l'offre des fournisseurs, promouvoir la dimension économique de l'achat: suivi de la performance de nos achats, professionnaliser la fonction d'acheteur, assumer la fonction d'acheteur pour les segments communs pertinents.

Pour chacun des trois axes, le plan comporte des actions précises résumées au tableau ci-dessous.

Tableau 27. Contenu du plan d'action OPACHE du pôle santé-social

Axe	Objectif	Action
1. Développer notre savoir-faire achat	Asseoir notre capacité de pilotage de la fonction achat	Consolider l'acquisition de la méthode de cartographie des achats et la reproduire régulièrement, notamment par gestionnaire.
		Mettre en place des outils de suivi.
	Professionnaliser le métier d'acheteur	Se doter du nombre nécessaire d'acheteurs publics.
		Former aux compétences économiques et techniques et pas seulement juridiques de l'achat public.
	Améliorer la définition et l'expression du besoin.	
Axe 2: Organiser notre fonction et nos processus achat	Identifier la fonction achat dans notre organisation	En administration centrale : réfléchir à la mise en place d'une structure spécifique
		En services déconcentrés : réfléchir à la régionalisation de la fonction achat (En attente des préconisations de l'audit du CIAP sur le programme soutien du ministère (connues mi-décembre)
	Mettre à plat nos processus d'achat pour les simplifier:	Définir le cycle d'achat.
		Evaluer le coût des processus en temps homme.
	Simplifier les processus.	
	Elaborer la « famille d'achats » prévue par l'article 27 du CMP.	
Axe 3: Expérimenter 5 actions pilotes en 2005	3 actions pilotes de marché globalisé (administration centrale et services déconcentrés) :	Marché globalisé de fournitures de bureau (objectif : - 5%).
		Marché globalisé d'achats de PC (objectif : - 10%).
		Marché globalisé d'autocommutateurs.
	2 actions pilotes de simplification des processus:	Expérimenter à l'IGAS des actions de simplification du processus de gestion des frais de déplacements.
Expérimenter l'utilisation d'une carte d'achat dans une région pilote. (conjointement DRASS + DRTEFP)		

Le plan est soumis à quatre conditions de mise en œuvre : une politique de communication active, l'appui d'un consultant, la mise en place d'un « groupe-projet » et d'un comité de pilotage, le besoin de moyens supplémentaires pour suivre le plan d'action (soit 1 ETP et des crédits du fonds pour la réforme de l'Etat

2. Le programme d'action OPACHE dans le secteur travail et emploi

Le ministère du travail a présenté un plan d'action OPACHE qui, au delà des engagements généraux, contient un nombre limité d'engagements pratiques (« une approche progressive et pragmatique »). Les choix d'organisation plus généraux ne sont pas remis en cause, en particulier celui de « réaffirmer la logique de déconcentration et de renforcement du niveau régional retenue par le ministère du travail ».

Le plan fixe deux objectifs généraux : contribuer à la politique générale de maîtrise des coûts de l'Etat et optimiser le service rendu et la mise à disposition des services des moyens nécessaires. Quatre objectifs opérationnels « non quantifiés » sont distingués : se doter, aux niveaux national et régional, de dispositifs de connaissance globale et de pilotage des achats et des dépenses de fonctionnement, diminuer les coûts d'achat, en garantissant un niveau de qualité adapté, maîtriser les consommations, alléger autant que possible les procédures et les charges de gestion.

Les attentes vis-à-vis de l'interministériel exprimées sont d'une part d'améliorer les conditions de fonctionnement et les prix de l'UGAP, d'autre part d'apporter un appui technique aux politiques d'achat engagées dans les ministères, au travers de la mise à disposition :

- de capacités d'expertise, faciles à mobiliser, et réagissant dans des délais brefs.
- d'outils simples et opérationnels (des fiches techniques « segments d'achat » : caractéristiques du marché, référentiels fournisseurs, connaissance de l'offre marketing fournisseurs, spécifications techniques, cahier des clauses techniques particulières types...).
- de formations (achat, cahiers des charges, formalisation des besoins...).

Tableau 28. Plan d'action OPACHE du ministère du travail

<i>Leviers d'action</i>	Actions	Actions de court terme
		Circulaire ministérielle relative aux politiques d'achat du ministère. Elle fixera les conditions de mise en œuvre du plan d'action.
Formaliser et valider les besoins	Utiliser des CCPT types, notamment pour les produits à forte composante technique, en les adaptant s'il y a lieu.	
	Rechercher une standardisation des besoins et développer le recours aux produits génériques, sans remettre en cause la qualité des produits et des prestations.	
	Maîtriser les évolutions techniques, en n'achetant pas ou en différant l'achat de nouveaux produits ne répondant pas à un besoin validé ou dont le surcoût n'est pas justifié.	
Simplifier les procédures et les circuits de gestion	Application de la dématérialisation des marchés Abandon du support papier pour les formalités de publicité et de procédure est prévu pour 2007. Un effort de formation important est programmé pour la préparer, dès avant la fin 2004.	
	Diminution du nombre de marchés, grâce à une rationalisation plus forte des achats. Diminution des actes de gestion comptable, en évitant notamment la multiplication des petites commandes	
	Intégration dans les cahiers des charges de dispositions transférant aux fournisseurs une partie des statistiques de suivi d'exécution du marché.	
		Une simplification des procédures de remboursement des frais de missions (déplacements et nuitées) des inspecteurs de l'IGAS
		Une expérimentation commune de la carte d'achat dans une région (DRASS, DRTEFP, DDASS et DDTEFP).
Globaliser les achats au niveau le plus adapté	Confirmer la centralisation à la DAGEMO des achats des directions, des cabinets ministériels, et des autres structures nationales (CCPRA...)	
	En ce qui concerne les services déconcentrés, privilégier une globalisation des achats au sein de la région.	
	Procéder ponctuellement à une globalisation plus large pour certains segments d'achat, notamment sous la forme de groupements de commandes interrégionaux, interministériels ou associant l'administration centrale et les services déconcentrés.	Groupement de commandes pour les fournitures de bureau.

		Groupement de commandes pour certains matériels informatiques (micro-ordinateurs, imprimantes,) commun aux administrations centrales et aux services déconcentrés de la région Ile de France.
Maîtriser les consommations	Suivi des consommations, au travers de l'examen régulier et collégial des ratios de dépense par agent établi chaque année par la DAGEMO.	
	Diffusion et à exploitation des ratios de consommation standard établis au niveau interministériel.	
	Réexamen de certains postes de dépenses, dans le but de supprimer certains d'entre eux.	Suppression d'une partie des recommandés avec accusés de réception, notamment pour les courriers de convocation adressés aux entreprises dans le cadre des procédures de licenciement de salariés protégés.
Contrôler	Un segment d'achat sera inscrit chaque année au programme de l'IGAS. Celle-ci interviendra pour repérer les bonnes pratiques d'achats des services, recueillir les éléments permettant d'étalonner les prix, et identifier d'éventuelles anomalies.	

ANNEXE N° 12 :
Calcul des objectifs d'économie.

Le tableau ci-dessous donne le mode de calcul des objectifs d'économies sur les achats. Sauf pour les télécommunications le chiffrage est fait sur la base de 5% des montants mandatés en 2004. Pour les télécommunications, l'estimation des économies est de 35 % de la consommation de communication, elle même évaluée à 60% de la facture France Télécom 2004.

Travail			Santé		
Libellé	Mandaté 2004	Economie année pleine	Libellé	Mandaté 2004	Economie année pleine
Nettoyage des locaux	3 481 803	174 090	Nettoyage des locaux	4 659 688	232 984
Matériel et mobilier	2 479 157	123 958	Mobilier	6 269 182	313 459
Reprographie	2 622 956	131 148			
Fournitures bureau	5 508 462	275 423	Fournitures bureau	7 243 179	362 160
Abonnements et documentation	1 333 949	66 697	Abonnement et documentation	1 507 783	75 389
Travaux d'impression	1 025 287	51 264	Travaux d'impression	1 915 757	95 788
Matériel (informatique)	5 782 344	289 117	Matériel informatique et technique	10 281 392	514 070
Télécommunications	5 581 035	600 000	Télécommunications	5 622 008	903 000
Véhicules	1 805 864	90 293	Véhicules	2 296 450	114 822
Carburants et lubrifiants	689 048	34 452	Carburants et lubrifiants	1 684 668	84 233
Total champ mission	84 198 398	1 836 444		103 567 777	2 695 905

ANNEXE N° 13 :
Liste des recommandations.

Recommandation 1. (DAGEMO-DAGPB-CTRI) Mutualiser les fonctions supports des services d'un même secteur partageant les mêmes locaux	22
Recommandation 2. (DGME) Lancer un audit de modernisation sur la gestion des cités administratives.	22
Recommandation 3. (DR) Organiser des rencontres régulières des secrétaires généraux des deux secteurs et des actions de coopération.	22
Recommandation 4. (services déconcentrés, SD) Fixer aux différents services au sein des fonctions support des objectifs concrets, mesurables et connus de tous.	23
Recommandation 5. (SD et CTRI) Poursuivre le travail de rédaction et d'actualisation des fiches de poste, harmoniser autant que possible la présentation au niveau régional, assurer la diffusion de ces fiches.	23
Recommandation 6. (CTRI) Recenser les outils de pilotage et de suivi existants et assurer la diffusion des plus pertinents, à l'intérieur de chaque secteur, voire entre secteurs par l'intermédiaire des deux secrétaires généraux.	23
Recommandation 7. (CTRI) Bâtir sur la base de ces outils un tableau de bord pour l'encadrement des fonctions support.	24
Recommandation 8. (SD) Développer la formalisation des procédures de travail (fiches de procédures) afin de favoriser la polyvalence des agents, et faire évoluer les méthodes de travail.	24
Recommandation 9. (CTRI) Recenser les procédures faisant l'objet d'une formalisation et assurer leur diffusion, à l'intérieur de chaque secteur, voire entre secteurs par l'intermédiaire des deux secrétaires généraux.	24
Recommandation 10. (DAGPB) Revoir les indicateurs des bilans de gestion et les transmettre sous forme papier en s'inspirant du travail fait par la DAGEMO.	24
Recommandation 11. (DAGPB et DAGEMO) Utiliser une nomenclature d'exécution ou d'analyse homogène permettant aux deux secteurs de se comparer plus précisément sur les points jugés utiles.	24
Recommandation 12. (DAGPB et DAGEMO) Mettre en place une nomenclature simple et unifiée des métiers et des missions de la fonction support afin d'effectuer un suivi comparatif des effectifs de cette fonction et de leur répartition. Cette nomenclature devra être cohérente à la fois entre les deux réseaux des ministères sociaux, et si possible interministérielle.	24
Recommandation 13. (MINEFI) Diffuser de manière systématique à l'ensemble des services les ratios de gestion pouvant être tirés de NDL/INDIA (délais d'ordonnancement par exemple) pour leur permettre de se comparer entre eux...	24
Recommandation 14. (DGME) Établir un chiffrage comparatif des crédits de fonctionnement par agent, par ministère et par programme, afin de donner des outils de comparaison aux gestionnaires.	24
Recommandation 15. (DAGPB et DAGEMO) Lancer rapidement le chantier de l'interfaçage de SYNERGIE RH et GIRAFE.	24
Recommandation 16. (DAGEMO) Adopter dans le secteur travail l'outil MSK, développé à partir de SYNERGIE RH, afin de bénéficier en outre d'un outil de gestion commun aux administrations sociales.	24
Recommandation 17. (DAGPB et DAGEMO) Assurer que chaque responsable dispose de l'information sur les formations suivies par les agents de son service et pour cela, mettre en place un logiciel de gestion de la formation des agents au minimum interfacé avec SYNERGIE RH.	25

Recommandation 18. (DAGPB et DAGEMO) Retenir un (ou un nombre limité de) logiciel(s) de gestion des temps et les interfacier avec SYNERGIE RH.	25
Recommandation 19. (DAGPB et DAGEMO) Se doter des outils et des procédures permettant de suivre de manière fine les achats et la consommation par famille de produits et de prestations en modifiant GBC et GLB ou en interfaçant un progiciel.	25
Recommandation 20. (DAGPB) Rendre l'utilisation de GLB par les services gestionnaires obligatoire après formation des agents, la contrôler et mettre en place un suivi de cette utilisation.	25
Recommandation 21. (DAGPB) Mener une étude sur l'évolution du système d'information en vue de définir les fonctionnalités évitant une gestion parallèle dans des feuilles Excel et interfacier GLB avec le système d'information comptable du ministère des finances.	25
Recommandation 22. (DAGEMO) Revoir le contenu de GBC pour fournir les fonctionnalités de gestion évitant les ressaisies dans les feuilles Excel.	25
Recommandation 23. (DAGPB et DAGEMO) Auditer la couverture fonctionnelle et les modalités de prise en compte des besoins des utilisateurs locaux par les applications nationales mises en place afin d'analyser les projets d'évolution et les corrections nécessaires.	25
Recommandation 24. (DAGEMO) Adopter l'application documentaire du secteur santé-social (EX-LIBRIS) en vue de mettre en place une base de données partagée.	25
Recommandation 25. (DAGPB et DAGEMO) Recenser les demandes d'enquêtes faites sur les fonctions support et en examiner la pertinence.	25
Recommandation 26. (DAGPB et DAGEMO) Intégrer les demandes de tableaux à remplir dans les systèmes d'information de gestion ou utiliser un logiciel de consolidation de données.	25
Recommandation 27. (MINEFI et SD) Mettre en œuvre le contrôle partenarial.	26
Recommandation 28. (MINEFI) Orienter l'action du réseau de la comptabilité publique sur la mise en œuvre des cartes d'achat vers les services de l'État et en priorité ceux de petite taille.	26
Recommandation 29. (CTRI) Modifier les modalités d'achat pour réduire le nombre de factures et opter le plus souvent possible pour une facturation régionale.	26
Recommandation 30. (CTRI et MINEFI) Étudier les conditions de mise en place d'un service facturier régional.	26
Recommandation 31. (MINEFI) Mettre en place dans NDL un fichier fournisseurs fiable.	26
Recommandation 32. (DAGPB) Assurer un rapprochement des fichiers fournisseurs entre GLB et NDL.	26
Recommandation 33. (SD) Mettre en place un tableau de données de base concernant les agents (ancienneté, compétences...).	26
Recommandation 34 (DAGPB et DAGEMO) Faire en sorte que les mutations entre la direction régionale et la direction du chef lieu puissent se faire par accord entre les agents et les responsables des services concernés.	27
Recommandation 35. (CTRI) Construire le plan régional de formation, pluriannuel, sur la base des besoins individuels mais également des priorités dégagées collectivement au sein du CTRI.	27
Recommandation 36. (DAGPB) Mettre en place une application de gestion de la validation des services auxiliaires et réactiver le processus de formation des agents en charge de ces fonctions.	27

Recommandation 37. (DGME) Lancer un audit de modernisation sur la validation des services auxiliaires.....	27
Recommandation 38. (DAGPB et DAGEMO) Définir la nomenclature de produits et de prestations.....	27
Recommandation 39. (DAGPB et DAGEMO) Définir le niveau de computation des seuils. La mission suggère que le niveau de computation soit fixé au niveau régional.....	27
Recommandation 40. (DAGPB et DAGEMO) Faire l'acquisition au niveau national de licences pour un logiciel de passation des marchés.....	27
Recommandation 41. (CTRI et SD) Assurer une formation systématique et régulière aux agents en charge de l'achat et s'assurer qu'il existe dans chaque région un nombre suffisant de personnes formées à la passation des marchés publics.....	28
Recommandation 42. (SD) Instaurer une véritable traçabilité de la chaîne de dépense (de la mise en concurrence au mandat) par un classement adéquat des diverses pièces.....	28
Recommandation 43. (SD) Formaliser les principes d'un contrôle interne et notamment préciser à partir de quel montant d'achat, un niveau de vérification supplémentaire doit être assuré, et la signature du directeur exigée.....	28
Recommandation 44. (DAGPB et DAGEMO) Réfléchir à la mise en place d'une agence des achats pour les ministères sociaux.....	28
Recommandation 45. (DGME) Définir les segments à mutualisation à l'évidence départementale et donner instruction aux préfets de conduire la mutualisation des achats dans ces domaines.....	28
Recommandation 46. (CTRI) Mettre en place au plan régional une politique de mutualisation des achats sur les segments où les gains escomptés le justifient.....	29
Recommandation 47. (SD et CTRI) Recourir plus largement à l'UGAP.....	29
Recommandation 48. (DAGPB et DAGEMO) Définir les secteurs dans lesquels il est souhaité de limiter la mobilisation des services sur la fonction achat et de recourir le plus possible à l'UGAP.....	29
Recommandation 49. (CTRI) Mutualiser la gestion administrative et financière des achats.....	29
Recommandation 50. (CTRI et SD) Mettre en place des procédure de connaissance et de maîtrise des postes de consommations les plus importants (notamment les frais de déplacement, affranchissement, téléphone, reprographie, fournitures de bureaux.....).	29
Recommandation 51. (SD) Mettre en place un suivi des appels téléphoniques à partir des données disponibles dans les autocommutateurs.....	29
Recommandation 52. (DAGPB et DAGEMO) Sélectionner et acquérir un progiciel de gestion de courrier à mettre à disposition des services déconcentrés.....	29
Recommandation 53. (SD) Mettre en place un suivi des demandes et des réponses courriels.....	29
Recommandation 54. (DAGPB, DAGEMO, IGAS) Rédiger un référentiel des bonnes pratiques de gestion et le guide d'audit associé ; en assurer un contrôle régulier... 31	31

**Réponses des directions concernées
et observations de l'Inspection générale des affaires sociales**

Réponse de la direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) :

Néant

Réponse de la direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB) :

Pour ce qui est du rapport, nous n'aurons pas matière sauf détail à deuxième colonne. Nous nous consacrons à la formalisation d'un plan d'action.

Observations en retour de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) :

Les observations ci-dessus n'appellent pas de modification du rapport