

**N° 10-028-01**

**RAPPORT**

**RELATIF A L'EVALUATION DE**

**LA REGIONALISATION DES BUDGETS OPERATIONNELS  
DU PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »**

**- Avril 2010 -**

**MINISTERE DE L'INTERIEUR,  
DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

-----

**INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION**

-----

**N° 10-028-01**

**RAPPORT**

**RELATIF A L'EVALUATION DE**

**LA REGIONALISATION DES BUDGETS OPERATIONNELS  
DU PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »**

**Etabli par :**

**Pierre DUFFE, inspecteur général de l'administration,  
chef du service de l'inspection générale**

**Chrystelle NAUDAN-CARASTRO, inspectrice de l'administration**

**Françoise TAHERI, inspectrice de l'administration**

**Paul-Emmanuel GRIMONPREZ, inspecteur de l'administration**

**Florian PHILIPPOT, inspecteur de l'administration**

**- Avril 2010 -**

# SYNTHESE

Pour établir son troisième bilan de la régionalisation des Budgets opérationnels du programme (BOP) « Administration territoriale »<sup>1</sup>, la mission est partie des objectifs initiaux de la réforme mise en œuvre de façon expérimentale en 2007 et généralisée en deux vagues en 2008 et en 2009, à savoir :

- optimiser les emplois et la masse budgétaire qui leur sont affectés (titre 2) tant au niveau du programme qu'au niveau des BOP régionaux ;
- progresser dans la mutualisation des crédits affectés aux missions et fonctions du programme, de façon à maintenir au maximum le potentiel d'emplois et de crédits de hors T2 sur les priorités du projet annuel de performance ;
- piloter le programme et les BOP à partir d'objectifs de performance, tels que rappelés par la circulaire du 2 janvier 2009.

Le contexte de la gouvernance du programme - et donc des BOP- se trouve fortement contraint par des réductions d'emplois (-930 emplois en 2010) allant au-delà du rythme prévu au budget pluriannuel 2009-2011 (-700 emplois).

Pour établir son évaluation, la mission 2010 s'est appuyée sur les déplacements réalisés dans quatre régions : Picardie, Franche-Comté, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Ile-de-France. Elle a également exploité les données de gestion disponibles au niveau du responsable du programme (DMAT/SDAT).

Par rapport aux principaux constats dressés en mars 2009 qui, dans un contexte budgétaire très difficile, avaient conduit à noter une faiblesse générale de la gouvernance des BOP, la gestion 2009 marque des progrès sans pour autant qu'on puisse encore véritablement parler de stratégie budgétaire. Cela conduit la mission à émettre des recommandations tant en ce qui concerne le pilotage central et que le pilotage régional du programme et des BOP.

## **I- Pilotage du programme et des BOP et optimisation de l'allocation des moyens**

**Le rapport souligne que la gestion 2009 s'est déroulée dans de bien meilleures conditions que celle de 2008.**

Un effort louable a été réalisé par le Responsable de programme (RPROG) pour clarifier le cadre national de gestion et de pilotage : les dotations en crédits T2 ont été réajustées de façon à mieux correspondre aux plafonds d'emplois notifiés ; la coopération entre la DMAT et la DRH a permis de rendre plus cohérentes la gestion budgétaire et la GRH ; des éléments de méthode ont été apportés aux Responsables de BOP (RBOP) pour la mise en place tant du volet régional de performance du BOP que des « mandats RGPP » ; une directive nationale d'orientation a été établie etc. En outre, le dialogue de gestion RPROG-RBOP s'est structuré pour assurer davantage l'affirmation du niveau régional.

---

<sup>1</sup> Cf. rapports IGA n°07-059-01 « d'évaluation relatif à l'expérimentation de budgets opérationnels de programme régionaux en Pays-de-la-Loire et Limousin » et n°09-014-01 relatif à « l'évaluation de la régionalisation des budgets opérationnels du programme Administration territoriale ».

Par ailleurs, l'expérience des régions auditées fait apparaître que les RBOP ont affirmé leur capacité de pilotage en 2009. A cet effet, ils se sont appuyés, quoique de manière inégale, sur le travail en réseau des gestionnaires RH et budget. Ils ont surtout mis en place et structuré un dialogue de gestion RBOP-RUO, généralement sous forme de réunions bilatérales.

**Malgré ces progrès, la gouvernance du programme trouve ses limites en matière d'optimisation des ressources.**

Elle peine à assurer une consommation optimisée des moyens alloués. Le recours massif aux vacataires à l'automne 2009 - par ailleurs indispensable pour faire face aux difficultés de mise en œuvre du SIV - a été nécessaire pour compenser la vacance d'emploi importante enregistrée au premier semestre 2009 et consommer la quasi-totalité de la ressource budgétaire disponible. En outre, le RPROG a dû intervenir en gestion pour redistribuer les marges réalisées par les RBOP. Enfin, les responsables de BOP ont été en capacité inégale d'assurer la saturation de leur plafond d'emploi. Le rapport montre que sept régions ont fait face à une contrainte en masse salariale significativement supérieure à la moyenne, tandis que dix autres ont été en situation inverse. Une telle situation n'a pas facilité l'élaboration d'une stratégie d'allocation des moyens entre UO, au niveau régional.

Plus fondamentalement, la gouvernance achoppe sur l'enjeu de la réallocation des ressources. Le RPROG réalise très peu de redéploiements entre BOP. Le rapport note ainsi, de manière significative, que seuls 5,1% des effectifs de la baisse du plafond d'emploi entre 2009 et 2010 n'ont pas été répartis aux BOP par simple application du taux national de réduction. De la même façon, avec des redéploiements à hauteur de 13,6% de la diminution du plafond d'emploi, les RBOP apparaissent encore prudents à définir une stratégie de réallocation entre UO.

Comme l'a noté le RPROG dans la procédure contradictoire, la réallocation des ressources est plus difficile dans un contexte général de forte baisse des effectifs et plus délicate dans la mesure où elle conduira à accentuer cette baisse sur les régions à dominante rurale et à faible croissance démographique par rapport aux régions les plus urbanisées.

**Ces difficultés en matière de réallocation des ressources mettent en évidence les limites de la démarche de régionalisation.**

Certaines limites avaient déjà été signalées dans le rapport précédent : souci de consensus des préfets, excessive concentration des gestionnaires sur les outils par ailleurs encore imparfaits, incertitude sur les impacts futurs en emplois des grands chantiers, etc.

Les comités de pilotage organisés au niveau des préfets et des secrétaires généraux restent peu investis dans la définition d'une stratégie régionale d'optimisation des moyens. En effet, le pilotage bilatéral tend à se substituer aux instances collégiales, ce qui ne facilite pas la transparence des informations du niveau départemental et limite l'appropriation par chaque UO de la contrainte collective.

Par ailleurs, la mission a constaté un réel désarroi des contrôleurs de gestion, qui sont confrontés à d'importantes difficultés de fonctionnement (rotation élevée, absence de formation, difficultés d'accès à l'information des services gestionnaires, manque de coordination de leurs travaux avec ceux des instances de pilotage etc.). De fait, la mission a, globalement, observé une dégradation du contrôle de gestion. Ce constat est partagé par les préfetures de région auditées.

## **II- Des marges de progrès importantes en matière de mutualisation et de gestion par la performance**

**Le bilan 2009 de la mutualisation, qui est un des objectifs de la régionalisation des BOP, est peu différent de celui dressé en 2008.** La mission a procédé à une enquête auprès de l'ensemble des régions. Celle-ci montre que, si l'intérêt des responsables locaux est réel, les expériences se concentrent aujourd'hui en majorité sur quelques activités (standards, formation, gestion de la paye et achats) et aboutissent à des économies d'ETP très modestes, sans réelle visibilité sur l'amélioration de la qualité de service. En revanche, l'EMIR enregistre un bilan favorable, même si l'on observe une tendance à la réduction des dotations du PNE et de l'effort de cofinancement régional, du fait la réduction des enveloppes de crédits hors titre 2.

De la même façon que la mutualisation n'apparaît pas encore un acquis de la régionalisation, **la démarche de performance reste un chantier en devenir.** Les outils de pilotage disponibles (volets performance régional, « mandats RGPP ») sont pas encore déclinés localement ou suffisamment fiabilisés. Surtout, une méthodologie utilisant les outils existants et permettant de passer d'une allocation « mécanique » à une allocation « stratégique » des ressources fait encore défaut.

Dans leur réponse au projet de rapport (figurent à la suite du rapport), les préfets de régions font cependant état d'initiatives pour mieux prendre en compte pour le budget 2011 les différences d'efficience entre départements dans la déclinaison entre UO du plafond d'emploi régional. Le rapport milite pour que la performance ne se limite pas à la seule prise en compte de l'efficience mais englobe aussi la qualité de service.

## **III- Optimiser l'allocation des ressources en formalisant une méthode au niveau central adaptable au niveau régional, en améliorant le pilotage régional et en jouant sur le levier des mutualisations**

La mission estime que, pour améliorer l'allocation des ressources aux BOP et ensuite aux UO, il faut dépasser la logique actuelle de régulation qui consiste à appliquer, sous réserves d'ajustements mineurs, un taux pivot de réduction d'emploi aux BOP et par ricochet aux UO.

**Dans cette perspective, le rapport préconise de mettre en œuvre une méthode « intégrée » de répartition des moyens entre régions,** fondée, d'une part, sur la fixation d'un effectif-cible déterminé par les caractéristiques physiques prises en compte dans le référentiel ARCADE (population, nombre de communes etc.), et, d'autre part, sur une évaluation dynamique de la démarche de performance et des contraintes de GRH de chaque région. A cet effet, un taux de réallocation serait d'abord calculé, pour chaque BOP, à partir du référentiel ARCADE. Il serait ensuite modulé, à la hausse ou à la baisse, pour tenir compte de la performance (réalisation des « mandats RGPP », analyse des ratios d'efficience et de qualité de service etc.) et des contraintes de gestion du BOP (départs à la retraite et mouvements de personnels etc.). C'est sur la base de cette méthode hiérarchisant et intégrant les informations existantes, que devraient s'organiser les dialogues de gestion RPROG-RBOP.

**La mission recommande parallèlement de proposer aux RBOP une méthode-cadre d'allocation des ressources aux UO,** fondée sur la même logique que celle recommandée pour le niveau national. Elle présente à cet effet plusieurs recommandations.

**La déclinaison de ce cadre méthodologique au niveau de chaque BOP doit être l'occasion d'un travail collégial, permettant la définition d'une stratégie régionale**

**d'allocation des ressources.** La mission recommande de (re)mobiliser les réseaux des contrôleurs de gestion, en les chargeant de proposer aux instances de pilotage des secrétaires généraux et préfets les éléments méthodologiques permettant la définition de la stratégie régionale. Dans cette perspective, il importe de focaliser les travaux des réseaux de contrôleurs de gestion sur l'identification des économies possibles, notamment en leur confiant le soin de mener des comparaisons entre services permettant de détecter les « bonnes pratiques » organisationnelles. L'administration centrale doit, pour sa part, développer sa capacité d'expertise des initiatives locales et assurer la diffusion de celles qu'elle recommande.

Dans la phase contradictoire au projet de rapport les quatre RBOP se sont déclarés favorables au cadrage national d'une répartition des moyens adaptable ensuite au niveau régional.

**Pour être mise en œuvre, cette méthode a également besoin d'une organisation mieux adaptée au niveau régional.** La mission recommande à cet effet la création au niveau régional, d'une « cellule de pilotage du BOP », rattachée directement au RBOP délégué, et associant ou intégrant l'animateur du contrôle de gestion régional. Les membres de cette unité doivent être dotés à la fois d'une réelle compétence gestionnaire afin d'être un animateur légitime du travail en réseau, et de la capacité de développer une démarche de projet.

**Le rapport estime, par ailleurs, que l'optimisation des ressources passe par la régionalisation de la gestion des crédits de T2,** recommandation déjà faite dans les rapports précédents. Celle-ci semble aujourd'hui avoir plus de chance d'être comprise, dans la mesure où plusieurs régions se sont d'elles-mêmes engagées dans cette voie, considérant cette mesure comme un instrument nécessaire pour une gestion optimisée de la masse salariale.

**En outre, la mission estime que la démarche de « rebasage » des dotations en T2, engagée en 2009 par l'administration centrale, doit être prolongée.** Il s'agit de limiter, autant que faire ce peut, les différences de capacité des BOP à « saturer » leur plafond d'emploi notifié, du fait de la masse salariale qui leur est déléguée.

**Enfin, la mission propose de dynamiser les mutualisations par l'adoption d'un plan national,** l'expérience de la mutualisation des standards ayant montré qu'un pilotage central est dans ce domaine nécessaire. Cette démarche doit s'accompagner d'une refonte des procédures visant à maximiser les économies (à travers notamment leur simplification et leur dématérialisation) et d'une quantification précise des gains attendus. La création d'un « budget unique de fonctionnement des services départementaux de l'Etat » facilitera la mise en œuvre de ce plan qui vise à maximiser les économies générées par les mutualisations en combinant :

- la mutualisation interministérielle, au niveau des départements, des fonctions support généralistes devant être maintenues au niveau local pour des raisons opérationnelles : accueil, standard de jour, impression, courrier, assistance informatique généraliste de proximité, approvisionnement, etc. ;
- la mutualisation entre préfetures, au niveau régional (ou supra-régional), des fonctions support se caractérisant par une « logique métier » forte ou des spécificités ministérielles : GRH, standards de nuit ou de week-end, assistance informatique de second niveau, etc.;
- la mutualisation interministérielle au niveau régional des fonctions standardisées qui ne nécessitent pas un positionnement à proximité des services : mission régionale d'achat, plateforme RH interministérielle, programmation des travaux d'entretien immobilier, etc.

## Table des recommandations

| <b>ORIENTATION I : AMELIORER LE PILOTAGE CENTRAL POUR OPTIMISER L'ALLOCATION DES RESSOURCES</b> |           |   |           |
|---|-----------|---|-----------|
| <b>AXES</b>   | <b>N°</b> | <b>RECOMMANDATIONS</b>  | <b>P.</b> |
| <b>Définir une méthode d'allocation optimisée des ressources entre BOP</b>                      | <b>1</b>  | Mettre en œuvre au niveau central une méthode intégrée de répartition des moyens, fondée sur un taux de réallocation, calculé, pour chaque région, à partir du référentiel ARCADE, corrigé d'une analyse de la performance et des contraintes de gestion du BOP.  | 54        |
| <b>Créer les conditions d'un dialogue RPROG-RBOP plus stratégique</b>                           | <b>2</b>  | Centrer le dialogue de gestion sur la mise en œuvre de la méthode préconisée, en vue de déterminer la modulation du « taux de réallocation ARCADE ». Dans cette perspective, évaluer la capacité du RBOP à réaliser des économies tout en maintenant le niveau de performance ; apprécier les marges de manœuvre de chaque BOP ; évaluer les spécificités locales à prendre éventuellement en compte. | 56        |
|   | <b>3</b>  | Consacrer une partie du dialogue de gestion RPROG-RBOP à l'évaluation du pilotage stratégique des BOP (structuration du pilotage et du mode de gouvernance, capacité à réallouer les moyens entre UO, convergence des UO vers une stratégie de consommation optimale des ressources).   | 56        |
| <b>Garantir les conditions d'une optimisation du programme en exécution</b>                     | <b>4</b>  | Prévoir dans les arrêtés ministériels de répartition géographique une affectation régionale et non départementale des postes ouverts aux concours de secrétaires administratifs.  | 57        |
|   | <b>5</b>  | Procéder à une opération de rebasage des dotations des BOP afin d'ajuster les ressources aux emplois notifiés.  | 58        |

**ORIENTATION II : AFFIRMER LA CAPACITE DE PILOTAGE REGIONAL  
A CONDUIRE UNE STRATEGIE DE PERFORMANCE DU BOP**

| <b>AXES</b>   | <b>N°</b> | <b>RECOMMANDATIONS</b>   | <b>P.</b> |
|---|-----------|--|-----------|
| <b>Définir une méthode-cadre assurant une affectation des ressources entre UO optimisée</b> | <b>6</b>  | Faire évoluer le référentiel ARCADE afin qu'il propose à nouveau des clés de répartition des dotations entre départements.   | 61        |
|   | <b>7</b>  | Proposer aux RBOP une méthode-cadre d'allocation des ressources entre UO (plafond d'emploi et crédits HT2) fondée sur un taux de réallocation, calculé, pour chaque département, à partir du référentiel ARCADE départementalisé. Corriger ce « taux de réallocation ARCADE » dans le cadre du dialogue de gestion RBOP-RUO, sur la base d'une analyse de la performance, des contraintes de gestion des UO et, éventuellement, des spécificités des départements. | 61        |
|   | <b>8</b>  | Préciser et adapter la méthode-cadre au niveau régional, à la suite d'un travail préparatoire des réseaux de gestionnaires et contrôleurs de gestion. La faire valider par les instances de pilotage collégial.  | 61        |
|   | <b>9</b>  | Définir la méthode de déclinaison des mandats RGPP au niveau des départements en intégrant une référence d'efficience à atteindre (le cas échéant en fonction de la strate).   | 61        |
| <b>Améliorer le fonctionnement des instances de pilotage</b>                                | <b>10</b> | Mieux formaliser les décisions des instances de pilotage, confier aux réseaux de gestionnaires et de contrôleurs de gestion des mandats de travail clairs et suivre leur mise en œuvre.  | 62        |
|   | <b>11</b> | Afin d'améliorer la transparence de l'information et l'appropriation de la contrainte collective, privilégier le recours à des instances collégiales de pilotage, plutôt qu'à des relations bilatérales entre l'équipe du BOP et celles de chaque UO.  | 62        |
| <b>Confirmer le choix de la gestion des BOP par les SG de préfecture chef-lieu</b>          | <b>12</b> | Confirmer le choix de confier la gestion des BOP aux secrétaires généraux des préfectures de région, sans remettre en cause le rôle accordé aux SGAR dans les trois régions ayant fait le choix de ce mode d'organisation.   | 64        |



|   |           |  |    |
|---|-----------|--|----|
| <b>Consolider l'organisation chargée de la gestion du BOP</b>                                       | <b>13</b> | Généraliser la création, au niveau régional, d'une « cellule de pilotage du BOP ». La rattacher directement au RBOP délégué. Organiser ses travaux en liaison avec l'animateur du contrôle de gestion régional. Veiller à ce qu'elle soit dotée d'agents ayant à la fois une compétence gestionnaire et la capacité de développer une démarche de projet.  | 65 |
|   | <b>14</b> | Organiser périodiquement au niveau central des réunions thématiques des gestionnaires chargés des BOP régionaux pour les professionnaliser, notamment en matière d'animation de réseaux et de pilotage stratégique.  | 65 |
|   | <b>15</b> | Accroître le nombre et la fréquence des formations « prise de poste » au métier de contrôleur de gestion, afin de compenser la perte de compétence résultant de la rotation élevée des titulaires du poste.  | 65 |
|   | <b>16</b> | Organiser la diffusion des « bonnes pratiques » des services gestionnaires et contrôleurs de gestion, en développant la capacité d'expertise de l'administration centrale des initiatives locales.   | 65 |
| <b>Placer le contrôle de gestion au centre du pilotage par la performance</b>                       | <b>17</b> | Dans les régions de petite dimension, régionaliser le contrôle de gestion, en plaçant le réseau des contrôleurs départementaux sous l'autorité fonctionnelle du CDG régional.  | 68 |
|   | <b>18</b> | Dans les autres régions, structurer la coordination régionale par plusieurs leviers (intégration de l'animateur régional au sein de la cellule de pilotage du BOP, identification des emplois de contrôleurs de gestion sur une UO régionale regroupant les fonctions mutualisées, mise en place d'un comité de suivi régional associant les contrôleurs de gestion aux responsables des services gestionnaires etc.). | 68 |
|   | <b>19</b> | Focaliser les travaux du réseau des contrôleurs sur l'identification des économies possibles, tout en maintenant le niveau de performance.   | 69 |
|   | <b>20</b> | Développer la communication sur la performance en interne et en externe.   | 70 |
| <b>Régionaliser la gestion de la masse salariale pour optimiser l'allocation des moyens alloués</b> | <b>21</b> | Régionaliser, à l'exception de l'Ile-de-France, la gestion de la masse salariale, en confortant les responsabilités du préfet de départemental sur les responsabilités managériale de définition du schéma d'emploi.   | 72 |
|   | <b>22</b> | Elaborer en conséquence une nouvelle charte de gestion du programme 307.   | 72 |

|  |    |  |    |
|--|----|--|----|
| <p><b>Encadrer et accompagner la mise en œuvre de mutualisation entre préfectures dans le but de réaliser des gains d'efficience</b></p> | 23 | Identifier, dans le cadre d'un plan ministériel de mutualisation, les activités à mutualiser au niveau ministériel et interministériel, par échelon géographique, et préciser un calendrier ainsi qu'une méthodologie de réalisation.  | 75 |
|  | 24 | Demander aux RBOP de décliner ce plan au niveau des régions, en concertation avec les RUO, et suivre sa mise en œuvre et les économies réalisées dans le cadre du dialogue de gestion entre RPROG et RBOP.   | 75 |
|  | 25 | Fonder les mutualisations retenues sur des évaluations préalables de leurs gains et de leurs coûts.  | 75 |
|  | 26 | Mettre à profit la mutualisation de missions ou fonctions support pour simplifier les procédures, les dématérialiser, et réduire ainsi leur coût. Veiller à ce que les gestionnaires disposent d'applications partagées qui répondent à leurs besoins opérationnels.   | 75 |
| <p><b>Renforcer la dimension collective de l'EMIR et améliorer le suivi des travaux d'entretien</b></p>                                  | 27 | Financer l'EMIR par un prélèvement direct de crédits sur le BOP, avant répartition entre UO, afin de réduire la tendance à rechercher un retour de ces crédits vers les UO.  | 77 |
|  | 28 | Afin d'assurer un réel suivi des travaux d'entretien financés par les budgets des préfectures, redéfinir les indicateurs qui leur sont relatif, en harmonisant la définition des surfaces de référence et calculer le ratio « travaux d'entretiens dits du propriétaire / budget de fonctionnement » au niveau régional.   | 77 |
|  | 29 | Afin d'éviter un report de charges des UO vers l'EMIR, intégrer dans le tableau de bord des RBOP un indicateur relatif au taux de crédits de fonctionnement consacrés au financement de travaux d'entretien dits du locataire dans chaque UO, assorti d'une valeur-cible et assurer un suivi des résultats dans le cadre du dialogue de gestion entre RBOP et RUO. | 77 |

# Table des matières

|   |           |
|---|-----------|
| <b>PARTIE 1. UNE REGIONALISATION QUI S’AFFIRME SANS ATTEINDRE SES OBJECTIFS EN MATIERE D’ALLOCATION DES MOYENS, DE MUTUALISATION ET DE GESTION PAR LA PERFORMANCE .....</b>       | <b>17</b> |
| 1.1 UNE DEMARCHE DE REGIONALISATION MIEUX CADREE AU NIVEAU NATIONAL MAIS INEGALEMENT CONSOLIDEE LOCALEMENT.....   | 17        |
| <i>1.1.1 Un pilotage national mieux structuré pour accompagner l’émergence du niveau régional</i>   | 18        |
| 1.1.1.1 Un cadre de gestion plus clair et plus fiable.....  | 18        |
| 1.1.1.2 Un cadre national de pilotage et de réforme plus lisible .....  | 18        |
| 1.1.1.3 Un dialogue de gestion central davantage organisé pour assurer l’affirmation du pilotage régional   | 19        |
| <i>1.1.2 Une affirmation inégale et progressive de la capacité stratégique du niveau régional.....</i>  | 20        |
| 1.1.2.1 Des modes de gestion du BOP encore en cours de construction.....  | 20        |
| 1.1.2.2 Des instances de pilotage inégalement investies dans l’élaboration d’une démarche stratégique régionale .....   | 22        |
| 1.2 UNE GOUVERNANCE QUI TROUVE SES LIMITES EN MATIERE D’ALLOCATION DES MOYENS.....  | 26        |
| <i>1.2.1 Une gouvernance qui peine à assurer une consommation optimisée des moyens alloués... 26</i>  |           |
| 1.2.1.1 Des responsables de BOP en capacité variable d’assurer la complète utilisation des moyens qui leur sont alloués .....   | 26        |
| 1.2.1.2 Un responsable de programme en difficulté pour optimiser la consommation des ressources du programme.....   | 29        |
| <i>1.2.2 Une gouvernance qui achoppe sur les enjeux de réallocations de moyens..... 31</i>  |           |
| 1.2.2.1 Une difficulté pour le RPROG à réaliser les réallocations entre BOP .....   | 32        |
| 1.2.2.2 Une prudence des RBOP à définir une stratégie de réallocation.....  | 33        |
| 1.3 UNE REGIONALISATION QUI MANQUE DE PERSPECTIVES EN MATIERE DE MUTUALISATIONS ET DE PERFORMANCE   | 35        |
| <i>1.3.1 Des réalisations et des économies très limitées en matière de mutualisations .....</i>   | 35        |
| 1.3.1.1 Une volonté de mutualiser nettement affirmée .....  | 35        |
| 1.3.1.2 Des réalisations d’ampleur limitée.....   | 35        |
| 1.3.1.3 Des gains mal évalués et de montants faibles .....  | 37        |
| 1.3.1.4 Un intérêt reconnu par les gestionnaires .....  | 39        |
| 1.3.1.5 De multiples freins à la réalisation des mutualisations.....  | 39        |
| <i>1.3.2 Une appréciation positive des EMIR, malgré des ressources en baisse, une capacité de réallocation inégale et des tensions sur les travaux dits « du locataire ».....</i> | 40        |
| 1.3.2.1 Des ressources en baisse depuis 2008.....   | 40        |
| 1.3.2.2 Un outil apprécié par les gestionnaires .....   | 42        |
| 1.3.2.3 Une capacité de redistribution inégale selon les régions.....   | 42        |
| 1.3.2.4 Des tensions budgétaires préjudiciables aux travaux d’entretien dits « du locataire » .....   | 44        |
| <i>1.3.3 Une gestion par la performance des BOP régionaux encore insuffisante .....</i>   | 45        |
| 1.3.3.1 Les outils de pilotage par la performance des BOP ne constituent pas encore des instruments d’allocation optimale des ressources.....                                     | 45        |
| 1.3.3.2 L’affaiblissement du contrôle de gestion constitue un frein au développement du pilotage par la performance .....   | 47        |
| 1.3.3.3 La circulaire 2010 sur la performance apporte des éléments importants de réponse aux manques constatés, qu’il convient cependant de compléter.....                        | 49        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>PARTIE 2. RENFORCER LA GOUVERNANCE DU PROGRAMME POUR ASSURER UNE ALLOCATION PLUS OPTIMALE DES RESSOURCES</b> .....                            | <b>51</b>  |
| 2.1 AMELIORER LE PILOTAGE CENTRAL POUR OPTIMISER L'ALLOCATION DES RESSOURCES.....  | 51         |
| 2.1.1 <i>Définir une méthode d'allocation optimisée des ressources entre BOP</i> .....   | 51         |
| 2.1.2 <i>Créer les conditions d'un dialogue RPROG-RBOP plus stratégique</i> .....  | 54         |
| 2.1.3 <i>Garantir les conditions d'une optimisation du programme en exécution</i> .....  | 56         |
| 2.1.3.1 Affiner la gestion prévisionnelle pour compenser le manque de leviers de gestion.....  | 56         |
| 2.1.3.2 Assurer une répartition plus équitable de la masse salariale.....  | 57         |
| 2.2 AFFIRMER LA CAPACITE DU PILOTAGE REGIONAL A CONDUIRE UNE STRATEGIE DE PERFORMANCE DU BOP.....  | 59         |
| 2.2.1 <i>Définir une méthode-cadre assurant une affectation des ressources entre UO optimisée</i> ...  | 59         |
| 2.2.2 <i>Renforcer la capacité des instances de pilotage du BOP à définir la stratégie de performance régionale</i> .....                        | 62         |
| 2.2.2.1 Mieux formaliser les décisions des instances de pilotage.....  | 62         |
| 2.2.2.2 Confirmer le choix de confier le pilotage des BOP aux secrétaires généraux des préfetures chef-lieu de région.....                       | 62         |
| 2.2.2.3 Consolider l'organisation chargée de la gestion du BOP.....  | 64         |
| 2.2.2.4 Placer le contrôle de gestion au centre du pilotage du BOP par la performance.....   | 66         |
| 2.2.3 <i>Régionaliser la gestion de la masse salariale pour optimiser l'allocation des moyens alloués</i> .....                                  | 70         |
| 2.2.3.1 Une régionalisation du T2, facteur d'optimisation de la gestion des ressources.....  | 70         |
| 2.2.3.2 Un traitement particulier à réserver à la région Ile-de-France.....  | 72         |
| 2.2.4 <i>Encadrer et accompagner la mise en œuvre de mutualisations entre préfetures dans le but de réaliser des gains d'efficience</i> .....    | 72         |
| 2.2.5 <i>Améliorer le suivi des travaux d'entretien des préfetures et accompagner le transfert de crédits du PNE vers le programme 309</i> ..... | 76         |
| 2.2.5.1 Renforcer la dimension collective de l'EMIR et améliorer le suivi des travaux d'entretien.....   | 76         |
| 2.2.5.2 Accompagner le transfert des crédits des EMIR provenant du PNE vers le BOP 309 régional interministériel.....                            | 77         |
| <b>OBSERVATIONS DES REGIONS AUDITEES</b> .....   | <b>79</b>  |
| <b>TABLE DES SIGLES, ABREVIATIONS ET ACRONYMES</b> .....   | <b>93</b>  |
| <b>ANNEXES</b> .....   | <b>95</b>  |
| <b>ANNEXE N° 1. LISTE DES PERSONNES RENCONTREES</b> .....  | <b>96</b>  |
| <b>ANNEXE N° 2. FORCES ET FAIBLESSES DES ORGANISATIONS DES REGIONS AUDITEES</b> .....  | <b>103</b> |
| <b>ANNEXE N° 3. DIFFICULTES DES RESEAUX DE CONTROLEURS DE GESTION</b> .....  | <b>105</b> |
| <b>ANNEXE N° 4. EVALUATION DE L'EFFET DE CONVERGENCE DE LA REGIONALISATION</b> .....   | <b>107</b> |
| <b>ANNEXE N° 5. REDISTRIBUTION DES MARGES PAR LE RPROG EN OCTOBRE 2009</b> .....   | <b>112</b> |
| <b>ANNEXE N° 6. BILAN D'EXECUTION DU PROGRAMME ADMINISTRATION TERRITORIALE</b> .....   | <b>114</b> |
| <b>ANNEXE N° 7. REALLOCATIONS REALISEES PAR LE RPROG ENTRE 2008-2009 ET 2009-2010</b> .....  | <b>117</b> |
| <b>ANNEXE N° 8. REALLOCATIONS INTRA-BOP ENTRE 2008 ET 2009 ET ENTRE 2009 ET 2010</b> .....   | <b>120</b> |
| <b>ANNEXE N° 9. QUESTIONNAIRE RELATIF AUX MUTUALISATIONS</b> .....   | <b>132</b> |
| <b>ANNEXE N° 10. ANALYSE DES RESULTATS DE L'ENQUETE RELATIVE AUX MUTUALISATIONS</b> .....  | <b>135</b> |

# INTRODUCTION

L'évaluation de la régionalisation des budgets opérationnels du programme « administration territoriale » est assurée annuellement par l'Inspection générale de l'administration (IGA) depuis son expérimentation en 2007 dans deux régions (Pays-de-la-Loire et Limousin), sa généralisation en 2009 à l'ensemble des régions à l'exception de Ile-de-France et, enfin, son extension à cette région en 2010.

Ce programme, anciennement « 108 » devenu « 307 » en 2010, relève de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (AGTE). Il s'élève à 1,7 milliards d'euros en 2010 dont 1,4 Mds de dépenses de personne (Titre 2) et dispose d'un plafond d'emploi de 29 039 ETP (29 798 en 2009).

La lettre de mission initiale du 17 novembre 2008 rappelle les résultats attendus de la régionalisation des BOP :

- l'approfondissement des dialogues de gestion entre le Responsable de programme (RPROG) et les Responsables de budgets opérationnels de programme (RBOP) d'une part, et des Responsables d'unités opérationnelles (RUO) de niveau départemental d'autre part ;
- la montée en puissance de la mutualisation des moyens, des fonctions support et des missions à l'échelon régional ;
- la bonne adéquation des moyens aux résultats, la qualité de la gestion prévisionnelle des ressources humaines et des budgets,
- la qualité des outils de pilotage du niveau central et régional.

Le rapport d'évaluation de la régionalisation établi en 2009 a conduit à un bilan en demi-teinte, malgré d'incontestables progrès dans la mise en place du dialogue de gestion RPROG-RBOP. Il ressortait néanmoins que la régionalisation ne s'était pas encore traduite par l'affirmation d'un réel pilotage régional. Cette situation apparaissait liée au fait que le niveau départemental avait gardé une large autonomie dans la gestion de son budget et de ses ressources humaines. Le levier que devait constituer les mutualisations régionales n'avait pas encore produit les effets escomptés en termes d'efficience et d'affirmation du pilotage régional.

Il est vrai que le contexte budgétaire 2008, marqué par une sous-budgétisation initiale du programme, pouvait dans une large mesure expliquer ces résultats décevants. Il reste que le rapport avait, dans ses recommandations, souligné l'importance de revoir la gouvernance générale des BOP en clarifiant les rôles du niveau régional et départemental, en donnant davantage de visibilité de gestion aux RBOP et en inscrivant les BOP dans une démarche plus dynamique de performance et de mutualisation.

La gestion 2009 s'est mise en œuvre dans un contexte budgétaire contraint mais davantage prévisible que l'année précédente, sachant par ailleurs que le cadre de gestion s'est vu aussi influencé sinon compliqué par les mandats RGPP déclinés au plan régional et les réformes liées aux grands chantiers de réformes documentaires (passeports biométriques et SIV), ainsi qu'à celui de la préparation de la mise en place de CHORUS.

En accord avec la Direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT), responsable du programme 307 pour le compte du secrétaire général du ministère, la mission s'est rendu fin 2009 dans quatre régions (Picardie, Franche-Comté, Provence –Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes) et, pour chaque région, dans au moins une des préfectures de département, siège d'UO (Oise, Jura, Var, Seine-Saint-Denis et Seine et Marne). Elle a par ailleurs complété son information en rencontrant les principaux responsables centraux et en analysant les informations fournies par la Sous-direction de l'action territoriale (SDAT) sur la gestion 2009 du programme. Sur ces bases, le rapport propose une analyse d'ensemble sur la gouvernance du programme et des BOP, illustrée par les constats et témoignages recueillis lors de ces déplacements

Traitant dans la première partie du constat portant sur la démarche de régionalisation tant au niveau central qu'au niveau régional (1.1.), la mission montre que la gouvernance trouve ses limites en matière d'allocation optimale des moyens (1.2.) alors même que les perspectives de mutualisation et de performance s'avèrent encore très limitées (1.3.). A partir de cette évaluation, la mission propose dans la seconde partie du rapport une série de recommandations visant à renforcer la gouvernance du programme afin d'assurer une allocation plus optimale des ressources. Il s'agit de définir au niveau central une méthode d'allocation plus intégrée qui dépasse la simple logique de régulation (2.1.). Il s'agit, au niveau régional, de décliner cette méthode, tout en renforçant la capacité des instances de pilotage régional via notamment la régionalisation de la masse salariale et une plus forte incitation centrale à la mutualisation (2.2.).

Le projet de rapport a été soumis à la contradiction tant au niveau du RPROG que des quatre préfets de régions. Une réunion s'est tenue avec les responsables de la DMAT pour recueillir leurs observations. Les réponses écrites des RBOP figurent à la suite du rapport. Ces contributions ont validé l'esprit général du rapport et les recommandations les plus importantes. Elles ont donné lieu à quelques ajustements rédactionnels.

\*\*\*

---

## **PARTIE 1. UNE REGIONALISATION QUI S’AFFIRME SANS ATTEINDRE SES OBJECTIFS EN MATIERE D’ALLOCATION DES MOYENS, DE MUTUALISATION ET DE GESTION PAR LA PERFORMANCE**

---

L’exercice 2009 a été marqué par un renforcement de la gouvernance du programme « administration territoriale »<sup>2</sup>. La démarche de régionalisation a été mieux cadrée par l’administration centrale. De même, les instances locales de gestion et de pilotage ont été globalement, quoique inégalement, consolidées (1.1.). Toutefois, la gouvernance du programme continue d’éprouver ses limites en matière d’allocation des ressources. Elle peine à assurer, en gestion, l’optimisation des moyens, et achoppe, plus fondamentalement, sur les enjeux de réallocation (1.2.). En outre, la démarche de régionalisation manque de perspectives en matière de mutualisation et de gestion par la performance (1.3.).

### **1.1 UNE DEMARCHE DE REGIONALISATION MIEUX CADREE AU NIVEAU NATIONAL MAIS INEGALEMENT CONSOLIDEE LOCALEMENT**

**Les difficultés de la gestion 2008 ont mis en évidence la nécessité de renforcer la gouvernance nationale de la démarche de régionalisation.** En effet, le manque de visibilité sur les modalités de cadrage budgétaire a profondément perturbé cet exercice. Les prévisions ambitieuses des préfetures en matière d’optimisation des plafonds d’emploi notifiés ont dû être corrigées dans l’urgence. Dès lors, l’attention du pilotage national a été focalisée sur le dégagement, par les préfetures, de marges budgétaires générées par la limitation des recrutements. Cette gestion « par la masse salariale » s’est effectuée au risque d’une répartition des efforts d’ajustement peu équitable et d’une insuffisante prise en compte des besoins à moyen terme des schémas d’emploi régionaux. La focalisation sur le court-terme, n’a pas permis, en 2008, à l’administration centrale de proposer aux gestionnaires locaux un cadre pluriannuel fixant les modalités de pilotage de la mise en œuvre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) sur le périmètre du programme « administration territoriale »<sup>3</sup>.

**En 2009, le responsable de programme s’est efforcé de clarifier le cadre de gestion du programme afin d’accompagner l’émergence du niveau régional.** L’établissement d’un cadre budgétaire plus lisible a permis de fiabiliser les prévisions et d’éviter les perturbations de gestion enregistrées en 2008 (1.1.1.). En outre, une plus grande visibilité a été apportée aux gestionnaires sur les modalités de pilotage des réformes affectant le programme (1.1.2.). Enfin, la structuration du dialogue de gestion entre le responsable de programme (RPROG) et les responsables de budgets opérationnels de programme (RBOP) apparaît de nature à conforter l’affirmation du pilotage régional (1.1.3.).

---

<sup>2</sup> et « Chorus ». Dans la suite du rapport, la référence au programme « administration territoriale » couvrira non seulement le périmètre du programme 108, mais aussi celui du programme 307 (« Chorus »), qui concerne spécifiquement les préfetures des régions Pays-de-la-Loire et Haute-Normandie.

<sup>3</sup> Cf. rapport IGA n°09-014-01 relatif à « l’évaluation de la régionalisation des budgets opérationnels du programme Administration territoriale ».

## **1.1.1 Un pilotage national mieux structuré pour accompagner l'émergence du niveau régional**

### ***1.1.1.1 Un cadre de gestion plus clair et plus fiable***

**Les modalités de programmation et d'exécution budgétaires ont été clarifiées et stabilisées.** La circulaire de pré-notification du 8 décembre 2008 a différencié précisément les éléments financés « en base » de ceux faisant l'objet de délégations ultérieures. Elle a également indiqué, parmi les mesures financées en cours de gestion par le RPROG, celles qui doivent être intégrées dans les budgets prévisionnels. Les gestionnaires auditionnés par la mission ont salué l'apport de cette circulaire dans la fiabilisation de leurs prévisions. Le bénéfice s'est avéré d'autant plus significatif que, contrairement à l'exercice 2008, aucune mesure nouvelle non financée n'est intervenue en cours de gestion<sup>4</sup>.

**En outre, les dotations en crédits de personnel (« titre 2 ») ont été recalculées pour mieux correspondre aux plafonds d'emplois notifiés.** Les dotations 2009 ont été établies en tenant compte du coût réel par agent et du plafond d'emploi notifié. En outre, un effectif plus important « d'emplois non répartis » entre les régions a été réservé par le RPROG afin de mieux couvrir en gestion les ajustements d'emplois commandés par des considérations nationales<sup>5</sup>.

**Enfin, l'unification des outils de prévision budgétaire et de recrutement des personnels a permis un pilotage par l'administration centrale plus cohérent.** Jusqu'en 2009, la gestion des effectifs donnait lieu à deux circuits de remontée d'information vers la centrale, ayant chacun leur logique et leurs instruments : la Direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) disposait, avec l'application BGP2, d'un instrument de prévision budgétaire ; la Direction des ressources humaines (DRH) s'appuyait sur l'analyse des « plans de charges » pour autoriser les recrutements des préfectures. L'intégration des « plans de charges » dans l'outil BGP2, dès janvier 2009, a unifié les circuits d'information et rendu systématique l'articulation des prévisions budgétaires et de celles de GRH. Le pouvoir de validation exercé par le RBOP en a été consolidée et la collaboration entre la DRH et la DMAT renforcée.

**La clarification du cadre de gestion national a fortement contribué à fiabiliser les prévisions.** Le niveau de vacance moyenne annuelle en 2009 a été, avec un taux de 1,25% rapporté au plafond d'emplois notifié, largement conforme à la prévision initiale, qui visait un ratio de 1,13%. La lisibilité donnée à la gestion a permis d'éviter le fort décalage enregistré entre les prévisions 2008 (taux de vacance prévisionnel de 0,5%) et le réalisé (taux de vacance de 1,8%). Elle a également permis d'obtenir un niveau de « saturation » du plafond d'emplois jamais atteint pour le programme « administration territoriale ». Néanmoins, l'optimisation des moyens alloués semble encore perfectible (cf. infra. 1.2.1.).

### ***1.1.1.2 Un cadre national de pilotage et de réforme plus lisible***

**Un cadre national de performance régionale a été décrit par la circulaire du 2 janvier 2009.** Il s'appuie sur la définition de valeur-cible régionales associées à des indicateurs INDIGO ou CONCORDE déjà existants au niveau départemental. Il fixe un objectif ambitieux : le volet régional doit devenir l'instrument d'une allocation plus optimale des ressources et être « un des éléments essentiels du dialogue de gestion avec le RPROG ». Toutefois, les conditions n'apparaissaient pas satisfaites pour

---

<sup>4</sup> Celles-ci représentaient un montant de l'ordre de 17,3 M€ pour l'ensemble du programme.

<sup>5</sup> Ainsi, 16,1 ETPT ont été répartis en cours d'année 2009, contre 5 ETPT en 2008 (source BGP2).



qu'un tel but soit atteint et sa mise en œuvre au niveau régional n'a pas été le support d'une stratégie d'optimisation des ressources (cf. 1.1.3.).

**De manière plus déterminante, des éléments de méthode ont été définis pour la conduite des « mandats » RGPP.** La circulaire du 2 mars 2009 a précisé les cibles de réduction d'effectifs au plan national pour chaque chantier et invité les RBOP à les décliner localement, selon une méthodologie décrite pour chaque mandat. Cette instruction présente également le « plan de transformation RH », document de Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), élaboré en juillet 2008, pour la mise en œuvre, sur la période 2009-2011 des réductions d'effectifs requises par la RGPP. Ce plan est décliné en « monographies départementales » qu'il appartient aux responsables locaux de s'approprier pour anticiper les évolutions à venir.

**Enfin, des directives ont été publiées pour cadrer ou organiser la réforme des préfectures.** Une nouvelle directive nationale d'orientation a été élaborée qui indique le sens des évolutions des missions de préfectures pour la période 2010-2015. Par ailleurs, des circulaires sectorielles sont venues organiser la mutualisation de certaines fonctions. La circulaire du 14 décembre 2009 a ainsi prévu la régionalisation de certains actes de GRH, pour atteindre la cible d'efficacité de 2,45 gestionnaires pour 100 agents gérés. Le préfet de région devient notamment compétent pour l'organisation des CAP locales et les actes de recrutement des catégories B et C.

**Malgré ces éléments de visibilité, la mission a pu constater que les responsables locaux gardent le sentiment vif d'une incertitude sur l'adaptation du cadrage national.** Ce sentiment apparaît alimenté par : la conjonction de projets de modernisation difficiles à mettre en place (cf. réforme du Service d'immatriculation de véhicules – SIV) ; la succession de projets de réforme alors que les premiers n'ont pas abouti ; la persistance d'incertitudes sur le rôle des préfectures, et particulièrement du niveau départemental, dans l'administration territoriale réorganisée ; la mise en place des plates-formes CHORUS ; ou encore l'importance des missions d'urgence (du type pandémie grippale) qui laissent peu de temps pour préparer l'avenir et conduire le changement. De fait, il apparaît que la régulation des moyens, initiée dès 2008, a précédé la définition d'un cadre de pilotage et de projets de modernisation permettant de gager les réductions de moyens sur de réels gains de productivité. Cela peut expliquer le décalage de perceptions entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

### ***1.1.1.3 Un dialogue de gestion central davantage organisé pour assurer l'affirmation du pilotage régional***

**Le dialogue de gestion RPROG/RBOP 2009 a cherché à mieux articuler l'affirmation de la capacité stratégique du RBOP avec le pilotage du RPROG.** Le premier cycle de réunions tenues au printemps ne s'est pas focalisé uniquement sur les conditions d'exécution des BOP. Il a aussi été l'occasion d'évaluer l'avancée des démarches de régionalisation et de décliner les « mandats RGPP nationaux » décrits dans la circulaire du 2 mars 2009, en « feuilles de route régionales ». Surtout, le cycle de réunions RPROG/RBOP organisé en octobre et novembre 2009 pour préparer la gestion 2010 a permis de structurer davantage la gouvernance du programme découlant de la régionalisation des BOP. En effet

- les éléments de cadrage financier pour 2010 déterminant la portée du dialogue de gestion ont été communiqués aux RBOP lors d'une réunion des RBOP délégués tenue le 2 octobre 2009<sup>6</sup> ;

---

<sup>6</sup> Lors de cette séance, le RPROG a indiqué que le programme serait caractérisé, pour le T2, par la suppression de 736 ETPT, le transfert de 23 ETPT et la nécessité de constituer une « réserve d'emplois non répartie » d'environ 50 ETPT pour financer des mesures de revalorisation des catégories B non financées « en base ». En conséquence, il est

- de même, les modalités de préparation du dialogue de gestion ont été précisées lors de cette séance : elles consistent pour les RBOP à compléter un document-type qui se présente comme un questionnaire d'auto-évaluation de la démarche de régionalisation<sup>7</sup> ;
- par ailleurs, le déroulement du dialogue de gestion a conforté le rôle de pilotage du RBOP. Lors de ces réunions, le RBOP a été l'interlocuteur privilégié du SDAT, les SG de département n'étant pas présents ou, s'ils l'étaient, essentiellement auditeurs. En outre, un examen attentif a été porté à la démarche de performance conduite par le RBOP, et notamment à la réalisation des « mandats RGPP ».

**Au niveau déconcentré, l'organisation du dialogue de gestion RPROG/RBOP a eu des effets positifs sur l'affirmation du rôle de pilotage du niveau régional.** Les RBOP ont pu s'appuyer sur le document-type pour organiser, à leur tour, des dialogues de gestion bilatéraux ou des séances de travail collégiales. Ce travail de coordination a généralement permis de préciser la stratégie régionale, notamment en matière de réalisation des mandats RGPP. Il a également permis de dégager des arguments sur les spécificités régionales à faire valoir au niveau national.

**Toutefois, il convient de noter que ce dialogue n'a pas débouché sur des réallocations significatives par rapport au taux pivot**, ce qui révèle les limites de la gouvernance mise en place dans la démarche de régionalisation (cf. infra 1.2.) et donne parfois le sentiment aux gestionnaires locaux que leur travail préalable au dialogue de gestion avec le RPROG était lourd pour des effets limités.

Ainsi, la démarche de régionalisation semble avoir été mieux cadrée par l'administration centrale lors de l'exercice 2009. L'affirmation de la capacité stratégique du niveau régional apparaît, quant à elle, inégale et progressive.

### **1.1.2 Une affirmation inégale et progressive de la capacité stratégique du niveau régional**

L'affirmation d'un pilotage régional requiert, d'une part, que les méthodes de travail et d'organisation soient adaptées et, d'autre part, que de nouvelles relations entre services gestionnaires, secrétaires généraux et préfets s'établissent. A ces égards, il apparaît que les préfetures de région sont encore à la recherche d'une organisation susceptible de répondre aux enjeux liés à la démarche de régionalisation (1.1.2.1.). En outre, les instances de pilotage contribuent de manière inégale à l'émergence d'une stratégie régionale (1.1.2.2.).

#### ***1.1.2.1 Des modes de gestion du BOP encore en cours de construction***

- ***Une réorganisation des modes de gestion difficile à réaliser, en raison d'un certain manque d'accompagnement de la démarche de régionalisation.***

---

indiqué que le taux pivot autour duquel le dialogue de gestion va s'organiser est de -3,11% du plafond d'emplois. Pour le « hors T2 », le taux pivot est fixé à -3%, en correspondance avec la baisse des effectifs.

<sup>7</sup> Celui-ci évoque en effet successivement : les objectifs communs au BOP ; l'organisation retenue (mise en réseau des équipes existantes, activités des comités de pilotage) ; les éléments généraux permettant d'évaluer la capacité d'absorption des baisses de moyens (départs à la retraite, mutations et détachements etc.) ; les actions engagées pour le volet performance du BOP régional ; la position de la région au regard des mandats RGPP.

**En effet, les préfetures de région font face à des enjeux organisationnels difficiles à maîtriser, compte tenu des conditions de mise en œuvre de la démarche de régionalisation.** Elles peinent ainsi à atteindre simultanément les multiples objectifs qui leur sont fixés :

- **assurer une coordination de la gestion des moyens alloués aux départements.** La régionalisation s'étant greffée sur une organisation qui confie la gestion des moyens aux départements, l'affirmation du niveau régional requiert à la fois une maîtrise technique et une capacité d'animation de la part des gestionnaires de la préfecture chef-lieu de région ;
- **développer une capacité d'analyse stratégique en matière d'allocation des ressources.** Cette fonction, nouvelle pour la préfecture chef-lieu de région, nécessite de construire un diagnostic de l'existant et de le faire partager. L'absence de méthodologie d'analyse proposée par l'administration centrale lors de la mise en place de la régionalisation a constitué, à cet égard, une réelle difficulté ;
- **réaliser des économies d'emploi par la mutualisation des fonctions support.** Comme l'a souligné la précédente mission IGA, la régionalisation s'est traduite dans un premier temps par un alourdissement des tâches. Or, la réalisation de gains de productivité sur les fonctions support constitue un enjeu fort de la mise en œuvre de la RGPP intérieur.

➤ *En outre, les insuffisances des outils informatiques mis à disposition des préfetures accentuent la difficulté à réaliser simultanément ces enjeux.*

L'outil BGP2 a fait la démonstration sa capacité à réaliser des prévisions fines de dépenses, une fois les pratiques de saisie harmonisées. Son caractère évolutif est également précieux, comme en témoigne le développement des modules « plans de charges » et « ANAPREF ».

Toutefois, les possibilités de requêtes offertes aux services régionaux sont encore limitées. Surtout, BGP2 n'étant pas interfacé avec le Système d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) DIALOGUE, les doubles saisies sont nombreuses et le croisement de données nécessite des traitements « manuels » sur tableur Excel, particulièrement chronophages. Par ailleurs, l'application DIALOGUE a été signalée par plusieurs régions comme n'étant pas entièrement fiabilisée<sup>8</sup>. De plus, ce SIRH ne permet pas l'édition automatique d'extraits individuels d'actes collectifs. Enfin, il n'est pas équipé, pour ce qui concerne les préfetures, du module « paye », ce qui nécessite une application distincte et occasionne une saisie supplémentaire des informations relatives au personnel.

➤ *L'expérience des préfetures auditées permet néanmoins de faire apparaître quelques enseignements sur les équilibres organisationnels à construire.*

**Les services des régions audités répondent aux enjeux précités par des organisations différentes, chacune avec des forces et des faiblesses.**

**Avantages et inconvénients des organisations mises en place dans les régions auditées** (cf. annexe n°2)

Le choix de la **Franche-Comté** d'un service régional et départemental des moyens, intégrant les fonctions de pilotage, de mutualisation régionale et de gestion départementale, assure une montée en puissance rapide du niveau régional. Il correspond à une démarche volontariste du préfet de région qui se heurte cependant aux UO départementales sur la question de l'allocation des ressources. Les « prélèvements » d'ETP au bénéfice du niveau régional sont en effet importants, du fait de la mise en place d'une plate-forme CHORUS à ce niveau.

<sup>8</sup> Ce manque de fiabilité serait lié à des erreurs de reprise des informations contenues dans la base de données précédente, GPR2.

Le choix de l'**Ile-de-France** de développer une cellule de pilotage du BOP régional au sein du SGAR présente plusieurs intérêts : identifier clairement l'enjeu de l'allocation des ressources, préserver l'unité chargée du pilotage de « l'urgence du quotidien » pour assurer l'animation des réseaux ou la conduite de projet de mutualisation. Mais cette cellule doit construire sa capacité d'expertise, afin d'être un partenaire reconnu des services gestionnaires, capable d'organiser leur animation en réseau.

La région **Picardie** a adopté une organisation proche de celle mise en place en Ile-de-France (cellule de pilotage au SGAR jusqu'à présent distincte des fonctions de GRH quotidienne). Elle a remédié, en 2009, aux manques antérieurs de compétences RH par le recrutement du directeur des moyens de la Somme. Néanmoins, sa capacité de construction d'une démarche de performance régionale reste handicapée par l'instabilité du réseau des contrôleurs de gestion.

Enfin, l'organisation mise en place en **Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA)**, repose sur les services gestionnaires de la préfecture chef-lieu de région, ainsi que sur une petite cellule de pilotage placée auprès du SG. Cette organisation, communément partagée par les préfectures, s'appuie sur l'expertise avérée du niveau départemental. Cependant, elle présente le risque d'être insuffisamment orientée sur la dimension de pilotage stratégique du BOP, les missions de gestion courante pesant lourdement sur le travail des services de la préfecture chef-lieu de département.

**Au vu de ces expériences, il apparaît que deux écueils organisationnels doivent être évités : une identification organisationnelle insuffisante de la fonction de pilotage du BOP, une articulation insuffisante de cette fonction avec l'expertise des services gestionnaires.**

### ***1.1.2.2 Des instances de pilotage inégalement investies dans l'élaboration d'une démarche stratégique régionale***

Les responsables de BOP audités ont globalement affirmé leur capacité de pilotage en 2009. A cet effet, ils se sont appuyés, quoique de manière inégale, sur le travail en réseau des gestionnaires RH et budget. Ils ont surtout structuré le dialogue de gestion RBOP-RUO, généralement sous forme de réunions bilatérales. Ce mode de pilotage tend à se substituer aux instances collégiales, lesquelles restent peu investies dans la définition d'une stratégie régionale. L'expérience de la Picardie semble toutefois montrer qu'une gouvernance reposant sur une collégialité forte peut faciliter l'adoption d'une méthodologie partagée pour la répartition de la baisse d'emploi.

- ***Les démarches de régionalisation s'appuient de manière très inégale sur le travail en réseau des gestionnaires.***

**Dans les régions les moins engagées dans la collaboration des services gestionnaires, un travail est mené afin d'harmoniser les pratiques de programmation des dépenses de personnel, ainsi que d'identifier les dépenses HT2 incompressibles de chaque département.** Ce travail de base peut être complété par quelques actions en réseau sur des thématiques spécifiques. Mais les relations bilatérales entre les services du RBOP et ceux des RUO tendent à prévaloir sur un mode de fonctionnement collégial. L'instauration de réunions de dialogue de gestion RBOP/RUO incite, en effet, les gestionnaires à travailler de plus en plus en mode bilatéral.

L'**Ile-de-France**, récemment engagée dans la démarche de régionalisation, a ainsi peu développé l'animation de réseaux, et s'appuie sur une relation directe avec chaque UO.

Dans une moindre mesure, **la région PACA** s'apparente à ce modèle. La collaboration des gestionnaires a été intense en 2008 pour harmoniser les pratiques de gestion, dans un contexte de tensions budgétaires fortes. Ce travail d'harmonisation s'est poursuivi en 2009 sur un mode davantage bilatéral<sup>9</sup>. Seul le projet de convergence des modalités d'attribution de la réserve d'objectif constitue un chantier réellement nouveau pour le réseau des gestionnaires<sup>10</sup>.

**Les régions davantage investies dans le travail en réseau s'appuient sur les gestionnaires pour développer des outils de pilotage partagés, mettre en œuvre une harmonisation des régimes de primes (« spécificités » et « réserves d'objectifs »), voire pour définir une méthodologie de répartition des baisses d'effectifs.**

En **Franche Comté**, un travail collaboratif soutenu, conduit parfois directement par le secrétaire général pour les affaires régionales, a notamment permis l'adoption de normes communes en matière d'heures supplémentaires et de recours aux vacataires, sous la forme de plafonds à respecter. De même, une harmonisation des critères d'attribution de la réserve d'objectif a été réalisée au niveau régional<sup>11</sup>.

En **Picardie**, le travail en réseau a été chargé notamment de la construction d'outils de pilotage partagés<sup>12</sup> et de l'harmonisation des « spécificités » ou les critères de répartition de la réserve d'objectifs. En outre, les services gestionnaires départementaux ont été consultés sur la méthodologie de répartition de la baisse d'emplois 2010 proposée par le SGAR.

Par ailleurs, la mission a constaté que, dans l'ensemble des régions auditées, les réseaux des contrôleurs de gestion sont confrontés à d'importantes difficultés. Leur contribution à la définition d'une démarche de performance régionale apparaît insuffisamment exploitée (cf. 1.3.3.).

➤ ***La structuration du dialogue de gestion RBOP-RUO, qui constitue l'affirmation la plus remarquable du pilotage régional en 2009, reste trop souvent bilatérale.***

**Dans trois régions auditées, un dialogue de gestion s'est mis en place sur un mode bilatéral, ce qui a renforcé le positionnement du RBOP.** Ce mode de pilotage est apparu adapté, dans les régions regroupant de nombreux départements pour assurer le suivi de l'exercice en cours et préparer le dialogue de gestion RPROG-RBOP. Il permet au RBOP d'asseoir sa position centrale, tant en matière d'harmonisation des pratiques de gestion que d'allocation des ressources. En effet, le dialogue RBOP-RUO articule généralement un échange entre gestionnaires sur l'analyse des données disponibles, avec une négociation plus stratégique sur les recrutements envisageables. Dans deux régions auditées, la déclinaison départementale des mandats RGPP a fait l'objet d'un suivi lors de ces réunions.

<sup>9</sup> Le RBOP a ainsi fixé des règles de programmation des ventilations diverses, de plafonnement du recours aux vacataires ou aux astreintes etc.

<sup>10</sup> L'objectif du secrétaire général des Bouches-du-Rhône est de parvenir à ce que dans chaque département, cette prime ne soit accordée qu'à 60% des agents. La norme transitoire de 75% a été fixée en 2010.

<sup>11</sup> Des règles communes définissant la population éligibles, les paliers de montant de primes et les modalités de communication aux agents, ont ainsi été déterminés.

<sup>12</sup> Tableaux de bord de suivi du BOP, tableau prévisionnel des départs en retraite, plan de transformation RH régional.

**Toutefois, le développement du dialogue bilatéral ne favorise pas la transparence de l'information et limite, de ce fait, l'appropriation par les UO de la contrainte collective.** En effet, le travail en mode bilatéral place les départements en position de demandeurs de moyens par rapport au niveau régional. RBOP et RUO sont tentés d'utiliser des asymétries d'information dont ils disposent pour se préserver des marges de gestion. C'est pourquoi ces réunions prennent souvent la forme d'un examen intrusif de la gestion par le RBOP. Réciproquement, les UO tentent de faire valoir leurs « spécificités » ou de questionner le traitement plus favorable dont bénéficieraient les autres départements. En outre, ces réunions ne favorisent pas une allocation des ressources s'écartant de l'application du taux pivot de baisse des effectifs prévu par les documents budgétaires (« taux pivot budgétaire »). Elles ne sont pas l'occasion de définir une méthodologie partagée de répartition de la baisse des plafonds d'emploi, les UO ayant intérêt à repousser toute répartition qui ne leur serait pas favorable.

#### **Modalités d'organisation du dialogue de gestion RBOP-RUO dans les régions auditées**

En **Franche-Comté**, ce dialogue a pris la forme d'entretiens bilatéraux préalables aux dialogues de gestion RPROG-RBOP de printemps et d'automne. Il a réuni le SGAR, le SG de département concerné, le contrôle de gestion, ainsi que des représentants des services gestionnaires départementaux et régionaux. Il a porté principalement sur l'exécution du programme (évaluation du déficit et des mesures à prendre en cours de gestion). Mais il a aussi été l'occasion d'une revue des indicateurs INDIGO, CONCORDE, avec une attention particulière sur les ratios d'efficacité. Lors du second dialogue de gestion, les pré-PCI ont été examinés au regard des indications données par le RPROG sur le niveau de régulation du programme pour 2010. Toutefois, les modalités de mise en œuvre par les départements des mandats RGPP n'ont pas été examinées. De même, ces dialogues n'ont pas évoqué la question d'une éventuelle répartition des dotations pour 2010 non conforme au « taux pivot budgétaire ».

En **PACA**, le dialogue RBOP-RUO a été mis en place en 2009 sous la forme d'entretiens bilatéraux réalisés en amont du dialogue RBOP-RPROG, dans la même configuration qu'en Franche-Comté. Il a porté principalement sur l'exécution budgétaire, les mutualisations et la réalisation des mandats RGPP. Les pré-plans de charge ont également été analysés à l'automne au regard du cadrage national. Mais cet examen n'a pas débouché sur la détermination prévisionnelle de la baisse du plafond d'emplois appliquée aux UO concernées. Le SG chef-lieu de région a en effet demandé à l'issue de ces dialogues que la programmation budgétaire soit faite en ne prenant en compte que les évolutions d'ores et déjà connues.

En **Ile-de-France**, le dialogue de gestion intra-BOP a été mis en place pour préparer le dialogue de gestion central de l'automne 2009. Des réunions ont d'abord été menées au niveau des gestionnaires, puis au niveau SG-SGAR. Les discussions ont porté principalement sur la réalisation des mandats RGPP et l'identification de la baisse potentielle des effectifs. L'apport de ces échanges, inédits pour cette région, a surtout été d'harmoniser les données et de définir une argumentation commune à faire valoir au niveau central.

➤ *Les comités de pilotage sont restés prudents dans la définition d'une stratégie régionale.*

**Les comités de pilotage des secrétaires généraux sont demeurés peu moteurs en matière de régionalisation.** Dans les régions auditées, ces comités se sont tenus régulièrement, sous la forme de « pré-CAR ». Ils sont avant tout restés un lieu de communication sur l'exécution du budget, les prévisions de recrutement et l'avancement des démarches de mutualisation. Leur rôle d'impulsion de la démarche de régionalisation a été restreint. Ils ont en général validé la mutualisation des marges budgétaires entre départements excédentaires et déficitaires de la région<sup>13</sup>. Mais ils n'ont pas été, dans les trois régions organisant un pilotage bilatéral, le lieu de définition d'une démarche concertée d'allocation des

<sup>13</sup> En Franche-Comté, cette fusion des marges a été décidée pour l'ensemble des départements, à l'exception du Territoire de Belfort, en raison des besoins particuliers de ce département.

ressources<sup>14</sup>. Tout semble s'être passé comme si les RBOP délégués avaient cherché à reporter au dernier moment la discussion sur les dotations 2010, préférant des discussions bilatérales sur les marges de chaque UO, à la définition d'une méthode d'allocation partagée.

**Les comités de pilotage au niveau des préfets sont, quant à eux, rarement un lieu de définition d'une stratégie régionale.** La gestion du BOP administration territoriale est généralement suivie en pré-CAR. Les préfets conçoivent cette instance comme un lieu de consensus, qui a vocation à valider les arbitrages et initiatives du préfet de région. La remontée des débats à ce niveau est perçue, légitimement, comme un dysfonctionnement des niveaux antérieurs de concertation.

➤ *L'expérience de la Picardie se démarque du modèle de gouvernance régionale communément mis en œuvre.*

**La Picardie a développé un modèle de pilotage collégial, basé sur une intégration des instances de pilotage.** A la différence des autres régions auditées, le RBOP délégué de Picardie n'a pas mis en place de dialogues de gestion bilatéraux avec les UO. Il a cependant complété les comités de pilotage, réunis au niveau des SG par des « conférences budgétaires ». Celles-ci regroupent dans des configurations variables selon l'ordre du jour, la cellule de pilotage du SGAR, ainsi que les secrétaires généraux et les responsables des services gestionnaires des préfectures de département. Cette instance a plusieurs fonctions : suivre les conditions d'exécution du BOP ; définir la politique de recrutement de chacun des départements ; organiser le travail en réseau des gestionnaires ; développer des outils communs de pilotage. Ce mode de fonctionnement intégré et collégial présente l'avantage de garantir la transparence de la circulation de l'information et facilite l'appropriation par chacun de la contrainte collective du BOP.

**De fait, cette organisation a favorisé une discussion sur la méthodologie de répartition de la baisse du plafond d'emplois.** Dès septembre 2009, une proposition de méthode a été présentée par le SGAR et développée en étroite concertation avec les gestionnaires des UO. Elle a ensuite été validée par les secrétaires généraux des départements lors des conférences budgétaires, ainsi que par les préfets en pré-CAR. La forte collégialité a ainsi permis d'orienter, davantage que dans d'autres régions, la démarche de performance sur la question de l'optimisation des ressources disponibles.

\*\*\*

Même si l'expérience picarde d'intégration des instances de pilotage peut difficilement être reproduite à l'identique dans des régions de grande dimension, l'effort de collégialité accompli pour formaliser la méthode d'allocation des ressources mérite d'être étendu. En effet, la gouvernance du programme apparaît encore achopper sur la question de l'optimisation des moyens affectés (1.2).

---

<sup>14</sup> La Franche-Comté fait toutefois exception pour ce qui concerne les mutualisations. Les discussions relatives à la constitution de la plate-forme régionale CHORUS ont en effet, été très intenses.

## 1.2 UNE GOUVERNANCE QUI TROUVE SES LIMITES EN MATIERE D'ALLOCATION DES MOYENS

**La gouvernance du programme éprouve ses limites en matière d'allocation des moyens.** D'une part, elle peine à assurer une gestion optimale des moyens alloués au programme (1.2.1.). D'autre part, elle achoppe sur la question de la réallocation des moyens entre BOP régionaux et, au sein de ceux-ci, entre UO départementales (1.2.2.).

### **1.2.1 Une gouvernance qui peine à assurer une consommation optimisée des moyens alloués**

Face à l'inégale capacité des RBOP à saturer le plafond d'emplois notifié ou à faire converger les taux de vacances d'emploi entre UO départementales (1.2.1.1.), le RPROG est amené à intervenir en gestion pour tenter d'améliorer l'utilisation des ressources allouées au programme (1.2.1.2.).

#### ***1.2.1.1 Des responsables de BOP en capacité variable d'assurer la complète utilisation des moyens qui leur sont alloués***

- ***Le « rebasage » effectué en 2009 des dotations en masse salariale doit les régions en capacité différente d'optimiser leur plafond d'emploi.***

**Au vu des données de fin de gestion, il apparaît que sept régions métropolitaines<sup>15</sup> (Pays-de-la-Loire, Haute-Normandie, Picardie, Auvergne, Lorraine, PACA, Bourgogne) ont éprouvé des difficultés à optimiser leur plafond d'emploi du fait d'une contrainte de masse salariale plus forte que la moyenne** (cf. encadré et graphique ci-dessous). A l'inverse, dix régions bénéficient d'une dotation en masse salariale qui leur permet de saturer leur plafond d'emploi au-delà du taux vacance moyen constaté au niveau national.

#### **Evaluation du caractère favorable ou non de la dotation en masse salariale des différentes régions**

Le graphique ci-après permet de comparer, pour chaque région, le niveau moyen de vacance rapporté au plafond d'emploi (« taux de vacance moyenne annuelle »), avec le niveau de marge « reconstitué » rapporté aux dotations déléguées en octobre 2009. La marge « reconstituée » est évaluée par le solde constaté au 31 décembre, auquel est ajouté – ou retranché - le montant des crédits repris – ou abondés – par l'administration centrale au mois d'octobre 2009.

Cette comparaison met en évidence la capacité de « saturation du plafond d'emploi », compte tenu de la masse salariale mise à disposition<sup>16</sup>. Elle révèle également la stratégie mise en œuvre par les RBOP pour gérer à la fois

<sup>15</sup> L'analyse effectuée par la mission ne porte pas sur les régions outre-mer.

<sup>16</sup> La « capacité de saturation du plafond d'emploi » dépend en réalité non seulement de la dotation en masse salariale (avantageuse ou non) mais aussi des repyramidages effectués en cours de gestion par les BOP. En effet, le choix d'un RBOP de recruter, par exemple, un agent de catégorie A au lieu de deux agents de catégorie C a pour effet d'accroître le taux de vacance moyen en emploi, tout en assurant une consommation de crédit sensiblement équivalente. La mission estime cependant que cette variable démographique est globalement neutre d'un BOP à l'autre. En effet, les régions identifiées dans cet encadré comme étant « soumises à une contrainte en masse salariale

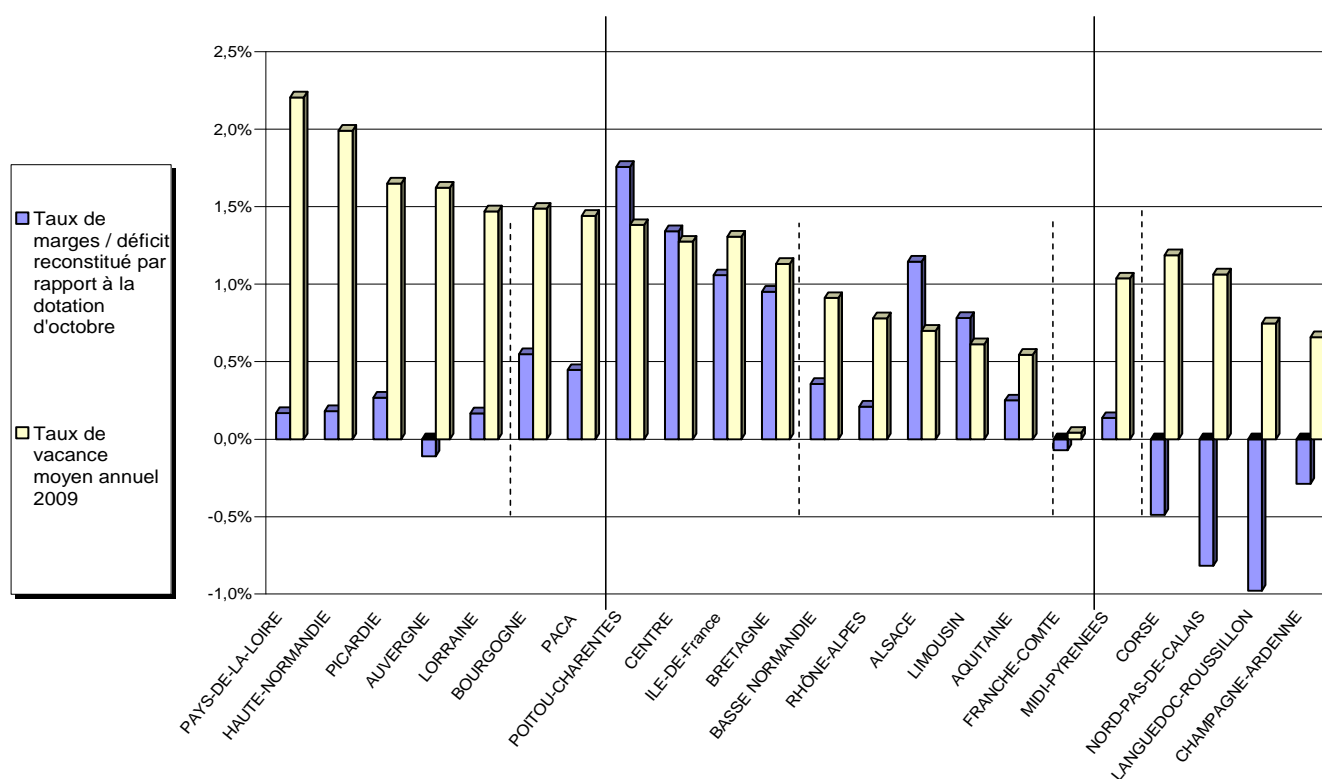


leur dotations en masse salariale et en plafond d'emploi (dégagement de marges d'emploi en raison d'une contrainte de masse salariale forte, utilisation de la totalité de la masse salariale pour « saturer » au maximum la masse salariale etc.).

Le graphique ci-après indique ainsi que :

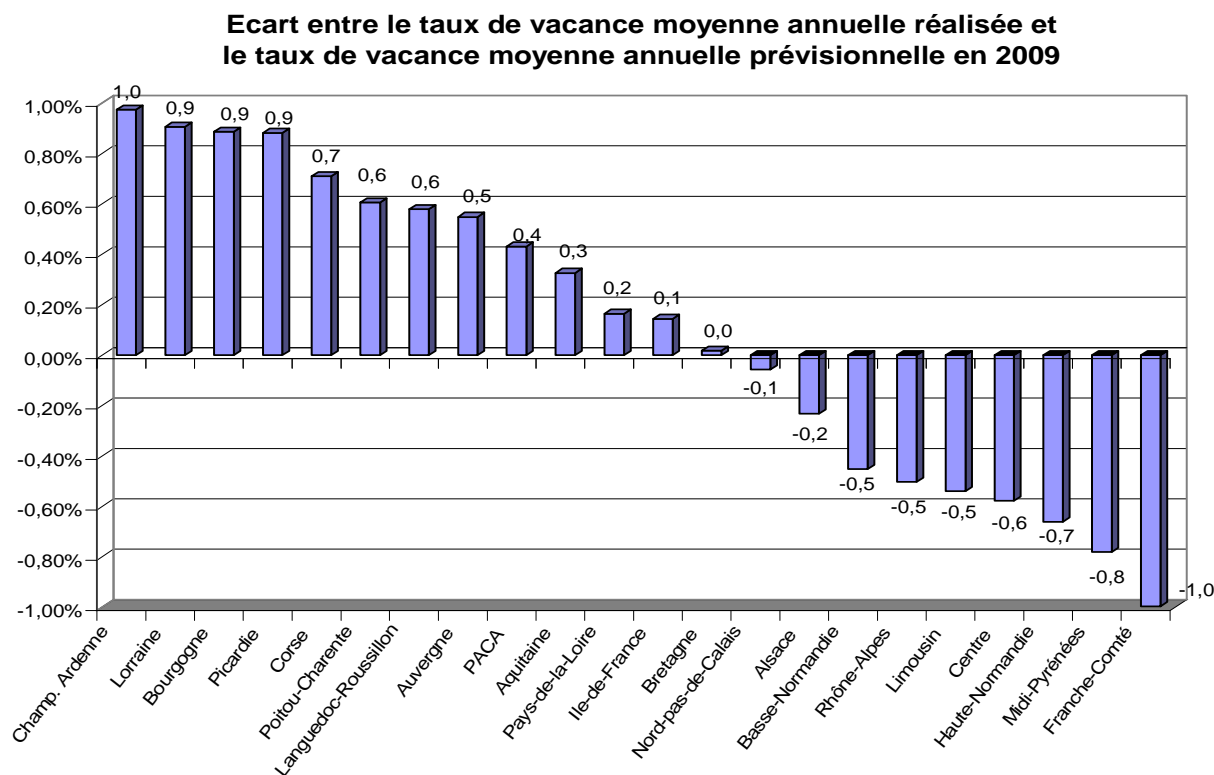
- **sept régions** (Pays-de-la-Loire, Haute-Normandie, Picardie, Auvergne, Bourgogne, Lorraine, PACA,) **ont éprouvé des difficultés à saturer leur plafond d'emploi du fait d'une contrainte forte de masse salariale.** Elles ont dû dégager une vacance d'emploi supérieure à la moyenne (celle-ci étant de 1,25% du plafond d'emploi notifié) pour assurer l'équilibre financier du BOP. Les régions PACA et Bourgogne n'ont cependant pas pleinement exploité la marge budgétaire dont elles disposaient. Il convient en outre de noter que les régions Pays-de-la-Loire et Haute-Normandie participaient au programme n°307 « Chorus » et non au programme n°108 « administration territoriale », comme les autres régions ;
- **dix régions ont bénéficié d'une contrainte en masse salariale inférieure à la moyenne des régions :**
  - quatre d'entre elles (Poitou-Charentes, Centre, Ile-de-France, Bretagne) ont dégagé une marge budgétaire importante en réalisant une vacance d'emploi légèrement supérieure à la moyenne nationale ;
  - cinq autres (Basse-Normandie, Rhône-Alpes, Alsace, Limousin, Aquitaine) ont été en mesure de réaliser des marges significatives, alors que leur niveau de vacance d'emploi est inférieur à la moyenne des BOP ;
  - la Franche-Comté a pu combiner une marge budgétaire et une vacance moyenne annuelle nulles ;
- **cinq régions sont dans une situation médiane au regard de la contrainte en masse salariale.** Parmi elles, une région (Midi-Pyrénées) est dans une situation moyenne tant au regard du niveau moyen de vacance que de la marge budgétaire disponible. Les quatre autres (Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon, Champagne-Ardenne, Corse) ont manqué de masse salariale, mais cela s'explique principalement par un niveau d'optimisation du plafond d'emploi supérieur au niveau moyen des BOP régionaux.

**Taux de vacance moyenne annuelle et taux de marges reconstitué (= solde de gestion + crédits repris par l'administration centrale en octobre 2009 - abondement de crédits en octobre 2009)**



supérieure à la moyenne » ont dû dégager, en cours de gestion, une vacance supérieure à celle prévue dans le BOP initial (cf. second graphique ci-dessous).

**La relative contrainte en masse salariale a conduit les préfetures à revoir leurs plans de charge à la hausse ou à la baisse.** Le graphique ci-après montre en effet, qu'à l'exception de la Haute-Normandie, les régions ayant reçu une dotation relativement plus contraignante que la moyenne, ont dû réaliser un taux de vacance moyenne annuelle supérieur à celui prévu initialement. Inversement, certaines régions, relativement mieux dotées (Franche-Comté, Centre, Limousin, Rhône-Alpes), ont pu réviser à la hausse leur prévision en matière de saturation du plafond d'emploi.



Source : BGP2 – NB : les données indiquées dans le graphique sont exprimées en point de pourcentage, puisqu'elles sont calculées par la différence entre des taux calculés en pourcentage.

**Ainsi, les différences dans la répartition des dotations en masse salariale ont eu un impact significatif sur la gestion des ressources humaines.** Le « rebasage » initié avec l'exercice 2009 doit être prolongé pour assurer une égale capacité à réaliser leurs prévisions de recrutements.

➤ *Les RBOP restent en capacité inégale d'assurer une convergence intra-BOP des niveaux d'optimisation des plafonds d'emplois notifiés.*

**La mise en place de la démarche de régionalisation s'est traduite par une convergence modérée du taux de saturation du plafond d'emploi entre UO d'un même BOP.** Le tableau ci-après montre que les écarts des taux de vacance des UO au sein des régions (« écarts-types intra-BOP ») ont diminué entre 2007 et 2008 de 21,8%. Mais cette convergence n'est pas plus rapide que celle constatée sur la population constituée par l'ensemble des UO (l'« écart-type inter-UO » diminuant simultanément de 27,8%). Dans ces conditions, la réduction constatée des écarts intra-BOP entre 2007 et 2008 apparaît autant l'effet des tensions budgétaires de l'exercice 2008 - qui ont homogénéisé les positions des UO au niveau de leur vacance d'emploi - que l'expression de l'affirmation du niveau de pilotage régional. Par ailleurs, la convergence des taux de saturation entre UO d'un même BOP ne s'est pas poursuivie en 2009, alors que les BOP initiaux 2009 affichaient une volonté de limiter les écarts de taux de vacance au sein des BOP (avec un écart-type moyen de 0,82) – cf. tableau ci-après et annexe n°4. Les RBOP n'ont donc pas été en mesure de réaliser la convergence intra-BOP qu'ils souhaitaient effectuer.

**Evolution des écarts-types des taux de vacance moyenne annuelle  
intra-BOP, inter-BOP et inter-UO en 2007, 2008 et 2009**

|  | <b>Exécuté<br/>2007</b> | <b>Exécuté<br/>2008</b> | <b>Evolution<br/>2007-2008</b> | <b>Exécuté<br/>2009</b> | <b>Prévisionnel<br/>2009</b> |
|--|-------------------------|-------------------------|--------------------------------|-------------------------|------------------------------|
| <b>Moyenne des écarts-types des taux de vacance moyenne annuelle intra-BOP</b> | 1,24                    | 0,93                    | -21,8%                         | 0,97                    | 0,82                         |
| <b>Ecart-type des taux de vacance moyenne annuelle inter-UO</b>                | 1,51                    | 1,09                    | -27,8%                         | 1,09                    | 1,08                         |

Source : BGP2 – périmètre : métropole

Le rythme modéré de la convergence intra-régionale met en évidence les limites actuelles de la gouvernance régionale des BOP. La persistance de divergences de situations en termes d'optimisation du plafond d'emploi entre UO d'une même région semble liée à deux séries de facteurs :

- **d'une part, les dotations en masse salariale déléguées aux UO départementales continuent de placer ces derniers en capacité inégale d'optimiser leur plafond d'emploi.** Les RBOP n'ont, pas plus que le RPROG, été en mesure de définir une règle d'attribution de la masse salariale qui assure une capacité égale pour les départements à optimiser leur plafond d'emploi. Face aux iniquités ainsi créées, la solution généralement adoptée est de mutualiser en fin de gestion les excédents et déficits (cf. supra 1.1.2.2.). Cela permet d'atténuer la contrainte d'une gestion « par la masse salariale » pour les UO pénalisées par des coûts moyens par agents plus élevés. Mais cette pratique réduit singulièrement la responsabilisation des RUO à la base du mode de gouvernance actuel ;
- **d'autre part, le niveau régional apparaît disposer de moyens encore limités en matière de régulation des plans de charges départementaux.** Certes, les gestionnaires des BOP ont généralement construit des outils de suivi du BOP, mis en place des dialogues de gestion et développé un contrôle des plans de charge au moment de leur validation au niveau régional. Mais, la gestion reste essentiellement départementale et la capacité régulatrice du niveau régional dépend du degré d'investissement des instances de pilotage, lequel reste inégal (1.1.2.2.).

Face aux difficultés des RBOP, le RPROG a dû intervenir pour assurer l'optimisation des ressources de l'ensemble du programme.

***1.2.1.2 Un responsable de programme en difficulté pour optimiser la consommation des ressources du programme***

- ***Le recours massif aux vacataires a été nécessaire pour compenser la vacance d'emploi importante enregistrée au 1<sup>er</sup> semestre 2009, et assurer la consommation des crédits de rémunération alloués au programme***

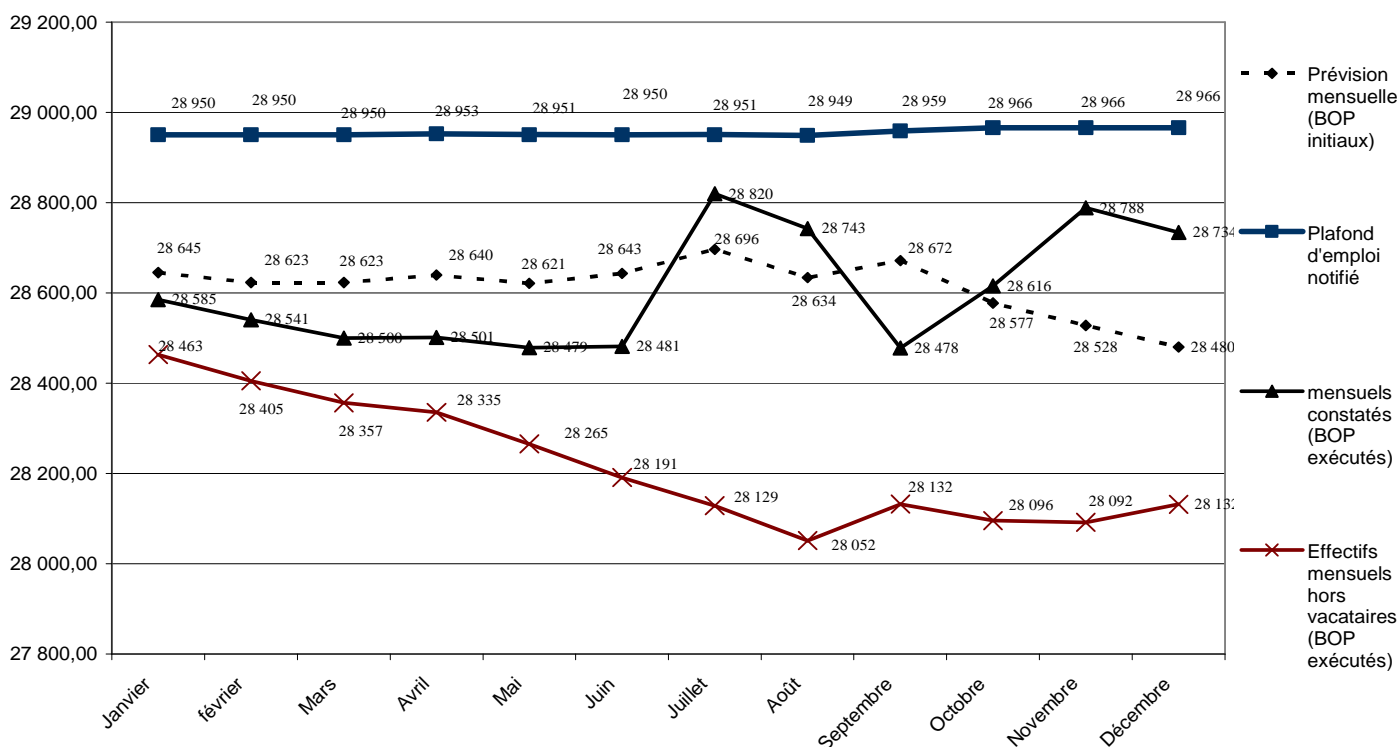
La vacance d'emploi significative constatée en janvier et son creusement continu pendant les huit premiers mois de l'année ont rendu difficile l'atteinte de l'objectif de saturation du plafond d'emploi. Le graphique ci-dessous montre que le programme a été marqué par une vacance initiale importante de 305 ETPT (représentant 1,05% du plafond d'emploi), effet direct des limitations apportées aux recrutements suite aux difficultés de la gestion 2008. Les effectifs hors vacataires ont ensuite diminué, sur un rythme plus rapide que celui prévu par les BOP initiaux, jusqu'au mois d'août (-411 ETPT). Cette baisse s'explique principalement par le fait que les départs n'ont pu être compensés,

les décisions de recrutement par concours ou à l'issue des CAP de mutation et détachement ne prenant effet qu'à compter du mois de septembre. Au mois d'août l'écart entre le plafond d'emploi réparti et les effectifs hors vacataires a représenté un pic de 897 ETP, soit 3,1% du plafond d'emploi. La fin de l'exercice a conduit à stabiliser les effectifs hors personnel temporaire, afin d'anticiper la baisse du plafond d'emploi 2010.

**Un effort d'optimisation du plafond d'emploi a été réalisé par le recrutement de nombreux vacataires.** A l'automne, les préfetures ont accru très significativement leurs personnels temporaires, notamment pour faire face aux difficultés liées à la mise en route du SIV. Les vacataires ont représenté en 2009, 384 ETPT (contre 243 ETPT en 2008), ce qui a permis d'atteindre un niveau de saturation conforme aux prévisions initiales (avec un taux de vacance de 1,2% du plafond d'emploi).

**Au final, le recrutement important de vacataires a permis de laisser un solde d'exécution sensiblement comparable à celui des années précédentes<sup>17</sup>.**

**Comparaison entre les ETPT mensuels prévus dans les BOP initiaux et les BOP exécutés (vacataires inclus et exclus)**



Source et périmètre : données BGP2.

<sup>17</sup> Le tableau en annexe n°6 fait apparaître un solde total d'exécution de 24,3 M€ pour les programmes « administration territoriale » et « Chorus ». Cette marge, en apparence importante, résulte tout d'abord de la non consommation des crédits « grippe H1N1 », ouverts très tardivement (10 M€). Elle résulte surtout de la vacance accumulée au premier semestre. Le recours aux vacataires a certes permis de limiter le taux de vacance d'emploi. Mais celui-ci est resté au final, non négligeable (1,2%, soit 360 ETPT). En outre, le coût des vacataires, étant généralement inférieur à celui des fonctionnaires, une marge budgétaire a pu être dégagée ; ce, d'autant plus que le « gel budgétaire » (6,7 M€) a été rendu disponible en cours de gestion. Les BOP régionaux ont, à leur niveau, laissé un solde d'exécution de 3,68 M€. L'importance des marges résulte donc davantage des difficultés du pilotage national (calendrier des recrutements décalé par rapport aux vacances générées, difficulté pour connaître les marges budgétaires disponibles et évaluer les possibilités de recours aux vacataires, délégation trop tardive des crédits) que d'une difficulté de consommation par les préfetures des moyens qui leur sont alloués.

- *Une redistribution par le RPROG des marges réalisées par les BOP qui interroge la gouvernance du programme.*

**Le RPROG a dû réaliser une gestion centrale des marges pour assurer l'équilibre financier de certains BOP.** En effet, au début du mois d'octobre 2009, les BOP régionaux affichaient des situations contrastées en termes tant de marge/déficit que de vacance moyenne prévisionnelle (cf. annexe n°5). Cinq régions présentaient un déficit significatif et douze, un excédent. Le RPROG a donc décidé d'effectuer une reprise de crédits sur BOP excédentaires pour les réallouer aux BOP déficitaires.

**La réallocation des marges par le RPROG interroge les principes de gouvernance du programme.**

Le tableau des reprises de crédits (cf. annexe n°5) fait apparaître que **81% des prélèvements ont concerné des régions** (Poitou-Charentes, Centre, Ile-de-France, Bretagne) **bénéficiant à la fois d'une dotation en masse salariale favorable et d'un taux de vacance supérieur à la moyenne.** La centralisation de ces excédents peut apparaître comme une sanction équitable pour deux raisons : d'une part, elle permet de corriger une allocation initiale avantageuse ; d'autre part, elle constitue une incitation pour les RBOP à optimiser les ressources qui leur sont déléguées, ce qui constitue un objectif du RPROG. Cependant, elle traduit l'impossibilité, dans le contexte de régulation budgétaire actuel, pour les RBOP de mener une stratégie qui s'écarterait de l'objectif national de saturation du plafond d'emploi. Elle alimente le sentiment des responsables locaux d'une perte de responsabilité sur leur gestion.

Par ailleurs, **l'examen des abondements effectués fait ressortir que ceux-ci ont bénéficié à hauteur de 85% des crédits à trois régions** (Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne). Ces BOP ont enregistré un déficit, non pas en raison d'une dotation initiale défavorable (cf. supra), mais du fait d'un taux de vacance moyen annuel inférieur à la moyenne.

**La redistribution effectuée par le RPROG valide, de facto, une stratégie d'optimisation du plafond d'emploi qui dépasse les moyens budgétaires alloués.** Même si la « solidarité » réalisée au profit des régions précitées peut être justifiée par les difficultés particulières auxquelles celles-ci font face, **cette redistribution peut constituer une incitation pour les BOP à saturer, à l'avenir, leur plafond d'emploi, malgré l'insuffisance de masse salariale.** Elle favorise le développement de comportements de « passager clandestin ». Cette péréquation en gestion ne saurait, en tout état de cause, se substituer à une prise en compte par le RPROG, lors de la détermination des dotations initiales, des spécificités susceptibles de justifier une régulation positive de leur plafond d'emploi ou de leur masse salariale des régions concernées.

Ainsi, la gouvernance du programme parvient, avec une certaine difficulté, à assurer, en gestion, l'optimisation des moyens alloués. Elle achoppe, plus fondamentalement, sur les enjeux de réallocations des ressources.

### **1.2.2 Une gouvernance qui achoppe sur les enjeux de réallocations de moyens**

Le RPROG reste focalisé sur l'enjeu immédiat de régulation budgétaire et n'a pas développé de stratégie de réallocation des moyens entre BOP (1.2.2.1.). Les RBOP se sont, quant à eux, généralement engagés avec prudence et difficulté dans une démarche de réallocation des dotations entre UO (1.2.2.2.).

### **1.2.2.1 Une difficulté pour le RPROG à réaliser les réallocations entre BOP**

**Le RPROG réalise très peu de redéploiements entre BOP.** L'annexe n°7 met en évidence la faiblesse des réallocations réalisées par le RPROG entre régions par rapport au taux pivot national de baisse du plafond d'emploi. Ainsi, les redéploiements ne concernaient que 50 ETP en 2008-2009, soit 6,9% de la baisse du plafond d'emploi et 0,18% du plafond d'emploi 2009. En 2009-2010, les effectifs redéployés représentaient 41,8 ETP en 2009-2010, soit seulement 5,1% de la baisse du plafond d'emploi et 0,15% du plafond d'emploi notifié 2010. Le taux de redéploiement effectué par le RPROG est sensiblement inférieur à celui obtenu en moyenne par les RBOP (cf. infra 1.2.2.2.).

**Cette faiblesse des redéploiements réalisés par le RBOP reflète la focalisation persistante des dialogues de gestion RPROG-RBOP sur l'enjeu immédiat de la régulation budgétaire.** Il ressort en effet des entretiens auxquels la mission a pu participer que le RPROG fixe la dotation attribuée au regard essentiellement de la capacité du BOP à appliquer le « taux pivot » de baisse des moyens<sup>18</sup>, fixé pour 2010 à -3,11% pour le T2 et -3% pour le HT2. Les contraintes démographiques (effectifs au 1<sup>er</sup> janvier, prévisions de départs à la retraite, et dans une moindre les mobilités prévisibles) pour le T2 et les dépenses obligatoires et inéluctables sont pleinement prises en compte par le RPROG pour majorer ou minorer les taux pivots. En outre, une évaluation globale de la « loyauté » du RBOP vis-à-vis de la stratégie nationale (réalité de la baisse des emplois, capacité à réguler les dépenses, implication dans le suivi des mandats RGPP etc.) semble prise en compte à la marge.

**Le RPROG s'est, jusqu'à présent, peu investi dans la consolidation des référentiels ARCADE et ESTIDOT qui pourraient être le support d'une stratégie nationale de réallocation.** En outre, les mandats RGPP sont davantage appréhendés, à travers le dialogue de gestion RPROG-RBOP, comme des références pour la régulation budgétaire (influant sur la modulation du taux pivot) que comme des éléments structurant une stratégie globale de réallocation.

**Plus fondamentalement, le RPROG n'a pas défini, jusqu'à présent de stratégie de réallocation des ressources entre territoires.** Il n'a pas repris à son compte l'analyse du député CARREZ, chargé de l'examen du programme « administration territoriale » pour 2010. Celui-ci souligne, comme le précédent rapport, que des différences importantes de « densité de fonctionnaires » (nombre d'agents de préfecture rapporté à la population départementale) existent même entre départements comparables<sup>19</sup>. Le RPROG estime que le raisonnement développé est excessivement simplificateur car les besoins en effectifs ne peuvent être évalués au regard du seul critère de la population départementale. Il note ainsi, en réponse à l'analyse du rapporteur, que certaines missions, comme le contrôle de légalité ou le rôle de permanence et de représentation de l'Etat des préfectures, ne sont pas directement corrélées au nombre d'habitants. Cette réponse fournit des arguments légitimes. Mais ceux-ci ne sont pas pris en compte dans une stratégie de réallocation du RPROG.

**Si le RPROG n'a pas effectué en 2009 de redéploiements des moyens, il devrait cependant en être autrement pour l'exercice 2011.** Celui-ci a en effet indiqué à la mission - lorsque le

---

<sup>18</sup> Ce taux résulte de la baisse du plafond d'emploi et des crédits T2 et HT2 prévue au budget, majorée pour tenir compte des crédits mutualisés ou non répartis pour faire face à des besoins non financés « en base ».

<sup>19</sup> Le rapporteur s'interroge ainsi : « Pourquoi des départements de taille moyenne comme le sont les Côtes d'Armor (592 000 habitants, 3,70 agents pour 10 000 habitants), le Morbihan (717 000 – 3,48) ou le Finistère (913 000 – 3,28) ont-ils une densité d'agents largement inférieure à 4 alors que des départements comparables comme la Marne (580 000, densité d'agents égale à 5,38), l'Aude (350 000 – 5,45), la Haute-Vienne (376 000 – 6,05) ou l'Allier (354 000 – 5,25) ont des taux largement supérieur à 5, voire à 6 ? Que dire alors des Hautes-Alpes (135 000 habitants, 9,42 agents pour 10 000 habitants), de la Corrèze (249 000 – 6,57), de la Meuse (200 000 – 7,89) ou du Jura (267 000 – 6,26) ? À l'inverse, le Pas-de-Calais (1,5 million d'habitants) semble bien défavorisé avec seulement 3,17 agents pour 10 000 habitants ».

projet de rapport a été soumis à lecture contradictoire - qu'une « stratégie de réallocation » était en cours de définition. Celle-ci devrait reposer sur le croisement de trois types de données : le taux d'administration, les effectifs ARCADE et les niveaux d'efficience à atteindre dans les missions/fonctions prioritaires.

Les démarches de réallocations des RBOP apparaissent, quant à elles et jusqu'à présent, limitées.

### ***1.2.2.2 Une prudence des RBOP à définir une stratégie de réallocation***

**L'étude présentée en annexe n°8<sup>20</sup> montre que les redéploiements d'effectifs entre départements sont restés limités depuis la mise en œuvre de la démarche de régionalisation.** Entre 2008 et 2009, seulement 14,1% de la baisse du plafond (calculée en ETPT) a été redéployé entre les UO. Entre 2009 et 2010, ce taux de redéploiement intra-BOP est resté sensiblement identique : 13,6% de la baisse du plafond d'emploi n'a pas été réparti entre les départements selon le taux pivot de baisse régional. Rapportés au plafond d'emploi 2010, les effectifs redéployés entre UOD (87,8 ETP) ne représentent que 0,8% du plafond d'emploi réparti aux régions. L'analyse des différences entre régions confirme la difficulté pour les RBOP d'effectuer des réallocations significatives : une minorité non négligeable (6 régions) n'a quasiment pas pratiqué de redéploiements depuis la mise en œuvre de la régionalisation.

**Par ailleurs, l'UO mutualisée régionale constitue très rarement le support d'une stratégie de réallocation régionale.** Huit régions uniquement ont affecté des ETP sur l'UOM. Parmi celles-ci, seule la Franche-Comté l'utilise comme support d'une démarche ambitieuse de mutualisation au niveau régional. Comme il a été évoqué plus haut, cette démarche a un impact fort sur les effectifs des UO départementales, dont le plafond d'emploi diminue de 5,7% en 2010. Dans quatre autres régions l'UOM, semble être le support d'une mutualisation modérément ambitieuse : Bourgogne (5 ETP), Auvergne (6 ETP), Bretagne (10 ETP), Ile-de-France (28,5 ETP en 2010). Enfin dans les trois régions restantes, l'UOM ne semble pas avoir joué le rôle de vecteur de mutualisation<sup>21</sup>.

**Toutefois, une stratégie de redéploiement au profit des préfectures chef-lieu de région, portant sur des effectifs modestes, se dessine.** Ces dernières bénéficiaient, dès 2009, d'une « régulation positive » de 24 ETP par rapport aux taux pivots régionaux, ce qui représentait 29% des effectifs redéployés. En 2010, le mouvement s'est accéléré : 84% des emplois réalloués par rapport aux taux pivots régionaux, l'ont été au profit des départements chef-lieu de région. Il est vrai que la montée en charge du niveau régional et l'efficience généralement plus élevée des services de la préfecture chef-lieu de région<sup>22</sup>, incitent à adopter une telle stratégie.

---

<sup>20</sup> L'annexe n°8 analyse la répartition au sein des régions de la baisse du plafond d'emploi notifié au BOP entre 2008 et 2009, ainsi qu'entre 2009 et 2010. Elle examine, plus précisément, si la baisse du plafond d'emploi régional a été répercutée de manière identique sur tous les départements (conformément au taux pivot de baisse régional du plafond d'emploi) ou, au contraire, si cette diminution a été distribuée selon un taux d'effort variable entre les départements de la région. Elle identifie ainsi, par région, le nombre d'emplois réalloués (en plus ou en moins) par rapport à l'hypothèse d'une application du taux pivot régional de baisse du plafond d'emploi. Ce chiffre peut être rapporté à la baisse, en valeur absolue, du plafond d'emploi appliqué à la région. Le ratio qui en résulte permet de mesurer le degré de réallocation des effectifs réalisée lors de la répartition au sein de la région de la baisse du plafond d'emploi. Ce ratio peut être dénommé « taux de réallocation de la baisse du plafond d'emploi ».

<sup>21</sup> En PACA les 17,5 ETP affectés sur l'UOM correspondent aux emplois cofinancés au titre l'assistance technique pour la mise en œuvre des fonds structurels, emplois dits « ASTEC ». En Poitou-Charentes les effectifs affectés à l'UOM sont passés de 8 ETP en 2009 à 1 en 2010. Enfin, en Limousin seul 1 ETP a été affecté sur l'UOM.

<sup>22</sup> Les préfectures chef-lieu de région appartiennent généralement à une strate de population élevée et ont des niveaux d'efficience supérieurs aux préfectures des départements de la région qui ont une population moindre.

Le niveau peu élevé des redéploiements entre UO met en évidence le caractère inégal de la consolidation des instances de gestion et de pilotage local, évoqué plus haut (cf. 1.1.2.2.). Il révèle également le manque d'outils et de méthode à disposition des responsables locaux pour répartir les ressources (cf. 1.3.3.). Parmi les régions auditées, seule la région Picardie a élaboré une méthode partagée de répartition du plafond d'emploi entre les départements qui prenne en compte un référentiel d'effectifs-cibles.

#### **Méthodes d'allocation des ressources expérimentées dans les régions auditées**

En **Franche-Comté**, deux méthodes ont été proposées par le SGAR en novembre 2009 au comité de pilotage pour répartir entre les départements le plafond d'emploi 2010, déduit des effectifs placés sur l'UOM : soit l'application d'un taux d'effort identique, soit une répartition tenant compte des prévisions de départ en retraite. Cette seconde proposition visait à réduire la contrainte pesant sur le Jura, considéré comme faisant face à des « difficultés structurelles ». Il convient de noter qu'aucune des deux méthodes suggérées ne garantit que les efforts de régulation portent sur les services les plus susceptibles de réaliser des gains d'efficience.

En **PACA**, le secrétaire général des Bouches-du-Rhône a indiqué à la mission qu'il entendait prendre pour base de la ventilation du plafond d'emploi entre les départements le taux pivot régional, modéré en prenant en compte plusieurs éléments complémentaires d'appréciation tels que la taille du département (en vue de conserver une capacité opérationnelle aux préfectures de petite dimension) ou la réalisation des mandats RGPP. Cette méthodologie n'a pas été discutée collégialement. Elle se heurte à la demande de la préfecture du Var d'une meilleure prise en compte de sa nouvelle appartenance à la strate 4.

En **Picardie**, la méthodologie proposée par le SGAR et développée collégialement est fondée sur deux éléments : les références ARCADE départementales et le « socle minimum d'effectifs » nécessaire. La prise en compte de ces éléments a permis la validation collégiale d'une répartition relativement dissymétrique de la baisse du plafond d'emploi pour 2009.

En **Ile-de-France**, la méthodologie d'allocation des plafonds d'emploi n'avait pas encore été établie ni discutée collégialement lors du déplacement de la mission au début du mois de décembre, en raison notamment de l'absence d'arbitrage du RPROG sur le niveau de baisse du plafond d'emploi.

\*\*\*

La réallocation des dotations reste donc un point d'achoppement de la démarche de régionalisation. Celle-ci continue en outre de manquer de perspectives en matière de mutualisation et de performance.



## **1.3 UNE REGIONALISATION QUI MANQUE DE PERSPECTIVES EN MATIERE DE MUTUALISATIONS ET DE PERFORMANCE**

La démarche de régionalisation n'a pas encore atteint ses objectifs en matière de mutualisation, domaine dans lequel les réalisations ont été très limitées et ont généré de faibles économies (1.3.1.). Le bilan de l'EMIR apparaît, quant à lui, globalement positif, mais ses acquis sont actuellement fragilisés (1.3.2.). Enfin, le pilotage par la performance est encore insuffisant et constitue un « chantier en démarrage » (1.3.3.).

### **1.3.1 Des réalisations et des économies très limitées en matière de mutualisations**

#### ***1.3.1.1 Une volonté de mutualiser nettement affirmée***

**La circulaire du 4 décembre 2007 sur la régionalisation des BOP fait de la mutualisation de fonctions et de missions transversales un des deux principaux objectifs de cette réforme, dans le but de parvenir à une rationalisation des moyens.** Elle reprend ainsi la circulaire du 20 décembre 2006 qui a lancé l'expérimentation en Pays-de-la-Loire et en Limousin. Elle va cependant plus loin, en demandant aux préfets de définir et de mettre en œuvre une « politique volontariste de mutualisation », tout en précisant que cette dernière ne s'accompagne pas nécessairement d'une centralisation des fonctions au chef-lieu de région et qu'elle doit « pouvoir s'articuler avec les projets de mutualisations interministérielles ». Visant explicitement la réalisation d'économies, la formulation retenue en matière de mutualisations manifeste clairement la volonté de réorganiser certaines fonctions support et missions des préfetures pour les assurer en commun, à moindre coût<sup>23</sup>.

**La circulaire du 2 mars 2009 relative à la RGPP intérieur rappelle que la mutualisation et la rationalisation des fonctions support doivent permettre la suppression de près de 1 000 emplois.** La réalisation d'économies, qui est l'objectif ultime de cette mutualisation volontariste, doit découler de plusieurs facteurs qui peuvent être combinés : l'apparition d'économies d'échelle du fait d'une augmentation du volume d'activité, la réorganisation et l'optimisation des processus et la professionnalisation des agents (consécutive à leur spécialisation).

#### ***1.3.1.2 Des réalisations d'ampleur limitée***

**Dès son premier rapport sur l'expérimentation de la réforme<sup>24</sup>, l'IGA avait souligné que la régionalisation des BOP avait donné une impulsion en matière de mutualisation. Toutefois, neuf mois après le lancement de l'expérimentation, les mises en œuvre restaient limitées et les économies induites faibles.**

---

<sup>23</sup> Elle ne limite donc pas les mutualisations à la mise en commun de crédits au sein de l'UO mutualisée créée par la circulaire du 4 décembre 2007, sur le modèle de l'EMIR, dont il sera question au prochain paragraphe.

<sup>24</sup> Rapport d'évaluation relatif à l'expérimentation de budgets opérationnels de programme régionaux en Pays-de-la-Loire et Limousin, octobre 2007, N°07-059-01.

En mars 2009, un an après l'extension de la régionalisation des BOP à toutes les préfectures métropolitaines (hors Ile-de-France), l'IGA dressait un constat similaire<sup>25</sup>. L'UO mutualisée régionale est restée concentrée sur les travaux immobiliers (EMIR). En matière de mutualisation de fonctions support et de missions, la mission a relevé des initiatives nombreuses, mais des résultats très limités en termes d'économies d'emplois.

La mission a procédé à une enquête auprès des préfectures de région en janvier 2010, afin de dresser un bilan des mutualisations réalisées entre préfectures dans le cadre de la régionalisation des BOP (cf. le questionnaire reproduit en annexe n°9). La mission a reçu 21 questionnaires remplis. Le taux de réponse élevé (95,5% des régions interrogées) permet de dresser un état des lieux des pratiques. Les résultats détaillés sont présentés à l'annexe n°10 de ce rapport.

Cette enquête montre que la quasi-totalité des régions a entrepris des projets de mutualisation et qu'elles en ont concrétisé en moyenne 2,8. Dans 20 régions (soit 95,2% de l'échantillon) au moins une mutualisation a été mise en œuvre entre préfectures depuis la régionalisation du BOP. Seule la région Languedoc-Roussillon n'en a pas effectué. Les réalisations sont parfois modestes (seuls les standards sont mutualisés dans plusieurs régions : Corse, Champagne-Ardenne, Auvergne). Toutefois, deux régions ont mis en œuvre cinq mutualisations ou plus (Midi-Pyrénées et Picardie).

| Nombre de mutualisations réalisées par région          | 0    | 1     | 2     | 3     | 4     | 5 et plus |
|--|------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| Nombre de régions                                      | 1    | 4     | 4     | 5     | 5     | 2         |
| soit en % des régions                                  | 4,8% | 19,0% | 19,0% | 23,8% | 23,8% | 9,5%      |
| taille moyenne des régions (en nombre de départements) | 5    | 4,5   | 4,5   | 3,2   | 4,6   | 5,5       |

Source : enquête IGA - janvier 2010

Cette étude met également en évidence le fait que :

- il n'existe pas de corrélation entre le nombre de départements par région et leur capacité à mutualiser ;
- les mutualisations s'étendent le plus souvent à l'ensemble des départements de la région (dans 70% des cas), seuls 10,5% des projets rassemblent moins de la moitié des départements d'une région. En moyenne, ils concernent 3,3 départements ;
- on peut observer une accélération modérée du nombre de mutualisations concrétisées au cours de la deuxième année de la régionalisation. Sur les 57 mutualisations communiquées, 33 ont été réalisées dans le courant de l'année 2009 (soit 57,9%). Le nombre de mutualisations mise en œuvre a crû de 24% en 2009 par rapport à 2008.

<sup>25</sup> Rapport d'évaluation relatif à la régionalisation des budgets opérationnels du programme « administration territoriale », mars 2009, N°09-014-01

Malgré la diversité apparente des projets, **les mutualisations sont concentrées sur des secteurs relativement peu nombreux et concernent, pour 86% des projets concrétisés, des fonctions support :**

- **plus du tiers portent sur les standards** (35,1% du total des réalisations) ;
- **la gestion des ressources humaines constitue le deuxième secteur de mutualisations (avec 31,6% des mises en œuvre).** Au sein de la GRH, la formation occupe le premier plan (10 projets), la pré-liquidation de la paye et la gestion des dossiers de retraite font l'objet de quelques mutualisations (dans 4 régions et 3 régions, respectivement), mettant en évidence une intégration encore faible de la fonction ressources humaines dans le cadre de la régionalisation des BOP avant l'entrée en vigueur de la circulaire du 14 décembre 2009 ;
- **les achats** constituent le troisième pôle parmi les fonctions support (avec des mutualisations dans 6 régions, soit **10,5% des réalisations**).

**Les mutualisations restent encore peu développées dans le secteur des missions des préfectures. Seuls 8 projets ont été mis en œuvre.** Ils concernent dans une large majorité des cas la gestion des demandes d'asile qui est régionalisée (comme la gestion des places en CADA) et propose un guichet unique aux usagers (12,3% du total des mutualisations).

**La concentration sur les fonctions support est plus forte encore lorsque l'on interroge les préfectures de région sur leurs projets de mutualisations.** Près de 98% des projets concernent ces fonctions<sup>26</sup>. Seule une région présente un projet portant sur ses missions, en le plaçant dans un domaine qui n'est pas central dans l'activité des préfectures (tutelle des chambres consulaires, une mutualisation qui est envisagée en Bretagne).

### *1.3.1.3 Des gains mal évalués et de montants faibles*

**L'enquête permet également de souligner que les gains tirés de ces mutualisations restent très limités et que leur évaluation par les préfectures est difficilement mise en œuvre :**

- **21% des mutualisations réalisées ne procurent aucun gain financier** et offrent uniquement des gains qualitatifs (professionnalisation, meilleure maîtrise des processus...);
- **seules 24,6% des réalisations engendrent des économies de crédits hors T2.** Parmi ces dernières, seules 50% ont fait l'objet d'une estimation. Le gain moyen par projet déclaré est de 16 771 € (pour les projets pour lesquels une estimation a été réalisée) ;
- **les réponses apportées au questionnaire font état de gains plus fréquents en matière d'ETP.** En effet, 72% des réalisations engendrent des économies d'ETP (soit 41 projets). Sur ce nombre, 22% des économies déclarées ne sont pas évaluées.

**Au total, les mutualisations permettent de réaliser une économie de 65 ETP, soit en moyenne 2,03 ETP par mutualisation** (pour les projets pour lesquels l'économie a fait l'objet d'une estimation).

---

<sup>26</sup> Cf. les résultats détaillés en annexe n°10.

| <b>% des mutualisations</b> | <b>Estimation des gestionnaires</b>   |
|-----------------------------|---|
| <b>21%</b>                  | <b>Aucun gain quantitatif n'est réalisé.</b>  |
| <b>72%</b>                  | <b>Des économies d'ETP sont réalisées.</b>  |
| dont 22%                    | Ne font pas l'objet d'une estimation de gain  |
|                             | <b>gain moyen : 2,03 ETP par mutualisation pour les réalisations dont les gains ont été estimés soit 65 ETP au niveau national.</b> |
| <b>24,6%</b>                | <b>Des économies sont réalisées en coût de fonctionnement (hors titre 2)</b>  |
| dont 50%                    | Ne font pas l'objet d'une estimation de gain.   |
|                             | <b>gain moyen : 16.771 euros par mutualisation pour les réalisations dont les gains ont été estimés</b>                             |

Source : enquête IGA - janvier 2010

NB : le total des pourcentages dépasse 100% car 17% des mutualisations permettent de réaliser des économies en T2 et hors T2.

**Ces résultats doivent cependant être analysés avec précaution.** L'estimation des gains engendrés par les mutualisations est probablement faussée par plusieurs facteurs :

- les évaluations étant délicates, elles sont plus facilement calculées lorsque les économies sont massives (notamment en T3) ;
- les calculs concernant les ETP semblent à la fois plus fréquents (probablement en raison de la pression que représente le plafond d'emplois) et plus aisés (car les gains sont mieux identifiés que les dépenses en T3 qui se fondent dans la masse des coûts de fonctionnement des préfectures) ;
- les préfectures réalisent rarement des évaluations complètes coûts/avantages des mutualisations mises en œuvre. En particulier, les surcoûts générés (coût de montage du projet, coût de coordination en régime de croisière...) sont probablement sous-estimés.

Toutefois, ces éléments d'analyse ne remettent pas en question **le constat global de la faiblesse des gains générés par les mutualisations**. Ce dernier est manifeste dans les régions que la mission a visitées.

#### **Estimation des gains liés aux mutualisations dans les préfectures auditées**

Ainsi, **la Picardie**, qui figure parmi les régions qui ont mis en œuvre le plus de mutualisations (6 réalisations), a généré une économie de moins de 8 ETP (7 ETP du fait de la mutualisation des standards les week-ends et jours fériés, 0,4 ETP pour la fonction paye, 0,09 ETP pour la gestion des dossiers de retraite, tandis que regroupement au sein d'une préfecture du traitement des demandes d'asile, d'une part, et, d'autre part, de la représentation au contentieux devant les tribunaux d'Amiens n'ont généré aucune économie).

En **Franche Comté**, les quatre mutualisations opérées ont permis de réaliser moins de 5 ETP d'économie (2,9 ETP pour les standards, 2 ETP pour la formation, les économies offertes par la création d'un guichet unique pour les demandeurs d'asile n'étant pas encore évaluées). Mais le projet de plate-forme Chorus régionalisée devrait prochainement accroître sensiblement les gains liés aux mutualisations.

En **Provence-Alpes-Côte d'Azur**, le bilan ne dépasse pas 3,5 ETP (2,95 ETP économisés avec la mutualisation des standards, 0,5 en matière de pré-liquidation de la paye, mais aucun gain en matière d'achats, de formation et d'organisation des concours).

Enfin, en **Ile-de-France**, les réalisations restent limitées aux mutualisations effectuées dans le cadre de la réorganisation de la préfecture de région et de la préfecture de Paris (notamment la mutualisation de l'entretien du parc automobile de ces deux préfectures avec la préfecture de police). La mutualisation de certains standards préexistait à la régionalisation du BOP. Toutefois, il convient de noter que ce BOP a été régionalisé plus tardivement que les autres, en 2009, et doit gérer des problématiques particulières, liées à la taille des départements qui la composent.

#### *1.3.1.4 Un intérêt reconnu par les gestionnaires*

Interrogées sur les gains à attendre des mutualisations, les préfetures de région soulignent massivement les économies en ETP et/ou en crédits de fonctionnement ainsi qu'une amélioration de l'efficacité des services. Ce jugement, qui n'est pas conforté par la réalité des mutualisations mises en œuvre, comme on l'a relevé précédemment, traduit l'idée positive qui reste associée aux mutualisations mais aussi les attentes qu'elles suscitent.

Une large majorité des régions interrogées font d'ailleurs état de projets en matière de mutualisation : 85,7% ont un ou plusieurs projets, avec une moyenne de 2,4 projets par région. Ce sont au total 44 projets qui sont présentés, ce qui induirait une augmentation de 77% du nombre de mutualisations.

Trois régions seulement ne prévoient pas de réaliser de mutualisations, sur les 21 réponses reçues par la mission. L'analyse de leurs argumentations met en évidence deux cas de figure :

- d'une part, **le Limousin**, qui a expérimenté la régionalisation de son BOP en 2007, avec, dès cette époque un investissement important dans la réalisation de mutualisations (cf. le rapport IGA de 2007), **semble en avoir dressé un bilan peu favorable**, estimant que les gains potentiels sont limités, que les principaux apports sont un renforcement des expertises et une appropriation de la vision régionale par les départements et que le champ des mutualisations interministérielles au niveau des départements serait plus large que celui des mutualisations entre préfetures ;
- d'autre part, **l'Auvergne et la Corse**, qui n'ont réalisé qu'une seule mutualisation, celle de leurs standards, **semblent considérer a priori que les gains potentiels sont réduits**.

#### *1.3.1.5 De multiples freins à la réalisation des mutualisations*

L'enquête souligne les nombreuses difficultés qui entravent la mise en œuvre de mutualisations. Les préfetures en identifient trois en moyenne. Les trois problématiques les plus fréquemment citées représentent plus de 70% des réponses (cf. annexe n°10) :

- **en premier lieu, la thématique de la distance regroupe 36,5% des réponses**. Elle allie l'éloignement géographique entre départements (15,9% des réponses) à l'absence de mobilité des agents (11,1%) et aux disparités entre départements (9,5%) ;
- **en second lieu (avec 17,5% des réponses), figure la difficulté à articuler les mutualisations régionales entre préfetures avec les mutualisations interministérielles** (qu'elles soient régionales ou départementales). Dans plus du tiers des cas (soit 6,3% des réponses), cette difficulté d'articulation peut prendre la forme d'une volonté de faire prévaloir les mutualisations interministérielles au niveau des départements sur les mutualisations entre préfetures au niveau des régions ;
- **le troisième frein mis en avant souligne l'inquiétude des préfetures de département face à l'affirmation de la préfecture de région** (14,3% des réponses, un taux qui peut être porté à 17,5% lorsque l'on y ajoute la mention de la désorientation des personnels face aux multiples réformes en cours qui, pour partie, traduit les craintes des personnels des préfetures qui ne sont pas chef lieu de région) ;
- **la lourdeur des projets et l'investissement en temps nécessaire pour leur concrétisation** est soulignée dans 9,5% des cas. Avec les réponses relatives aux obstacles

techniques, aux difficultés à dématérialiser les procédures et à la lourdeur de la gestion financière, la problématique de la mise en œuvre des mutualisations représente 15,9% des réponses.

- en revanche, **la faiblesse des gains potentiels des mutualisations n'est citée que par trois régions** (soit 4,8% des réponses), alors que les gains communiqués dans le cadre de ce questionnaire sont de faible ampleur. Ce résultat souligne encore une fois le caractère restreint de l'évaluation des coûts et des gains générés par les projets. Ce qui donne également à penser que, contrairement aux objectifs qu'elles visent, **les mutualisations ne sont pas mises à profit pour optimiser les procédures.**

**Les travaux de la mission confirment largement l'importance de ces entraves aux démarches de mutualisation.** Elle a pu observer le frein important que représente l'absence de vision claire des gestionnaires locaux sur les perspectives de mutualisations ministérielles et interministérielles, dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat. De plus, la lourdeur de la conduite des projets, particulièrement pesante dans un contexte marqué par la nécessité de mettre en œuvre de nombreuses réformes, et un manque d'évaluation des gains potentiels, contribuent au faible développement des mutualisations. Enfin, la volonté de ménager les intérêts départementaux et d'éviter de susciter des craintes relatives à l'affirmation de la préfecture chef-lieu de région ont également tempéré quelques velléités mutualisatrices.

**Ce constat appelle à mettre en œuvre un meilleur accompagnement des mutualisations régionales par l'administration centrale, afin d'aider les gestionnaires locaux à dépasser les nombreuses difficultés auxquelles leurs projets sont confrontés.**

### **1.3.2 Une appréciation positive des EMIR, malgré des ressources en baisse, une capacité de réallocation inégale et des tensions sur les travaux dits « du locataire »**

L'UO mutualisée créée par la circulaire du 4 décembre 2007 dans le but de « prendre en charge les projets de mutualisation » comporte obligatoirement une Enveloppe mutualisée des investissements régionaux (EMIR). Cette dernière est constituée, à parts égales, de crédits du BOP régional et d'une dotation du Programme national d'équipement (PNE).

**Cette déconcentration de crédits du PNE avait pour objectif de limiter la dispersion des investissements immobiliers suivis par l'administration centrale (plus de 250 opérations par an) et de pallier l'insuffisance des budgets globalisés pour financer des travaux d'entretien lourd et de pérennité du patrimoine (la maintenance préventive dite « du propriétaire »).**

#### ***1.3.2.1 Des ressources en baisse depuis 2008***

**Le bilan positif de l'expérimentation conduite en 2007 en Limousin et en Pays de la Loire a débouché sur une quasi-généralisation de l'EMIR en 2008**, à l'exception de la région Ile-de-France. Lors de cet exercice, une dotation de 6,6 M€ prélevée sur les 39,8 M€ du PNE (soit 16,6% des AE et 17,2% des CP) a été ventilée entre les BOP régionaux métropolitains, proportionnellement au montant des Travaux d'entretien et d'aménagement immobilier (TATE) réalisés par les préfectures en 2006. En

2009, les EMIR des régions métropolitaines ont été abondés de 5,9 M€ en AE (soit 14,2% du montant total du PNE)<sup>27</sup>.

**En 2010, la dotation du PNE accordée aux EMIR s'élèvera à 6,2 M€, en repli de 5,8 % par rapport au montant retenu lors du lancement de la régionalisation des BOP, en 2008** (la baisse de 9,6% opérée en 2009 n'a pas été compensée par l'augmentation de 4,3 % opérée en 2010).

**Les dotations régionales, qui doivent s'aligner sur la dotation versée par le PNE, tendent également à diminuer (-11,8% entre 2008 et 2009).** En 2008, elles ont légèrement dépassé la somme des dotations PNE (100,81%) toutefois, cinq régions n'ont pas versé à leur EMIR une dotation au moins égale à celle du PNE. Les EMIR ont ainsi perdu 577 207 €, soit 8,75% de la dotation du PNE.

| Enveloppe   | Opérations financées   | 2008  | 2009  | 2010 (prévisions)   |
|---|--|---|---|---|
| <b>Programme national d'équipement (PNE hors EMIR)</b>  | <b>Opérations d'investissement d'envergure nationale</b> : constructions neuves, extensions, restructurations lourdes avec changement d'affectation des locaux, opérations de maintenance collective d'ampleur exceptionnelle  | 39,8 M€ en AE<br>38,3 M€ en CP  | 41,5 M€ en AE<br>41,2 M€ en CP<br>(dégel intégral dans le cadre du plan de relance) | 36,1 M€ en AE<br>36,1 M€ en CP<br>(après gel de 5%)             |
| <b>Enveloppe mutualisée des investissements régionaux (EMIR) pour les régions de métropole uniquement</b> | <b>Travaux d'entretien lourd et de pérennité du patrimoine qui sont à la charge du propriétaire</b> : réfections ou rénovations du clos et du couvert (façades, toitures, etc.), renouvellement des équipements techniques (électricité, sécurité, incendie, ascenseurs, etc.),<br>- opérations destinées à améliorer l'accessibilité des personnes handicapées,<br>- opérations concernant le développement durable | 13,2 M€<br><br>dont 6,6 M€ provenant de la part nationale   | 11,8 M€<br><br>dont 5,9 M€ provenant de la part nationale                           | environ 12 M€<br><br>dont 6,2 M€ provenant de la part nationale |
| <b>Budget de fonctionnement des préfetures (UO départementale)</b>  | Entretien courant des équipements (ascenseur, chaudière, vidéosurveillance, sûreté, etc.), entretien des espaces de travail (peintures, petits aménagements, etc.), entretien de conservation du clos et du couvert (peintures, remplacement des fenêtres, entretien des chéneaux, zinguerie, traitement des xylophages) et petites mises aux normes (sécurité incendie, cuves à hydrocarbures, etc.)                | <i>Malgré des demandes réitérées, et comme lors du dernier rapport, la mission n'a pu obtenir une estimation de ces dépenses ni auprès de la DEPAFI ni auprès de la DMAT.</i> |   |   |
| <b>Programme 309 prélevé sur le PNE</b>   | Similaires à celles de l'EMIR  | -   | 2,2 M€  | 6,3 M€ (dont 2,5 M€ de remboursement Police)                    |

<sup>27</sup> Ces données ne concernent que les régions de métropole. En 2008, la Guyane, la Martinique, la Réunion et la Guadeloupe ont reçu également 401 000 euros du PNE (soit 6,9% de la dotation totale aux EMIR). En 2009, elles ont perçu 361 000 euros (soit 6,3% du total). En 2010, les dotations en faveur de l'Outre-mer ont été supprimées car le bilan des EMIR dans ces régions s'est révélé négatif, pour plusieurs raisons : la dérogation à la règle du cofinancement local n'a pas permis d'opérer l'effet de levier constaté en métropole, les bénéfices liés à la mutualisation n'ont pu être tirés dans ces régions mono-départementales, enfin, le niveau des dotations allouées s'est révélé insuffisant par rapport aux besoins (surcoûts liés à l'insularité ou aux conditions climatiques).

**En 2009, la dotation moyenne des régions a globalement diminué** (98,5% de la dotation PNE de 2009 contre 100,8% en 2008), et par conséquent, le taux de couverture de la dotation PNE par les versements régionaux est passé à 98,5% en 2009. Qui plus est, sept régions n'ont pas abondé leur EMIR à hauteur du versement du PNE. Le financement des EMIR a ainsi été réduit de 489 422 € en un an, soit 8,2% de la dotation du PNE.

La mission n'a pas pu disposer de la totalité des prévisions pour 2010. Toutefois, **sur les 9 régions ayant transmis des estimations pour 2010, les dotations régionales à l'EMIR sont en recul de 13,2% par rapport à 2009.**

### *1.3.2.2 Un outil apprécié par les gestionnaires*

**L'EMIR est un instrument apprécié par les gestionnaires régionaux mais aussi départementaux.** Les gestionnaires des BOP interrogés dans le cadre de l'enquête de l'IGA de janvier 2010 soulignent en particulier plusieurs apports de l'EMIR :

- l'abondement versé par le PNE aux EMIR, qui permet de financer des travaux non éligibles au PNE mais trop coûteux pour le budget d'une seule préfecture (37,7% des avis favorables émis sur l'EMIR) ;
- l'intérêt de disposer d'une programmation pluriannuelle des travaux qui offre une vision globale (18,9% des réponses, un taux qui peut être porté à 22,7% lorsque l'on inclut dans cette thématique l'amélioration de la connaissance du patrimoine régional) ;
- la qualité des opérations financées à travers la sélection opérée au niveau régional (13,2%) et l'adaptation de l'outil EMIR (simplicité, souplesse, réactivité, 11,3%).

Les déplacements effectués par la mission dans trois régions disposant d'un EMIR confirment l'appréciation positive portée sur ce dispositif qui constitue **un outil de dialogue et de coopération entre départements qui, du fait des moyens supplémentaires qu'il offre, a pu contribuer à faciliter la régionalisation des BOP.**

### *1.3.2.3 Une capacité de redistribution inégale selon les régions*

**Le choix des opérations bénéficiant des crédits des EMIR relève des RBOP, en concertation avec les RUO, généralement sur la base d'un diagnostic partagé.** Certaines régions ont financé avec l'enveloppe EMIR des audits de leur patrimoine immobilier, afin de faciliter la programmation des travaux. En 2009, la quasi-totalité du parc immobilier des préfectures a pu bénéficier d'audits immobiliers, dans le cadre du Plan de relance (une enveloppe de 50 M€ a été consacrée à des audits relatifs à l'entretien et à l'accessibilité, ainsi qu'à des audits thermiques). Ces audits pourront servir de références pour la programmation des opérations à financer par les EMIR.

**Les taux de consommation des crédits des EMIR sont estimés à 100% en AE en 2009 comme en 2008 et à 94,8% en CP en 2008 et 98,1% en 2009.** Ces résultats témoignent de la réactivité des gestionnaires, qui en cas d'aléas dans la mise en œuvre des programmations, ont su reprogrammer d'autres projets. Ce constat est plus net encore pour l'exercice 2009, car le Plan de relance a financé des projets qui entraînent dans le champ des EMIR.

**Les RBOP délégués rencontrés ont affirmé le souhait de démontrer, à travers l'EMIR, une volonté de faire bénéficier toutes les préfectures des atouts de la régionalisation,** notamment dans



les départements de petite taille et dans les sous-préfectures. Les données relatives au financement et aux dépenses des EMIR confirment que **les départements chefs-lieux de région contribuent proportionnellement plus à l'EMIR qu'ils n'en bénéficient** et que cet écart tend à s'accroître en 2009.

| Département chef-lieu de région (moyenne) |                                       |                            |                                       |
|---|---------------------------------------|----------------------------|---------------------------------------|
| 2008                                      |                                       | 2009                       |                                       |
| Dotations versées à l'EMIR                | Dépense de l'EMIR dans le département | Dotations versées à l'EMIR | Dépense de l'EMIR dans le département |
| 36,42%                                    | 34,84%                                | 37,10%                     | 32,60%                                |

Source : enquête IGA

**Toutefois, le financement de l'EMIR par des prélèvements opérés sur les budgets de fonctionnement des UO peut entretenir l'idée que chaque département doit récupérer les montants qu'il a versés.** Cette lecture de l'EMIR réduit la possibilité de mutualiser les crédits et de les attribuer en fonction des véritables priorités régionales.

**Par conséquent, la mission a cherché à percevoir dans quelle mesure les distributions annuelles entre départements étaient stables ou témoignaient d'une redistribution des moyens en fonction des besoins.** Elle a donc analysé les taux de variation des dépenses par UO entre 2008 et 2009 (cf. la méthode de calcul exposée dans l'encadré ci-dessous) en postulant que de faibles évolutions d'une année sur l'autre traduisent plus un partage de crédits entre départements que le choix de financer des projets jugés prioritaires (qui conduit à des partages plus aléatoires).

**Les résultats sont contrastés selon les régions.** Trois groupes peuvent être identifiés :

- **cinq régions se caractérisent par une plus grande capacité à faire varier le niveau des dépenses réalisées par département** (et, parfois au profit de l'UO mutualisée), ce qui semble témoigner d'une meilleure aptitude à allouer les crédits en fonction des priorités locales.<sup>28</sup> ;
- **neuf régions présentent des variations départementales moins marquées ou simplement circonscrites à un ou deux départements**, tandis que les autres ne connaissent que de faibles évolutions ;
- **trois régions présentent des taux de variations faibles**, inférieurs à 14%, témoignant d'une moindre capacité à négocier des à-coups dans la programmation pour répondre à des priorités. Le fait que l'une de ces régions n'ait réalisé aucune mutualisation (Languedoc-Roussillon, qui est la seule région française dans ce cas de figure) et que les deux autres (Corse et Limousin) déclarent n'avoir aucun projet (réponse qui, avec l'Auvergne, les distingue également des autres régions) doit être souligné car **il traduit une conception très limitée de la coopération régionale.**

Ces résultats montrent également que **le caractère redistributeur tend à augmenter avec le nombre moyen d'UO entre lesquels le partage est effectué** : les régions qui pratiquent le plus de variations annuelles ont en moyenne 5,4 UO tandis que le groupe qui réalloue peu les crédits entre exercices compte 3 UO en moyenne.

<sup>28</sup> Il faut toutefois écarter deux régions de ce groupe qui en comporte sept au départ car les variations observées semblent plus subies que choisies : les bons résultats de la Bretagne et de la Bourgogne sont en effet le produit de la forte sous-consommation de crédits par un des départements en 2008. Lorsque cette donnée est supprimée, les taux de variation des autres départements est moyen ou même faible (24,8% et 12,3% respectivement).

|                            | Indicateur de variation des dépenses par UO en 2008 –2009 | Taille moyenne (nombre moyen d'UO par région) |
|----------------------------|---|---|
| Basse Normandie            | 1258,4%   | 5,4   |
| Bretagne                   | 202,9%  |   |
| Provence Alpes Côte d'Azur | 152,9%  |   |
| Bourgogne                  | 92,1%   |   |
| Rhône Alpes                | 77,7%   |   |
| Centre                     | 77,2%   |   |
| Aquitaine                  | 74,5%   |   |
| Midi Pyrénées              | 52,2%   | 4,2   |
| Poitou Charentes           | 52,0%   |   |
| Lorraine                   | 51,9%   |   |
| Auvergne                   | 49,9%   |   |
| Champagne Ardennes         | 45,9%   |   |
| Franche Comté              | 37,3%   |   |
| Nord Pas de Calais         | 32,5%   |   |
| Picardie                   | 32,4%   | 3,3   |
| Haute Normandie            | 24,6%   |   |
| Limousin                   | 13,8%   |   |
| Corse                      | 6,3%  |   |
| Languedoc Roussillon       | 5,2%  |   |

**Méthode de calcul de l'indicateur de variation des dépenses par UO entre 2008 et 2009**

Cet indicateur a pour objectif d'**apprécier la capacité de redistribution des crédits de l'EMIR entre les UO du BOP régional.**

- **Pour chaque UO** (départements ou UO mutualisée) ayant perçu une dotation de l'EMIR, un **taux de variation de la dotation reçue entre 2008 et 2009** est calculé.
- Ce taux est **corrigé, pour chaque UO, de la variation du montant de l'EMIR régional** entre 2008 et 2009 (cette opération supprime l'effet induit par l'évolution du montant total partagé entre les UO de la région).
- Enfin, **pour chaque région est calculée une moyenne des valeurs absolues des « taux de variation corrigés » des UO qui la composent.**

***1.3.2.4 Des tensions budgétaires préjudiciables aux travaux d'entretien dits « du locataire »***

Interrogés sur les **difficultés rencontrées dans la gestion de l'EMIR**, les équipes des préfectures de région mettent en avant un à deux points en moyenne. Deux régions affirment néanmoins connaître aucun problème. Pour les 18 autres régions, trois thématiques regroupent la moitié des difficultés déclarées :

- en premier lieu, **les tensions budgétaires** (près de 22% des difficultés citées) : en période de réduction des crédits de fonctionnement, le prélèvement opéré au niveau régional pour financer l'EMIR pèse plus lourdement sur le budget des préfectures et réduit les moyens disponibles pour financer au niveau départemental les travaux non éligibles à l'EMIR (entretien courant et travaux dits du locataire) ;
- **l'impossibilité d'opérer des reports de crédits**, qui rend particulièrement difficile la mise en œuvre de programmations pluriannuelles (15,6% des difficultés signalées) ;
- enfin, **la complexité d'établissement d'une programmation pluriannuelle** au niveau régional ; associée aux remarques relatives aux coûts de coordination et au constat de la faiblesse de la redistribution opérée entre départements, en fonction des besoins, cette thématique représente 31,3% des difficultés mentionnées.

La question des tensions budgétaires doit être particulièrement soulignée car **la réduction des crédits de fonctionnement des préfetures conduit vraisemblablement à la baisse des moyens affectés à l'entretien courant**, qui sert de variable d'ajustement.

**Ces difficultés n'ont pas conduit à substituer l'EMIR aux budgets de fonctionnement des préfetures.** Les programmations examinées par la mission montrent que cette enveloppe régionale est bien utilisée pour financer les travaux dits du propriétaire et non de l'entretien courant.

Toutefois, **lorsqu'elle est reconduite sur plusieurs exercices, la forte réduction de l'entretien courant conduit à une augmentation des travaux d'entretien lourd**, du fait de la détérioration de l'état des bâtiments. Elle entraîne donc, à moyen terme, non seulement **un transfert de charges des budgets de fonctionnement des préfetures vers les EMIR** (du fait du changement de la nature des travaux) **mais aussi une augmentation du coût total de l'entretien.**

### **1.3.3 Une gestion par la performance des BOP régionaux encore insuffisante**

**La gestion par la performance des BOP se trouve actuellement dans une situation paradoxale.** D'une part, comme il a été indiqué ci-dessus (cf. supra 1.1.1.), la gestion 2009 a été marquée par une plus grande lisibilité de la stratégie de réforme des préfetures. En outre, la gouvernance du programme a été renforcée, notamment par la structuration du dialogue de gestion. Mais, d'autre part, la démarche de régionalisation continue d'achopper sur la question de l'optimisation de l'allocation des ressources.

Cette situation paradoxale ne résulte pas seulement du caractère inégal de la consolidation des instances locales de pilotage ci-dessus évoquée. Elle tient également au fait que les outils proposés n'ont pas constitué des supports d'une stratégie de réallocation (1.3.3.1.) et que le contrôle de gestion apparaît actuellement affaibli (1.3.3.2.). La circulaire du 14 janvier 2010 sur le pilotage par la performance du programme « administration territoriale » apporte des éléments importants de réponse aux défauts constatés en 2009, des réponses qu'il conviendrait cependant d'approfondir (1.3.3.3.).

#### ***1.3.3.1 Les outils de pilotage par la performance des BOP ne constituent pas encore des instruments d'allocation optimale des ressources***

- ***Le cadre national de performance régionale décrit par la circulaire du 2 janvier 2009 n'a pas été l'instrument d'une stratégie de répartition des ressources en 2009.***

**Cette situation résulte, avant tout, des conditions d'élaboration du volet performance régionale au début de l'exercice 2009.** La maquette communiquée par l'administration centrale ne proposait pas de cibles permettant de mesurer l'effort régional d'optimisation des moyens, notamment en matière de réalisation des mandats RGPP. En outre, le calendrier retenu pour la remontée des informations 2009 ne permettait pas la fixation de cibles susceptibles d'être le support de stratégies régionales de convergence ou de répartition des ressources. En effet, les cibles régionales devaient être transmises le 13 février 2009, soit près d'un mois après que les préfets aient fixé leurs objectifs départementaux sur les mêmes indicateurs. Dans ces conditions, les volets de performance des BOP ont généralement été constitués par simple agrégation des valeurs-cibles départementales, préalablement déterminées.

**Au cours de cet exercice, les actions de modernisation mises en place sur la base d'une analyse de la performance relative des différentes UO ont été rares.** Dans les régions auditées, des tableaux de suivi des indicateurs ont généralement été établis. Toutefois, le manque de fiabilité des valeurs recensées a souvent limité les possibilités de comparaison entre départements. En outre, les indicateurs ont généralement été présentés en comité de pilotage et parfois évoqués en dialogue de gestion. Mais, même dans les régions les plus engagées dans le suivi de la performance, seuls les indicateurs CONCORDE du volet performance régional ont pu faire l'objet d'actions impulsées au niveau régional. Tel a pu être le cas en Franche-Comté, où l'évocation du volet performance du BOP constitue un temps important du dialogue de gestion RBOP-RUO.

**Plus fondamentalement, il semble subsister des doutes sur la pertinence du concept de performance régionale.** Certains préfets de département pointent les difficultés de mise en place d'une stratégie régionale qui soit autre chose qu'une agrégation des objectifs départementaux. Considérant qu'il est de leur responsabilité de mettre en œuvre les réformes stratégiques, ils estiment qu'il leur revient au premier chef de fixer les objectifs de performance au niveau départemental, en fonction des contraintes locales. En outre, l'appartenance des UO à des strates différentes impliquerait, selon eux, que les valeurs-cibles soient fixées en premier lieu au niveau du département. Par ailleurs, les RUO soulignent généralement le contexte peu favorable à la constitution d'une démarche de performance régionale. En effet, la réorganisation de l'Etat au niveau départemental (RÉATE) a constitué un chantier prioritaire qui a positionné au second plan la recherche d'une action coordonnée au niveau régional.

**Dans ces conditions, la performance régionale est au mieux « un chantier qui démarre » et se traduit par un nombre réduit d'implications concrètes.** La mission a ainsi relevé qu'un projet de valorisation de la performance en Picardie avait échoué faute d'accord des préfets et des secrétaires généraux. Il s'agissait d'allouer sur la base de mesures de la performance, sous forme d'un bonus/malus, 2% des moyens de fonctionnement des préfetures. Cette proposition n'a pas été retenue en comité d'action régionale.

➤ *Par ailleurs, la circulaire du 2 mars 2009 relative à la « RGPP intérieur » ne semble pas avoir été le support d'une stratégie de réallocation des ressources.*

**Les « mandats RGPP » n'ont pu constituer, en 2009, le levier d'une telle politique.** La notification des valeurs régionales est intervenue lors du dialogue de gestion RBOP-RUO de printemps, ce qui est relativement tardif. Leur déclinaison entre départements nécessite un travail préalable d'harmonisation des saisies des effectifs par mission/fonction dans BGP2 (module ANAPREF), qui n'est pas achevé dans toutes les régions. En outre, ces mandats proposent des cibles annuelles de réduction d'effectifs, mais leur mode de détermination ne tient pas compte, pour certains d'entre eux<sup>29</sup>, de l'adéquation des dotations initiales. La déclinaison au niveau départemental d'un taux annuel de réduction – sans prise en compte d'un niveau d'efficience à atteindre – est souvent contestée, dans la mesure où elle ne constitue par une méthode de répartition équitable de l'effort d'ajustement. Enfin, les difficultés de mise en œuvre de certaines réformes ont rendu impossible la réalisation de certains « mandats » (cf. difficultés de déploiement du nouveau SIV).

---

<sup>29</sup> Ainsi, l'annexe 2 de la circulaire du 2 mars 2009, indique des niveaux annuels de réduction des effectifs sur les missions-fonctions relatives au « contrôle de légalité », à la « délivrance des cartes grises », à « l'immobilier » et, dans une moindre mesure, aux « standards » et aux « autres fonctions logistiques ». Mais elle ne fait pas référence au niveau d'efficience à atteindre. Ne prenant pas en compte les dotations initiales – favorables ou défavorables-, la simple déclinaison du taux de baisse annuel au niveau départemental risque de produire une répartition peu efficace et peu équitable. Au contraire, les méthodes de détermination des réductions d'emploi sur les « cartes nationales d'identité – passeport », « ressources humaines », « système d'information et de communication » apparaissent davantage pertinentes car elles sont fondées sur une cible d'efficience à atteindre, soit par département en fonction de leur strate d'appartenance, soit pour la région dans son ensemble.

**En outre, le plan « de transformation RH » est encore rarement un outil de pilotage GPEEC régional.** Il a en effet été conçu à partir de « monographies départementales ». Celles-ci identifient, au sein des bassins d'emploi départementaux, les passerelles de mobilité vers des emplois de débouchés pour les agents des préfectures positionnés dans des fonctions en sureffectif du fait des mandats RGPP. Les préfectures auditées se sont généralement approprié cet outil, en l'actualisant régulièrement. Mais les initiatives visant à consolider ou coordonner la démarche au niveau régional sont encore peu courantes. La Picardie, expérimentatrice de cette démarche, apparaît toutefois davantage avancée. La mise en œuvre parallèle de la régionalisation des CAP de catégorie C et des plates-formes RH interministérielles au niveau des SGAR invite en effet à renforcer l'articulation au niveau régional des monographies départementales.

➤ ***Enfin, la régionalisation du référentiel ARCADE a retiré aux RBOP un outil de répartition des effectifs entre départements.***

Ce référentiel était établi par l'administration centrale, jusqu'en 2008, sur une base départementale. Il permettait d'effectuer une répartition théorique du plafond d'emploi notifié aux préfectures en fonction de leurs caractéristiques physiques respectives (population, nombre de résidents étrangers, nombre de communes etc.) et de déterminer ainsi un effectif de référence pour chaque département. En 2009, il a été considéré que la fixation d'effectifs de référence ARCADE devait être réalisée au niveau de la région, sans décomposition départementale. L'administration centrale a en effet estimé que la démarche de régionalisation impliquait de laisser les RBOP libre de faire évoluer les modes de répartition des compétences au sein de la région. Ce faisant, elle a cependant supprimé un instrument utile aux RBOP pour définir une stratégie de réallocation des effectifs. Cela est d'autant plus préjudiciable que les mutualisations régionales – pourvu qu'elles soient identifiées sur l'UO mutualisée -, ne font pas obstacle à ce qu'un effectif de référence par département soit établi selon les critères de répartition ARCADE<sup>30</sup>.

A défaut de méthodologie commune, les RBOP ont dû mettre en place leurs propres outils de répartition des effectifs, ce qu'ils ont réalisé avec difficulté (cf. le paragraphe 1.2.2.2).

**En effet, le manque d'outils et de méthodes à disposition des responsables locaux pour répartir les ressources a contribué à limiter les réallocations intra-BOP.** Faute de méthodologie acceptée par chacun, toute proposition du RBOP de répartition des dotations s'écartant de la déclinaison du taux pivot régional peut apparaître contestable aux yeux des UO. La fragilité méthodologique sur laquelle la stratégie du RBOP est bâtie peut aussi, en partie, rendre compte du fait que les démarches de réallocation sont rarement maintenues deux années de suite (cf. annexe n°8) : un tel effort est d'autant plus difficilement acceptable pour les départements concernés qu'il n'est pas fondé sur un diagnostic partagé.

### ***1.3.3.2 L'affaiblissement du contrôle de gestion constitue un frein au développement du pilotage par la performance***

**La mission appelle l'attention sur le désarroi visible des contrôleurs de gestion qu'elle a rencontrés, ceux-ci étant confrontés à d'importantes difficultés de fonctionnement :** manque de disponibilité du fait du cumul de cette fonction avec d'autres responsabilités ; rotation élevée des contrôleurs et absence de formation des nouveaux arrivés ; difficultés d'accès aux informations des

---

<sup>30</sup> L'effectif à répartir – hors UOM-, peut en effet être distribué entre UOD en fonction des caractéristiques physiques retenues dans le référentiel ARCADE.

services gestionnaires (souvent faute d'accès direct à BGP2 ou Gibus) ; problèmes pour obtenir des réponses des services à leurs enquêtes ; positionnement insuffisamment affirmé ; absence de prise en compte de leurs travaux par les décideurs ou les autres réseaux de gestionnaires etc. Même dans les régions qui ont cherché à structurer le réseau des CDG, par exemple en formalisant leurs travaux et en confiant un rôle d'animation au contrôleur de la préfecture chef-lieu de région, ces difficultés persistent (cf. ci-après l'exemple de la Franche-Comté).

**La mission a, globalement, observé une dégradation du contrôle de gestion**, qui se limite souvent à un exercice formel de collecte de données et que révèle l'absence en 2009 de suivi concerté des indicateurs, d'audit commun et d'étude comparée des coûts. C'est notamment sur la question de l'harmonisation et de la fiabilisation des méthodes de calcul des indicateurs que le retrait de la fonction de contrôle de gestion s'est fait le plus sentir. Par exemple, en Picardie, ce travail d'harmonisation avait été engagé mais il a été visiblement abandonné cette année.

#### **Difficultés rencontrées par les réseaux de contrôleurs de gestion dans les préfectures auditées**

(cf. annexe n°3 pour une analyse plus détaillée)

En **Franche-Comté**, le réseau a initié, dès 2008, de nombreux travaux : fiabilisation des indicateurs ; analyse croisée de la répartition des agents sur certaines missions ou fonctions, études préalables à la définition d'une stratégie régionale en matière contrôle de légalité. Toutefois, le constat a été fait en février 2009, lors d'une réunion des secrétaires généraux et des CDG, qu'aucune démarche n'a pu réellement être menée à son terme. En conséquence, il a été décidé de structurer davantage le réseau en positionnant la contrôleuse de la préfecture du Doubs comme « conseillère de gestion régionale ». Il a également été prévu de valider chaque étude ou travail par une lettre de mission. A la fin de l'année 2009, cet effort de structuration semble avoir produit des effets limités. Les deux actions prioritaires fixées par le SGAR (enquête sur les ETP dans les services du contrôle de légalité et études sur les missions/fonctions) n'ont pas abouti dans les délais impartis, les contrôleurs se heurtant aux mêmes difficultés qu'en 2008 (manque de disponibilité des CDG, réticences des services à communiquer l'information etc.).

En **Provence-Alpes-Côte d'Azur**, le travail en réseau des contrôleurs a été suspendu au printemps 2009, avec le départ – non durablement remplacé - du CDG des Bouches-du-Rhône. Le pilotage du contrôle de gestion au niveau régional s'est limité en 2009 à la collecte des données départementales du volet performance du BOP. Toutefois, le réseau semble prêt à être remobilisé, des habitudes d'échanges subsistant via l'envoi de mails entre CDG de la région.

En **Picardie**, un travail en réseau des contrôleurs a été mené en 2008 qui a porté sur une série d'indicateurs CONCORDE. Mais, les trois contrôleurs de gestion de la région ont quitté leur poste en 2009 et un d'entre eux n'a pas été remplacé. Les nouveaux arrivés n'ont pas reçu de formation. Aussi, le réseau des CDG n'a-t-il pas produit d'audits communs ni d'études comparées des coûts en 2009. Le volet performance du BOP régional n'a pas fait l'objet d'un réel suivi. Pour remédier à ces manques, il est prévu de recruter, en 2010, un contrôleur de gestion régional et de le positionner au SGAR.

En **Ile-de-France**, le réseau a été mis en place en 2009, avec la désignation d'un contrôleur de gestion au sein du bureau du pilotage du BOP régional. Le travail engagé à l'occasion de réunions mensuelles porte essentiellement sur la fiabilisation des indicateurs et le suivi du volet performance du BOP. Son apport pour la définition d'une stratégie régionale apparaît, à ce stade, très restreint. L'harmonisation des méthodes de calcul des indicateurs n'est pas aboutie, ce qui rend délicat les comparaisons. En outre, les gestionnaires RH et de moyens n'ont pas eu communication des résultats collectés au niveau régional.

**Les difficultés de fonctionnement des réseaux de CDG apparaissent très préjudiciables à la démarche de régionalisation.** L'élaboration d'une démarche de performance régionale nécessite un travail important, non seulement de fiabilisation des indicateurs, mais aussi d'analyse croisée des résultats, afin de mettre en évidence les meilleures pratiques et les faire partager par tous. De plus, étant constitués de représentants de chacun des départements, ces réseaux sont perçus comme relativement neutres. Dès lors, ils peuvent utilement contribuer à élaborer un diagnostic partagé sur des projets de mutualisation ou proposer des éléments méthodologiques de répartition entre UO de la diminution du plafond d'emplois régional.

### ***1.3.3.3 La circulaire 2010 sur la performance apporte des éléments importants de réponse aux manques constatés, qu'il convient cependant de compléter***

**La circulaire du 14 janvier 2010 relative au pilotage par la performance** du programme « administration territoriale » - objectifs pour 2010 – **apporte des réponses importantes aux difficultés constatées.**

Elle vise tout d'abord à repositionner le contrôle de gestion sur les enjeux stratégiques de la mise en œuvre des mandats RGPP et l'amélioration de la capacité du niveau régional d'optimiser les ressources allouées. Elle invite les RBOP qui ne l'auraient pas déjà fait, à décliner les mandats RGPP par département et à s'appuyer sur la répartition des agents par missions-fonctions (données ANAPREF) pour réaliser une analyse qualitative de la répartition des effectifs au sein des UO. Considérant, en outre, que la « performance régionale n'est pas la simple sommation des performances départementales », la circulaire prévoit que les valeurs-cibles régionales seront désormais transmises au RPROG un mois avant les valeurs-cibles départementales, ce qui est de nature à renforcer la capacité du RBOP à organiser une démarche régionale de performance. Le RPROG invite, dans cette perspective, les RBOP à réduire les écarts de délais d'attente des usagers au sein de leur région. Une telle stratégie de convergence, qui apparaît à la mission souhaitable, ne manquera pas de susciter des réallocations intra-BOP, généralement au profit des départements de strate supérieure.

**Par ailleurs, cette instruction prévoit, pour parvenir à l'objectif d'un meilleur pilotage par la performance, la mobilisation deux moyens principaux.** D'une part, la circulaire souligne légitimement que la position des CDG départementaux doit être renforcée. Le contrôleur doit être rattaché au SG et effectuer ses missions à temps plein, ou ne se consacrer que de manière marginale à d'autres fonctions. L'articulation de son travail avec celui des gestionnaires doit être organisée au sein d'un « comité de suivi trimestriel ». D'autre part, l'animation du réseau des contrôleurs de gestion doit être davantage structurée. A cet égard, il est prévu notamment d'identifier un « animateur régional » et de formaliser par des lettres de mission les travaux confiés au réseau des CDG.

**La mission considère salutaire la démarche engagée de remobilisation du contrôle de gestion en préfecture. Toutefois, celle-ci gagnerait à être complétée à deux niveaux : l'identification d'indicateurs de pilotage de la démarche de régionalisation** (permettant notamment d'évaluer les gains générés par une optimisation des ressources, notamment en matière de mutualisation) **et le positionnement des CDG dans le nouveau cadre régional.**

\*\*\*

Ainsi, la démarche de régionalisation s'est consolidée en 2009 mais a rencontré des difficultés à réaliser ses objectifs en matière d'allocation des moyens, de mutualisation et de gestion par la performance.

La mission propose, en conséquence, de renforcer la gouvernance du programme pour assurer une allocation plus optimale des ressources (2<sup>ème</sup> partie).

---

## **PARTIE 2.**

# **RENFORCER LA GOUVERNANCE DU PROGRAMME POUR ASSURER UNE ALLOCATION PLUS OPTIMALE DES RESSOURCES**

---

Le budget triennal du programme « administration territoriale » a fixé pour les années 2009-2011, un objectif de suppression de 2 100 emplois, répartis de manière sensiblement équivalente sur les trois années.

**Cette réduction importante des effectifs constitue un défi majeur pour la gouvernance du programme** : il ne s'agit pas seulement pour le RPROG d'assurer une régulation budgétaire des moyens des BOP régionaux ; il s'agit surtout de faire peser les réductions d'emplois sur les domaines susceptibles de réaliser des gains de productivité, c'est-à-dire d'optimiser l'allocation des ressources. A défaut, les suppressions d'emplois ne manqueront pas de se traduire par une dégradation du service public.

**La gouvernance actuelle a démontré sa capacité à assurer la régulation budgétaire du programme.** Malgré la forte baisse des ressources allouées en 2008 et 2009, ces exercices se sont achevés par une vacance d'emplois suffisante pour garantir la soutenabilité du programme. Une meilleure définition par l'administration centrale du cadre de gestion du programme et l'affirmation du positionnement des RBOP ci-dessus évoquées y ont contribué.

**La gouvernance du programme doit désormais renforcer sa capacité à optimiser l'allocation des ressources, c'est-à-dire à exploiter les sources d'économies potentielles.** Cela implique que le pilotage central rompe avec la logique actuelle de simple régulation budgétaire et inscrive davantage sa fonction de répartition des moyens dans cette perspective (2.1.). Au niveau régional, il importe d'inscrire les RBOP dans une démarche de pilotage davantage fondée sur la performance (2.2).

## **2.1 AMELIORER LE PILOTAGE CENTRAL POUR OPTIMISER L'ALLOCATION DES RESSOURCES**

Dépasser la simple régulation budgétaire requiert, de la part du RPROG, la mise en place d'une méthodologie rénovée d'allocation des moyens (2.1.1.) et un dialogue de gestion plus stratégique avec les RBOP qui prenne mieux en compte les éléments de la performance (2.1.2). Le RPROG doit en outre chercher à mieux garantir les conditions d'une optimisation en gestion du programme (2.1.3).

### **2.1.1 Définir une méthode d'allocation optimisée des ressources entre BOP**

**Comme cela a été évoqué plus haut (cf. 1.2.2.1.), l'allocation des moyens entre BOP répond principalement, sinon exclusivement, à une logique de régulation budgétaire.** Le RPROG répartit les moyens aux régions essentiellement en appliquant aux dotations antérieures des « taux pivot de baisse » en matière d'effectifs et de crédits de fonctionnement - déterminés à partir des documents budgétaires. Cette répartition est tempérée à la marge par les conclusions du dialogue de gestion entre RPROG et RBOP, notamment pour tenir compte des contraintes démographiques qui pèsent sur la région. Mais les redéploiements par rapport au taux pivot de régulation budgétaire restent très faibles (5,15% de



la baisse du plafond d'emploi notifié). De fait, le RPROG semble encore peu investi dans la définition d'une stratégie nationale de réallocation des moyens entre les BOP (cf.1.2.2.1).

**La mission considère que cette méthode a atteint ses limites.** Dans le contexte actuel de raréfaction des ressources, il importe que le RPROG définisse une stratégie qui ajuste l'effort de régulation des différentes régions en fonction d'une cible de référence, fondée sur un niveau global d'efficacité à atteindre. Pour réductrice qu'elle soit, l'analyse ci-dessus évoquée du député CARREZ sur les différences importantes de « densité » d'agent des préfectures selon les départements (cf. 1.2.2.1.) ne pointe pas moins des inégalités manifestes de dotations. Ces divergences interrogent le principe d'égalité des citoyens devant le service public, notamment en matière de délivrance de titres, dont les délais d'attente varient du simple au triple suivant que l'administré habite dans un département de petite ou de grande dimension. Le RPROG ne peut faire porter par le niveau régional la responsabilité exclusive des réallocations de moyens ; il doit assurer celle qui lui revient : déterminer l'allocation la plus équitable et la plus efficace possible entre les régions.

**Il s'agit de définir une méthodologie permettant de passer d'une régulation mécanique à une allocation stratégique des moyens.** A cet effet, la mission estime que la méthode de répartition du RPROG doit tenir compte prioritairement des caractéristiques physiques essentielles de chaque région (population, proportion de résidents étrangers, nombre de communes et intercommunalités etc.). Ce sont en effet ces données qui permettent d'établir un référentiel-cible le plus objectif possible entre les différentes régions. Ce sont également ces données qui permettent d'établir une clé de répartition des ressources entre les régions qui prenne le mieux en compte, en l'état actuel, le niveau d'efficacité globale à atteindre. Les contraintes démographiques (départs en retraite, flux de mobilité etc.), ainsi que les données relatives à l'efficacité ou aux démarches de mutualisations, ont, quant à elles, vocation à être prises en compte dans la dynamique annuelle pour atteindre l'objectif de référence.

**Le RPROG dispose d'ores et déjà d'outils qui permettent de faire évoluer la méthode d'allocation dans un sens plus stratégique.** Il a en effet à sa disposition le référentiel ARCADE, qui définit des effectifs-cibles théoriques en fonction de l'activité des services et du contexte socio-économique local. Cet outil a été régionalisé en 2009 (cf. supra 1.3.3.1.), mais ses données de base ne sont pas encore pleinement actualisées. Le RPROG a en outre élaboré, en 2009, pour préparer le dialogue de gestion avec les RBOP, un document très complet qui passe en revue les caractéristiques du BOP, en termes de pilotage, de performance et de mesures RGPP, dans une perspective triennale. Cependant, jusqu'à présent, les données résultant tant de l'outil ARCADE que des documents préparatoires au dialogue de gestion, servent uniquement de support aux échanges avec les RBOP sans être exploitées *in fine*. Il en résulte une démarche qui reste inachevée.

**Une autre méthodologie, plus élaborée, est cependant envisageable, pour définir une cible de référence fondée sur un niveau d'efficacité à atteindre.** Celle-ci consisterait (à l'instar de la méthodologie retenue pour certains « mandats RGPP ») à :

- 1) identifier les meilleures pratiques au sein de chaque strate pour chaque mission-fonction ;
- 2) calculer pour chaque département le niveau d'effectifs correspondant aux meilleures pratiques ;
- 3) agréger ces effectifs au niveau de la région pour déterminer l'effectif-cible régional ;
- 4) définir un taux moyen annuel de réallocation par région.

Cette méthodologie présenterait l'avantage de pouvoir être commune au RPROG et aux RBOP. Mais elle nécessiterait un travail important de fiabilisation des données ANAPREF et d'identification des meilleures pratiques. L'expérience montre en effet que les préfectures qui affichent des taux d'efficacité élevés ne sont pas nécessairement celles qui ont les méthodes de travail les plus solides.

**La mission propose de tirer profit de l'ensemble des outils existants pour définir une nouvelle méthode d'allocation des moyens entre BOP.**

**La démarche préconisée par la mission vise à combiner une cible à moyen-terme avec la prise en compte des dynamiques et contraintes à court-terme des BOP.** Concrètement, l'allocation des moyens aux BOP pourrait s'effectuer selon les étapes suivantes :

- **en premier lieu, un taux régional de réallocation est déterminé, en comparant les effectifs du BOP pour une année N avec les effectifs ARCADE, actualisés de la baisse du plafond d'emploi de l'année N+1.** L'écart par rapport aux effectifs ARCADE régionalisé doit peser sensiblement dans l'exercice de réallocation. Ce « **taux de réallocation ARCADE** » doit servir de point de départ du dialogue de gestion. Il doit se substituer au « **taux pivot budgétaire** » qui sert actuellement de référence à la discussion ;
- **en second lieu, est prise en considération la dynamique dans laquelle se situe le BOP pour réaliser la cible ARCADE.** A ce niveau sont pris en compte, d'une part, les indicateurs permettant d'évaluer l'importance des économies pouvant être réalisées (niveau de réalisation des « mandats RGPP », données ANAPREF, ratios d'efficience, mutualisations), et d'autre part, les données RH et les spécificités locales. Ces éléments peuvent conduire à moduler, à la hausse ou à la baisse, le « **taux de réallocation ARCADE** » ci-dessus évoqué. Il convient de noter que les éléments nécessaires à cette analyse existent déjà :
  - la comptabilisation des mandats RGPP ne pose pas de difficultés méthodologiques particulières, dans la mesure où des valeurs-cibles régionales ont été arrêtées : l'exercice consiste à faire approcher la situation du BOP de l'atteinte des objectifs ainsi déterminés ;
  - les leviers d'action en matière de RH sont quant à eux disponibles dans BGP2. Ils font apparaître précisément la situation des effectifs au 1<sup>er</sup> janvier, les prévisions de départs à la retraite et les différentes estimations de flux entrées/sorties des effectifs au cours de l'année ;
  - le cas échéant, les spécificités locales, notamment le contexte socio-économique de la région sont pour partie intégrées dans l'outil ARCADE, mais peuvent être infléchies de variations connues ou prévisibles ;
- **en troisième lieu, les indicateurs de performance de qualité de service et d'efficacité socio-économique** sont pris en compte pour moduler le « **taux de réallocation ARCADE** », de manière à mettre en œuvre une stratégie de convergence et l'alignement sur les meilleures pratiques.

**L'intégration de ces paramètres permettra de déterminer le taux d'évolution des moyens alloués au BOP régional.**

**Pour faciliter le travail des gestionnaires locaux, la mission recommande au RPROG de proposer aux RBOP un modèle de répartition des ressources entre UO fondé sur les mêmes critères, qu'ils pourront adapter en tant que besoin, pour tenir compte notamment de l'UO mutualisée (cf 2.2.1).**

Le tableau ci-après esquisse un schéma de modèle rénové d'allocation des moyens, qui pourra être complété d'une projection triennale :

| 1 <sup>er</sup> critère : écart /ARCADE |   | Taux de réallocation ARCADE par région pour l'année N+1   | 2 <sup>e</sup> critère   |   | 3 <sup>e</sup> critère  | Taux de réallocation corrigé pour l'année N+1   |                                   |
|---|---|---|--|---|---|---|-----------------------------------|
|   | Taux d'évolution du plafond d'emploi du programme pour l'année N+1 (a)                                  |   | Mandats RGPP - Données relatives à l'efficacité - Mutualisations | Leviers d'action RH du BOP  | Performance   |   |                                   |
| (1)                                     | (2)   | (3=2*a)   | (4=3/1)  |   |   |   |                                   |
| Plafond d'emploi du BOP année N         | Effectif théorique du BOP, tel que défini par Arcade régionalisé pour l'année N, par missions/fonctions | Effectif théorique du BOP, après application du taux d'évolution du plafond d'emploi à l'effectif théorique Arcade régionalisé pour l'année N+1, par missions/fonctions | Ecart des effectifs du BOP par rapport à Arcade actualisé        | Ecart du BOP par rapport aux valeurs cibles :<br><br>Ecart des indicateurs d'efficacité de manière à s'aligner sur les meilleures pratiques | Leviers d'action RH : départs prévisionnels, redéploiements d'ETP | Pour mettre en œuvre une stratégie de convergence et prendre en compte les meilleures pratiques | Plafond d'emploi du BOP année N+1 |

**Recommandation N°1.** Mettre en œuvre au niveau central une méthode intégrée de répartition des moyens, fondée sur un taux de réallocation, calculé, pour chaque région, à partir du référentiel ARCADE, corrigé d'une analyse de la performance et des contraintes de gestion du BOP.

### **2.1.2 Créer les conditions d'un dialogue RPROG-RBOP plus stratégique**

**La mission a relevé les progrès importants réalisés en 2009 dans la conduite du dialogue de gestion entre RPROG et RBOP** (cf. 1.1.1.3). Le cadrage méthodologique proposé par l'administration centrale a contribué à affirmer la capacité stratégique des RBOP. Ceux-ci ont notamment pu s'appuyer sur le questionnaire préparatoire pour identifier les forces et faiblesses de la démarche mise en place dans leur région. Ils ont également pu mettre en place un suivi des mandats RGPP et structurer davantage le dialogue avec les UO.

**Toutefois, le dialogue RPROG-RBOP n'est pas encore organisé pour déboucher sur une allocation stratégique des ressources.** D'une part, comme il a été noté plus haut, l'enjeu des échanges porte sur un niveau de régulation budgétaire. La discussion, en réalité, démarre et s'achève sur la question de l'application des « taux pivots budgétaires » de réduction des effectifs et des crédits HT2. D'autre part, le dialogue n'est pas articulé autour de la stratégie de performance régionale. Certes, des aspects relatifs à la performance du BOP sont évoqués - tels que la mise en œuvre des mandats RGPP-, mais ils n'ont pas de conséquence en termes d'allocation. La gouvernance et les démarches mises en place au niveau régional pour optimiser les ressources, et notamment, pour gager les baisses d'effectifs attendues par des gains de productivité, ne constituent pas le cœur des débats.

**Afin de faire du dialogue de gestion un lieu d'allocation stratégique des moyens, la mission préconise que les échanges visent à :**

**a) évaluer la capacité du RBOP à réaliser des économies, tout en maintenant le niveau de performance, à travers l'appréciation de :**

- la mise en œuvre des mandats RGPP et les marges de manœuvre disponibles pour poursuivre les réductions d'effectifs ;
- les économies réalisées dans le cadre des mutualisations (en ETP et en crédits de fonctionnement) et les projets qui seront mis en œuvre au cours de l'exercice à venir ;
- une série de points jugés sensibles : effort de formation (en nombre de journées-agents), entretien immobilier (pourcentage des crédits de fonctionnement des UO consacrés aux travaux dits du locataire), recours aux vacataires, etc. ;
- la capacité des RBOP à définir une stratégie de performance régionale (définition de valeurs-cibles partagées pour le volet performance du BOP, déclinaisons départementales et établissement de tableaux de bord, conclusions tirées des audits croisés) ;
- des résultats des indicateurs de performance du BOP, à travers une comparaison avec les autres BOP et une prise en compte des résultats des préfectures (comparés à ceux de leur strate) ;
- du positionnement du BOP au sein d'une cotation nationale des régions.

**b) apprécier les marges de manœuvre de chaque RBOP, à travers :**

- les schémas d'emploi prévisionnels pour l'année et une projection triennale ;
- au sein des schémas d'emploi, une attention particulière devra être accordée à la fiabilité des prévisions en matière de départs à la retraite dont le niveau conditionne les besoins de recrutement ;
- l'estimation des dépenses obligatoires et de celles qui sont économiquement ou juridiquement inéluctables, afin de s'assurer que les crédits affectés en assurent la couverture ;

**c) évaluer les spécificités locales** devant, éventuellement, être prises en compte pour calculer l'effectif-cible.

**Par ailleurs, la mission préconise de mettre à profit le dialogue de gestion pour apprécier la qualité du pilotage stratégique de chaque BOP.** La discussion devrait porter notamment sur :

- **le degré de structuration du pilotage du BOP** et du mode de gouvernance mis en place (fonctionnement du travail en réseau des gestionnaires et des contrôleurs de gestion, mise en place d'une cellule de pilotage auprès du RBOP délégué, fonctionnement des instances de pilotage du BOP, modalité d'organisation du dialogue de gestion RBOP-RUO) ;
- **la capacité du RBOP à réallouer les moyens** du BOP entre préfectures en fonction des besoins et des marges de manœuvre des UO (analyse de la méthode retenue et du taux de réallocation opéré par rapport aux exercices précédents) ;
- **le degré de convergence des UO** vers une stratégie de consommation optimale des ressources qui leur sont allouées (réduction des taux de vacance et des marges budgétaires) ;
- **la capacité du RBOP à initier des projets de mutualisation** et à les réaliser.

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| <b><u>Recommandation N°2.</u></b> | <b>Centrer le dialogue de gestion sur la mise en œuvre de la méthode préconisée, en vue de déterminer la modulation du « taux de réallocation ARCADE ». Dans cette perspective, évaluer la capacité du RBOP à réaliser des économies tout en maintenant le niveau de performance ; apprécier les marges de manœuvre de chaque BOP ; évaluer les spécificités locales à prendre éventuellement en compte.</b> |
| <b><u>Recommandation N°3.</u></b> | <b>Consacrer une partie du dialogue de gestion RPROG-RBOP à l'évaluation du pilotage stratégique des BOP (structuration du pilotage et du mode de gouvernance, capacité à réallouer les moyens entre UO, convergence des UO vers une stratégie de consommation optimale des ressources).</b>   |

### **2.1.3 Garantir les conditions d'une optimisation du programme en exécution**

#### ***2.1.3.1 Affiner la gestion prévisionnelle pour compenser le manque de leviers de gestion***

Comme il a été évoqué ci-dessus (cf. 1.2.1.2.), **la gestion 2009 a mis en évidence la difficulté persistante pour le RPROG à assurer la complète utilisation des moyens alloués au programme**, malgré un cadre de gestion plus clair et plus lisible. Dans un contexte de vacance initiale importante, le recours massif aux vacataires a permis de répondre aux injonctions contradictoires qui lui sont adressées – réduire les effectifs et consommer la totalité de la masse salariale mise à disposition. Ce recours a permis de limiter la vacance d'emploi à 1,25% du plafond d'emploi. Mais il n'a pas conduit à une utilisation complète des crédits de rémunération affectés au programme. En outre, cet usage des vacataires comme variable d'ajustement du programme n'apparaît pas satisfaisante en termes de GRH : il consiste en effet à recruter des personnels non qualifiés en situation précaire<sup>31</sup>, en lieu et place d'agents titulaires, professionnalisés dans leurs fonctions. Le recrutement de vacataires devrait toutefois être plus réduit en 2010, dans la mesure où le programme a débuté la gestion avec un léger sureffectif (220 ETP).

**La difficulté à consommer la totalité des dotations de T2 est révélatrice de la faiblesse des marges de gestion des responsables de BOP.** Elle est notamment la contrepartie des principes qui organisent l'égal accès à la fonction publique ou la gestion paritaire des mutations et détachements. Cette relative rigidité résulte également de l'impossibilité de recourir désormais à la fongibilité asymétrique. Elle tient enfin aux limites apportées à l'abondement du régime indemnitaire et au financement des heures supplémentaires. Les régimes indemnitaires liés aux « spécificités » des missions ainsi que la rémunération des heures supplémentaires sont plafonnés à 6% du taux moyen d'objectif. De plus, depuis 2008<sup>32</sup>, interdiction a été faite d'abonder le régime indemnitaire des personnels par le versement de « reliquats de fin de gestion » au-delà du montant moyen par ETP fixé pour la « réserve d'objectif ».

<sup>31</sup> L'Etat étant son propre assureur, il doit prendre en charge, sur son budget, les éventuelles indemnités chômage dues aux personnels temporaires qu'il recrute. Dans ces conditions, les vacataires sont généralement recrutés pour des périodes insuffisantes pour bénéficier d'une indemnisation chômage à la charge du budget des préfectures.

<sup>32</sup> Cf. circulaire du 25 septembre 2008 relative au régime indemnitaire 2008.

**La mission ne préconise pas de modifier l'organisation des procédures de recrutement<sup>33</sup> mais souligne qu'une souplesse peut aisément être apportée au dispositif** : les arrêtés ministériels fixant la répartition des postes aux concours déconcentrés de secrétaires administratifs ouvrent les postes par départements et non au niveau de la région. En conséquence, il n'est pas possible, pour les départements au titre desquels aucun poste n'a été ouvert initialement de puiser ensuite sur la liste complémentaire du concours. Il serait par conséquent judicieux de prévoir dans les arrêtés ministériels de répartition géographique une affectation régionale et non départementale des postes ouverts aux concours de secrétaires administratifs.

**Par ailleurs, la mission s'est interrogée sur l'opportunité d'autoriser l'abondement des régimes indemnitaires ou le recours aux heures supplémentaires au-delà des limites actuelles.** Ces mesures présenteraient de multiples avantages<sup>34</sup>. Elles permettraient notamment d'éviter que le recrutement de vacataires soit l'unique variable de régulation en cas de baisse des effectifs plus rapide que prévue. Toutefois, la mission appelle l'attention sur le fait que des inégalités importantes de masse salariale subsistent entre les régions, et au sein de celles-ci, entre départements (cf. 1.2.1.1.). Les mesures précitées risqueraient de bénéficier aux agents qui ont la chance de travailler dans un département ou une région relativement bien dotés, ce qui ne manquerait pas de créer de nouvelles inégalités.

**Etant donné les leviers limités d'optimisation des moyens alloués, l'accent doit être mis sur la fiabilisation et le suivi fin des plans de charges.** Le travail d'harmonisation des pratiques de GRH engagés dans le cadre du travail en réseau des gestionnaires doit donc se poursuivre. En outre, dans un contexte de forte diminution de ressources, d'autres moyens devraient prioritairement être envisagés pour assurer une complète utilisation des crédits disponibles. Au premier rang de ceux-ci figure la régionalisation de la masse salariale (cf. infra 2.2.3). Enfin, il importe que la direction des ressources humaines du ministère veille à ce que les préfets de région aient validé toutes les décisions de recrutement, lorsqu'elle ouvre des postes aux concours ou lorsqu'elle organise l'accueil en mutation ou détachement par voie des commissions administratives paritaires compétentes.

**Recommandation N°4. Prévoir dans les arrêtés ministériels de répartition géographique une affectation régionale et non départementale des postes ouverts aux concours de secrétaires administratifs.**

### *2.1.3.2 Assurer une répartition plus équitable de la masse salariale*

L'analyse développée en première partie (cf. 1.2.1.1.) a montré qu'en dépit de l'opération de rebasage des dotations régionales opérée en 2009 afin d'ajuster les ressources allouées aux effectifs notifiés, **les BOP se sont trouvés en capacité variable de saturer leur plafond d'emploi.** Cette répartition inégale des crédits de titre 2 a eu un impact significatif sur leur capacité à réaliser leurs prévisions de recrutement. En outre, elle a conduit le RPROG à intervenir en gestion pour assurer une redistribution des marges réalisées par les préfetures relativement bien dotées, au risque d'affaiblir la responsabilité des gestionnaires locaux (cf. 1.2.1.2).

---

<sup>33</sup> La mission ne propose pas de modifier les calendriers des concours et des commissions administratives paritaires. Ceux-ci ont pour effet structurel de rendre effectifs la plupart des recrutements au second semestre de chaque année. Cela ne devrait plus constituer un inconvénient majeur en 2010, compte tenu du sureffectif initial.

<sup>34</sup> Ces mesures faciliteraient également la consommation de la totalité de la masse salariale. Elles autoriseraient un certain retour des économies réalisées au profit des agents, ce qui peut constituer un levier de management utile. S'agissant des heures supplémentaires, le déplafonnement s'inscrirait dans le souci gouvernemental d'accroître le pouvoir d'achat des fonctionnaires par ce moyen (le décret 2007-1430 du 4 octobre 2007 appliquant aux fonctionnaires le régime de défiscalisation des heures supplémentaires de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007).

**Le mode de détermination des dotations de masse salariale allouée aux BOP doit encore évoluer pour assurer une équité optimale entre régions et éviter, autant que possible, les reprises et abondements de crédits réalisés par l'administration centrale en cours de gestion.**

#### **Inconvénients du mode de calcul actuel des dotations**

Depuis l'exercice 2009, les crédits de T2 alloués aux BOP sont répartis sur la base d'un coût moyen par agent, multiplié par le plafond d'emplois notifié<sup>35</sup>. Le coût de référence est calculé, au mois d'octobre précédent l'exercice, en rapportant la prévision d'exécution en masse salariale sous plafond d'emplois, aux ETPT annuels. De ce fait, les BOP qui, à l'instar de la région PACA, ont recouru en 2008, de manière conséquente, à l'emploi de vacataires, ont reçu, en 2009, une masse salariale calculée sur la base d'un coût moyen par agent minoré. Ils n'ont, dès lors, pas été en mesure de « saturer » le plafond d'emplois avec la masse salariale allouée<sup>36</sup>. En outre, les modalités de calcul du coût moyen de référence ont pu avantager les régions qui ont effectué, en 2008, des dépenses de personnel plus importantes que la moyenne sur certains postes (telles que les « spécificités », les « astreintes » etc.). Par ailleurs, la difficulté de « saturer » le plafond d'emplois peut résulter d'un nombre relativement élevé d'agents en congé longue durée. En effet, ceux-ci ne sont pas comptabilisés dans les effectifs sous plafond d'emplois, alors que leurs indemnités sont imputées sur le BOP de leur préfecture d'affectation<sup>37</sup>.

**La mission recommande de procéder à une nouvelle opération de rebasage des dotations** afin de permettre aux RBOP de saturer le plafond d'emploi qui leur est notifié. Il conviendrait notamment de mieux tenir compte du nombre d'agents en congé longue durée, ainsi que de l'impact de pratiques de gestion antérieures (telles que le recours massif aux vacataires) sur le coût moyen par agent.

**En outre, la « réserve d'emplois non répartis » par l'administration centrale doit être suffisante pour garantir aux régions la capacité de saturer, autant que faire ce peut, le plafond d'emploi notifié.** La mission note, à cet égard que cette réserve a été accrue en 2009 et le sera encore davantage en 2010 pour tenir compte des mesures catégorielles non financées en loi de finances.

**Recommandation N°5. Procéder à une opération de rebasage des dotations des BOP afin d'ajuster les ressources aux emplois notifiés.**

---

<sup>35</sup> Plus précisément, la dotation est composée non seulement de l'impact du schéma d'emploi, mais aussi des mesures nouvelles financées, telles que le Glissement-vieillesse-technicité (GVT), la hausse du point d'indice, ou la hausse du Compte d'affectation spéciale (CAS) des pensions.

<sup>36</sup> En PACA, cela a également conduit, en 2009, à privilégier à nouveau le recrutement de vacataires pour maintenir un coût salarial moyen modéré. Cette gestion peut paraître vertueuse d'un point de vue budgétaire ; elle l'est beaucoup moins du point de vue de la GRH. La contrainte de masse salariale conduit en effet à accélérer la diminution d'effectifs de fonctionnaires, et à les remplacer, en partie, par le recrutement de personnels inexpérimentés, dont le coût du recrutement n'est, en outre, pas négligeable.

<sup>37</sup> Le RBOP délégué de la région PACA estime que la prise en compte de l'intégralité des dépenses sous et hors plafond d'emploi est nécessaire, dans la mesure où les dépenses hors plafond d'emplois représentent, selon les calculs effectués par ses services, 1,25% du budget, contre 0,67% en moyenne nationale. Cette charge représenterait un impact équivalent à 25 ETPT.

## 2.2 AFFIRMER LA CAPACITE DU PILOTAGE REGIONAL A CONDUIRE UNE STRATEGIE DE PERFORMANCE DU BOP

Le niveau régional doit se donner les moyens de mettre en place une stratégie de performance, tant pour l'affectation des moyens aux UO (2.2.1) qu'en matière d'organisation du pilotage du BOP (2.2.2). A cette fin, il convient d'agir sur les deux leviers d'action aux mains des RBOP que sont la régionalisation de la masse salariale (2.2.3) et le développement des mutualisations (2.2.4).

### 2.2.1 Définir une méthode-cadre assurant une affectation des ressources entre UO optimisée

Comme il a été évoqué en première partie, le RBOP et ses équipes rencontrent des difficultés à définir une stratégie d'allocation des ressources entre UO fondée sur une démarche de performance. Les préfets de région sont restés prudents dans le redéploiement des effectifs entre départements. Seule une faible part<sup>38</sup> de la baisse du plafond d'emploi n'est pas distribuée en appliquant le taux pivot de baisse des effectifs du BOP. Cette situation résulte tout d'abord du mode de fonctionnement des instances régionales de pilotage<sup>39</sup>(cf. 1.1.2.2.). Elle tient, ensuite, au fait que les outils de pilotage à leur disposition ne constituent pas encore des instruments de réallocation (cf. supra 1.3.3.3)<sup>40</sup>.

La mission considère prioritaire que l'administration centrale propose aux régions une méthodologie-cadre pour la définition d'une stratégie de réallocation. Une telle démarche permettrait de dépasser les difficultés rencontrées par la gouvernance locale dans ce domaine. Elle offrirait en outre un cadre permettant d'articuler les outils de pilotage de la réduction des ressources qui ont été élaborés depuis 2008. Elle permettrait enfin de remobiliser les instances de pilotage sur cet enjeu majeur.

La mission préconise de décliner au niveau de la région une méthode-cadre proche de celle recommandée pour le niveau national. Il s'agit en effet de passer, également au niveau local, d'une régulation mécanique à une allocation stratégique des ressources. Aussi, la répartition des moyens par le RBOP peut-elle utilement s'appuyer sur la distinction proposée ci-dessus pour le RPROG entre, d'une part, un effectif-cible déterminé essentiellement par des caractéristiques physiques<sup>41</sup> et, d'autre part,

---

<sup>38</sup> 14,1% entre 2008 et 2009 et 13,6% entre 2009 et 2010 – cf. supra 1.2.2.1. et annexe 8.

<sup>39</sup> Le travail en réseau des gestionnaires est très inégal et prépare très rarement un cadre méthodologique de répartition des ressources. De même, les comités de pilotage au niveau des SG ou des préfets privilégient le consensus, au risque d'une impulsion insuffisante de la démarche de performance régionale. Enfin, le développement de dialogues bilatéraux avec les RUO, au détriment de la collégialité limite l'appropriation par les UO de la contrainte collective. Rares semblent être les régions qui, à l'instar de la Picardie, ont un mode de gouvernance suffisamment collégial pour développer une méthodologie commune de répartition des ressources entre UO qui se démarque de la baisse du taux pivot de baisse régional.

<sup>40</sup> Comme il a été indiqué ci-dessus (cf. supra 1.3.3.), le volet performance du BOP régional n'a pas été un instrument de convergence régional ou d'allocation optimale des dotations, faute d'être consolidé par les réseaux de contrôleur de gestion qui ont rencontré de graves dysfonctionnements. Les « mandats RGPP » n'ont pas partout été déclinés au niveau départemental, en raison notamment de difficultés méthodologiques. Les « monographies » départementales du plan de transformation RH n'ont pas toujours été intégrées au niveau régional. Enfin, la régionalisation du référentiel ARCADE a retiré aux BOP un référentiel d'affectation des dotations entre départements.

<sup>41</sup> Au niveau départemental, comme au niveau régional, il est possible de considérer que les caractéristiques physiques permettent d'établir le plus objectivement possible une clé de répartition des ressources entre les UO qui reflète un niveau d'efficacité globale à atteindre. Toutefois, la méthodologie plus élaborée, décrite au paragraphe



une évaluation dynamique de la démarche de performance et des contraintes spécifiques des préfectures de département.

**Cependant, contrairement au RPROG, les RBOP ne disposent pas encore pleinement des outils permettant de faire évoluer la méthode d'allocation des ressources dans un sens plus stratégique :**

- **l'outil ARCADE** doit évoluer pour fournir à nouveau des clés de répartition des dotations entre départements<sup>42</sup>. Il importe, en effet, qu'un référentiel national indique, au regard des caractéristiques physiques essentielles des départements, des clés d'allocation des ressources. Cet outil pourra cependant être adapté au niveau régional pour tenir compte de spécificités locales qui n'auraient pas été prises en compte dans ARCADE national. Afin que les régions puissent adapter ce référentiel à leurs spécificités, il convient que sa méthode de construction leur soit communiquée ;
- **les mandats RGPP** doivent encore être déclinés au niveau départemental, conformément à la circulaire du 14 janvier 2010 relative au pilotage par la performance du programme « administration territoriale ». Dans cette perspective, l'administration centrale pourrait utilement revoir la méthode de détermination des cibles et les calculer selon une norme d'efficacité à atteindre plutôt que selon un taux annuel de baisse<sup>43</sup>. En effet, cette seconde méthode est souvent considérée comme peu acceptable au niveau local car elle ne tient pas compte du caractère avantageux ou non des dotations initiales (cf. 1.3.3.) ;
- **les « monographies départementales »** doivent devenir un instrument de GPEEC au niveau régional, ce qui nécessite un travail de coordination et de mise en commun des services gestionnaires ;
- **les indicateurs du volet performance du BOP régional** doivent être fiabilisés et la démarche doit être structurée, conformément aux orientations de la circulaire du 14 janvier 2010.

**Concrètement, l'allocation des moyens aux UO pourrait s'effectuer selon deux étapes semblables à celles préconisées plus haut pour la répartition des moyens entre BOP :**

- **en premier lieu, un « taux départemental de réallocation ARCADE » peut être déterminé** par application de la clé de répartition ARCADE (départementalisée) au plafond d'emploi régional (hors effectifs placés sur l'UO mutualisée). L'écart par rapport aux effectifs ARCADE doit peser sensiblement dans l'exercice de réallocation ;
- **en second lieu, à l'instar de la méthodologie préconisée pour la répartition entre BOP, est prise en considération la dynamique dans laquelle se situe chaque UO pour réaliser la cible ARCADE.** A ce stade sont pris en compte, d'une part, les indicateurs permettant d'évaluer l'importance des économies pouvant être réalisées (niveau de mise en œuvre des « mandats RGPP », données ANAPREF, ratios d'efficacité), et d'autre part, les données RH (notamment les plans de charge et « monographies RH ») et, éventuellement,

---

2.1.1 pourrait également être envisagée pour construire une cible de référence fondée sur des objectifs d'efficacité. La définition de ce nouveau référentiel nécessiterait cependant un investissement important de l'administration centrale et ne pourrait pas être rapidement opérationnel. C'est pourquoi la mission ne retient pas cette option.

<sup>42</sup> La mission réitère ici son observation sur le caractère non-dirimant de l'existence de mutualisations régionales pour l'établissement de références ARCADE pour les départements. En effet, dès lors que les mutualisations sont identifiées sur une UO mutualisée, la clé de répartition définie par le référentiel ARCADE peut être appliquée au reste des effectifs (c'est-à-dire au plafond d'emploi notifié à la région, hors effectifs placés sur l'UO régionale).

<sup>43</sup> Cela concerne les mandats relatifs au « contrôle de légalité », à la « délivrance des cartes grises », à « l'immobilier » et, dans une moindre mesure, aux « standards » et aux « autres fonctions logistiques » (cf. 1.3.3.).

les spécificités locales. Ces éléments peuvent conduire à majorer ou minorer l'effort d'ajustement calculé à partir du taux de réallocation ci-dessus évoqué ;

- **en troisième lieu, est prise en considération la position des UO au regard des valeurs cibles fixées dans le volet performance du BOP régional, en matière d'efficacité, de qualité de service et d'efficacité socio-économique.**

La prise en compte de ces paramètres permettra de déterminer un taux d'évolution des moyens du BOP régional.

**La mission préconise, en outre, que la méthodologie-cadre soit précisée et validée par les instances collégiales du BOP.** Un travail préalable du réseau des gestionnaires pourrait utilement préparer cet accord, en identifiant les spécificités départementales rendant, éventuellement, nécessaire l'adaptation du référentiel ARCADE national.

**Le dialogue de gestion RBOP-RUO aurait, dans ces conditions, des fonctions similaires à celles évoquées ci-dessus pour le dialogue RPROG-RBOP,** à savoir : évaluer la capacité du RUO à réaliser des économies, tout en maintenant le niveau de performance (à travers, notamment, sa capacité à optimiser son plafond d'emploi, sa réalisation des mandats RGPP, son niveau d'efficacité relative, sa contribution à la réalisation des indicateurs de performance du BOP etc.) ; estimer les marges de manœuvre de l'UO (par l'analyse des schéma d'emploi prévisionnels, des monographies départementales, ou encore de la fiabilité des prévisions de départs à la retraite). L'enjeu de ce dialogue serait la modulation à apporter au taux de réallocation pour le département calculé à partir du référentiel ARCADE.

**Recommandation N°6. Faire évoluer le référentiel ARCADE afin qu'il propose à nouveau des clés de répartition des dotations entre départements.**

**Recommandation N°7. Proposer aux RBOP une méthode-cadre d'allocation des ressources entre UO (plafond d'emploi et crédits HT2) fondée sur un taux de réallocation, calculé, pour chaque département, à partir du référentiel ARCADE départementalisé. Corriger ce « taux de réallocation ARCADE » dans le cadre du dialogue de gestion RBOP-RUO, sur la base d'une analyse de la performance, des contraintes de gestion des UO et, éventuellement, des spécificités des départements.**

**Recommandation N°8. Préciser et adapter la méthode-cadre au niveau régional, à la suite d'un travail préparatoire des réseaux de gestionnaires et contrôleurs de gestion. La faire valider par les instances de pilotage collégial.**

**Recommandation N°9. Définir la méthode de déclinaison des mandats RGPP au niveau des départements en intégrant une référence d'efficacité à atteindre (le cas échéant en fonction de la strate).**

## **2.2.2 Renforcer la capacité des instances de pilotage du BOP à définir la stratégie de performance régionale**

Les travaux de la mission montrent que les régions expérimentent des organisations d'efficacité inégale mais qu'il n'existe pas encore de modèle optimal de gestion des BOP. Toutefois, les expériences locales soulignent clairement les axes dans lesquels des adaptations sont nécessaires, tant en matière de pilotage du BOP que d'animation des réseaux de gestionnaires.

### ***2.2.2.1 Mieux formaliser les décisions des instances de pilotage***

Il ressort des travaux de la mission que les instances de pilotage des BOP (comité des préfets et collèges de secrétaires généraux) doivent veiller à formaliser clairement leurs décisions, afin de mieux orienter les travaux des gestionnaires.

**Les réseaux de gestionnaires (titre 2 et hors titre 2) ainsi que les contrôleurs de gestion devraient recevoir des programmes de travail validés par les préfets**, qui leur donneraient la légitimité de coordonner les travaux communs et d'approfondir la mise en œuvre de comparaisons, voire d'audits croisés – c'est-à-dire associant plusieurs CDG -, entre préfectures et l'alignement des pratiques sur les méthodes jugées les plus efficaces. La mise en œuvre de ces mandats doit ensuite faire l'objet d'un suivi régulier.

**La mission recommande de développer des approches intégrées du pilotage des BOP régionaux** et de préférer des échanges faisant intervenir des représentants de toutes les préfectures à des relations bilatérales entre l'équipe du BOP et celles de chaque UO. L'exemple de la Picardie souligne en effet l'intérêt de développer un pilotage collégial du BOP, car il permet, à travers un accord sur les méthodes, de faciliter l'acceptation par les UO des réallocations de moyens entre départements (notamment, la répartition entre eux de la baisse du plafond d'emplois régional).

**Recommandation N°10. Mieux formaliser les décisions des instances de pilotage, confier aux réseaux de gestionnaires et de contrôleurs de gestion des mandats de travail clairs et suivre leur mise en œuvre.**

**Recommandation N°11. Afin d'améliorer la transparence de l'information et l'appropriation de la contrainte collective, privilégier le recours à des instances collégiales de pilotage, plutôt qu'à des relations bilatérales entre l'équipe du BOP et celles de chaque UO.**

### ***2.2.2.2 Confirmer le choix de confier le pilotage des BOP aux secrétaires généraux des préfectures chef-lieu de région***

**Le choix de confier le pilotage du BOP au secrétaire général de la préfecture chef-lieu de région ou au SGAR a fait l'objet de débats depuis les premières expérimentations. L'option du SGAR est en pratique très minoritaire**, puisque seules trois régions l'ont retenue (Ile-de-France, Picardie et Franche Comté). Elle est mise en avant au motif que ce dernier pratique couramment des arbitrages sur la répartition de moyens et que, n'étant pas chargé de la gestion d'une préfecture, il ne peut être soupçonné d'être à la fois juge et partie.

**En 2009 comme en 2007, les rapports de l'IGA ont souligné l'intérêt de déléguer le pilotage des BOP aux secrétaires généraux des préfectures chef-lieu** en raison de leur expérience en matière de gestion budgétaire et des ressources humaines, ainsi que de leur proximité avec les services gestionnaires et le contrôle de gestion dont le rôle en matière d'animation de réseaux est essentiel à la qualité de la gestion du BOP.

**Les observations de la mission, qui s'est rendue dans les trois régions ayant confié le pilotage du BOP au SGAR, ne conduisent pas à écarter cette option sur la base de leurs résultats.** Ces derniers témoignent d'une qualité de coordination et de pilotage qui ne s'écarte pas de la moyenne des préfectures (cf. les appréciations figurant au paragraphe 1.1.2.1.) :

- **en matière de mutualisations**, deux de ces régions présentent un nombre de réalisations supérieur à la moyenne (5 mutualisations en Picardie et 4 en Franche-Comté), tandis que l'Ile-de-France, dont le BOP été régionalisé en 2009, présente des résultats encore limités (entretien mutualisé du parc automobile associant la préfecture de région et la préfecture de Paris à la préfecture de police) ;
- **en matière d'optimisation des moyens alloués**, les résultats de ces trois régions sont très hétérogènes : la Franche-Comté a utilisé pleinement la dotation en masse salariale dont elle disposait pour saturer le plafond d'emploi ; la région Ile-de-France n'a pas été en mesure d'optimiser les crédits de rémunération mis à sa disposition; la Picardie a été confrontée à une contrainte de masse salariale forte qui a conduit à accroître significativement le taux de vacance d'emploi (cf. les graphiques du paragraphe 1.2.1.1.) ;
- **en matière de réallocation des moyens**, les régions concernées apparaissent davantage impliquées dans une stratégie de réallocation fondée sur une démarche de performance. Certes, les résultats n'apparaissent pas particulièrement remarquables : si le taux de réallocation entre UO départementales sur les exercices 2009-2010 a été supérieur à la moyenne nationale pour l'Ile-de-France (les effectifs redéployés par rapport au taux pivot représentant 15,8% de la baisse du plafond d'emploi), il est resté modéré en Picardie (9,4%) et faible en Franche-Comté (4,5%). Mais il convient de souligner que les réallocations effectuées participent d'une réelle démarche de performance. L'investissement méthodologique des instances de pilotage picardes a déjà été souligné (cf. 1.1.2.2.). De même, il convient de noter à nouveau l'ampleur des redéploiements réalisés en Franche-Comté. Ceux-ci ne se font pas entre UO mais vers l'UO mutualisée, qui accueillera l'ensemble de la plate-forme Chorus régionale (1.1.2.).

La gestion du BOP Picardie, qui avait suscité un certain nombre de remarques dans le rapport 2009, semble avoir rattrapé son retard<sup>44</sup>. Cette inflexion a été réalisée à travers un fort investissement du SGAR et un renforcement de la qualité de son équipe de gestionnaires, qui a été puisée, il faut le souligner, dans les équipes de la préfecture chef lieu de région.

**Sans mettre en cause les expériences existantes, ces observations n'amènent cependant pas la mission à préconiser de confier la gestion des BOP aux SGAR.** En effet, la réforme de l'administration territoriale vise à faire des SGAR des outils renforcés de coordination interministérielle, entre des services régionaux moins nombreux et plus concentrés. C'est dans cette perspective d'interministérialité que les SGAR se voient confier des fonctions support mutualisées (plateforme RH interministérielle, missions régionales d'achats, etc.).

---

<sup>44</sup> La mission a ainsi constaté des progrès significatifs : une nette amélioration de l'animation des réseaux, à l'exception de celui des contrôleurs de gestion qui est très affaibli ; une régionalisation de la gestion du T2 en cours d'année 2009 ; la mise au point d'une méthode de réallocation des ETP entre préfectures mais pas des crédits hors titre 2 qui se fondent sur une répartition datant de 2007 ; une accélération de la réalisation des mutualisations.

**En outre, l'idée de créer un Secrétariat général à l'administration territoriale (SGAT), chargé de gérer toutes les fonctions support des services déconcentrés régionaux, qui a été évoquée un temps, n'a pas été retenue** par les travaux de la MIRATE (mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale). La gestion du BOP régional des préfetures par les SGAR ne constitue donc pas une préfiguration de ce service. De plus, cette mission n'apporte pas au SGAR de réelle plus-value dans sa mission de coordination interministérielle qui se fonde plus sur ses capacités de stratégie et d'animation que sur sa compétence pour gérer un BOP. Elle risque au contraire de l'engluer dans des tâches de gestion sans réel intérêt pour son cœur de métier.

Par conséquent, la logique de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RÉATE) invite à distinguer :

- d'une part la gestion du BOP 307, à confier au ministère de l'intérieur (donc au secrétaire général de la préfecture chef lieu), comme le font la DREAL, la DIRECCTE etc. qui gèrent les BOP des programmes de leurs ministères ;
- d'autre part, les fonctions support mutualisés entre ministères au niveau régional qui sont financées par des programmes spécifiques et sont positionnés sous l'autorité du SGAR.

**Cette distinction est par ailleurs essentielle pour favoriser l'acceptation des mutualisations interministérielles par les autres ministères** et éviter des confusions entre les activités financées par le programme 307 « administration territoriale » et celles qui relèvent d'un programme du premier ministre.

**Recommandation N°12. Confirmer le choix de confier la gestion des BOP aux secrétaires généraux des préfetures de région, sans remettre en cause le rôle accordé aux SGAR dans les trois régions ayant fait le choix de ce mode d'organisation.**

### *2.2.2.3 Consolider l'organisation chargée de la gestion du BOP*

- *Identifier la fonction pilotage du BOP et l'articuler avec les services gestionnaires et le contrôle de gestion*

**Comme il a été souligné plus haut (cf. 1.1.2.), l'expérience des régions auditées indique que deux facteurs organisationnels contribuent à une meilleure gestion du BOP.**

**D'une part, l'identification de la fonction de pilotage du BOP doit être suffisante.** Pour écarter le risque d'un manque de pilotage stratégique lié à la prédominance des tâches de gestion, la constitution d'une cellule de pilotage du BOP, distincte des services gestionnaires et, de préférence, rattachée directement au SG de la préfecture chef-lieu de région ou au SGAR, semble souhaitable.

**D'autre part, la fonction de pilotage doit être suffisamment articulée avec les services gestionnaires et le contrôle de gestion** afin de pouvoir développer un pilotage stratégique visant à optimiser l'allocation des ressources. **Les membres de cette unité doivent disposer d'une réelle capacité d'expertise** afin d'être un animateur légitime du travail en réseau des gestionnaires, réaliser une gestion fine de l'exécution du BOP et piloter, notamment, la mutualisation de fonctions support. Comme il a déjà été noté, l'arrivée du directeur des moyens de la préfecture de la Somme au SGAR de Picardie a été décisive dans les progrès réalisés par cette région.

**Recommandation N°13.** Généraliser la création, au niveau régional, d'une « cellule de pilotage du BOP ». La rattacher directement au RBOP délégué. Organiser ses travaux en liaison avec l'animateur du contrôle de gestion régional. Veiller à ce qu'elle soit dotée d'agents ayant à la fois une compétence gestionnaire et la capacité de développer une démarche de projet.

➤ *Développer l'animation par l'administration centrale des réseaux de gestionnaires et de contrôleur de gestion et diffuser les bonnes pratiques*

Les résultats des différentes régions analysées par la mission mettent en évidence le caractère décisif de la qualité des réseaux de gestionnaires et de contrôleur de gestion pour la démarche de régionalisation. Ils préparent en effet, par leur travail en coopération, les fondements sur lesquels s'appuient l'accord entre secrétaires généraux puis entre préfets (facilitation des arbitrages). Or, le travail des réseaux apparaît encore d'inégale qualité.

**L'administration centrale doit contribuer fortement à la professionnalisation des réseaux, par l'animation et la formation.** Dans cette perspective, deux actions apparaissent prioritaires. Une première concerne les responsables des unités de pilotage du BOP. La mission préconise d'organiser des réunions thématiques les associant à la DMAT, la DRH et la DEPAPI, afin de renforcer leur capacité à animer les réseaux régionaux de gestionnaires et à structurer la démarche de régionalisation dans une perspective de performance. Une seconde action prioritaire est l'augmentation des formations « prises de poste » organisées au niveau national à destination des nouveaux contrôleurs de gestion. La mission a en effet constaté une dégradation du contrôle de gestion dans les préfetures auditées, en raison d'une perte de compétences liée à une rotation très importante des contrôleurs, laquelle est rarement compensée par une formation des successeurs à leur nouveau métier (cf. 1.3.3).

**Sans se substituer à l'échelon régional, le niveau central doit apporter un appui méthodologique à l'échelon régional, en diffusant les meilleures pratiques.** En matière de mutualisation ou de travail en réseau des services gestionnaires, le travail d'analyse et de communication sur les « bonnes pratiques » est quasiment inexistant. Il devrait donc être organisé. En matière de contrôle de gestion, le rôle de tête de réseau des contrôleurs de gestion devrait se traduire par une capacité d'expertise des pratiques locales, une sélection puis une large diffusion des meilleures d'entre elles. Or, l'administration centrale se limite souvent, via le forum des CDG, à préciser les modes de calcul des indicateurs ou à répercuter les travaux menés localement. Sa capacité d'expertise et de « normalisation » des démarches locales devrait ainsi être renforcée.

**Recommandation N°14.** Organiser périodiquement au niveau central des réunions thématiques des gestionnaires chargés des BOP régionaux pour les professionnaliser, notamment en matière d'animation de réseaux et de pilotage stratégique.

**Recommandation N°15.** Accroître le nombre et la fréquence des formations « prise de poste » au métier de contrôleur de gestion, afin de compenser la perte de compétence résultant de la rotation élevée des titulaires du poste.

**Recommandation N°16.** Organiser la diffusion des « bonnes pratiques » des services gestionnaires et contrôleurs de gestion, en développant la capacité d'expertise de l'administration centrale des initiatives locales.

#### ***2.2.2.4 Placer le contrôle de gestion au centre du pilotage du BOP par la performance***

Comme il a été souligné en première partie, la circulaire du 14 janvier 2010 relative au pilotage de la performance apporte des premiers éléments de réponse aux difficultés rencontrées en 2009 par les contrôleurs de gestion. Elle identifie, notamment, l'optimisation de la gestion des moyens comme l'objectif majeur du pilotage par la performance du BOP et fait de l'animation régionale du contrôle de gestion un levier essentiel.

**La mission estime que les orientations de cette circulaire doivent encore être prolongées à plusieurs niveaux.** En effet, le passage d'une régulation mécanique des ressources à une allocation stratégique des moyens ci-dessus préconisée nécessite de placer le contrôle de gestion au centre du pilotage du BOP. Dans cette perspective, la mission estime que la démarche engagée par la circulaire doit être complétée par des actions visant à : renforcer la position du contrôle de gestion régional dans la gouvernance des BOP régionaux ; mieux associer le contrôle de gestion à l'élaboration et au suivi de la performance régionale ; ouvrir le chantier de la communication sur la performance.

##### **➤ Renforcer le positionnement du réseau régional du contrôle de gestion**

**L'organisation du contrôle de gestion prévu par la circulaire précitée apporte des éléments de nature à améliorer le travail en réseau du contrôle de gestion régional** (cf. 1.3.3.). D'une part, cette instruction formalise davantage l'intervention du réseau des CDG<sup>45</sup>. D'autre part, la circulaire entend remédier aux faiblesses du positionnement actuel des CDG départementaux, en prévoyant notamment le suivi de leurs travaux au sein d'un comité de suivi, réuni trimestriellement.

**Toutefois, ces dispositions peuvent apparaître insuffisantes pour structurer le travail en réseau des CDG sur l'enjeu de l'optimisation des moyens du BOP.** En effet, l'expérience des régions auditées montre que, pour bienvenue qu'elle soit, la formalisation des commandes adressée au réseau des CDG n'a qu'un impact organisationnel très limité (cf. 1.3.3.). Du fait du rattachement des CDG à la préfecture de département, les priorités départementales prévalent généralement sur les travaux inscrits au plan de charge du réseau régional. Par ailleurs, la question de l'articulation des travaux des CDG avec les services gestionnaires reste uniquement abordée niveau départemental : le comité de suivi ci-dessus évoqué n'a pas d'équivalent au niveau régional. En outre, la circulaire ne précise pas l'articulation entre les travaux du réseau des CDG et les instances de pilotage régional.

**Il apparaît ainsi que le choix n'a en effet encore été fait clairement entre deux modes d'organisation possibles :**

- la régionalisation de la fonction, qui pourrait se traduire par le placement auprès du secrétaire général ou du SGAR d'un contrôleur de gestion du BOP, s'appuyant sur des correspondants départementaux ;
- le maintien d'un réseau de contrôleurs de gestion départementaux organisé autour d'un chef-de-file régional qui n'a qu'un simple rôle de coordinateur.

C'est ce dernier modèle qui prévaut aujourd'hui. La circulaire du 14 janvier 2010 sur le pilotage de la performance du programme 307 n'apporte sur ce point pas d'évolution. Or, la logique générale de régionalisation, si elle démontre son efficacité, conduira à préférer la première solution, parce

---

<sup>45</sup> Elle prévoit ainsi l'identification d'un animateur régional, destinataire d'une lettre de mission du préfet de région. De plus, elle demande que soit défini(s) un ou des thème(s) d'analyse qualitative sur le(s)quel(s) le réseau des contrôleurs de gestion est invité à se pencher au cours de l'année 2010

qu'elle s'inscrit dans une démarche de déclinaison au plan local de la stratégie régionale, qui dépasse la simple agrégation des stratégies départementales.

**La mission ne préconise pas d'adopter un modèle d'organisation régionalisé uniforme du contrôle de gestion.** Celui-ci doit être adapté aux caractéristiques du BOP, qui peuvent justifier soit le maintien d'une organisation autour d'un chef-de-file, en particulier dans les régions comportant des départements relevant de strates différentes, soit le choix d'une régionalisation plus poussée là où le nombre d'UO est réduit et les disparités entre elles sont faibles. Il serait en conséquence utile de modifier la circulaire sur le contrôle de gestion pour définir les différentes modalités d'organisation possible.

**Lorsque le choix de la régionalisation du contrôle de gestion apparaîtra souhaitable, il pourrait être mis en œuvre dans les conditions cumulatives suivantes :**

- confier au contrôleur de gestion régional du BOP, par lettre de mission du préfet de région, la responsabilité du suivi de la performance régionale, de l'animation du réseau des correspondants départementaux, qui seront placés sous son autorité fonctionnelle ;
- définir au niveau régional les objectifs et les indicateurs départementaux en collège de préfets ;
- maintenir l'existence d'un correspondant dans chacune des préfectures de département qui assure une vraie fonction de contrôle de gestion de proximité ;
- confier au contrôleur de gestion régional l'organisation d'audits croisés, c'est-à-dire, de manière conjuguée par les CDG des différents départements ;
- mieux différencier ce qui relève du contrôle qualité, du contrôle de gestion et de l'évaluation (afin de réserver le premier au niveau départemental et les deux derniers au niveau régional).

**Si le choix d'une organisation sous forme de chef-de-file est privilégié, il est nécessaire de mettre en œuvre une coordination régionale renforcée.** Il s'agit, dans cette perspective, de compléter la circulaire du 14 janvier 2010. La mission recommande de :

- **intégrer l'animateur du contrôle de gestion régional au sein de la cellule en charge du BOP régional**, ci-dessus préconisée, afin de le positionner sur l'enjeu de l'allocation des ressources – et pas uniquement sur la question de la remontée des indicateurs ;
- **placer les ETP correspondants aux emplois de l'animateur du contrôle de gestion régional et des contrôleurs de gestion départementaux sur une UO régionale** correspondant aux fonctions mutualisées. Il s'agit, d'une part, d'identifier la fonction de contrôle de gestion comme concourant principalement à l'objectif d'optimiser les moyens du BOP et, d'autre part, de préserver ces emplois de la diminution des plafonds d'emploi départementaux ;
- **prévoir une approbation par le comité de pilotage du BOP de la lettre de mission adressée au réseau des contrôleurs de gestion ;**
- **mettre en place**, à l'instar de ce qui est prévu au niveau départemental, **un comité de suivi des travaux du réseau des contrôleurs de gestion et des services gestionnaires.** Ce comité aura vocation à réunir les CDG et les responsables des services gestionnaires, sous la présidence du RBOP délégué, trimestriellement, afin d'analyser l'avancée des travaux en réseau des gestionnaires et contrôleurs de gestion. Cette organisation, bien que lourde, peut être utile si elle est focalisée sur la construction d'une stratégie régionale d'optimisation des ressources. Une synthèse de l'avancée des travaux doit régulièrement être communiquée aux comités des SG et des préfets ;
- **prévoir la participation des CDG aux dialogues de gestion RBOP-RUO**, dans la mesure où elle ne serait pas déjà effective.



**Recommandation N°17.** Dans les régions de petite dimension, régionaliser le contrôle de gestion, en plaçant le réseau des contrôleurs départementaux sous l'autorité fonctionnelle du CDG régional.

**Recommandation N°18.** Dans les autres régions, structurer la coordination régionale par plusieurs leviers (intégration de l'animateur régional au sein de la cellule de pilotage du BOP, identification des emplois de contrôleurs de gestion sur une UO régionale regroupant les fonctions mutualisées, mise en place d'un comité de suivi régional associant les contrôleurs de gestion aux responsables des services gestionnaires etc.).

➤ *Associer le contrôle de gestion à la définition et au suivi d'une stratégie d'allocation optimale des ressources*

La mission considère que les travaux des réseaux des contrôleurs de gestion doivent être organisés pour contribuer à la définition d'une stratégie d'optimisation des moyens. Ils doivent rendre possible la mise en place la méthode d'allocation stratégique des ressources, ci-dessus préconisée.

Dans cette perspective, les travaux des CDG devraient s'attacher à :

1. **définir des effectifs-cibles par département**, déterminant les réallocations à envisager pour parvenir à une allocation plus optimale des ressources entre département. Ainsi qu'il a été évoqué ci-dessus (cf. 2.2.1.), la mission recommande de calculer ces cibles départementales à partir du référentiel ARCADE, en l'adaptant pour tenir compte des spécificités locales. Celles-ci peuvent être des caractéristiques physiques non prises en compte ou faisant l'objet d'une pondération insuffisante dans le modèle national. Elles peuvent également résulter de stratégie de convergence régionale. Ainsi, par exemple, dans l'hypothèse où un objectif de convergence des délais de délivrance serait fixé au niveau régional, il conviendrait d'envisager à ce stade les réallocations nécessaires entre départements<sup>46</sup>. Le modèle d'allocation ainsi adapté par les CDG devrait ensuite être discuté et validé par les instances de pilotage du BOP ;
2. **construire des instruments permettant d'identifier les économies possibles, tout en réalisant un niveau élevé de performance**. Dans cette perspective, il importe que les contrôleurs de gestion soit appelés à travailler sur :
  - **la déclinaison et le suivi des mandats RGPP aux départements**, conformément aux orientations de la circulaire du 14 janvier 2010 ;

---

<sup>46</sup> Plus précisément, les préfectures des départements de « grande taille » conjuguent généralement un niveau d'efficacité en matière de délivrance des titres avec des délais d'attente relativement longs, alors que les préfectures des départements de « petite taille » sont dans la situation inverse. Un objectif de convergence régionale en termes de délais ne peut, dans ces conditions, pas être atteint par une amélioration de l'efficacité des préfectures des départements de grande taille. Le moyen de la convergence régionale ne peut être que la réallocation d'emplois des préfectures de petite dimension vers des préfectures de taille plus importante.

- **l'analyse des données ANAPREF**, afin d'identifier non seulement, les gains potentiels sur les différentes missions/fonctions des départements, mais aussi les meilleures pratiques. La mission insiste sur le fait que ce travail d'analyse – préconisé par la circulaire précitée -, doit être organisé par le biais « **d'audits croisés** ». En effet, cette pratique permet d'établir des diagnostics partagés, plus aisément appropriables par les services et les instances de décisions.
- **l'évaluation des gains liés aux projets de mutualisation**. Le réseau des CDG pourrait utilement être sollicité pour identifier les gains (en T2 et HT2) à attendre ou réalisés par le biais de mutualisations. L'établissement d'un état des lieux
- **le suivi d'indicateurs de « vigilance »**, relatif aux domaines pour lesquels la baisse des ressources risque d'avoir des effets peu perceptibles à court-terme mais particulièrement dommageables à moyen terme.

**Dans cette perspective, la mission recommande la création d'indicateurs :**

- **permettant d'évaluer l'impact de la régionalisation de la formation**. Au niveau de chaque région, un bilan du nombre de journées-stagiaires réalisés au titre de chacun des plans de formation (départemental, régional, national, interministériel) devrait être effectué, afin d'évaluer si la régionalisation de cette fonction se traduit par un accès au moins équivalent des agents aux stages. Une évaluation financière de cette démarche pourrait également être conduite, afin d'apprécier si les gains liés à la centralisation de la fonction d'ingénierie ne sont pas compensés par des coûts supérieurs liés à la prise en charge de frais de déplacement et d'hébergement.
- **permettant d'estimer si les diminutions de crédits HT2 risquent de se traduire par des reports de charges à moyen terme sur l'investissement immobilier**. Le taux de crédits de fonctionnement consacrés aux dépenses du locataire devrait constituer, à cet effet, un indicateur normalisé au niveau national et suivi localement.

- **le suivi et l'analyse des indicateurs du volet performance du BOP régional**. Le réseau des CDG devrait se focaliser sur la fiabilisation et l'analyse croisée de quelques indicateurs, sélectionnés car pouvant faire l'objet d'une démarche de modernisation coordonnée au niveau régional. Cette focalisation doit permettre d'éviter la dispersion inutile du travail en réseau sur des domaines qui n'ont pas d'enjeux en termes d'allocation des ressources. Le travail en réseau sur les indicateurs d'efficience doit donc être prioritaire.

Par ailleurs, les animateurs du contrôle de gestion au niveau régional pourront utilement être associés aux travaux des réseaux de gestionnaires sur les indicateurs de pilotage de l'optimisation de la gestion des moyens (taux de saturation du plafond d'emploi, taux de vacataires, taux de recours aux heures supplémentaires etc.).

**Recommandation N°19. Focaliser les travaux du réseau des contrôleurs sur l'identification des économies possibles, tout en maintenant le niveau de performance.**

➤ *Développer la communication sur la performance*

**Aussi bien en interne vis-à-vis des agents de la préfecture qu'en externe à destination des usagers, le contrôle de gestion n'a pas aujourd'hui développé de stratégie de communication.** Or, celui-ci ne doit pas apparaître comme un service muet, se limitant à un rôle d'interface entre les responsables et chacun des services. Dès lors qu'il a vocation à répondre à des objectifs de manière optimale, et de participer à leur réorientation ou à leur définition, il doit faire l'objet d'une communication adéquate envers les services et la société.

**Cette ouverture à la communication est particulièrement souhaitable dans une perspective de parangonnage.** Elle constitue un puissant levier de motivation en interne tout en répondant au souci légitime des citoyens de disposer d'une information fiable et utile.

**L'utilisation de l'intranet pour la communication au sein de la préfecture et la diffusion d'informations via les sites internet de chaque préfecture permettent de répondre à cet objectif.** Par exemple, il serait souhaitable que chaque préfecture publie régulièrement sur son site internet les délais de délivrance de titres (CNI, passeports, cartes grises) à destination du grand public. En interne, sur l'intranet de la préfecture, cette communication sur les délais pourrait être accompagnée d'éléments d'explication sur les évolutions constatées. Cela favoriserait une appropriation par les agents de la démarche de performance et consolider la culture de la vigilance sur la qualité du service rendu.

**Recommandation N°20. Développer la communication sur la performance en interne et en externe.**

### **2.2.3 Régionaliser la gestion de la masse salariale pour optimiser l'allocation des moyens alloués**

#### ***2.2.3.1 Une régionalisation du T2, facteur d'optimisation de la gestion des ressources***

**La mission réitère la préconisation de régionalisation de la masse salariale** qu'elle faisait dans son rapport de mars 2009, en restreignant son champ d'application aux régions hors Ile-de-France (cf. 2.3.5). Cette recommandation consiste à confier au seul préfet de région la gestion des crédits de titre 2, celui-ci faisant sienne la gestion de la masse salariale, au vu des recrutements des UO qu'il valide.

**Cette mesure vise à offrir au préfet de région des leviers importants pour optimiser le pilotage de la masse salariale,** d'une part en mettant un terme aux réserves de précaution que les UO constituent au cours de la gestion, et d'autre part, en améliorant la qualité de la prévision budgétaire grâce à une plus grande homogénéité des méthodes. Une meilleure saturation du plafond d'emploi peut ainsi être attendue d'une gestion au niveau régional des crédits de rémunération.

**L'option de régionalisation du T2 est en outre porteuse d'une plus grande responsabilisation du niveau local et de meilleurs ajustements missions/moyens en fonction des réalités locales.** La maîtrise par le RBOP de la masse salariale lui permettrait de disposer de la souplesse nécessaire pour faire évoluer la répartition des moyens au sein de la région. Elle conduirait à un recentrage du dialogue de gestion régional sur les schémas d'emploi et la performance.

**Cette recommandation préserve, par ailleurs, la responsabilité du préfet de département en matière de définition des besoins de recrutements et du schéma d'emploi annuel.** Elle conforte ses responsabilités managériales, en les recentrant sur la définition des besoins de recrutements et sur la gestion qualitative des effectifs. En effet, la valeur ajoutée du niveau départemental ne réside pas dans la gestion technique des crédits de rémunération, mais dans sa connaissance fine et actualisée des besoins de recrutement.

**Les responsabilités respectives du RBOP et des préfets de département seraient ainsi clarifiées.** Le préfet de région veillerait à la gestion optimale des crédits et à une meilleure allocation des ressources entre départements. La responsabilité des préfets de département se concentrerait sur les enjeux de gestion qualitative et prévisionnelle des effectifs. La mission préconise l'élaboration **d'une nouvelle charte de gestion** du programme qui aurait l'avantage de clarifier cette nouvelle articulation.

**Concrètement, la mission estime que la « régionalisation de la masse salariale » peut s'envisager selon différentes modalités pratiques.**

Dans le précédent rapport d'évaluation de la régionalisation des BOP, il était recommandé de centraliser au niveau régional la gestion, sur une UO mutualisée, de l'ensemble du titre 2. La mission considère cette option, encore plus que précédemment, comme souhaitable, notamment dans les régions de petites dimensions. En effet, la gestion statutaire des ressources humaines ayant fait l'objet d'une régionalisation en 2010, il en résulterait une cohérence renforcée entre le niveau de gestion des crédits de titre 2 et celui qui organise et prend les principaux actes de gestion de personnels. En outre, cette option serait de nature à favoriser des économies d'emploi sur les fonctions RH.

Elle suppose toutefois une déconnexion entre la définition du schéma d'emploi (prévision des besoins de recrutement, au vu des mouvements de personnels qui peuvent être anticipés) et de la gestion de la masse salariale. Or, celle-ci n'est désormais plus aisée à organiser. En effet, l'intégration des « plan de charges RH » dans BGP2 en 2009, unifie la définition du « schéma d'emploi » et sa valorisation budgétaire.

C'est pourquoi la mission a constaté avec grand intérêt que des solutions ayant des effets équivalents à la recommandation précitée ont été mises en œuvre dans certaines régions, à leur initiative. Ces solutions sont en effet de nature à affirmer la capacité du RBOP à gérer les marges en masse salariale disponible et à organiser les recrutements et leur affectation, tout en préservant une organisation fondée sur une saisie départementale des données BGP2 relatives au « schéma d'emploi ».

#### **Expérimentations de la régionalisation des crédits de rémunération**

Elle a observé avec intérêt que la **Picardie** a mis en œuvre cette réforme au cours de l'année 2009. Les crédits y ont été ventilés en début d'année entre les UO, alors que les délégations complémentaires ont été imputées à partir de juillet 2009 sur l'UO régionale mutualisée. Le SGAR a l'intention de ne pas éclater le T2 entre les UO en exécution pour 2010 mais souhaite que les UO continuent à prévoir la dépense mensuelle, en valorisant le schéma d'emploi sur BGP2. A ses yeux, cette solution présente bien l'avantage de concentrer l'action des services départementaux sur le management et de recentrer au niveau régional les activités de gestion de crédits. De son côté, le secrétaire général de l'Oise partage la même opinion : la régionalisation du T2 crée une souplesse de gestion interdépartementale en concentrant les services départementaux sur leur cœur de métier, la conduite des politiques publiques.

Par ailleurs, la mission a constaté que le responsable de BOP de la préfecture **Languedoc-Roussillon** avait choisi de ne pas notifier les plafonds de chacune des UO, afin de mieux optimiser son suivi et faciliter les réallocations, là où les besoins étaient le plus justifiés

**Dans ces conditions, la mission préconise d'expérimenter la gestion centralisée de la masse salariale dans quelques régions**, en particulier celles de taille modeste pour lesquelles les gains de la régionalisation sont les plus évidents. A défaut, si les enseignements tirés de l'expérience menée en Languedoc-Roussillon et en Picardie s'avéraient concluants, ces initiatives pourraient être étendues à d'autres régions.

### ***2.2.3.2 Un traitement particulier à réserver à la région Ile-de-France***

**La région Ile-de-France présente des particularités importantes qui justifient un traitement différent.** D'un point de vue quantitatif, la région Ile-de-France, peuplée de plus 11 millions d'habitants, regroupe des départements qui comptent pour plusieurs d'entre eux plus de résidents que certaines régions françaises (comme la Picardie, l'Auvergne ou le Limousin). Le BOP de la région Ile-de-France d'un montant de 194 272 M€ et de 4 174 ETP représente 14,2% du budget du programme et 14,8% des effectifs totaux. D'un point de vue qualitatif, la région Ile-de-France est confrontée à des problématiques d'une ampleur sans égale sur le reste du territoire : nombre d'étrangers, aménagement du territoire, installations classées etc.

**Au regard de ces spécificités, la mission ne juge pas opportun de régionaliser le titre 2 en Ile-de-France.** A l'inverse des autres régions, cela n'apporterait pas de gain substantiel en matière de masse critique, les effectifs au niveau départemental étant suffisamment conséquents et organisés pour répondre à des problématiques d'une grande diversité selon les territoires.

**Recommandation N°21. Régionaliser, à l'exception de l'Ile-de-France, la gestion de la masse salariale, en confortant les responsabilités du préfet de départemental sur les responsabilités managériale de définition du schéma d'emploi.**

**Recommandation N°22. Elaborer en conséquence une nouvelle charte de gestion du programme 307.**

### ***2.2.4 Encadrer et accompagner la mise en œuvre de mutualisations entre préfectures dans le but de réaliser des gains d'efficience***

**Bien que les mutualisations soient clairement identifiées par la circulaire du 4 décembre 2008 comme un des principaux objectifs de la régionalisation des BOP, leur mise en œuvre est restée limitée.** Qui plus est, les gains en ETP et en crédits de fonctionnement hors titre 2, qui étaient visés à travers les mutualisations, sont restés à des niveaux très décevants. La multiplicité des freins mis en avant par les préfectures interrogées par la mission et la lourdeur du montage de projets au niveau local (souvent jugée rédhibitoire par des équipes par ailleurs très lourdement chargées par les réformes en cours) invitent l'administration centrale à reprendre la main dans ce domaine et à mieux accompagner les acteurs locaux, afin d'atteindre les résultats attendus en matière d'économies.

**Le rapport de l'IGA de mars 2009<sup>47</sup> préconisait la formulation d'un plan ministériel de mutualisation** précisant les activités à mutualiser par niveau géographique, accompagné d'un calendrier et d'une méthodologie de mise en œuvre.

**Le constat du faible développement des mutualisations invite à formuler à nouveau cette recommandation.** En effet, pour faciliter l'articulation avec les réformes en cours (regroupement des services déconcentrés, déploiement de CHORUS, création de l'opérateur national de paye, mutualisations interministérielles au niveau régional, comme la plateforme ressources humaines et le service des achats de l'Etat), il semble indispensable de redonner aux acteurs locaux une vision claire du potentiel de mutualisation, à travers une cartographie des activités qui devront être mutualisées par niveau géographique.

**Le succès des mutualisations de standards confirme également la nécessité mettre en œuvre un encadrement mais aussi un accompagnement des acteurs locaux.** C'est en effet dans ce secteur, où les mutualisations sont encouragées et encadrées par la circulaire du 21 janvier 2009 relative à la mutualisation de l'accueil téléphonique, que le nombre de réalisations est le plus élevé (selon l'enquête conduite auprès des préfetures de région, elles représentent 35,1% des mutualisations concrétisées depuis la régionalisation des BOP et 22,7% des projets). L'affirmation de la volonté de l'administration centrale est manifestement nécessaire pour dépasser les multiples freins et résistances qui s'opposent aux mutualisations.

**Le plan ministériel de mutualisation évoqué ci-dessus, devrait être adopté en concertation avec les gestionnaires locaux, puis être décliné au niveau de chaque région, en concertation avec les RUO,** et se voir assorti, au niveau des BOP également, d'un calendrier et d'objectifs chiffrés d'économies d'ETP et de crédits de fonctionnement. La mise en œuvre de ce plan et ses résultats en matière d'économies devraient faire l'objet d'un suivi régulier dans le cadre du dialogue de gestion entre RPROG et RBOP.

**Une cartographie des activités à mutualiser par niveau géographique pourrait être élaborée** en se fondant sur une logique simple, visant à maximiser les économies tirées des mutualisations, en combinant :

- **la mutualisation interministérielle, au niveau des départements, des fonctions support généralistes devant être maintenues au niveau local pour des raisons opérationnelles,** ce qui permettrait, tout en maintenant le niveau de service, de réaliser des économies substantielles : accueil, standard de jour, impression, assistance informatique généraliste de proximité, approvisionnement, etc. (cf. le tableau ci-dessous) ;
- **la mutualisation entre préfetures, au niveau régional (ou supra-régional, le cas échéant), des fonctions support se caractérisant par une « logique métier » forte ou des spécificités ministérielles,** dont la mutualisation avec d'autres ministères serait coûteuse ou complexe et ne générerait pas un gain net suffisant : GRH, standards de nuit ou de week-end, assistance informatique de second niveau, etc.;
- **la mutualisation interministérielle au niveau régional des fonctions standardisées qui ne nécessitent pas un positionnement à proximité des services :** mission régionale d'achat, plateforme RH interministérielle, programmation des travaux d'entretien immobilier, etc.

---

<sup>47</sup> Rapport d'évaluation relatif à la régionalisation des budgets opérationnels du programme « administration territoriale », mars 2009, N°09-014-01.

**La création d'un « budget unique de fonctionnement »** regroupant au niveau des départements les crédits de fonctionnement (hors titre 2) des services de l'Etat **pourrait aisément s'inscrire dans cette logique et faciliterait sa mise en œuvre**. Dans cette hypothèse, il serait probablement judicieux de positionner au niveau départemental, dans le cadre de mutualisations interministérielles, un certain nombre d'activités qui, en l'absence de budget unique de fonctionnement, devraient être mutualisées au niveau régional : plateforme CHORUS, cellule de passation des marchés publics, gestion des achats ne faisant pas l'objet de marchés nationaux, etc.

| Potentiel de mutualisation des fonctions support |   |   |   |
|--|---|---|---|
| Niveau de mutualisation                          | Mutualisations interministérielles au niveau départemental  | Mutualisations entre préfectures au niveau régional (ou supra-régional)   | Mutualisations interministérielles au niveau régional   |
| Fondement de ces mutualisations                  | <b>Fonctions support généralistes devant être maintenues au niveau local pour des raisons opérationnelles</b>   | Mutualisation au sein du même ministère en raison de l'importance de la « <b>logique métier</b> » et des <b>spécificités</b> qui caractérisent ces fonctions  | Mutualisation possible de <b>fonctions plus standardisées et qui ne nécessitent pas un positionnement à proximité des services</b>  |
| Fonctions concernées                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- accueil</li> <li>- standard de jour (en semaine)</li> <li>- impression</li> <li>- assistance informatique généraliste de proximité (manutention, aide aux utilisateurs pour les <i>logiciels de bureautique</i>)</li> <li>- entretien des locaux (petits travaux urgents, manutention)</li> <li>- levée et distribution du courrier</li> <li>- fonction d'approvisionneur (assurant la liaison entre les services et les missions régionales d'achat)</li> <li>- action sociale locale (assistante sociale, loisirs, événements...)</li> <li>- médecine de prévention</li> <li>- garages et gestion de la flotte automobile</li> <li>- communication</li> <li>- archives</li> <li>- plateforme CHORUS (1)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-GRH régionalisée : recrutement, gestion administrative des carrières, formation, paye, retraite, accompagnement de carrière, gestion des assistantes sociales, etc. (réforme en cours)</li> <li>- standards (nuits, fins de semaines et jours fériés) des préfectures (ces services peuvent être progressivement concentrés dans des plateformes supra-régionales professionnalisées)</li> <li>- assistance informatique de second niveau, télémaintenance des <i>applications ministérielles</i> (cette mutualisation qui pourra se développer au niveau supra-régional)</li> <li>- cellule de passation de marchés publics (2)</li> <li>- achats ne faisant pas l'objet de marchés nationaux (2)</li> <li>- CHORUS (dans l'attente de la mutualisation interministérielle) (2)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- missions régionales d'achat (correspondants du service des achats de l'Etat)</li> <li>- plateforme RH interministérielle (bourse d'emploi, formation, etc.)</li> <li>- programmation des travaux d'entretien immobilier</li> <li>- plateformes CHORUS (1)</li> </ul> |

(1) : concernant les plates-formes CHORUS, la circulaire du Premier ministre du 1<sup>er</sup> juillet 2009 précise en effet que des CSP infra-régionaux pourront être maintenus lorsque le volume d'activité l'exigera ou le permettra, à la condition d'être communs aux trois ensembles identifiés (ministère de l'intérieur, ministère de l'agriculture et ministère de l'environnement, ministère de l'économie et ministère de la culture).(2) : ces activités pourraient être mutualisées au niveau départemental en cas de création d'un budget unique départemental.

**Cet encadrement de la mise en œuvre des mutualisations doit se doubler d'un meilleur accompagnement des services, afin d'optimiser les économies réalisées dans le cadre des mutualisations.** En effet, la faiblesse de ces gains résulte tant d'un manque d'évaluation précise des projets concrétisés que de l'insuffisance des études préalables.

L'adoption du plan de mutualisation ministériel devrait par conséquent se fonder sur des **évaluations précises des gains et des coûts générés par les différentes hypothèses d'organisation**. Ces études préalables devraient notamment mettre à profit les expérimentations déjà mises en œuvre dans différentes régions.

Afin de réaliser les économies escomptées en ETP et en crédits de fonctionnement, il est indispensable de **faire de la mutualisation un moment-clé pour redéfinir les méthodes de travail et redessiner les procédures dans le but de les simplifier et de diminuer leur coût**. Il est également important de veiller à **transférer des chaînes d'activités complètes, pour réduire la charge de travail non mutualisée et libérer ainsi des ETP**.

**La dématérialisation des procédures concernées doit aussi être favorisée**, dans le but de limiter les coûts de coordination induits par le transfert de l'activité et de dégager des économies d'ETP. Dans cette perspective, il est indispensable que les gestionnaires puissent disposer d'applications partagées qui répondent à leurs besoins opérationnels.

La refonte des procédures opérées dans le cadre des mutualisations devrait être préparée dans le cadre de **groupes de travail associant des gestionnaires et des contrôleurs de gestion**. Il serait souhaitable que la régionalisation de la gestion des ressources humaines qui est en cours puisse s'inscrire pleinement dans cette perspective.

**Recommandation N°23. Identifier, dans le cadre d'un plan ministériel de mutualisation, les activités à mutualiser au niveau ministériel et interministériel, par échelon géographique, et préciser un calendrier ainsi qu'une méthodologie de réalisation.**

**Recommandation N°24. Demander aux RBOP de décliner ce plan au niveau des régions, en concertation avec les RUO, et suivre sa mise en œuvre et les économies réalisées dans le cadre du dialogue de gestion entre RPROG et RBOP.**

**Recommandation N°25. Fonder les mutualisations retenues sur des évaluations préalables de leurs gains et de leurs coûts.**

**Recommandation N°26. Mettre à profit la mutualisation de missions ou fonctions support pour simplifier les procédures, les dématérialiser, et réduire ainsi leur coût. Veiller à ce que les gestionnaires disposent d'applications partagées qui répondent à leurs besoins opérationnels.**

**En matière de missions, les mutualisations restent très peu nombreuses et marginales.** Elles se heurtent plus encore aux surcoûts générés par la distance mais également à des réticences des préfetures à perdre des activités qui constituent leur cœur de métier. Si des mutualisations devaient intervenir dans ces secteurs, elles devraient être planifiées et particulièrement accompagnées par l'administration centrale.



## **2.2.5 Améliorer le suivi des travaux d'entretien des préfectures et accompagner le transfert de crédits du PNE vers le programme 309**

### ***2.2.5.1 Renforcer la dimension collective de l'EMIR et améliorer le suivi des travaux d'entretien***

La capacité des régions à allouer les crédits de l'EMIR en fonction des priorités est très inégale. Le fait que l'EMIR soit financé par des dotations prélevées sur les budgets de fonctionnement des préfectures peut entretenir l'idée que chaque contributeur doit récupérer les crédits qu'il a versés. Afin de renforcer le degré de mutualisation opéré au sein de l'EMIR, **il serait souhaitable de ne plus raisonner par dotations départementales, et de prélever directement une dotation globale destinée à l'EMIR, au niveau du BOP.**

**La réduction des crédits consacrés aux travaux d'entretien courant**, qui constitue vraisemblablement une des variables d'ajustement des budgets en période de baisse des crédits, **fait courir le risque d'une augmentation du coût des travaux**, pour corriger la dégradation progressive de l'état des bâtiments. **L'économie générale de l'EMIR pourrait être bouleversée, à moyen terme, par ce report de charges** de l'entretien courant (travaux dits du locataire, qui sont financés par les UO départementales) vers des travaux correctifs (dits du propriétaire, qui sont payés par l'EMIR). Un transfert de charge qui s'accompagne de plus d'une augmentation significative du coût des travaux réalisés.

Afin d'éviter cette dérive, **il ne semble pas souhaitable d'intégrer le financement des travaux d'entretien courant au sein de l'EMIR.** Le fonctionnement de ce dernier pourrait être alourdi par la multiplication de petits dossiers à examiner et à arbitrer au niveau régional. Il est également raisonnable de penser que la sélection des travaux de petit entretien à réaliser chaque année sera optimisée si elle est maintenue au plus près des besoins, au niveau départemental. De même, la constitution d'enveloppes de crédits réservés à ces travaux, fléchés au niveau régional ou national, ne serait pas souhaitable, car elle ne permettrait pas d'optimiser le niveau de la dépense en fonction des besoins et des priorités locales, s'opposant ainsi à l'esprit de la LOLF.

Toutefois, en raison du report de charge possible vers les EMIR, **le taux de crédits de fonctionnement (hors titre 2) consacrés par les UO au financement des travaux d'entretien dits du locataire devrait faire l'objet d'un objectif chiffré**, établi en concertation entre RUO et RBOP, d'un suivi particulier dans le cadre d'un tableau de bord régional et de discussions à l'occasion du dialogue de gestion entre RUO et RBOP. De la même manière, le dialogue de gestion entre RPROG et RBOP devrait vérifier la prise en compte de cet enjeu dans le pilotage régional, alerter sur les dérives possibles et inciter à les corriger.

**La mise en œuvre de ce suivi doit pouvoir se fonder sur des indicateurs fiables et robustes. Un état des lieux des indicateurs actuellement disponibles met en évidence la nécessité de les redéfinir :**

- en premier lieu, le concept retenu pour évaluer les surfaces dans les ratios CONCORDE en 2009, la « surface utile d'activité totale » est une notion ancienne qui figurait dans GESPAT 2008 mais qui n'apparaît plus en 2009. En matière immobilière, la complexité des définitions favorise des interprétations divergentes selon les préfectures et fausse ainsi les comparaisons et les synthèses établies au niveau régional et national (ainsi, certaines préfectures n'ont pas modifié les données communiquées alors que la surface de référence pour le calcul de l'indicateur était modifiée). Il est par conséquent nécessaire de **retenir un indicateur de surface unique et de s'assurer de la fiabilité de son calcul au niveau local** (par des contrôles de cohérence notamment) ;

- en deuxième lieu, la comptabilisation dans GIBUS des crédits que les préfetures consacrent aux TATE est directement influencée par le choix des préfetures de région de déléguer aux UO tout ou partie des crédits de l'EMIR (cette enveloppe finance en effet des opérations qui peuvent entrer dans la définition des TATE). Par conséquent, le ratio qui rapporte les TATE aux budgets de fonctionnement des préfetures ne constitue pas un indicateur fiable. **Il paraît donc préférable de calculer ce ratio au niveau régional, en intégrant la totalité des crédits (départementaux et régionaux) effectivement consacrés aux TATE.**
- enfin, **le rapport entre coût des travaux d'entretien et budgets de fonctionnement hors titre 2 des UO peut être faussé (à la hausse) par le développement du financement d'actions mutualisées**, qui peuvent réduire le volume des crédits délégués aux UO (cette diminution du dénominateur augmente artificiellement le ratio). Ce constat souligne donc à nouveau l'intérêt de calculer le ratio TATE/budget de fonctionnement au niveau de la région.

Ces remarques, qui soulignent le manque de fiabilité du ratio TATE/ budget de fonctionnement au niveau des départements, appellent à un retraitement des données : **le ratio de chaque préfecture devrait être recalculé après ventilation entre UO départementales des dépenses effectuées dans le cadre de l'UO mutualisée** (ce qui corrigerait tant le numérateur que le dénominateur). Toutefois, ce calcul, qui met l'accent sur la part des crédits mutualisés dont bénéficie chaque département, n'est pas favorable à l'émergence d'une coopération et d'une solidarité régionale et sa mise en œuvre doit donc être laissée à l'appréciation locale.

**Recommandation N°27. Financer l'EMIR par un prélèvement direct de crédits sur le BOP, avant répartition entre UO, afin de réduire la tendance à rechercher un retour de ces crédits vers les UO.**

**Recommandation N°28. Afin d'assurer un réel suivi des travaux d'entretien financés par les budgets des préfetures, redéfinir les indicateurs qui leur sont relatif , en harmonisant la définition des surfaces de référence et calculer le ratio « travaux d'entretiens dits du propriétaire / budget de fonctionnement » au niveau régional.**

**Recommandation N°29. Afin d'éviter un report de charges des UO vers l'EMIR, intégrer dans le tableau de bord des RBOP un indicateur relatif au taux de crédits de fonctionnement consacrés au financement de travaux d'entretien dits du locataire dans chaque UO, assorti d'une valeur-cible et assurer un suivi des résultats dans le cadre du dialogue de gestion entre RBOP et RUO.**

### ***2.2.5.2 Accompagner le transfert des crédits des EMIR provenant du PNE vers le BOP 309 régional interministériel***

**La structuration interministérielle du financement de l'entretien immobilier, autour de France Domaine pourrait conduire à supprimer les EMIR.** En effet, dans le cadre d'un arbitrage récent (réunion interministérielle du 2 février 2010, publiée le 11 février), il a été décidé que les crédits prélevés sur le programme 307 « administration territoriale », au niveau du BOP du PNE, au profit du programme 309 « entretien des bâtiments de l'Etat » vont être délégués dans des **BOP régionaux interministériels** gérés par les préfets de région, conformément à la circulaire du 16 janvier 2009.

**Ces BOP seront par conséquent très proches des EMIR.** Financés par la même ressource (le PNE) et délégués au niveau régional, ils viseront les mêmes objectifs : le financement des travaux dits du propriétaire.

**Dans un souci d'efficacité, la suppression des EMIR doit être envisagée,** afin de simplifier les dispositifs de financement de l'entretien des bâtiments. Toutefois, les tensions budgétaires qui caractérisent ce secteur nécessitent de veiller au bon calibrage du volume de crédits qui parviendront finalement aux préfetures.

**Le statut des contributions départementales ou régionales au financement de ces travaux (qui représentent actuellement la moitié des ressources des EMIR) devra également être revu.**

Le mode de gestion de ce BOP interministériel du programme 309 diffèrera sensiblement de celui de l'EMIR puisqu'il s'inscrira dans un cadre interministériel. **L'expérience des EMIR pourra guider l'organisation de cette gestion mutualisée, en mettant l'accent sur :**

- le caractère stratégique du diagnostic du patrimoine immobilier et de la programmation régionale pluriannuelle ;
- l'intérêt de mutualiser les ressources dans le cadre d'une stratégie régionale, afin de cibler les priorités et de permettre le financement d'opérations trop coûteuses pour les budgets départementaux ;
- l'importance de disposer d'instances de pilotage aptes à dégager un accord sur les opérations retenues et à gérer les aléas de gestion, de façon à optimiser le taux de consommation des crédits, au besoin, en déprogrammant une opération ayant pris du retard au bénéfice d'une autre, figurant dans la programmation pluriannuelle ;
- la nécessité de continuer à suivre le niveau des crédits consacrés aux travaux d'entretien dits du locataire, avec des indicateurs renouvelés, afin de réduire le risque de transfert de charge entre entretien du locataire et entretien du propriétaire.

---

---

## **OBSERVATIONS DES REGIONS AUDITEES**

---

---

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Observations de la région Franche-Comté.....</b>              | <b>80</b> |
| <b>Observations de la région Ile-de-France.....</b>              | <b>84</b> |
| <b>Observations de la région Provence-Alpes-Côte-d’Azur.....</b> | <b>88</b> |
| <b>Observations de la région Picardie.....</b>                   | <b>90</b> |



PREFECTURE DE LA REGION FRANCHE-COMTE

Le Préfet de la région Franche-Comté

à

SECRETARIAT GENERAL POUR  
LES AFFAIRES REGIONALES

REF : Ph.M/LR

Affaire suivie par : Philippe Maffre

Tél : 03 81 25 14 00

Monsieur Pierre DUFFE  
Inspecteur Général de l'Administration  
Chef du service de l'inspection générale  
Immeuble Jean Guillon  
15 rue Cambacères  
75800 PARIS

Besançon, le 31 MAR 2010

**OBJET : Rapport relatif à l'évaluation de la régionalisation des budgets opérationnels du programme « Administration Territoriale » -**

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-après les observations qu'appelle de ma part le projet de rapport que vous avez bien voulu me soumettre relatif à l'évaluation de la régionalisation des budgets opérationnels du programme « Administration territoriale ».

\* \* \*

Ce rapport est particulièrement intéressant en ce qu'il situe les remarques faites sur la gestion à l'échelon régional dans un contexte beaucoup plus large : rapports du RPROG avec les RBOP, analyses chiffrées et objectives des avancées réelles de la régionalisation, éclairage des enquêtes de terrain par des études antérieures et le questionnaire sur les mutualisations.

Dans l'ensemble, le rapport et notamment ses principales conclusions et propositions suscitent peu de remarques et au contraire le souhait vif de les voir mettre en œuvre. Il m'a paru néanmoins intéressant, après consultation de mes collègues de la région, d'apporter quelques commentaires et précisions dont l'ambition est plutôt de prolonger et d'enrichir la réflexion que de « répondre » aux rapporteurs.

Cette note reprend quatre thèmes particulièrement mis en avant dans le rapport :

- appréciation du bilan réel de la régionalisation des BOP,
- gouvernance,
- mutualisations,
- performance et contrôle de gestion.

**I. Un bilan de la régionalisation des BOP effectivement plutôt modeste**

Cette modestie se traduit par l'absence d'une véritable stratégie budgétaire régionale, décelable dans la difficulté à réallouer les moyens entre les UO en fonction des besoins réels et des résultats (analyse de la performance).

La Franche-Comté a fourni, comme cela est remarqué, des efforts notables et isolés pour aller dans le sens des mutualisations, essentiellement pour mettre en place la plate-forme CHORUS régionale, en liaison avec un renforcement exceptionnel (sur le plan national) de l'UO mutualisée.

Tout se passe comme si les tensions générées par cet effort avaient amoindri l'énergie pour les autres dimensions de la régionalisation (réallocation différenciée des moyens entre les UO ...).

Les comités de pilotage (préfets) et de gestion (secrétaires généraux) du BOP étaient, jusqu'à cette année, peu investis dans une véritable stratégie régionale d'optimisation des moyens.

Les responsables d'UO éprouvaient quelques difficultés à abandonner une simple logique de « consommateurs de moyens », ceci étant en partie dû à la forme essentiellement bilatérale du dialogue de gestion entre le RBOP et les RUO, relevée dans le rapport.

Ceci doit néanmoins être nuancé par l'amorce d'une prise de conscience locale, provoquée par le retour d'une situation extrêmement tendue, vécue comme un véritable choc concernant la gestion du plafond d'emploi. Les préfets sont d'accord pour lier l'expression de leurs besoins « incompressibles » avec un engagement résolu dans la mise en œuvre des mandats RGPP.

On peut souhaiter aussi que l'excellent travail du contrôleur de gestion régional trouve enfin pleinement un relais de même qualité des UO.

Il est cependant regrettable que cet effort doive s'inscrire dans un contexte à nouveau extrêmement contraint qui interdit tout recrutement nouveau et donc toute marge réelle de gestion pour l'échelon régional, sans parler de celui des UO.

## 2. La gouvernance

Sur le plan local, il est nécessaire de renforcer la culture de gestion des membres du corps préfectoral, notamment par la formation, afin que les dimensions politique et stratégique de cette matière, dans le contexte de la RGPP et de la nécessaire réduction des déficits publics, soient bien perçues.

La tendance à s'en remettre aux « services techniques », y compris par exemple pour traduire concrètement et localement les efforts à fournir pour mettre en œuvre les mandats RGPP, est encore prégnante.

Les capacités d'anticipation doivent également s'améliorer et l'on peut penser que la nouvelle DNO y contribuera.

Je ne peux qu'approuver la proposition de soutenir le dialogue de gestion entre les RBOP et les RUO par un cadrage national (méthodologie de répartition des moyens). En l'absence de celle-ci, il est parfois difficile (malgré les nécessaires progrès de la collégialité) de sortir des apories classiques de la relation « principal/agent » avec la recherche quelque peu brutale et aveugle par le premier des « zones d'ombre » entretenues par le second.

En attendant ce cadrage national, je souhaite que l'administration centrale fasse preuve d'une plus grande cohérence dans les outils utilisés.

Ainsi, actuellement, l'allocation des moyens des préfectures est mesurée par l'outil ANAPREF, qui compte en ETP. L'allocation des moyens au RBOP est fixée pour le titre II en ETP, que multiplie un coût moyen régionalisé. Les discussions sur la fixation des dotations aux UO ont montré l'intérêt d'un calcul en équivalent temps rémunéré (ETR), plus exact. Malgré cela, les mandats-cibles fixent pour 3 ans des objectifs en nombre de fonctionnaires (ni ETP, ni ETR), selon un schéma de métiers

que ne recouvrent ni ANAPREF ni ARCADE (ce dernier outil n'existe plus par ailleurs au niveau départemental).

Ne pourrait-on pas faire un choix parmi ces outils et prendre acte de la primauté des mandats-cibles et du référentiel métiers comme vocabulaire de la méthode de réallocation proposée par l'IGA ?

Il est vrai que le schéma « métier » des mandats-cibles rend compte de manière incomplète des fonctions exercées (les fonctions de payeur notamment).

De même, un cadrage plus « serré » et précis serait le bienvenu en matière de fonctions supports, de logistique notamment ou concernant les personnels de résidence.

Les enseignements que l'on peut tirer de la création d'une plate-forme CHORUS régionale unique en Franche-Comté me semblent aussi révélateurs de certains dysfonctionnements dans les relations entre le RPROG et les RBOP. Ce choix, finalement consacré comme le bon par les arbitrages du Premier ministre et les orientations qui sont désormais celles du ministère, n'a pas été soutenu, c'est le moins qu'on puisse écrire, dans les premiers temps.

La Franche-Comté a donc dû opérer seule, sur ses ressources, dans des conditions non optimales pour la création de cette plate-forme et le recrutement de ses agents. Celui-ci est largement à l'origine de la tension que connaît actuellement le BOP dans la gestion du plafond d'emplois. On peut souhaiter que cette situation exceptionnelle, non prise en compte dans la dotation initiale, soit davantage reconnue dans les dialogues de gestion à venir.

Cette expérience me paraît révélatrice des mécanismes rigides d'allocation des moyens entre les BOP, évoqués par le rapport de l'IGA.

Une évolution paraît indispensable à cet égard, au moment où se profilent en Franche-Comté de graves questions en liaison avec l'émergence d'une réflexion stratégique sur le budget régional, mentionnée plus haut.

Des orientations s'esquissent en effet fondées sur un diagnostic encore à affiner, mais qui posent de vrais problèmes politiques qui ne pourront être levés que par des choix clairs du RPROG : allègement des sous-préfectures au-delà de la disparition du contrôle de légalité, mutualisations renforcées entre la Préfecture du Territoire de Belfort et la Sous-Préfecture de Montbéliard.

Plus largement, comme pour l'ensemble des services de l'Etat, la présence d'une préfecture sur le Territoire de Belfort avec une panoplie de services à l'efficacité limitée et pesant sur le BOP doit être traitée : maintien de la situation actuelle et donc prise en compte dans l'allocation des moyens par le RBOP ou évolution à envisager.

### **3. Les mutualisations**

J'approuve la plupart des remarques et propositions consignées dans le rapport à ce sujet.

En ce qui concerne les travaux et l'EMIR, je tiens simplement à faire remarquer que les diminutions successives et importantes du hors titre II font jouer à l'enveloppe « travaux » un rôle de variable d'ajustement (à la baisse) et rendent difficile la possible utilisation dynamique souhaitée par les rapporteurs.

L'idée de « feuilles de route » et de « cartographies » des mutualisations aux différents échelons me paraît excellente.

Une méthode (fournie par l'administration centrale) précise d'évaluation des gains générés par une mutualisation serait particulièrement utile et pourrait susciter une nouvelle motivation qui s'est érodée au fil des réflexions passées non concluantes.

La promotion des mutualisations pourrait passer aussi par des encouragements plus concrets du RPROG aux RBOP. Au moins pour les petites régions, il serait souhaitable de relancer l'idée des mutualisations entre la préfecture de région et celle du département chef-lieu, à l'instar de ce qui a été fait en Franche-Comté pour la formation, la logistique, l'immobilier, les achats, etc. en liaison avec le nécessaire renforcement des mutualisations interministérielles, tant sur le plan régional que départemental.

Je ne puis qu'être d'accord avec le principe avancé dans le rapport d'une gestion « régionale » du bassin d'emploi afin de dynamiser ou plus simplement, de faciliter les mutualisations.

Il me paraît même souhaitable d'aller plus loin que la recommandation n° 4 concernant les secrétaires administratifs et d'envisager la possibilité d'une gestion autonome des mouvements intra-régionaux de l'ensemble des cadres « A » et « B », seul moyen de redonner un peu de souplesse aux RBOP en période de tension sur le plafond d'emploi.

Les mutualisations gagneraient aussi en efficacité (limitée selon le rapport) en s'appuyant sur les processus de « réingénierie administrative » annoncés dans la nouvelle DNO.

#### 4. La performance et le contrôle de gestion

Le diagnostic avancé par les rapporteurs d'une démarche de performance « en devenir » me paraît pertinent.

Je me réjouis des récents rappels de l'administration centrale sur le rôle et l'importance des contrôleurs de gestion, appelés à devenir des « éminences grises » pour les secrétaires généraux aux échelons régional et départementaux.

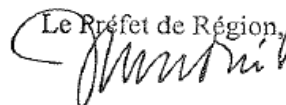
Les responsables d'UO doivent, en soutenant fortement la création et l'animation d'un réseau régional de contrôleurs, animé par le contrôleur régional, entrer dans une démarche de transparence et de libre circulation de l'information.

En ce qui concerne les outils, l'harmonisation et la mutualisation devront également être encouragées. Il paraît utile, à cet égard, si l'on souhaite que CHORUS joue réellement son rôle attendu en matière d'aide au pilotage de la gestion, de fixer rapidement un cadre pour la ventilation des charges (comptabilité analytique) et de choisir un équilibre judicieux entre la finesse et l'efficacité : trop de rubriques multiplie les risques d'incertitudes liés à la difficulté du choix et diminue la fiabilité de l'outil.

Je constate enfin la difficulté à promouvoir les démarches de qualité, pourtant nécessaires, les acteurs locaux (encadrement, syndicats) ayant par trop tendance à mettre en avant la surcharge de travail impliquée par de tels processus dans un contexte fragilisé par la mise en œuvre des réformes. Des directives plus fermes de l'administration centrale seraient donc les bienvenues dans ce domaine.

Telles sont les réflexions et propositions suscitées par l'analyse de votre rapport, dont je tenais à vous faire part.

*Bien à vous,*

Le Préfet de Région,  


Jacques BARTHELEMY

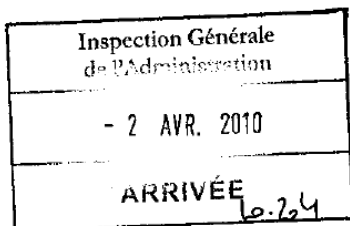




PREFECTURE DE LA REGION D'ILE-DE-FRANCE

SECRETARIAT GÉNÉRAL POUR LES AFFAIRES RÉGIONALES  
Direction des Services Administratifs  
Bureau du BOP régional et de la mutualisation  
N° 2010/ 4787 /SGAR/DSA/BBRM  
Affaire suivie par :  
Mme Stéphanie MARIIVAIN  
Tél : 01 44.42.63.58

Paris, le 31 MAR 2010



Le Préfet de la région d'Ile-de-France  
Préfet de Paris,

à

Monsieur le Chef de l'Inspection Générale

**OBJET : Rapport relatif à l'évaluation de la régionalisation des budgets opérationnels de programme « Administration territoriale »**

J'ai pris connaissance avec beaucoup d'intérêt de votre projet de rapport d'évaluation de la régionalisation des BOP « administration territoriale » réalisé à la suite, notamment, de votre déplacement en région Ile-de-France.

Comme vous le précisez dans ce rapport, l'exercice que vous avez conduit en Ile-de-France s'est déroulé au cours d'une période charnière pour cette région puisque l'année 2009 a vu naître la régionalisation du BOP avec, pour cet exercice budgétaire, une simple agrégation des dotations des 8 préfectures composant la région Ile-de-France. Ces dotations ont été en effet le résultat du dialogue de gestion réalisé fin 2008 entre chaque préfecture et la DMAT/SDAT, responsable de programme. Je veux ainsi rappeler que la véritable régionalisation a débuté en 2010 avec l'exercice déterminant du premier dialogue de gestion intra-BOP, qui s'est déroulé fin 2010. Il me paraît important de souligner le caractère récent de cette démarche afin de mieux appréhender les éléments d'appréciation relatifs à sa mise en œuvre et les observations que je souhaite porter à votre attention.

La réallocation des ressources entre BOP est un enjeu essentiel et l'analyse des écarts en emplois rapportés au volume d'activités devrait constituer, à mon sens, l'une des pistes de rééquilibrage en faveur de régions sous-dotées, comparativement à d'autres. Cet enjeu doit être poursuivi en prenant en compte la situation extrêmement tendue sur le plan des effectifs subie par le responsable de BOP. Il doit en effet faire face d'une part à une réduction continue des effectifs, qui affecte le programme 307 dans son ensemble et d'autre part, s'agissant du cas de l'Ile-de-France, il hérite d'une situation déficitaire en emplois qui n'a fait l'objet d'aucun rebasage à la suite de la régionalisation. C'est pourquoi, les difficultés que vous relevez en matière d'allocation des ressources ne témoignent pas, à mes yeux, de la limite de la démarche de régionalisation.

A l'inverse, en Ile-de-France, j'ai lancé dès le premier dialogue de gestion un véritable travail de réallocation des ressources entre préfectures. J'ai ainsi déterminé un certain nombre de critères portant en particulier sur la performance, la satisfaction des mandats RGPP et les contraintes budgétaires pour établir les dotations en emplois allouées à chaque préfecture du BOP.

C'est pourquoi, je ne partage pas non plus, de manière plus précise, votre appréciation relative à la performance qui, d'après vous, reste un chantier en devenir et ne constitue pas un instrument optimal d'allocations des ressources. Pour ce qui concerne le BOP 307 d'Ile-de-France, j'ai en effet souhaité mettre la performance au cœur de la démarche d'allocation des ressources. Dans cette perspective, la performance des préfectures a constitué un élément d'appréciation important avec d'autres critères, évoqués ci-dessus tels que la satisfaction des mandats RGPP, pour déterminer le plafond d'emploi et la masse salariale alloués à chaque préfecture. Cette gestion par la performance a fait l'objet d'échanges au cours de réunions bilatérales avec les préfectures mais aussi au cours du comité des secrétaires généraux qui a discuté de la méthodologie proposée et validé ses fondements.

Aussi, votre préconisation de mettre en œuvre au niveau national une méthode « intégrée » de répartition des moyens entre régions rejoint complètement la démarche que j'ai initiée localement en Ile-de-France ; j'y suis donc favorable. En revanche, lorsque vous proposez de décliner cette recommandation pour les RBOP par la mise en œuvre d'une méthode-cadre d'allocation des ressources aux UO, il me semble que, s'agissant de l'Ile-de-France, cette méthode-cadre s'avèrera redondante sauf à l'envisager de manière souple et non contraignante, laissant ainsi libre développement aux initiatives locales d'ores et déjà engagées. Je considère ainsi que le chantier primordial d'optimisation des ressources est en bonne voie en Ile-de-France : il convient de l'améliorer bien entendu. Néanmoins, force est de constater que cette démarche dynamique et différenciée d'allocation des ressources fait aujourd'hui partie intégrante du dialogue de gestion avec les responsables d'unités opérationnelles, qui l'ont validé de manière collégiale dès le premier exercice de gestion fin 2009, après un travail préparatoire avec les réseaux des gestionnaires et contrôleurs de gestion.

Dans le cadre du contexte budgétaire très contraignant que nous connaissons, j'ai d'ailleurs souhaité cette année porter l'effort sur deux objectifs prioritaires : améliorer l'allocation des ressources, notamment humaines, et réduire les écarts, tant de moyens que de résultats, observés entre préfectures. Afin de conduire au mieux ces deux objectifs, il m'est apparu nécessaire d'accentuer le travail commun entre le BOP et les UO. A cette fin, j'ai proposé à la fois une méthode de travail ainsi qu'un planning associé : ces éléments ont fait l'objet d'une approbation en comité des secrétaires généraux. L'organisation retenue prévoit des réunions mensuelles du comité des secrétaires généraux, des réunions mensuelles des contrôleurs de gestion ainsi que des réunions trimestrielles avec les services gestionnaires du T2 et du HT2. Des réunions bilatérales se tiendront également deux fois par an entre le BOP et les UO : un premier cycle de réunions préparant le dialogue de gestion de juin s'achève le 13 avril prochain. Les chantiers prioritaires qui seront conduits en 2010 sont en particulier les critères d'élaboration des plans de charges, s'agissant du T2, les dépenses immobilières, s'agissant du HT2, les délais de délivrance de titres s'agissant de la performance et enfin le développement des mutualisations.

Parmi les pistes d'optimisation des ressources, vous recommandez par ailleurs la régionalisation des crédits du titre 2, recommandation que vous avez déjà formulée dans vos deux précédents rapports. Je suis également convaincu que cette démarche constitue un levier important d'amélioration du pilotage de la masse salariale et, à ce titre, j'y suis très favorable. Vous précisez qu'elle a également l'avantage de préserver la responsabilité du préfet de département en matière de définition des besoins de recrutement tout en affirmant le pilotage régional par une souplesse accordée à l'évolution de la répartition des moyens au sein de la région.

Toutefois, vous préconisez ce dispositif de régionalisation, à l'exception de l'Ile-de-France. Vous réservez un traitement particulier à l'Ile-de-France au regard de ses particularités importantes, tant d'un point de vue quantitatif -la région Ile-de-France, peuplée de plus de 11 millions d'habitants, regroupe ainsi des départements qui comptent pour plusieurs d'entre eux plus de résidents que certaines régions françaises- que d'un point de vue qualitatif -la région Ile-de-France est confrontée à des problématiques d'une ampleur sans égale sur le reste du territoire : nombre d'étrangers, aménagement du territoire, installations classées etc. Si je partage totalement ce constat, je ne rejoins cependant pas les conclusions que vous en tirez qui vous portent à indiquer que, au regard des spécificités de la première région française, il ne vous paraît pas opportun de régionaliser le titre 2 en Ile-de-France.

Il me semble pourtant que les gains attendus en termes de gestion optimisée de la masse salariale seraient tout aussi importants pour le BOP Ile-de-France que pour ceux des autres régions.

Des marges de progrès existent en matière de mutualisation entre services. En Ile-de-France, une étude relative à la mutualisation des services des retraites a été lancée. D'autres pistes d'action sont en outre encouragées sur d'autres chantiers. L'UO régionale portera cette année les dépenses correspondant à la formation ainsi qu'à la communication. Je souhaite que cette démarche de mutualisation régionale se poursuive. C'est pourquoi, j'ai lu avec intérêt votre proposition d'adoption d'un plan national de mutualisation, qui permettrait de fournir un accompagnement renforcé pour la mise en œuvre des mutualisations entre préfetures. Cet encadrement national, que vous recommandez, ne doit pas cependant être un frein aux initiatives locales, qui prennent en compte les spécificités départementales et régionales.

Enfin, j'ai noté avec attention votre diagnostic, que vous estimez général, sur le « désarroi » des contrôleurs de gestion, qui sont confrontés, vous le remarquez, à d'importantes difficultés de fonctionnement (rotation élevée, absence de formation, difficultés d'accès à l'information des services gestionnaires, notamment). Je partage votre analyse sur le caractère décisif de la qualité des réseaux des contrôleurs de gestion pour la démarche de régionalisation. Vos recommandations visant en particulier à renforcer la professionnalisation des réseaux par le biais de l'animation et de la formation par l'échelon national représente ainsi des pistes de progrès certains.

En Ile-de-France, l'appui des contrôleurs de gestion est précieux pour la préparation des arbitrages et j'ai placé le contrôleur de gestion régional au sein de l'équipe du BOP régional et de la mutualisation, qui travaille auprès du SGAR. Cette équipe, qui participe à l'animation du réseau des gestionnaires, a été constituée en janvier 2009 lors de la mise en pace du BOP. Traitant de la gestion technique et financière du BOP pour ses volets titre 2 et hors-titre 2, cette équipe assure également ses missions sur les volets performance, GPRH et

mutualisations. Cette équipe dispose d'une réelle proximité avec les services gestionnaires. Le fait que le contrôleur de gestion appartienne à cette équipe conforte et consolide l'articulation, que vous soulignez comme étant nécessaire, entre les services gestionnaires et le contrôleur de gestion, les travaux des uns complétant et enrichissant ceux des autres.

Je veux ici rappeler mon choix de confier au Secrétaire général pour les affaires régionales le pilotage du BOP régional. Cette gouvernance, qui s'inscrit dans une organisation institutionnelle spécifique à Paris et à l'Île-de-France, satisfait aussi le souci de légitimité du pilote régional : le SGAR incarne cette légitimité par sa pratique des arbitrages dans la répartition des moyens entre services.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance, à la suite de votre demande.

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes. The signature is positioned above the printed name.

**Daniel CANEPA**

## **Compte rendu de l'entretien téléphonique avec M. Jean-Paul CELET,**

**Secrétaire général des Bouches-du Rhône le 2 avril 2010**

### **1) Sur l'organisation du mode de gestion du BOP (§1.1.2.1) du rapport**

L'amélioration de la capacité d'analyse stratégique du BOP est une préoccupation du RBOP. La cellule de pilotage du BOP placée auprès du secrétaire général a été renforcée par le rattachement du contrôle de gestion à cette cellule et l'arrivée sur ce poste d'une attachée principale. Celle-ci est chargée non seulement de l'animation du réseau des contrôleurs de gestion, mais aussi de coordonner l'élaboration d'une méthode partagée de rebasage des dotations entre UO, fondée sur une stratégie régionale de performance (cf. infra). Des réunions bimensuelles sont envisagées à cette fin.

Le mode de pilotage de la relation RBOP-RUO a été complété depuis 2010 par la mise en place d'un comité stratégique, instance collégiale qui regroupe les SG et qui se réunit tous les 2 mois. Les relations bilatérales demeurent mais tous les documents émanant du SG13 sont diffusés à toutes les UO afin d'assurer la plus grande transparence et de conforter le rôle du RBOP délégué.

Concernant l'harmonisation des gestions d'UO, les pratiques portant sur réserve d'objectif ont commencé à être harmonisées et le seront complètement en 2010. L'harmonisation des spécificités est prévue en 2010.

### **2 L'optimisation des ressources du programme (§1.2.1.)**

En fin d'exercice 2009, la saturation de l'enveloppe de moyens a été obtenue grâce à l'embauche de vacataires. Pour 2011, la marge prudentielle a été réduite par rapport aux années précédentes.

Par ailleurs, la répartition des moyens en 2010 s'est faite à partir du calcul du coût moyen d'ETP et le RBOP s'est réservé une enveloppe de 1% de la masse salariale afin d'effectuer des réallocations en cours de gestion. Ces mesures sont destinées à permettre une meilleure saturation des dotations mises à disposition.

### **3 Sur la stratégie de réallocation des ressources (§1.2.1.2.) au niveau des RBOP**

Le RBOP délégué est engagé dans la définition d'une stratégie de réallocation pour 2011. Celle-ci ne sera pas fondée sur la prise en compte comme référence des données ARCADE, éventuellement départementalisées, ou du « taux d'administration par département ». Il estime en effet que cela conduirait à des évolutions trop mécaniques qui prennent insuffisamment en compte la performance relative des UO.

La méthodologie de rebasage envisagée pour le budget 2011 entre UO devrait s'appuyer sur les mandats RGPP et les indicateurs de performance, au premier rang desquels les indicateurs d'efficacité. Cela implique une harmonisation des méthodes et la mobilisation, outre du contrôle de gestion, des directeurs des préfectures. Ce travail collégial de définition d'une stratégie d'allocation sera piloté par la contrôleur de gestion régionale récemment recrutée, en collaboration avec les UO (« correspondants rebasage ») à qui il est demandé de proposer au comité stratégique une méthode de rebasage et des scénarios d'évolution des moyens.

La démarche de définition d'une stratégie régionale de réallocation ainsi envisagée a d'ores et déjà été validée par les préfets de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

*NB : la mission note que la méthodologie envisagée ne s'écarte pas fondamentalement de la méthodologie-cadre proposée dans le rapport. En effet, la référence préconisée dans le rapport au référentiel ARCADE n'a d'autre signification que de déterminer un niveau de « performance globale à atteindre », lequel peut être déterminé également<sup>48</sup> par le biais de l'analyse d'indicateurs d'efficience ou de réalisation des « mandats RGPP » (du moins ceux qui ne sont pas calculés à partir d'un taux annuel de réduction des moyens).*

#### **4 Mutualisation**

En 2010 12 ETP correspondant à des fonctions mutualisées au niveau régional ont été placés sur l'UO régionale : 10 correspondent à la régionalisation de la fonction RH et 2 aux ETP affectés à la cellule de pilotage rattachée au secrétaire général (désormais composée d'une chargée de mission et de la contrôleur de gestion régionale). Le prélèvement sur les effectifs des UO s'est fait au prorata de leurs effectifs.

#### **5 Régionalisation de la gestion du T2**

Le RBOP délégué est favorable à cette recommandation, qui apparaît comme le meilleur levier pour optimiser les dotations régionales, en facilitant notamment les modifications d'allocation en gestion.

---

<sup>48</sup> La région PACA avait d'ores et déjà des effectifs placés sur l'UO régionale. Mais il s'agissait des personnels « ASTEC », et non d'effectifs concourant aux fonctions mutualisées au niveau régional.



PRÉFECTURE DE LA RÉGION PICARDIE

Amiens, le 2 AVR 2009

Le Préfet de la Région Picardie,  
Préfet de la Somme,

à

Monsieur le Ministre de l'Intérieur,  
de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales,  
à l'attention de  
Monsieur Pierre DUFFE  
Chef de l'Inspection générale de l'administration

**Objet :** Troisième bilan de la régionalisation des BOP du programme « administration territoriale »

Il a été souhaité que l'IGA procède annuellement à un bilan de la régionalisation des BOP du programme « administration territoriale », depuis son expérimentation en 2007 dans deux régions, sa généralisation en 2009 à l'ensemble des régions de métropole à l'exception de l'Île-de-France et son extension à cette dernière en 2010.

Je tiens tout d'abord à souligner la précieuse richesse de ce rapport, dont la lecture attentive a permis d'envisager de nouveaux axes d'amélioration de la gouvernance et de la gestion du BOP 307 en Picardie.

La première version du rapport appelle de ma part trois observations.

1. Je constate que le dispositif de gouvernance du BOP 307 en Picardie fait l'objet de remarques positives. Le rapport souligne ainsi « le modèle de pilotage collégial, basé sur une intégration des instances de pilotage, [ qui ] a favorisé une discussion sur la méthodologie de répartition de la baisse du plafond d'emploi ». Est par ailleurs noté le renforcement de la capacité de pilotage du SGAR qui a permis « la mise en place de tableaux mensuels et trimestriels du BOP, partagés avec les gestionnaires départementaux » et qui s'est traduit par « une gestion mutualisée des marges budgétaires ».

2. Toutefois, j'observe que se développent et se généralisent les processus de mutualisation des moyens tant humains (la plate forme RH régionale) que matériels (recours étendus aux marchés nationaux) qui sont désormais bien ancrés dans les modes de management et bien intégrés au sein des effectifs. Ce mouvement de mutualisation transversale a ainsi trouvé une concrétisation dans la création du BOP 309, destiné à concentrer les crédits immobiliers.

Il faut maintenant espérer que cette démarche puisse trouver dès 2011 une application très attendue pour le BOP des DDI.

Pour ma part, j'ai l'intime conviction que ce mouvement ne doit pas s'arrêter là mais qu'il doit se poursuivre et s'amplifier pour prendre une véritable dimension interministérielle et régionale. Le Préfet de Région doit à ce titre avoir à ses côtés un collaborateur de haut niveau au sein d'une équipe dotée de nouveaux métiers et aptes à gérer de nouvelles missions.

3. Enfin, sur un plan plus technique, il est indiqué, dans l'annexe 3 relative aux difficultés des réseaux de contrôleurs de gestion, que suite au département concomitant des trois contrôleurs de gestion de la région Picardie en 2009, seul celui de l'Aisne n'a pas été remplacé. C'est au contraire le seul qui l'a été.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance.



Michel DELPUECH



---



---

## TABLE DES SIGLES, ABREVIATIONS ET ACRONYMES

---

| <i>Sigle, abréviation ou<br/>acronyme<br/>(classement alphabétique)</i> | <b>Développement</b>   |
|---|--|
| <i>ANAPREF</i>  | Référentiel de comptabilité analytique des préfectures qui permet d'analyser le coût de chaque mission/fonction  |
| <i>ARCADE</i>   | Outil d'aide à la répartition des emplois budgétaires. Pour chaque mission ou fonction, ce référentiel calcule un effectif théorique en fonction de l'activité de la préfecture et de son contexte socio-économique. |
| <i>ASTECC</i>   | Personnel dont la rémunération est éligible à l'assistance technique communautaire (ce qui permet aux préfectures de bénéficier de remboursements par voie de fonds de concours)                                     |
| <i>BGP2</i>   | Budget globalisé des préfectures n°2 (nom d'une application informatique ministérielle de suivi de la masse salariale)   |
| <i>BOP</i>  | Budget opérationnel de programme   |
| <i>CDG</i>  | Contrôleur de gestion  |
| <i>CONCORDE</i>   | Référentiel des ratios budgétaires rapportant les coûts aux facteurs générant la dépense de fonctionnement.  |
| « <i>CHORUS</i> »<br>(PROGRAMME)  | Le programme 307 « Chorus » vise à mettre à la disposition de l'ensemble des administrations de l'État, au plan central et déconcentré, un outil commun et intégré de gestion financière, budgétaire et comptable,   |
| <i>CP</i>   | Crédits de paiement  |
| <i>DEPAFI</i>   | Direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières  |
| <i>DIALOGUE</i>   | Système d'information des ressources humaines du ministère de l'intérieur, déployé dans les préfectures en 2008-2009 et se substituant à l'application GPR2  |
| <i>DIRECCTE</i>   | Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi  |
| <i>DMAT</i>   | Direction de modernisation et de l'action territoriale   |
| <i>DNO</i>  | Directive nationale d'orientation  |
| <i>DREAL</i>  | Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement  |
| <i>DRF</i>  | Délégué régional à la formation  |

| <i>Sigle, abréviation ou<br/>acronyme<br/>(classement alphabétique)</i> | <b>Développement</b>   |
|---|--|
| <i>DRH</i>  | Direction des ressources humaines  |
| <i>EMIR</i>   | Enveloppe mutualisée d'investissement régionale  |
| <i>ETPT</i>   | Equivalent temps plein travaillé   |
| <i>GIBUS</i>  | Nom donné à l'application informatique de suivi des crédits hors titre 2 du ministère de l'intérieur   |
| <i>GPEEC</i>  | Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences   |
| <i>GRH</i>  | Gestion des ressources humaines  |
| <i>HT2</i>  | Ensemble des crédits « Hors titre 2 » ; c'est-à-dire, s'agissant des préfetures, les crédits de fonctionnement et d'investissement                       |
| <i>IGA</i>  | Inspection générale de l'administration  |
| <i>LOLF</i>   | Loi organique relative aux lois de finances  |
| <i>MIOMCT</i>   | Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales  |
| <i>PCE</i>  | Plan de charges exécuté  |
| <i>PCI</i>  | Plan de charges initial  |
| <i>PCR</i>  | Plan de charges rectificatif   |
| <i>RBOP</i>   | Responsable de budget opérationnel de programme  |
| <i>RéATE</i>  | Réforme de l'administration territoriale de l'Etat   |
| <i>RGPP</i>   | Revue générale des politiques publiques  |
| <i>RPROG</i>  | Responsable de programme   |
| <i>RUO</i>  | Responsable d'unité opérationnelle   |
| <i>SGAR</i>   | Secrétariat général pour les affaires régionales   |
| <i>SDAT</i>   | Sous-direction de l'administration territoriale  |
| <i>SIRH</i>   | Système d'information des ressources humaines  |
| <i>SIV</i>  | Système d'immatriculation des véhicules  |
| <i>TMO</i>  | Taux moyen d'objectif = niveau de primes de référence par grade fixée chaque année par le ministère de l'intérieur pour le cadre national des préfetures |
| <i>T2</i>   | Titre 2 – crédits de rémunération  |
| <i>UO</i>   | Unité opérationnelle   |

---

## ANNEXES

---

|                      |   |            |
|----------------------|---|------------|
| <b>Annexe n° 1.</b>  | <b>Liste des personnes rencontrées.....</b>                                   | <b>96</b>  |
| <b>Annexe n° 2.</b>  | <b>Forces et faiblesses des organisations des régions auditées .....</b>      | <b>103</b> |
| <b>Annexe n° 3.</b>  | <b>Difficultés des réseaux de contrôleurs de gestion .....</b>                | <b>105</b> |
| <b>Annexe n° 4.</b>  | <b>Evaluation de l'effet de convergence de la régionalisation.....</b>        | <b>107</b> |
| <b>Annexe n° 5.</b>  | <b>Redistribution des marges par le RPROG en octobre 2009.....</b>            | <b>112</b> |
| <b>Annexe n° 6.</b>  | <b>Bilan d'exécution du programme administration territoriale .....</b>       | <b>114</b> |
| <b>Annexe n° 7.</b>  | <b>Réallocations réalisées par le RPROG entre 2008-2009 et 2009-2010...</b>   | <b>117</b> |
| <b>Annexe n° 8.</b>  | <b>Réallocations intra-BOP entre 2008 et 2009 et entre 2009 et 2010 .....</b> | <b>120</b> |
| <b>Annexe n° 9.</b>  | <b>Questionnaire relatif aux mutualisations.....</b>                          | <b>132</b> |
| <b>Annexe n° 10.</b> | <b>Analyse des résultats de l'enquête relative aux mutualisations .....</b>   | <b>135</b> |

---

---

**ANNEXE N° 1.****LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**

---

---

| <i>Entité</i>   | <i>Nom, prénom</i>          | <i>Fonctions</i>  |
|---|-----------------------------|---|
| <b>SERVICES CENTRAUX</b>  |                             |   |
| <b>DIRECTION DE LA MODERNISATION ET DE L'ACTION TERRITORIALE</b>                |                             |   |
|   | CASTANET Philippe           | Sous-directeur de l'administration territoriale                                 |
|   | COSTE David                 | Chef du bureau de la performance et des moyens de l'administration territoriale |
|   | PUSSIAU Marianne-Frédérique | Bureau de la performance et des moyens de l'administration territoriale         |
|   | BUREL Isabelle              | Bureau de la performance et des moyens de l'administration territoriale         |
| <b>DIRECTION DE L'EVALUATION DE LA PERFORMANCE ET DES AFFAIRES IMMOBILIERES</b> |                             |   |
|   | CRAPLET Pascal              | Sous-directeur des affaires financières   |
|   | CAZELLES Stanislas          | Chef du bureau de la synthèse budgétaire et financière                          |
|   | LAUTMAN Sophie              | Chef du bureau de l'exécution et de l'analyse de la dépense                     |
|   | PESNEAU François            | Chef bureau affaires immobilières de l'administration territoriale              |
| <b>DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES</b>  |                             |   |
|   | COLIN-HENRI Nathalie        | Sous-directrice des personnels  |
|   | NGUYEN Muriel               | Sous-directrice du recrutement et de la formation                               |
|   | CHATELAIS Edith             | Chef du bureau des finances, de la paye et de la prévision (DRH)                |
|   | RIZK Waël                   | Chef du bureau des affaires générales, des études et des statuts (DRH)          |

---

---

| <i>Entité</i>                      | <i>Nom, prénom</i>      | <i>Fonctions</i>  |
|------------------------------------|-------------------------|---|
| <b>FRANCHE-COMTE</b>               |                         |   |
|                                    | BARTHELEMY Jean-Jacques | Préfet de la région Franche-Comté, préfet du Doubs                |
|                                    | MARTNEU Max             | Trésorier payeur général de la région Franche-Comté               |
| <b>SGAR ET PREFECTURE DU DOUBS</b> |                         |   |
|                                    | MAFFRE Philippe         | Secrétaire général pour les affaires régionales                   |
|                                    | CLAVREUIL Pierre        | Secrétaire général de la préfecture du Doubs                      |
|                                    | JEANMOUGIN Laurence     | Directrice des services administratifs                            |
|                                    | ASSOUMANE Oumar         | Chef du service des ressources et de la modernisation             |
|                                    | BARDIAUX Laurence       | Chef du bureau des ressources humaines et de la formation         |
|                                    | BEUGNOT Murielle        | Adjointe au chef du bureau des affaires budgétaires et comptables |
|                                    | GAUTHEY Sébastien       | Chef du bureau des affaires budgétaires et comptables             |
|                                    | MESNIER Samuel          | Chef du bureau des affaires immobilières et de la logistique      |
|                                    | SAUVAGEAT Dominique     | Contrôleuse de gestion du Doubs, conseillère de gestion régionale |
| <b>JURA</b>                        |                         |   |
|                                    | LE MOUËL Joëlle         | Préfète du Jura   |
|                                    | WILHELM Jean-Marie      | Secrétaire général de la préfecture du Jura                       |
|                                    | BAUD Dominique          | Chef du service des moyens et de la logistique                    |
|                                    | BAZZUCCHI Joseph        | Chef du bureau des moyens généraux                                |
|                                    | GERMAIN Marie-France    | Responsable du bureau centralisateur                              |
|                                    | GREA Michèle            | Chef du bureau des ressources humaines                            |
|                                    | VADON Héloïse           | Chef de la cellule contrôle de gestion et affaires                |

| <i>Entité</i>                | <i>Nom, prénom</i>    | <i>Fonctions</i>  |
|------------------------------|-----------------------|---|
|                              |                       | juridiques  |
| <b>HAUTE-SAÔNE</b>           |                       |   |
|                              | DURAND Pierre ANDRE   | Préfet de Haute-Saône   |
| <b>TERRITOIRE DE BELFORT</b> |                       |   |
|                              | ALBERTINI Jean-Benoît | Préfet du territoire de Belfort   |
| <b>REGION ILE-DE-FRANCE</b>  |                       |   |
|                              | CANEPA Daniel         | Préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris  |
| <b>SGAR</b>                  |                       |   |
|                              | KRAFT Jean-François   | Préfet, secrétaire général pour les affaires régionales   |
|                              | MAUCHET Chantal       | Secrétaire générale adjointe  |
|                              | CIGEAN Marie-Josée    | Directrice des services administratifs  |
|                              | ACHARD-BAYLE (Mme)    | Déléguée régionale à la formation   |
|                              | AKKACHE Laurence      | Chargée de la GPEEC au sein du bureau du BOP régional et de la modernisation                          |
|                              | ERTLE Philippe        |   |
|                              | FIEMS François        | Chargé des mutualisations au sein du bureau du BOP régional et de la modernisation                    |
|                              | SUCHE Marie-Agnès     | Adjointe au chef du bureau du BOP régional et de la modernisation                                     |
|                              | VADIMON Nathalie      | Chargée de la gestion des crédits de titre 2 au sein du bureau du BOP régional et de la mutualisation |
|                              | VARGAS Patrick        | Contrôleur de gestion régional  |

| <i>Entité</i>              | <i>Nom, prénom</i>    | <i>Fonctions</i>  |
|----------------------------|-----------------------|---|
| <b>PREFECTURE DE PARIS</b> |                       |   |
|                            | KUPFER Claude         | Préfet, secrétaire général de la préfecture de Paris            |
|                            | VERNHES Marc          | Directeur de l'administration                                   |
|                            | JOLY-RENARD Catherine | Chef du bureau des ressources humaines                          |
|                            | GERVAIS Chantal       | Contrôleuse de gestion  |
| <b>SEINE-SAINT-DENIS</b>   |                       |   |
|                            | MEDDAH Nacer          | Préfet de Seine-Saint-Denis                                     |
|                            | MORVAN Serge          | Secrétaire général de la préfecture de Seine-Saint-Denis        |
|                            | MADEJ Jocelyne        | Directrice des moyens et de la logistique                       |
|                            | FOSSAT Roseline       | Directrice du développement durable et de l'aménagement         |
|                            | FERRE Anne            | Contrôleur de gestion de la préfecture de Seine-Saint-Denis     |
|                            | FAURA Christine       | Chef du bureau des ressources humaines et du budget             |
|                            | SIGOT Nicolas         | Adjoint au chef du bureau des ressources humaines et du budget  |
|                            | SUZANNE Nelly         | Adjointe au chef du bureau des ressources humaines et du budget |
| <b>SEINE-ET-MARNE</b>      |                       |   |
|                            | GUILLOT Michel        | Préfet de Seine-et-Marne  |
|                            | DESPREZ Colette       | Secrétaire générale   |
|                            | ALCARAZ Alain         | Directeur des ressources humaines et des moyens                 |
|                            | BENOLIEL Pascal       | Contrôleur de gestion   |

| <i>Entité</i> | <i>Nom, prénom</i>     | <i>Fonctions</i>                                    |
|---------------|------------------------|---|
|               | KERVENDAL Marie-Claude | Chef du bureau des ressources humaines              |
|               | NOBLESSE Patricia      | Adjointe au chef du bureau de la gestion budgétaire |

**RECETTE GENERALE DES FINANCES-TRESORERIE GENERALE DE LA REGION ILE DE FRANCE**

|  |                    |  |
|--|--------------------|--|
|  | CONRIE Jean-Pierre | Receveur général des finances-Trésorier payeur général |
|  | HADDAD Bernard     | Contrôleur financier                                   |

**PICARDIE**

|  |                 |   |
|--|-----------------|---|
|  | DELPUECH Michel | Préfet de la région Picardie et de la Somme |
|  | RAMOS Michel    | Contrôleur financier régional               |

**SGAR**

|  |                 |   |
|--|-----------------|---|
|  | GAUDIN Pierre   | SGAR de la région Picardie                                  |
|  | PIGEON Frédéric | Directeur des services administratifs et financiers du SGAR |
|  | DUPONT Audrey   | Services administratifs et financiers du SGAR               |
|  | GIS Raphaël     | Services administratifs et financiers du SGAR               |

**SOMME**

|  |                    |   |
|--|--------------------|---|
|  | RIGUET Christian   | Secrétaire général de la préfecture de la Somme                     |
|  | DIJOUX Claude      | Directeur des moyens de la préfecture de la Somme                   |
|  | CATHELAIN Isabelle | Chef du bureau des ressources humaines de la préfecture de la Somme |
|  | DAMAYE Martine     | Chef du bureau des moyens financiers de l'Etat                      |



---

**OISE**

---

|                         |  |
|-------------------------|--|
| DESFORGES Nicolas       | Préfet de l'Oise                                   |
| WILLAERT-RIDET Patricia | Secrétaire générale de la préfecture de l'Oise     |
| COULLARE Michel         | Contrôleur de gestion par intérim                  |
| COURSELLE Nadine        | Adjointe au chef de bureau des ressources humaines |
| GABRIEL Jean-Pierre     | Chef du bureau des ressources humaines             |
| GIRAULT Sandrine        | Chef du pôle modernisation et coordination         |
| LE DE Alane             | Contrôleur de gestion de la préfecture de l'Oise   |
| PITRE Patricia          | Adjointe chargée du budget au bureau des finances  |
| ROCHE Philippe          | Chef du bureau des finances                        |

---

---

---

**PROVENCE-ALPES-COTE-D'AZUR**

---

---

**BOUCHES-DU-RHONE**

---

|                      |  |
|----------------------|--|
| CELET Jean-Paul      | Secrétaire général des Bouches-du-Rhône                                    |
| CANONNE Jocelyne     | Directrice des ressources humaines, des moyens et du patrimoine immobilier |
| DUGUE Claudine       | Chef du bureau de la gestion administrative et financière du personnel     |
| TCHERDUKIAN Brigitte | Chargée de mission BOP 108   |

---

---

**VAR**

---

|                  |  |
|------------------|--|
| PARANT Hugues    | Préfet du Var                              |
| GUTTON Jérôme    | Secrétaire général de la préfecture du Var |
| BARASTIER Sophie | Contrôleuse de gestion                     |

|                  |   |
|------------------|---|
| FEVRE Mireille   | Responsable du pôle achat/budget                              |
| HELLO Guy        | Chef du bureau des ressources humaines et de la modernisation |
| PORTAL Carmen    | Directrice des services généraux                              |
| TAILFER François | Gestionnaire du plan de charge local                          |

---

## ANNEXE N° 2. FORCES ET FAIBLESSES DES ORGANISATIONS DES REGIONS AUDITEES

---

**En Franche-Comté**, le choix a été fait de placer le Service des ressources et des moyens (SRM) de la préfecture chef-lieu de département, pour emploi, auprès du SGAR, désigné RBOP délégué. Ce service a été réorganisé pour assurer, dans des unités distinctes, les fonctions départementales de gestion, les fonctions mutualisées au niveau régional et les missions de pilotage régional. Une plate-forme Chorus régionale lui est rattachée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Comme les autres fonctions mutualisées en Franche-Comté, son financement sera assuré par l'UO régionale (UOR), dont le plafond d'emplois a été fixé pour 2010 à 28,5 ETPT - ce qui en fait le niveau le plus élevé de toutes les régions (avec l'Ile-de-France). Cette montée en charge du niveau régional résulte d'une démarche volontariste du préfet de région qui entend exploiter les gains liés à la mutualisation des fonctions support.

Toutefois, le fort investissement du service dans la démarche de mutualisation ne s'est pas accompagné d'un engagement équivalent sur la question de l'allocation des moyens. Le service estime ne pas avoir de compétence de correction des plans de charges départementaux lors de leur « verrouillage » au niveau régional. Il ne s'est, en outre, pas engagé dans la construction d'outils méthodologiques permettant une allocation optimale des moyens, cette question étant confiée au réseau des contrôleurs de gestion<sup>49</sup>. Par ailleurs, l'accroissement des emplois sur l'UOR a pour effet direct de peser sur les UO départementales, dont le plafond d'emplois enregistre une baisse de 5,7% en 2010. Cette situation ne manque pas de susciter des tensions au niveau des préfectures de départements, qui contestent le niveau des « prélèvements » au bénéfice de l'UOR calculés par le SRM de la préfecture de région. Ces tensions, ainsi que l'absence de méthodologie partagée, n'ont pas permis au RBOP de réaliser des allocations qui divergent du taux pivot régional en 2010.

En **Ile-de-France**, l'organisation mise en place résulte de deux réformes menées simultanément en 2009. La fusion des services gestionnaire des fonctions support de la préfecture de Paris du SGAR a conduit à transférer la gestion des moyens du SGAR au secrétariat général de la préfecture de Paris. Parallèlement, un bureau du « BOP régional et de la mutualisation » a été créé au sein de la direction des services administratif du SGAR, celui-ci étant désigné RBOP délégué. Chargé du pilotage du T2 et du HT2, ce bureau comprend également un contrôleur de gestion régional. Il est distinct de la « plate-forme RH interministérielle » qui prend en charge les mutualisations interministérielles. Il le sera également de la future cellule de gestion des actes de GRH mutualisés qui sera créée au sein du SGAR pour la mise en œuvre de la circulaire du 14 décembre 2009.

L'organisation d'Ile-de-France repose ainsi sur l'identification de la fonction de pilotage du BOP et sa séparation des fonctions de mutualisation ou de gestion. Elle paraît de nature à assurer un développement de la capacité stratégique du niveau régional, comme en témoigne le travail, très complet, réalisé par le bureau du BOP régional sur les mandats RGPP ou sur l'adéquation des dotations départementales, dans le cadre de la préparation du dialogue RPROG/RBOP. Toutefois, son détachement des services gestionnaires (y compris des moyens mutualisés) tend à réduire sa capacité d'expertise technique et ne le place pas en position d'être un partenaire naturel pour le développement d'un travail en réseau. Le bureau du BOP régional a donc un effort particulier d'animation et de retour d'information à accomplir pour engager les gestionnaires locaux dans une stratégie régionale. Ce travail doit encore être mené.

---

<sup>49</sup> De manière révélatrice, le SRM admet l'argument de la préfecture du Jura qui présente ses difficultés à créer de la vacance d'emplois comme « structurelles », ce que l'analyse des plans de charge ne semble pas confirmer. En outre, les réallocations envisagées au profit de ce département sont motivées par le déficit budgétaire de l'UO 39 et non par une stratégie tenant compte de la performance relative des départements.

En **Picardie**, l'organisation du pilotage repose sur une cellule placée au sein du « pôle gestion du SGAR » chargée du pilotage du BOP. Afin de remédier aux manques de compétences techniques relevés par la précédente mission IGA, la capacité de pilotage du SGAR a été renforcée par le recrutement en juillet 2009 d'un directeur des services administratifs, ancien directeur des moyens de la Somme. Cette montée en compétence a permis non seulement la mise en place de tableaux mensuels et trimestriels du BOP, partagés avec les gestionnaires départementaux, mais surtout la définition d'une méthodologie de répartition de la baisse des emplois notifiés entre départements pour 2010. En outre, elle s'est traduite par une gestion mutualisée des marges budgétaires : à partir de l'été 2009, les délégations de l'administration centrale ont été imputées sur l'UO régionalisée, au lieu d'être ventilées directement entre départements. La répartition des crédits sur les UO départementales est réalisée au vu des dépenses prévues dans BGP2. Cette affirmation du rôle du SGAR en matière d'optimisation de l'allocation des ressources bénéficie en outre d'un accueil plutôt favorable des responsables départementaux.

Toutefois, ceux-ci insistent sur la nécessité d'un pilotage qui ne soit pas l'application mécanique de calculs menés par la cellule de pilotage du SGAR, sans travail approfondi d'analyse des spécificités et de la performance relative des préfetures. Or, celui-ci a jusqu'à présent été limité (absence d'audits communs, d'harmonisation des méthodes de renseignement des indicateurs). Cela tient largement à l'absence de contrôleur de gestion au sein de la cellule de pilotage du SGAR susceptible d'animer une telle démarche. Par ailleurs, la cellule de pilotage du BOP devra définir ses modalités d'articulation avec le bureau des RH qui sera prochainement chargée, au sein du SGAR, de mettre en œuvre la régionalisation des actes de GRH. La difficulté sera de préserver la capacité d'affirmation du niveau régional, face à la montée en charge de fonctions de gestion.

En **Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA)**, l'organisation retenue repose sur les services gestionnaires de la préfecture chef-lieu de région, ainsi que sur une cellule composée d'un unique agent placé auprès du SG. Cette dernière assure également des fonctions de gestion budgétaire et la collecte des indicateurs régionaux, en l'absence de CDG depuis le printemps 2009. Cette configuration, communément partagée par la plupart des préfetures, présente l'avantage de s'appuyer sur l'expertise acquise au niveau départemental. La compétence technique des gestionnaires des Bouches-du-Rhône permet un pilotage très fin des moyens alloués au département. Des outils dédiés (tableurs Excel) ont été développés localement. Néanmoins, la cellule de pilotage régionale apparaît sous-dimensionnée pour assurer le développement d'une capacité d'analyse stratégique en matière d'allocation des ressources. La conduite du BOP régional semble caractérisée par un effet marqué de « prudence du bon gestionnaire ». En effet, le BOP PACA a été un des seuls à présenter un budget en équilibre en 2008 et a fortement accru sa vacance d'emplois lors de cet exercice pour conserver cet équilibre. De même, en 2009, le souci de respecter la masse salariale notifiée a conduit à privilégier le recrutement de vacataires.

---

### ANNEXE N° 3. DIFFICULTES DES RESEAUX DE CONTROLEURS DE GESTION

---

En **Franche-Comté**, le réseau a initié, dès 2008, plusieurs travaux : fiabilisation des indicateurs ; analyse croisée de la répartition des agents sur certaines missions ou fonctions (notamment sur l'AF200 « garages et parcs automobiles ») ; études préalables à la définition d'une stratégie régionale en matière contrôle de légalité. Toutefois, il a été fait le constat en février 2009, lors d'une réunion des secrétaires généraux et des CDG, qu'aucune démarche n'a pu réellement être menée à son terme. En effet, les contrôleurs, qui assurent généralement d'autres fonctions, ont manqué de disponibilité pour mener les études envisagées. En outre, les services ont souvent tardé à répondre à leurs interrogations. En conséquence, il a été décidé de structurer davantage le réseau en positionnant la contrôleur de la préfecture du Doubs comme « conseillère de gestion régionale », chargée de l'animation du réseau et de l'analyse de la performance régionale en liaison avec les CDG départementaux. Il a également été prévu de valider chaque étude ou travail soit dans une lettre de mission, soit en comité de pilotage du BOP, avec une date de restitution fixée.

A la fin de l'année 2009, cet effort de structuration semble avoir produit des effets limités. Certes, le réseau s'est réuni régulièrement et travaille en continu sur la fiabilisation des indicateurs. En outre, la « conseillère de gestion régionale » est pleinement associée aux dialogues de gestion. Mais les deux actions prioritaires fixées par le SGAR (enquête sur les ETP dans les services du contrôle de légalité et études sur les missions/fonction) n'ont pas abouti dans les délais impartis, les contrôleurs se heurtant à plusieurs difficultés : manque de disponibilité, absence d'accès à ANAPREF, défaut de réponses des services etc. Le réseau n'a pas été sollicité pour travailler à l'analyse des besoins en effectifs nécessaires à la plate-forme Chorus régionalisée ou pour définir des scénarios possibles de répartition de la baisse des emplois. Pourtant, l'établissement d'un diagnostic partagé par le groupe des CDG aurait sans doute pu faciliter l'acceptation de cette démarche structurante.

En **Provence-Alpes-Côte d'Azur**, le travail en réseau des contrôleurs a été suspendu au printemps 2009, avec le départ du CDG des Bouches-du-Rhône. Celui-ci n'a pu être remplacé durablement, le successeur désigné à l'été, ayant dû quitter ses fonctions pour raison de maladie à la rentrée. L'arrivée de nouveaux CDG dans les départements de la région a également perturbé la continuité du fonctionnement du réseau. Dans ces conditions, le pilotage du contrôle de gestion au niveau régional s'est limité à la collecte des données départementales du volet performance du BOP. Les services gestionnaires chargés du T2 et du HT2 ont cependant continué à construire des instruments de pilotage, notamment en matière de suivi des mandats RGPP et des indicateurs CONCORDE. En outre, le réseau semble prêt à être remobilisé, des habitudes d'échanges de pratiques subsistant via l'envoi de mails entre CDG de la région.

En **Picardie**, un travail en réseau des contrôleurs a été mené en 2008 qui a porté sur une série d'indicateurs CONCORDE. L'objectif initial était d'allouer 2% des moyens de fonctionnement des préfectures sur la base de la performance. Toutefois, cette proposition n'a finalement pas été appliquée par le comité de pilotage. De plus, les trois contrôleurs de gestion de la région ont quitté leur poste en 2009. Seul celui de l'Aisne a été remplacé. Les nouveaux arrivés n'ont pas reçu de formation à leur métier. Aussi, le réseau des CDG n'a-t-il pas produit d'audits communs ni d'études comparées des coûts en 2009, ni harmonisé les méthodes de renseignement des indicateurs (hormis le domaine du contrôle de légalité). Le volet performance du BOP régional, élaboré sous l'égide de la cellule de pilotage du BOP du SGAR, n'a pas fait l'objet d'un réel suivi. Pour remédier à ces manques, il est prévu le recrutement au SGAR, en 2010, d'un contrôleur de gestion régional, chargé d'animer un réseau de trois correspondants dans les préfectures (agents de catégorie B).

En **Ile-de-France**, le réseau a été mis en place en 2009, avec la désignation d'un contrôleur de gestion au sein de bureau du pilotage du BOP régional. Le travail engagé à l'occasion de réunions mensuelles porte essentiellement sur la fiabilisation des indicateurs et le suivi du volet performance du BOP. Son apport pour la définition d'une stratégie régionale apparaît, à ce stade, très restreint. L'harmonisation des méthodes de calcul des indicateurs n'est pas aboutie, ce qui rend délicat les comparaisons. En outre, les gestionnaires RH et de moyens n'ont pas eu communication des résultats collectés au niveau régional. Les instances de pilotage semblent enfin tirer peu de conclusions opérationnelles de l'évolution des indicateurs du volet performance régional.

Il peut être attendu de la démarche de régionalisation, une convergence des niveaux de saturation des plafonds d'emploi. En effet, l'existence de taux divergents entre les UO est révélatrice d'une insuffisante régulation par le RBOP. Des écarts de taux de vacance moyenne annuelle importants entre UO peuvent signifier que la contrainte en masse salariale est inégalement répartie selon les UO, certains départements pouvant saturer le plafond d'emploi quand d'autres doivent dégager des marges pour maintenir l'équilibre budgétaire. Elle peut également indiquer que la politique de recrutement n'a pas été suffisamment coordonnée pour assurer une optimisation équivalente dans les différentes UO du plafond d'emploi notifié.

Les tableaux ci-après visent à évaluer si la démarche de régionalisation a eu pour effet de faire converger les niveaux de saturation du plafond d'emploi au sein des différents BOP.

### **1) Présentation détaillée du tableau de synthèse et commentaire des résultats**

Le tableau de synthèse ci-dessous (reproduit dans le corps du rapport au 1.2.1.1.) analyse l'évolution entre 2007 et 2009, des écarts entre les taux de vacance moyenne annuelle entre UO d'une même région (écart-type moyen « intra-BOP ») et entre l'ensemble des UO au niveau national (écart-type « inter-UO »).

Il fait apparaître une tendance à la baisse significative des écarts sur les trois derniers exercices.

Toutefois, comme il été souligné plus haut (cf. 1.2.1.1.), la convergence enregistrée entre 2007 et 2009, semble en grande partie l'effet des tensions budgétaires de l'exercice 2008, qui a homogénéisé la situation des différentes UO. En effet, l'écart-type des taux de vacance moyenne annuelle de l'ensemble des UO (écart-type « inter-UO ») s'est réduit, sur cette période, dans une ampleur comparable à celle enregistrée en moyenne entre UO d'un même BOP (écart-type moyen intra-BOP »). Les écarts-types intra BOP ont même, en moyenne, diminué moins rapidement que les écarts-types enregistrés sur l'ensemble de la population des UO départementales. La régionalisation n'a donc pas eu d'effet d'accélération de la convergence des niveaux de saturation au sein des BOP.

En outre, la convergence constatée entre 2007 et 2008 n'a pas été poursuivie entre 2008 et 2009, la moyenne des écarts intra-BOP étant même en très légère augmentation.

Enfin, il convient de noter que les écarts-types intra-BOP prévisionnels 2009 (0,82) ont été significativement inférieur à la moyenne des écarts-types intra-BOP constatés en fin d'exercice (0,97). Cela signifie que des stratégies de convergence des niveaux de saturation ont bien été définies dans les BOP initiaux. Mais ce souci de convergence n'a pas pu être réalisé au cours de la gestion.

Toutefois, il convient de noter que la régionalisation a permis de constituer des ensembles plus homogènes que les départements : l'écart-type moyen intra-BOP est structurellement inférieur à l'écart-type inter-UO. Le pilotage du RPROG en donc sensiblement été simplifié avec la régionalisation.

**Evolution des écarts-types des taux de vacance moyenne annuelle  
intra-BOP, inter-BOP et inter-UO en 2007, 2008 et 2009**

|  | Exécuté 2007 | Exécuté 2008 | Evolution 2007-2008 | Exécuté 2009 | Prévisionnel 2009 |
|--|--------------|--------------|---------------------|--------------|-------------------|
| <b>Moyenne des écarts-types des taux de vacance moyenne annuelle intra-BOP</b> | <b>1,24</b>  | <b>0,93</b>  | <b>-21,8%</b>       | <b>0,97</b>  | <b>0,82</b>       |
| <b>Ecart-type des taux de vacance moyenne annuelle inter-UO</b>                | <b>1,51</b>  | <b>1,09</b>  | <b>-27,8%</b>       | <b>1,09</b>  | <b>1,08</b>       |

Source : BGP2 – périmètre : métropole

**2) Présentation des données par région**

Le tableau ci-dessous fait apparaître les évolutions des écarts-types intra-BOP entre 2007 et 2009 par région. Il confirme le caractère modéré de la convergence constatée sur la période. En effet, seuls cinq régions (Bourgogne, Rhône-Alpes, Haute-Normandie, Pays-de-la-Loire, Ile-de-France) ont enregistré une diminution continue des écarts de taux de vacance moyenne annuelle de leurs UO sur les trois exercices.

| Préfecture             | Taux de vacance moyen annuel 2007 | Taux de vacance moyen annuel 2008 | Taux de vacance moyen annuel 2009 |
|------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| BAS RHIN               | 2,26%                             | 2,20%                             | 1,16%                             |
| HAUT RHIN              | 1,82%                             | 1,67%                             | 0,04%                             |
| écart-type intra-BOP   | <b>0,31%</b>                      | <b>0,38%</b>                      | <b>0,79%</b>                      |
| <b>Alsace</b>          | 2,08%                             | 1,98%                             | 0,70%                             |
| ALLIER                 | 0,33%                             | 0,31%                             | 0,71%                             |
| CANTAL                 | 3,07%                             | 0,59%                             | 0,92%                             |
| HAUTE LOIRE            | 1,20%                             | 1,36%                             | 2,84%                             |
| PUY DE DOME            | 1,82%                             | 1,89%                             | 1,93%                             |
| écart-type intra-BOP   | <b>1,16%</b>                      | <b>0,72%</b>                      | <b>0,98%</b>                      |
| <b>Auvergne</b>        | 1,56%                             | 1,19%                             | 1,62%                             |
| DORDOGNE               | 5,10%                             | 2,14%                             | 0,03%                             |
| GIRONDE                | 0,70%                             | 1,81%                             | 0,44%                             |
| LANDES                 | 1,31%                             | 1,27%                             | 0,37%                             |
| LOT ET GARONNE         | 1,44%                             | 0,32%                             | -0,06%                            |
| PYRENEES ATLANTIQUES   | 0,88%                             | 0,34%                             | 1,80%                             |
| écart-type intra-BOP   | <b>0,35%</b>                      | <b>0,73%</b>                      | <b>0,81%</b>                      |
| <b>Aquitaine</b>       | 1,62%                             | 1,33%                             | 0,54%                             |
| CALVADOS               | 1,07%                             | 1,54%                             | 0,31%                             |
| MANCHE                 | 0,56%                             | 2,18%                             | 1,25%                             |
| L'ORNE                 | 1,51%                             | 1,23%                             | 1,55%                             |
| écart-type intra-BOP   | <b>0,48%</b>                      | <b>0,48%</b>                      | <b>0,65%</b>                      |
| <b>Basse-Normandie</b> | 1,03%                             | 1,66%                             | 0,91%                             |



| Préfecture                  | Taux de vacance moyen annuel 2007 | Taux de vacance moyen annuel 2008 | Taux de vacance moyen annuel 2009 |
|-----------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| COTE D'OR                   | 0,55%                             | 0,75%                             | 1,36%                             |
| NIEVRE                      | 5,64%                             | 2,83%                             | 1,17%                             |
| SAONE ET LOIRE              | 1,93%                             | 2,04%                             | 1,97%                             |
| L'YONNE                     | 1,88%                             | 3,19%                             | 1,26%                             |
| écart-type intra-BOP        | 2,19%                             | 1,08%                             | 0,36%                             |
| <b>Bourgogne</b>            | 2,16%                             | 2,01%                             | 1,49%                             |
| COTES D'ARMOR               | 2,00%                             | 0,04%                             | 1,83%                             |
| FINISTERE                   | 0,86%                             | 1,00%                             | 0,63%                             |
| ILLE ET VILAINE             | 1,45%                             | 0,90%                             | 1,50%                             |
| MORBIHAN                    | 0,85%                             | 2,08%                             | 0,72%                             |
| écart-type intra-BOP        | 0,55%                             | 0,84%                             | 0,59%                             |
| <b>Bretagne</b>             | 1,27%                             | 1,02%                             | 1,13%                             |
| CHER                        | 3,80%                             | 1,33%                             | -2,34%                            |
| L'EURE ET LOIR              | 1,94%                             | 1,25%                             | 0,83%                             |
| INDRE                       | 0,16%                             | 2,64%                             | 3,24%                             |
| INDRE ET LOIRE              | 2,11%                             | 1,42%                             | 1,59%                             |
| LOIR ET CHER                | 1,34%                             | 1,36%                             | 1,66%                             |
| LOIRET                      | 4,01%                             | 2,27%                             | 2,08%                             |
| écart-type intra-BOP        | 1,47%                             | 0,59%                             | 1,90%                             |
| <b>Centre</b>               | 2,40%                             | 1,73%                             | 1,27%                             |
| ARDENNES                    | 3,17%                             | 2,03%                             | 0,08%                             |
| AUBE                        | 2,57%                             | 0,79%                             | 3,25%                             |
| MARNE                       | 0,00%                             | -0,16%                            | -0,24%                            |
| HAUTE MARNE                 | 4,12%                             | 0,80%                             | 0,24%                             |
| écart-type intra-BOP        | 1,76%                             | 0,90%                             | 1,62%                             |
| <b>Champ. Ardenne</b>       | 2,02%                             | 0,71%                             | 0,66%                             |
| CORSE SUD                   | 1,18%                             | -0,04%                            | 0,02%                             |
| HAUTE CORSE                 | 1,03%                             | 0,76%                             | 2,51%                             |
| écart-type intra-BOP        | 0,11%                             | 0,57%                             | 1,76%                             |
| <b>Corse</b>                | 1,11%                             | 0,33%                             | 1,19%                             |
| DOUBS                       | 8,58%                             | 2,20%                             | 0,07%                             |
| JURA                        | 0,24%                             | 1,31%                             | -0,08%                            |
| HAUTE SAONE                 | 1,30%                             | 1,15%                             | 1,08%                             |
| TERRITOIRE BELFORT          | 0,95%                             | 3,10%                             | 1,93%                             |
| écart-type intra-BOP        | 0,25%                             | 1,37%                             | 0,61%                             |
| <b>Franche-Comté</b>        | 3,80%                             | 1,92%                             | 0,04%                             |
| AUDE                        | 2,08%                             | 2,73%                             | 1,83%                             |
| GARD                        | 1,18%                             | 0,06%                             | 0,51%                             |
| HERAULT                     | 4,15%                             | 0,68%                             | 1,28%                             |
| LOZERE                      | 1,37%                             | 2,21%                             | 1,24%                             |
| PYRENEES ORIENTALES         | 1,66%                             | 0,27%                             | -1,22%                            |
| écart-type intra-BOP        | 1,20%                             | 1,20%                             | 1,19%                             |
| <b>Languedoc-Roussillon</b> | 2,44%                             | 0,95%                             | 0,75%                             |

| Préfecture                | Taux de vacance moyen annuel 2007 | Taux de vacance moyen annuel 2008 | Taux de vacance moyen annuel 2009 |
|---------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| CORREZE                   | 3,33%                             | 4,35%                             | 0,10%                             |
| CREUSE                    | 2,22%                             | 2,41%                             | 2,03%                             |
| HAUTE VIENNE              | 2,28%                             | 0,34%                             | 0,23%                             |
| écart-type intra-BOP      | 0,63%                             | 2,00%                             | 1,08%                             |
| <b>Limousin</b>           | 2,60%                             | 2,11%                             | 0,61%                             |
| MEURTHE ET MOSELLE        | 1,42%                             | 1,88%                             | -0,13%                            |
| MEUSE                     | 2,12%                             | 2,46%                             | 3,18%                             |
| MOSELLE                   | 1,45%                             | 0,68%                             | 1,71%                             |
| VOSGES                    | 4,12%                             | 2,01%                             | 1,95%                             |
| écart-type intra-BOP      | 1,27%                             | 0,76%                             | 1,37%                             |
| <b>Lorraine</b>           | 2,00%                             | 1,47%                             | 1,47%                             |
| ARIEGE                    | 3,55%                             | 4,39%                             | 3,93%                             |
| AVEYRON                   | 1,01%                             | 1,42%                             | 0,40%                             |
| HAUTE GARONNE             | 1,36%                             | 0,54%                             | -0,57%                            |
| GERS                      | 1,80%                             | 0,53%                             | 2,43%                             |
| LOT                       | 0,79%                             | 2,97%                             | 2,45%                             |
| HAUTES PYRENEES           | 0,97%                             | -0,49%                            | -0,06%                            |
| TARN                      | 0,19%                             | 1,72%                             | 1,63%                             |
| TARN ET GARONNE           | 1,96%                             | 3,09%                             | 2,28%                             |
| écart-type intra-BOP      | 1,02%                             | 1,62%                             | 1,52%                             |
| <b>Midi-Pyrénées</b>      | 1,39%                             | 1,44%                             | 1,04%                             |
| NORD                      | 0,32%                             | 0,53%                             | 0,99%                             |
| PAS DE CALAIS             | 1,39%                             | 0,51%                             | 1,19%                             |
| écart-type intra-BOP      | 0,75%                             | 0,01%                             | 0,14%                             |
| <b>Nord-Pas-de-Calais</b> | 0,72%                             | 0,52%                             | 1,06%                             |
| AISNE                     | 2,14%                             | 0,94%                             | 1,96%                             |
| OISE                      | 1,01%                             | 2,60%                             | 1,71%                             |
| SOMME                     | 1,65%                             | 2,67%                             | 0,85%                             |
| écart-type intra-BOP      | 0,57%                             | 0,98%                             | 0,58%                             |
| <b>Picardie</b>           | 1,54%                             | 2,16%                             | 1,65%                             |
| CHARENTE                  | 1,17%                             | 2,89%                             | -0,44%                            |
| CHARENTE MARITIME         | 1,84%                             | 1,05%                             | -0,62%                            |
| DEUX SEVRES               | 1,77%                             | 1,96%                             | 1,78%                             |
| VIENNE                    | 1,65%                             | 1,68%                             | 1,19%                             |
| écart-type intra-BOP      | 0,30%                             | 0,77%                             | 1,19%                             |
| <b>Poitou-Charente</b>    | 1,63%                             | 1,81%                             | 1,38%                             |
| ALPES HAUTE PROVENCE      | 1,81%                             | 1,97%                             | 1,30%                             |
| HAUTES ALPES              | 3,34%                             | 2,85%                             | 4,46%                             |
| ALPES MARITIMES           | 0,63%                             | 3,50%                             | 2,37%                             |
| BOUCHES RHONE             | 0,27%                             | 1,24%                             | 0,42%                             |
| VAR                       | 1,27%                             | 1,79%                             | 0,96%                             |
| VAUCLUSE                  | 1,96%                             | 3,87%                             | 1,26%                             |
| écart-type intra-BOP      | 1,10%                             | 1,04%                             | 1,45%                             |
| <b>PACA</b>               | 1,00%                             | 2,26%                             | 1,44%                             |

| Préfecture              | Taux de vacance moyen annuel 2007 | Taux de vacance moyen annuel 2008 | Taux de vacance moyen annuel 2009 |
|-------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| AIN                     | 2,29%                             | 1,97%                             | -0,07%                            |
| ARDECHE                 | 1,13%                             | 1,70%                             | 0,85%                             |
| DROME                   | 1,37%                             | 2,68%                             | 1,44%                             |
| ISERE                   | 1,17%                             | 0,56%                             | 0,52%                             |
| LOIRE                   | 0,74%                             | 1,39%                             | -0,27%                            |
| RHONE                   | 2,79%                             | 1,77%                             | 1,11%                             |
| SAVOIE                  | 4,38%                             | 2,92%                             | 1,45%                             |
| HAUTE SAVOIE            | 3,93%                             | 3,28%                             | 1,13%                             |
| écart-type intra-BOP    | <b>1,37%</b>                      | <b>0,89%</b>                      | <b>0,65%</b>                      |
| <b>Rhône-Alpes</b>      | <b>2,25%</b>                      | <b>1,89%</b>                      | <b>0,78%</b>                      |
| EURE                    | 3,69%                             | 3,36%                             | 2,34%                             |
| SEINE MARITIME          | 1,73%                             | 1,43%                             | 1,83%                             |
| écart-type intra-BOP    | <b>1,39%</b>                      | <b>1,36%</b>                      | <b>0,36%</b>                      |
| <b>Haute-Normandie</b>  | <b>2,37%</b>                      | <b>2,05%</b>                      | <b>1,99%</b>                      |
| LOIRE ATLANTIQUE        | 1,55%                             | 2,75%                             | 2,83%                             |
| MAINE ET LOIRE          | 2,03%                             | 0,83%                             | 1,10%                             |
| MAYENNE                 | 3,96%                             | 3,84%                             | 2,76%                             |
| SARTHE                  | 0,03%                             | 2,60%                             | 2,69%                             |
| VENDEE                  | 2,20%                             | 1,37%                             | 1,37%                             |
| écart-type intra-BOP    | <b>1,41%</b>                      | <b>1,19%</b>                      | <b>0,84%</b>                      |
| <b>Pays-de-la-Loire</b> | <b>1,82%</b>                      | <b>2,25%</b>                      | <b>2,21%</b>                      |
| SEINE ET MARNE          | 0,91%                             | 1,93%                             | 1,43%                             |
| YVELINES                | -1,44%                            | -0,48%                            | 1,21%                             |
| ESSONNE                 | 0,87%                             | 0,36%                             | 0,54%                             |
| HAUTS SEINE             | 4,40%                             | 3,09%                             | 2,09%                             |
| SEINE SAINT DENIS       | 0,06%                             | 1,48%                             | 1,62%                             |
| VAL MARNE               | 1,68%                             | 3,52%                             | 1,30%                             |
| VAL D'OISE              | 1,41%                             | 2,93%                             | 0,54%                             |
| PARIS                   | 2,49%                             | 1,83%                             | 1,34%                             |
| PRIF                    | 6,96%                             | 2,14%                             |                                   |
| écart-type intra-BOP    | <b>2,48%</b>                      | <b>1,29%</b>                      | <b>0,52%</b>                      |
| <b>Ile-de-France</b>    | <b>1,49%</b>                      | <b>1,86%</b>                      | <b>1,31%</b>                      |

Source : BGP2

**ANNEXE N° 5.****REDISTRIBUTION DES MARGES PAR LE RPROG EN  
OCTOBRE 2009**

Le tableau ci-après fait apparaître les montants repris ou abondés par l'administration centrale en octobre 2009, au vu de la situation prévisionnelle des BOP du programme 108 « administration territoriale ».

| <b>Programme 108</b>           | Crédits notifiés au 5 octobre 2009 | Prévisions corrigées | Reprise de crédits | Abondement | Situation des BOP après ajustement |
|--------------------------------|------------------------------------|----------------------|--------------------|------------|------------------------------------|
| 67 - ALSACE                    | 34 992 144                         | 257 790              | 185 000            |            | 72 790                             |
| 63 - AUVERGNE                  | 35 552 802                         | -50 865              |                    | 51 000     | 135                                |
| 33 - AQUITAINE                 | 63 314 925                         | 159 223              | 85 000             |            | 74 223                             |
| 14 - BASSE NORMANDIE           | 31 838 667                         | 106 047              | 50 000             |            | 56 047                             |
| 21 - BOURGOGNE                 | 39 651 283                         | 188 065              | 120 000            |            | 68 065                             |
| 35 - BRETAGNE                  | 54 048 241                         | 351 040              | 285 000            |            | 66 040                             |
| 45 - CENTRE                    | 59 008 325                         | 630 422              | 560 000            |            | 70 422                             |
| 51 - CHAMPAGNE-ARDENNES        | 35 830 565                         | -272 784             |                    | 273 000    | 216                                |
| 2A- CORSE                      | 16 281 834                         | -105 659             |                    | 106 000    | 341                                |
| 25 - FRANCHE-COMTE             | 32 991 176                         | -28 237              |                    | 29 000     | 763                                |
| 75 - Ile-de-France             | 198 365 398                        | 1 474 116            | 1 320 000          |            | 154 116                            |
| 34 - LANGUEDOC-ROUSSILLON      | 55 841 361                         | -594 042             |                    | 595 000    | 958                                |
| 87 - LIMOUSIN                  | 23 061 042                         | 119 138              | 60 000             |            | 59 138                             |
| 57 - LORRAINE                  | 52 159 403                         | 95 759               | 30 000             |            | 65 759                             |
| 31 - MIDI-PYRENEES             | 72 467 705                         | -18 361              |                    | 19 000     | 639                                |
| 59 - NORD-PAS-DE-CALAIS        | 58 871 047                         | -483 930             |                    | 484 000    | 70                                 |
| 80 - PICARDIE                  | 38 321 893                         | 4 613                |                    |            | 4 613                              |
| 86 - POITOU-CHARENTE           | 39 581 407                         | 754 293              | 680 000            |            | 74 293                             |
| 13 - PACA                      | 96 005 816                         | 216 776              | 120 000            |            | 96 776                             |
| 69 - RHÔNE-ALPES               | 109 039 839                        | -26 612              |                    | 27 000     | 388                                |
| 971 - GUADELOUPE               | 17 059 662                         | -113 455             |                    | 114 000    | 545                                |
| 972 - MARTINIQUE               | 16 495 059                         | 361                  |                    |            | 361                                |
| 973 - GUYANE                   | 13 021 770                         | 93 957               |                    |            | 93 957                             |
| 974 - REUNION                  | 20 870 369                         | -1 282               |                    | 5 000      | 3 718                              |
| 975 - SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON | 3 164 070                          | 103 823              | 50 000             |            | 53 823                             |
| SYNTHESE PREFECTURES           | 1 217 835 803                      | 2 860 196            | 3 545 000          | 1 703 000  | 1 018 196                          |

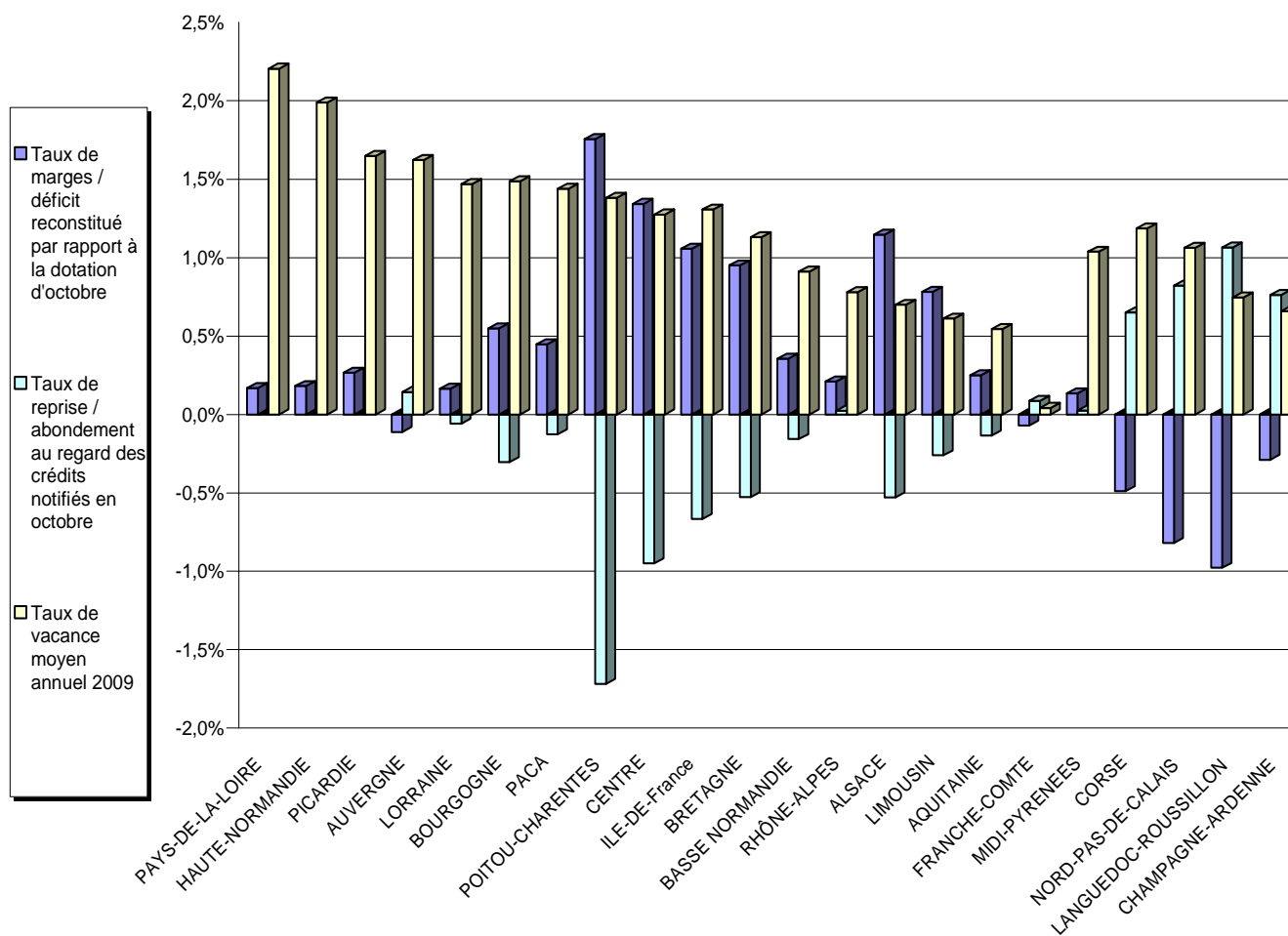
Le graphique ci-dessous a pour objet de mettre en évidence les caractéristiques des BOP qui ont fait l'objet d'une reprise de crédits ou inversement d'un abondement de crédits par l'administration centrale en octobre 2009. Les caractéristiques analysées sont le taux de vacance moyenne annuelle 2009 et le taux de marge/déficit « reconstitué(e) » (niveau de marge/déficit reconstitué(e) rapporté au montant de la dotation d'octobre). La marge « reconstituée » est évaluée par le solde constaté au 31 décembre, auquel est ajouté – ou retranché - le montant des crédits repris – ou abondés – par l'administration centrale au mois d'octobre 2009.

Ce graphique permet de faire apparaître que les régions qui ont fait l'objet d'une reprise de crédits appartenaient à deux groupes principaux. Les prélèvements les plus importants ont concerné un premier groupe de régions (Poitou-Charentes, Centre, Ile-de-France, Bretagne) qui n'ont pas saturé le plafond d'emploi, alors qu'elles disposaient de marges budgétaires conséquentes. Le second groupe de régions (Alsace, Limousin) est constitué de BOP bénéficiant de marges budgétaires importantes, alors que leur niveau de vacance du plafond d'emploi étant inférieur au taux moyen national (1,25%). Les crédits repris sur ces régions ont cependant concerné des volumes moindres.

Inversement, les principales régions bénéficiaires de la redistribution (Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne, Corse) sont caractérisées par un niveau de saturation du plafond d'emploi inférieur à la moyenne nationale, qui a eu pour effet de creuser leur déficit budgétaire.

Les régions qui ont respecté leur contrainte de masse salariale, au prix parfois d'un creusement de la vacance d'emploi (Pays-de-la-Loire, Haute-Normandie, Picardie, Auvergne, Lorraine), n'ont quant à elles quasiment pas bénéficié de la redistribution.

**Reprises et abondements effectués par l'administration centrale et situation des BOP au regard de la saturation du plafond d'emploi et des marges disponibles**



Les deux tableaux ci-après font état du bilan d'exécution financier des programmes 108 « administration territoriale » et 307 « Chorus ».

**Le premier** retrace l'évolution des crédits affectés au programme, depuis la loi de finances initiale, jusqu'au solde constaté au 31 décembre. Il fait apparaître un montant de crédits non consommés de 24,3 M€ en titre 2 sur le total des deux programmes précités. Ce niveau apparaît significatif.

Toutefois, il convient de noter que 10 M€ ont abondé ces programmes en fin de gestion au titre de la lutte contre la pandémie grippale, qui n'ont pas pu être consommés en raison de leur délégation tardive. En outre, contrairement à l'exercice 2008, la quasi-totalité du gel budgétaire (6,7 M€) a été rendue disponible en cours de gestion.

**Le second tableau** indique, pour chacun des programmes, le bilan d'exécution des crédits répartis aux BOP des régions et des collectivités d'outre-mer, ainsi qu'à l'UO corps préfectoral (gérée par l'administration centrale). Au 31 décembre 2009, le solde d'exécution a été, sur ce périmètre, de 3,68 M€.

Le caractère significatif des marges constatées au 31 décembre 2009 résulte donc davantage des difficultés de pilotage national (calendrier des recrutements décalé par rapport aux vacances générées, difficulté pour connaître les marges budgétaires disponibles et évaluer les possibilités de recours aux vacataires, délégation trop tardive des crédits) que d'une difficulté de consommation par les préfetures des moyens qui leur sont alloués.

## Bilan d'exécution des crédits des programmes 108 « administration territoriale » et 307 « Chorus »)

### Loi de finance initiale

| programmes |    | LFI 2009      |             |
|------------|----|---------------|-------------|
|            |    | T2            | HT2         |
| 108        | AE | 1 333 483 545 | 333 953 814 |
|            | CP | 1 333 483 545 | 333 953 814 |
| 307        | AE | 91 955 223    | 14 720 501  |
|            | CP | 91 955 223    | 14 720 501  |

### Mouvements de crédits en gestion

|     |    | reports n-1 |            | décrets d'avance |            | virement transferts |            | grippe    |            | fds de concours |            | LFR        |             | crédits ouverts au 31/12/2009<br>(crédits LFI + somme des<br>mouvements de crédits en<br>gestion) |             |
|-----|----|-------------|------------|------------------|------------|---------------------|------------|-----------|------------|-----------------|------------|------------|-------------|---|-------------|
|     |    | T2          | HT2        | T2               | HT2        | T2                  | HT2        | T2        | HT2        | T2              | HT2        | T2         | HT2         | T2  | HT2         |
|     |    | 108         | AE         | 3 103 413        | 40 377 002 |                     | -4 563 390 | 2 133 106 | 943 584    | 9 000 000       | -2 935 381 | 7 158 316  | 13 643 449  | -6 987 194  | -20 093 613 |
|     | CP | 3 103 413   | 13 388 354 |                  | -5 079 250 | 2 133 106           | 943 584    | 9 000 000 | -1 972 710 | 7 158 316       | 13 643 449 | -6 987 194 | -24 300 425 | 1 347 891 186   | 330 576 816 |
| 307 | AE | 102 314     | 431 972    |                  | -210 665   | 99 616              | 25 532     | 1 000 000 | -78 133    | 874 509         | 497 279    |            | -262 148    | 94 031 662  | 15 124 338  |
|     | CP | 102 314     | 441 666    |                  | -226 829   | 99 616              | 25 532     | 1 000 000 | -54 602    | 874 509         | 497 279    |            | -329 516    | 94 031 662  | 15 074 031  |

### Suivi du gel

|     |    | Gel initial |            | Solde du gel au 31/12/2009 |            | Crédits disponibles au 31/12/2009 (= crédits<br>ouverts - solde du gel) |             |               |
|-----|----|-------------|------------|----------------------------|------------|---|-------------|---------------|
|     |    | T2          | HT2        | T2                         | HT2        | T2  | HT2         | total         |
|     |    | 108         | AE         | 6 667 418                  | 13 389 325 | 224   | 8 100 000   | 1 347 890 962 |
|     | CP | 6 667 418   | 13 389 325 | 224                        | 8 099 999  | 1 347 890 962   | 322 476 817 | 1 670 367 779 |
| 307 | AE | 459 776     | 636 897    | 139 776                    | 1          | 93 891 886  | 15 124 337  | 109 016 223   |
|     | CP | 459 776     | 636 897    | 139 776                    | 0          | 93 891 886  | 15 074 031  | 108 965 917   |

### Solde d'exécution titre 2

|     |    | consommation au<br>31/12/2009 | crédits disponibles | solde sur<br>crédits<br>disponibles |
|-----|----|-------------------------------|---------------------|-------------------------------------|
| 108 | AE | 1 325 899 967                 | 1 347 890 962       | 21 990 995                          |
|     | CP | 1 325 899 967                 | 1 347 890 962       | 21 990 995                          |
| 307 | AE | 91 569 621                    | 93 891 886          | 2 322 265                           |
|     | CP | 91 569 621                    | 93 891 886          | 2 322 265                           |

Source : DEPAFI

**Bilan d'exécution des dotations réparties des programmes  
108 « administration territoriale » et 307 « Chorus »**

|                                       | <b>Dotation titre 2 actualisée</b> | <b>Taux d'exécution INDIA</b> | <b>Solde (dotation actualisée hors grippe) - exécution INDIA</b> |
|---------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|--|
| Alsace                                | 34 544 449                         | 99,37%                        | 216 200  |
| Auvergne                              | 35 378 441                         | 99,97%                        | 11 662   |
| Aquitaine                             | 62 840 439                         | 99,88%                        | 72 934   |
| Basse Normandie                       | 31 599 199                         | 99,80%                        | 63 275   |
| Bourgogne                             | 39 244 704                         | 99,75%                        | 97 942   |
| Bretagne                              | 53 420 798                         | 99,57%                        | 228 799  |
| Centre                                | 58 219 608                         | 99,60%                        | 232 427  |
| Champagne Ardennes                    | 35 957 229                         | 99,53%                        | 169 608  |
| Corse                                 | 16 278 398                         | 99,84%                        | 26 567   |
| Franche Comté                         | 32 806 519                         | 99,98%                        | 5 502  |
| Languedoc Roussillon                  | 56 086 381                         | 99,91%                        | 49 032   |
| Limousin                              | 22 854 978                         | 99,47%                        | 120 339  |
| Lorraine                              | 51 860 914                         | 99,89%                        | 55 946   |
| Midi Pyrénées                         | 72 225 219                         | 99,84%                        | 117 561  |
| Nord Pas de Calais                    | 59 097 677                         | 100,00%                       | 2 262  |
| Picardie                              | 38 076 193                         | 99,73%                        | 102 063  |
| Poitou Charente                       | 38 663 560                         | 99,96%                        | 15 088   |
| PACA                                  | 95 234 431                         | 99,68%                        | 308 917  |
| Rhône Alpes                           | 108 347 807                        | 99,76%                        | 255 571  |
| IDF Régionalisée                      | 195 648 818                        | 99,60%                        | 777 920  |
| Guadeloupe                            | 17 123 038                         | 99,62%                        | 65 113   |
| Martinique                            | 16 523 780                         | 99,73%                        | 43 798   |
| Guyane                                | 13 149 549                         | 99,73%                        | 36 071   |
| Réunion                               | 20 856 091                         | 100,11%                       | -22 067  |
| Saint-Pierre et Miquelon              | 3 096 825                          | 97,72%                        | 70 587   |
| <b>TOTAL PREFECTURES 108 HORS COM</b> | <b>1 209 135 045</b>               | <b>99,74%</b>                 | <b>3 123 116</b>   |
| Mayotte                               | 5 873 545                          | 101,86%                       | -109 528   |
| Nouvelle Calédonie                    | 15 153 653                         | 100,00%                       | 2  |
| Polynésie Française                   | 20 150 050                         | 100,00%                       | 0  |
| Wallis et Futuna                      | 3 657 647                          | 99,96%                        | 1 344  |
| <b>COM</b>                            | <b>46 996 209</b>                  | <b>100,02%</b>                | <b>-10 224</b>   |
| <b>TOTAL Préfectures 108 et COM</b>   | <b>1 256 131 254</b>               | <b>99,75%</b>                 | <b>3 112 892</b>   |
| UO Corps préfectoral                  | 66 262 419                         | 99,37%                        | 417 744  |
| <b>TOTAL Programme 108</b>            | <b>1 322 393 673</b>               | <b>99,73%</b>                 | <b>3 530 636</b>   |
| Haute Normandie                       | 31 552 948                         | 99,82%                        | 57 256   |
| Pays de la Loire                      | 59 926 120                         | 99,83%                        | 101 889  |
| <b>TOTAL Programme 307</b>            | <b>91 479 068</b>                  | <b>99,83%</b>                 | <b>159 145</b>   |
| <b>TOTAL 108 et 307</b>               | <b>1 413 872 741</b>               | <b>99,74%</b>                 | <b>3 689 781</b>   |

Source : DMAT



### **1) Méthodologie d'analyse des redéploiements entre BOP effectués par le RPROG**

Les tableaux ci-après analysent la répartition par le RPROG, entre les différentes régions, de la baisse du plafond d'emploi notifiée aux BOP entre 2008 et 2009, ainsi qu'entre 2009 et 2010. Ils examinent, plus précisément, si la baisse nationale du plafond d'emploi réparti a été répercutée de manière identique sur toutes les régions ou, au contraire, si cette diminution a été distribuée selon un taux d'effort variable entre les BOP.

Pour chaque BOP, il est en effet possible de comparer la baisse constatée du plafond d'emploi notifié (données BGP2) avec celle qui aurait résulté de l'application du taux moyen de baisse du plafond d'emploi constaté à l'échelle nationale. Cette comparaison permet d'identifier, pour chaque région, le nombre d'emplois redéployés (en plus ou en moins) par rapport à l'hypothèse d'une application de ce taux national de baisse du plafond d'emploi notifié.

La somme des redéploiements positifs dont ont bénéficié les BOP indique le volume global d'effectifs redéployés par rapport à l'hypothèse d'application du taux moyen national. Ce chiffre peut être rapporté à la baisse, en valeur absolue, du plafond d'emploi appliqué à l'ensemble des régions. Le taux qui en résulte permet de mesurer le degré de réallocation des effectifs réalisée par le RPROG lors de la répartition de la baisse du plafond d'emploi. Ce ratio peut être dénommé « **taux de réallocation de la baisse du plafond d'emploi entre BOP** ».

**NB** : le taux national de baisse du plafond d'emploi réparti auquel il est fait référence dans cette étude est le taux moyen constaté à l'issue des dialogues de gestion réalisés par le RPROG avec les RBOP à l'automne de chaque année. Il diffère donc du « taux pivot » de baisse du plafond d'emploi annoncé avant ces entretiens par le RPROG et établi par celui-ci au vu du budget prévisionnel. Le « taux pivot budgétaire » (-3,1% entre 2009 et 2010) est généralement supérieur au « taux moyen de baisse constaté » (-2,9% entre 2009 et 2010). Cela signifie que le RPROG accorde plus souvent aux BOP, à l'issue des dialogues de gestion », une minoration de l'effort de régulation qu'une majoration.

### **2) Périmètre de l'étude et résultats**

Les tableaux ci-après analysent la répartition par le RPROG entre les régions de la baisse du plafond d'emploi notifié sur deux périmètres différents :

1. un périmètre limité aux préfetures métropolitaines, hors Ile-de-France et Languedoc-Roussillon. Ce périmètre est identique à celui retenu pour l'étude sur les réallocations effectuées par les RBOP entre les départements de la région. Cela permet de mettre en évidence que les redéploiements effectués par les RBOP (de l'ordre de 14% de la baisse du plafond d'emploi entre 2008 et 2009 et entre 2009 et 2010) sont significativement supérieurs à ceux réalisés par le RPROG (5,1% entre 2008 et 2009 et 3,05% entre 2009 et 2010) ;

2. un périmètre étendu à l'ensemble des préfetures et des hauts commissariats des collectivités d'outre-mer. Ce périmètre permet de mesurer le volume global d'emplois redéployés par le RPROG sur l'ensemble des services déconcentrés couverts par les programmes « administration territoriale » et « Chorus ». Il fait apparaître un taux de réallocation légèrement plus élevé que sur le périmètre ci-dessus : 6,9% d'ETP de la baisse du plafond d'emploi ont été redéployés entre 2008 et 2009, et 5,15% entre 2009 et 2010. Le taux de réallocation plus élevé sur ce périmètre résulte des régulations positives dont bénéficient l'Ile-de-France et certains DOM et COM. La baisse du taux de réallocation entre 2008-2009 et 2009-2010 apparaît, quant à elle, liée au fait que la régionalisation du BOP Ile-de-France est intervenue en 2009, ce qui a retiré au RPROG son rôle de répartiteur des ressources entre les départements de cette région.

| Préfecture           | Plafond d'emploi notifié 2008 | Plafond d'emploi notifié janvier 2009 | Baisse du plafond d'emploi notifié entre 2008 et 2009 | Taux d'évolution du plafond d'emploi entre 2008 et 2009 | Hypothèse d'application du taux pivot national de baisse 2008/2009 (périmètre préfetures hors DOM, IDF, Languedoc-Roussillon) | Effectifs redéployés par rapport au taux pivot national 2008/2009 (périmètre préfetures hors DOM, IDF, Languedoc-Roussillon) | Nombre d'emplois redéployés entre 2008 et 2009 sur le périmètre préfetures (hors DOM, IDF, Languedoc-Roussillon) | Taux d'emplois redéployés entre 2008 et 2009 sur le périmètre préfetures (hors DOM, IDF, Languedoc-Roussillon) rapportés à la baisse (en valeur absolue) du plafond d'emploi | Taux d'emploi redéployés entre 2008 et 2009 sur le périmètre préfetures (hors DOM, IDF, Languedoc-Roussillon) rapporté au plafond d'emploi 2009 | Hypothèse d'application du taux pivot national de baisse 2008/2009 (périmètre préfetures, y compris DOM, IDF, Languedoc-Roussillon) | Effectifs redéployés par rapport au taux pivot national 2008/2009 de baisse sur le périmètre préfetures (y compris DOM, IDF, Languedoc-Roussillon) | Nombre d'emplois redéployés entre 2008 et 2009 sur le périmètre préfetures (y compris DOM, IDF, Languedoc-Roussillon) | Taux d'emplois redéployés entre 2008 et 2009 sur le périmètre préfetures (y compris DOM, IDF, Languedoc-Roussillon) rapportés à la baisse du plafond d'emploi | Taux d'emploi redéployés entre 2008 et 2009 sur le périmètre préfetures (y compris DOM, IDF, Languedoc-Roussillon) rapporté au plafond d'emploi 2009 |
|----------------------|-------------------------------|---------------------------------------|---|---|---|--|--|--|---|---|--|---|---|--|
| Alsace               | 793,0                         | 774,0                                 | - 19,0  | -2,40%  | - 20,90   | 1,90   | 1,90   | 9,98%  | 0,25%   | - 19,93   | 0,93   | 0,93  | 4,88%   | 0,12%  |
| Auvergne             | 808,0                         | 784,0                                 | - 24,0  | -2,97%  | - 21,29   | 2,71   | -  | -11,28%  | 0,35%   | - 20,30   | - 3,70   | -   | -15,40%   | 0,47%  |
| Aquitaine            | 1 394,0                       | 1 357,0                               | - 37,0  | -2,65%  | - 36,73   | 0,27   | -  | -0,72%   | 0,02%   | - 35,03   | - 1,97   | -   | -5,32%  | 0,15%  |
| Basse-Normandie      | 722,0                         | 703,0                                 | - 19,0  | -2,63%  | - 19,03   | 0,03   | 0,03   | 0,14%  | 0,00%   | - 18,14   | - 0,86   | -   | -4,51%  | 0,12%  |
| Bourgogne            | 893,0                         | 867,0                                 | - 26,0  | -2,91%  | - 23,53   | 2,47   | -  | -9,49%   | 0,28%   | - 22,44   | - 3,56   | -   | -13,69%   | 0,41%  |
| Bretagne             | 1 185,5                       | 1 154,5                               | - 31,0  | -2,61%  | - 31,24   | 0,24   | 0,24   | 0,77%  | 0,02%   | - 29,79   | - 1,21   | -   | -3,90%  | 0,10%  |
| Centre               | 1 330,0                       | 1 297,0                               | - 33,0  | -2,48%  | - 35,05   | 2,05   | 2,05   | 6,21%  | 0,16%   | - 33,42   | 0,42   | 0,42  | 1,28%   | 0,03%  |
| Champ. Ardenne       | 839,0                         | 813,0                                 | - 26,0  | -3,10%  | - 22,11   | 3,89   | -  | -14,96%  | 0,48%   | - 21,08   | - 4,92   | -   | -18,91%   | 0,60%  |
| Corse                | 353,0                         | 344,0                                 | - 9,0   | -2,55%  | - 9,30  | 0,30   | 0,30   | 3,36%  | 0,09%   | - 8,87  | - 0,13   | -   | -1,43%  | 0,04%  |
| Franche-Comté        | 742,0                         | 722,0                                 | - 20,0  | -2,70%  | - 19,55   | 0,45   | -  | -  | 0,06%   | - 18,65   | - 1,35   | -   | -6,77%  | 0,19%  |
| SEINE ET MARNE       | 491,0                         | 479,0                                 | - 12,0  | -2,44%  | -   | -  | -  | -  | -   | - 12,34   | 0,34   | 0,34  | 2,82%   | 0,07%  |
| YVELINES             | 551,0                         | 539,0                                 | - 12,0  | -2,18%  | -   | -  | -  | -  | -   | - 13,85   | 1,85   | 1,85  | 15,39%  | 0,34%  |
| ESSONNE              | 480,0                         | 467,0                                 | - 13,0  | -2,71%  | -   | -  | -  | -  | -   | - 12,06   | - 0,94   | -   | -7,21%  | 0,20%  |
| HAUTS SEINE          | 641,0                         | 626,0                                 | - 15,0  | -2,34%  | -   | -  | -  | -  | -   | - 16,11   | 1,11   | 1,11  | 7,39%   | 0,18%  |
| SEINE SAINT DENIS    | 695,0                         | 695,0                                 | -   | 0,00%   | -   | -  | -  | -  | -   | - 17,47   | 17,47  | 17,47   | -   | 2,51%  |
| VAL MARNE            | 539,0                         | 525,0                                 | - 14,0  | -2,60%  | -   | -  | -  | -  | -   | - 13,55   | - 0,45   | -   | -3,25%  | 0,09%  |
| VAL D'OISE           | 497,0                         | 486,0                                 | - 11,0  | -2,21%  | -   | -  | -  | -  | -   | - 12,49   | 1,49   | 1,49  | 13,54%  | 0,31%  |
| Total paris + PRIF   | 492,0                         | 480,4                                 | - 11,6  | -2,36%  | -   | -  | -  | -  | -   | - 12,36   | 0,75   | 0,75  | 6,49%   | 0,16%  |
| Ile-de-France        | 4 386,0                       | 4 297,4                               | - 88,6  | -2,02%  | -   | -  | -  | -  | -   | - 110,22  | 21,61  | 21,61   | 24,39%  | 0,50%  |
| Languedoc-Roussillon | 1 247,0                       | 1 214,8                               | - 32,2  | -2,58%  | -   | -  | -  | -  | -   | - 31,34   | - 0,86   | -   | -2,68%  | 0,07%  |
| Limousin             | 531,0                         | 514,0                                 | - 17,0  | -3,20%  | - 13,99   | 3,01   | -  | -17,69%  | 0,59%   | - 13,34   | - 3,66   | -   | -21,51%   | 0,71%  |
| Lorraine             | 1 173,0                       | 1 139,0                               | - 34,0  | -2,90%  | - 30,91   | 3,09   | -  | -9,09%   | 0,27%   | - 29,48   | - 4,52   | -   | -13,30%   | 0,40%  |
| Midi-Pyrénées        | 1 604,5                       | 1 567,0                               | - 37,5  | -2,34%  | - 42,28   | 4,78   | 4,78   | 12,75%   | 0,31%   | - 40,32   | 2,82   | 2,82  | 7,52%   | 0,18%  |
| Nord-pas-de-Calais   | 1 372,0                       | 1 322,0                               | - 50,0  | -3,64%  | - 36,15   | 13,85  | -  | -27,69%  | 1,05%   | - 34,48   | - 15,52  | -   | -31,04%   | 1,17%  |
| Picardie             | 891,7                         | 868,0                                 | - 23,7  | -2,65%  | - 23,50   | 0,16   | -  | -0,69%   | 0,02%   | - 22,41   | - 1,25   | -   | -5,29%  | 0,14%  |
| Poitou-Charente      | 881,0                         | 859,0                                 | - 22,0  | -2,50%  | - 23,22   | 1,22   | 1,22   | 5,53%  | 0,14%   | - 22,14   | 0,14   | 0,14  | 0,63%   | 0,02%  |
| PACA                 | 2 148,0                       | 2 096,0                               | - 52,0  | -2,42%  | - 56,60   | 4,60   | 4,60   | 8,85%  | 0,22%   | - 53,98   | 1,98   | 1,98  | 3,81%   | 0,09%  |
| Rhône-Alpes          | 2 459,0                       | 2 398,0                               | - 61,0  | -2,48%  | - 64,80   | 3,80   | 3,80   | 6,23%  | 0,16%   | - 61,79   | 0,79   | 0,79  | 1,30%   | 0,03%  |
| Haute-Normandie      | 730,0                         | 714,0                                 | - 16,0  | -2,19%  | - 19,24   | 3,24   | 3,24   | 20,23%   | 0,45%   | - 18,34   | 2,34   | 2,34  | 14,66%  | 0,33%  |
| Pays-de-la-Loire     | 1 356,0                       | 1 328,0                               | - 28,0  | -2,06%  | - 35,73   | 7,73   | 7,73   | 27,62%   | 0,58%   | - 34,08   | 6,08   | 6,08  | 21,70%  | 0,46%  |
| GUADELOUPE           | 337,0                         | 323,0                                 | - 14,0  | -4,15%  | -   | -  | -  | -  | -   | - 8,47  | - 5,53   | -   | -39,51%   | 1,71%  |
| MARTINIQUE           | 315,0                         | 307,0                                 | - 8,0   | -2,54%  | -   | -  | -  | -  | -   | - 7,92  | - 0,08   | -   | -1,05%  | 0,03%  |
| GUYANE               | 231,0                         | 236,0                                 | 5,0   | 2,16%   | -   | -  | -  | -  | -   | - 5,81  | 10,81  | 10,81   | -216,10%  | 4,58%  |
| REUNION              | 366,0                         | 358,0                                 | - 8,0   | -2,19%  | -   | -  | -  | -  | -   | - 9,20  | 1,20   | 1,20  | 14,97%  | 0,33%  |

|   |                  |                  |                 |               |                 |             |              |             |              |  |  |  |  |  |
|---|------------------|------------------|-----------------|---------------|-----------------|-------------|--------------|-------------|--------------|--|--|--|--|--|
| <b>Données nationales hors DOM, IDF et Languedoc-Roussillon</b> | <b>22 205,66</b> | <b>21 620,50</b> | <b>- 585,16</b> | <b>-2,64%</b> | <b>- 585,16</b> | <b>0,00</b> | <b>29,88</b> | <b>5,1%</b> | <b>0,14%</b> |  |  |  |  |  |
|---|------------------|------------------|-----------------|---------------|-----------------|-------------|--------------|-------------|--------------|--|--|--|--|--|

|   |                  |                  |                 |               |  |  |  |  |  |                 |               |              |             |              |
|---|------------------|------------------|-----------------|---------------|--|--|--|--|--|-----------------|---------------|--------------|-------------|--------------|
| <b>Données nationales, y compris DOM, IDF et Languedoc-Roussillon</b> | <b>29 087,66</b> | <b>28 356,69</b> | <b>- 730,97</b> | <b>-2,51%</b> |  |  |  |  |  | <b>- 730,97</b> | <b>- 0,00</b> | <b>50,51</b> | <b>6,9%</b> | <b>0,18%</b> |
|---|------------------|------------------|-----------------|---------------|--|--|--|--|--|-----------------|---------------|--------------|-------------|--------------|

| Préfecture           | Plafond notifié en décembre 2009 | Plafond notifié en janvier 2010 | baisse du plafond d'emploi notifié en 2010/2009 | Taux d'évolution du plafond entre 2009 et 2010 | Hypothèse d'application du taux pivot national de baisse 2009/2010 (périmètre préfecture hors DOM, COM, IDF, Languedoc-Roussillon) | Effectifs redéployés par rapport au taux pivot national 2009/2010 (périmètre préfectures hors DOM, COM, IDF, Languedoc-Roussillon) | Nombre d'emplois redéployés 2009/2010 sur le périmètre préfectures (hors DOM, IDF, Languedoc-Roussillon) | Taux d'emplois redéployés entre 2009 et 2010 sur le périmètre préfectures (hors DOM, IDF, Languedoc-Roussillon) par rapport à la baisse (en valeur absolue) du plafond d'emploi | Taux d'emplois redéployés entre 2009 et 2010 sur le périmètre préfectures (hors DOM, IDF, Languedoc-Roussillon) par rapport au plafond d'emploi 2010 | Hypothèse d'application du taux pivot national de baisse 2009/2010 (périmètre préfectures, y compris DOM, IDF, Languedoc-Roussillon) | Effectifs redéployés par rapport au taux pivot national 2009/2010 de baisse sur le périmètre préfectures (y compris DOM, IDF, Languedoc-Roussillon) | Nombre d'emplois redéployés entre 2009 et 2010 sur le périmètre préfecture (y compris DOM, IDF, Languedoc-Roussillon) | Taux d'emplois redéployés 2009/2010 sur le périmètre préfecture (y compris DOM, IDF, Languedoc-Roussillon) rapportés à la baisse du plafond d'emploi | Taux d'emplois redéployés entre 2009 et 2010 sur le périmètre préfecture (y compris DOM, IDF, Languedoc-Roussillon) rapporté au plafond d'emploi 2010 |
|----------------------|----------------------------------|---------------------------------|---|--|--|--|--|---|--|--|---|---|--|---|
| Alsace               | 773,9                            | 753,0                           | - 20,9  | -2,7%  | -23,1  | 2,2  | 2,2  | 10,4%   | 0,29%  | - 22,16  | 1,24  | 1,24  | 5,93%  | 0,16%   |
| Auvergne             | 784,0                            | 759,0                           | - 25,0  | -3,2%  | -23,4  | 1,6  | -  | -6,4%   | 0,21%  | - 22,45  | 2,55  | -   | -10,21%  | -0,34%  |
| Aquitaine            | 1 355,0                          | 1 317,0                         | - 38,0  | -2,8%  | -40,4  | 2,4  | 2,4  | 6,4%  | 0,18%  | - 38,80  | 0,80  | 0,80  | 2,10%  | 0,06%   |
| Basse-Normandie      | 703,5                            | 681,0                           | - 22,5  | -3,2%  | -21,0  | 1,5  | -  | -6,7%   | 0,22%  | - 20,14  | 2,36  | -   | -10,47%  | -0,35%  |
| Bourgogne            | 866,0                            | 839,0                           | - 27,0  | -3,1%  | -25,8  | 1,2  | -  | -4,3%   | 0,14%  | - 24,80  | 2,20  | -   | -8,16%   | -0,26%  |
| Bretagne             | 1 154,5                          | 1 126,0                         | - 28,5  | -2,5%  | -34,4  | 5,9  | 5,9  | 20,8%   | 0,53%  | - 33,06  | 4,56  | 4,56  | 15,99%   | 0,40%   |
| Centre               | 1 297,3                          | 1 255,0                         | - 42,3  | -3,3%  | -38,7  | 3,6  | -  | -8,6%   | 0,29%  | - 37,15  | 5,18  | -   | -12,24%  | -0,41%  |
| Champ. Ardenne       | 813,0                            | 789,0                           | - 24,0  | -3,0%  | -24,3  | 0,3  | 0,3  | 1,1%  | 0,03%  | - 23,28  | 0,72  | -   | -3,00%   | -0,09%  |
| Corse                | 343,0                            | 334,0                           | - 9,0   | -2,6%  | -10,2  | 1,2  | 1,2  | 13,7%   | 0,37%  | - 9,82   | 0,82  | 0,82  | 9,13%  | 0,25%   |
| Franche-Comté        | 722,0                            | 700,0                           | - 22,0  | -3,0%  | -21,5  | 0,5  | -  | -2,1%   | 0,07%  | - 20,67  | 1,33  | -   | -6,03%   | -0,19%  |
| SEINE ET MARNE       | 478,9                            | 467,0                           | - 11,9  | -2,5%  | -  | -  | -  | -   | -  | -  | -   | -   | -  | -   |
| YVELINES             | 540,6                            | 524,0                           | - 16,6  | -3,1%  | -  | -  | -  | -   | -  | -  | -   | -   | -  | -   |
| ESSONNE              | 466,9                            | 450,0                           | - 16,9  | -3,6%  | -  | -  | -  | -   | -  | -  | -   | -   | -  | -   |
| HAUTS SEINE          | 627,5                            | 609,0                           | - 18,5  | -2,9%  | -  | -  | -  | -   | -  | -  | -   | -   | -  | -   |
| SEINE SAINT DENIS    | 694,8                            | 684,0                           | - 10,8  | -1,6%  | -  | -  | -  | -   | -  | -  | -   | -   | -  | -   |
| VAL MARNE            | 527,9                            | 509,0                           | - 18,9  | -3,6%  | -  | -  | -  | -   | -  | -  | -   | -   | -  | -   |
| VAL D'OISE           | 487,8                            | 474,0                           | - 13,8  | -2,8%  | -  | -  | -  | -   | -  | -  | -   | -   | -  | -   |
| Total paris + PRIF   | 480,4                            | 485,5                           | 5,1   | -2,8%  | -  | -  | -  | -   | -  | -  | -   | -   | -  | -   |
| Ile-de-France        | 4 304,8                          | 4 202,5                         | - 102,3   | -2,4%  | -  | -  | -  | -   | -  | - 123,26   | 20,93   | 20,93   | 20,46%   | 0,50%   |
| Languedoc-Roussillon | 1 216,9                          | 1 180,0                         | - 36,9  | -3,0%  | -  | -  | -  | -   | -  | - 34,84  | 2,08  | -   | -5,62%   | -0,18%  |
| Limousin             | 513,0                            | 497,0                           | - 16,0  | -3,1%  | -15,3  | 0,7  | -  | -4,4%   | 0,14%  | - 14,69  | 1,31  | -   | -8,19%   | -0,26%  |
| Lorraine             | 1 147,0                          | 1 110,0                         | - 37,0  | -3,2%  | -34,2  | 2,8  | -  | -7,5%   | 0,25%  | - 32,84  | 4,16  | -   | -11,24%  | -0,37%  |
| Midi-Pyrénées        | 1 567,3                          | 1 519,0                         | - 48,3  | -3,1%  | -46,8  | 1,6  | -  | -3,3%   | 0,10%  | - 44,88  | 3,45  | -   | -7,14%   | -0,23%  |
| Nord-pas-de-Calais   | 1 322,3                          | 1 284,0                         | - 38,3  | -2,9%  | -39,4  | 1,1  | 1,1  | 2,9%  | 0,09%  | - 37,86  | 0,47  | -   | -1,22%   | -0,04%  |
| Picardie             | 866,0                            | 840,0                           | - 26,0  | -3,0%  | -25,8  | 0,2  | -  | -0,6%   | 0,02%  | - 24,80  | 1,20  | -   | -4,63%   | -0,14%  |
| Poitou-Charente      | 858,0                            | 833,0                           | - 25,0  | -2,9%  | -25,6  | 0,6  | 0,6  | 2,4%  | 0,07%  | - 24,57  | 0,43  | -   | -1,73%   | -0,05%  |
| PACA                 | 2 096,0                          | 2 032,0                         | - 64,0  | -3,1%  | -62,5  | 1,5  | -  | -2,3%   | 0,07%  | - 60,02  | 3,98  | -   | -6,23%   | -0,20%  |
| Rhône-Alpes          | 2 400,2                          | 2 324,0                         | - 76,2  | -3,2%  | -71,6  | 4,6  | -  | -6,0%   | 0,20%  | - 68,73  | 7,44  | -   | -9,77%   | -0,32%  |
| Haute-Normandie      | 714,0                            | 694,0                           | - 20,0  | -2,8%  | -21,3  | 1,3  | 1,3  | 6,5%  | 0,19%  | - 20,44  | 0,44  | 0,44  | 2,22%  | 0,06%   |
| Pays-de-la-Loire     | 1 328,0                          | 1 293,0                         | - 35,0  | -2,6%  | -39,6  | 4,6  | 4,6  | 13,2%   | 0,36%  | - 38,03  | 3,03  | 3,03  | 8,64%  | 0,23%   |
| GAUDELLOUPE          | 323,00                           | 313,00                          | - 10,00   | -3,10%   | -  | -  | -  | -   | -  | - 9,25   | 0,75  | -   | -7,51%   | -0,24%  |
| MARTINIQUE           | 307,00                           | 296,00                          | - 11,00   | -3,58%   | -  | -  | -  | -   | -  | - 8,79   | 2,21  | -   | -20,09%  | -0,75%  |
| GUYANE               | 236,00                           | 234,00                          | - 2,00  | -0,85%   | -  | -  | -  | -   | -  | - 6,76   | 4,76  | 4,76  | 237,88%  | 2,03%   |
| REUNION              | 358,00                           | 353,00                          | - 5,00  | -1,40%   | -  | -  | -  | -   | -  | - 10,25  | 5,25  | 5,25  | 105,02%  | 1,49%   |

|   |                  |                  |                |              |                 |               |              |              |              |  |  |  |  |  |
|---|------------------|------------------|----------------|--------------|-----------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--|--|--|--|--|
| <b>Données nationales hors DOM, IDF et Languedoc-Roussillon</b> | <b>21 624,08</b> | <b>20 979,00</b> | <b>- 645,1</b> | <b>-3,0%</b> | <b>- 645,08</b> | <b>- 0,00</b> | <b>19,64</b> | <b>3,05%</b> | <b>0,09%</b> |  |  |  |  |  |
|---|------------------|------------------|----------------|--------------|-----------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--|--|--|--|--|

|   |                  |                  |                 |              |  |  |  |  |  |                 |             |              |              |              |
|---|------------------|------------------|-----------------|--------------|--|--|--|--|--|-----------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Données nationales, y compris DOM, IDF et Languedoc-Roussillon</b> | <b>28 369,83</b> | <b>27 557,50</b> | <b>- 812,33</b> | <b>-2,9%</b> |  |  |  |  |  | <b>- 812,33</b> | <b>0,00</b> | <b>41,83</b> | <b>5,15%</b> | <b>0,15%</b> |
|---|------------------|------------------|-----------------|--------------|--|--|--|--|--|-----------------|-------------|--------------|--------------|--------------|

La démarche de régionalisation peut conduire à des réallocations d'emplois entre UO départementales, ainsi qu'entre UO départementales et l'UO mutualisée au niveau régional. Les tableaux ci-après<sup>50</sup> visent à examiner dans quelle mesure des redéploiements ont été effectués entre 2008 et 2009, puis entre 2009 et 2010.

### **1) Méthodologie d'analyse des redéploiements entre UO départementale**

Les tableaux ci-après analysent la répartition au sein des régions de la baisse du plafond d'emploi notifié au BOP entre 2008 et 2009, ainsi qu'entre 2009 et 2010. Ils examinent, plus précisément, si la baisse du plafond d'emploi régional a été répercutée de manière identique sur tous les départements ou, au contraire, si cette diminution a été répartie selon un taux d'effort variable entre les départements.

Pour chaque UO, il est en effet possible de comparer la baisse constatée du plafond d'emploi notifié (données BGP2) avec celle qui aurait résulté de l'application du taux moyen de baisse du plafond d'emploi pour la région. Cette comparaison permet d'identifier, pour chaque département, le nombre d'emplois redéployés (en plus ou en moins) par rapport à l'hypothèse d'une application du taux pivot régional de baisse du plafond d'emploi.

La somme des redéploiements positifs dont ont bénéficié les UO indique le volume global d'effectifs redéployés par rapport à l'hypothèse d'application du taux pivot régional. Ce chiffre peut être rapporté à la baisse, en valeur absolue, du plafond d'emploi appliqué à la région. Le taux qui en résulte permet de mesurer le degré de réallocation des effectifs réalisée lors de la répartition au sein de la région de la baisse du plafond d'emploi. Ce ratio est dénommé « **taux de réallocation de la baisse du plafond d'emploi entre UOD** ».

### **3) Analyse des différences de stratégie de réallocation entre UO départementales selon les régions**

Le graphique ci-après met en évidence les taux de réallocation entre UO départemental de la baisse (en valeur absolue) du plafond d'emploi selon les régions entre 2008-2009 et 2009-2010. Il permet de distinguer 4 groupes de régions :

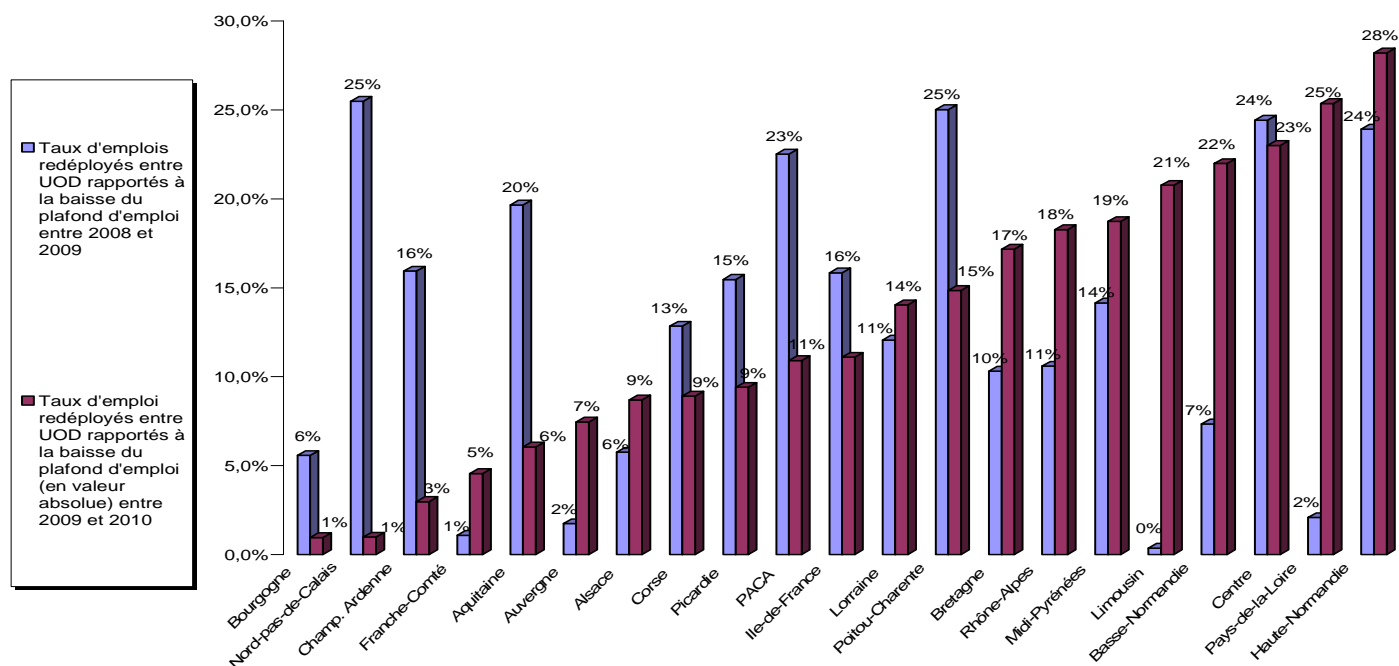
- 1) 6 régions appliquent le taux pivot régional de manière quasi-uniforme aux départements depuis la mise en œuvre de la régionalisation : la Bourgogne, la Franche-Comté, l'Auvergne, l'Alsace, la Corse et la Lorraine. Ces régions n'ont pas redéployés plus de 15% de la baisse du plafond d'emploi notifié en 2009 ou 2010 ;
- 2) 5 régions ont redéployés des effectifs de manière significative en 2009 (+15% de la baisse du plafond d'emploi), mais pas en 2010 : Nord-Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne, Aquitaine, Picardie, Poitou-Charentes ;

---

<sup>50</sup> Le périmètre retenu pour cette analyse correspond à la France métropolitaine, à l'exclusion de l'Ile-de-France et le Languedoc-Roussillon. La première n'était, en effet, pas concernée par la problématique de réallocation intra-BOP pour l'année 2009, dans la mesure où pour cet exercice d'entrée dans la démarche de régionalisation, le plafond de chaque département de l'Ile-de-France avait été fixé par le RPROG à l'automne 2008. La deuxième région a, quant à elle, décidé de ne pas notifier de plafond d'emploi aux UO en 2010. Afin d'assurer la continuité des séries de données, il était donc nécessaire d'écarter également cette région du périmètre d'analyse.

- 3) 6 régions n'ont pas redéployé d'effectifs de façon significative en 2009 (-15% de la baisse du plafond d'emploi), mais l'ont fait en 2010 : les régions Bretagne, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, Limousin, Basse-Normandie et Pays-de-la-Loire ;
- 4) 2 régions ont pratiqué une politique continue de réaffectation de moyens (taux d'emploi réalloués rapporté à la baisse du plafond d'emploi supérieur à 20%) : les régions Centre et Haute-Normandie.

### Evolution du taux de réallocation entre UOD de la baisse du plafond d'emploi selon les régions



## 2) Méthodologie d'analyse des réallocations entre UOD et UO mutualisée régionale

La démarche de régionalisation peut conduire certains responsables de BOP à placer sur une UO régionale des emplois correspondants à des fonctions mutualisées.

Les tableaux ci-après identifient les ETPT financés sur l'UO mutualisée. Dans la mesure où l'accroissement des effectifs placés sur cette UO participe d'une démarche de réallocation, ils peuvent être additionnés aux effectifs redéployés entre UOD pour évaluer le nombre total d'emploi réalloués dans le cadre de la démarche de régionalisation. Ce nombre total peut être rapporté à la baisse (en valeur absolue) du plafond d'emploi pour déterminer un « **taux de réallocation entre UOD et UOM de la baisse du plafond d'emploi** ». Ce taux évalue, en théorie, l'effort global de redéploiement effectué dans le cadre de la démarche de régionalisation.

Toutefois, ce ratio présente certaines difficultés d'interprétation. En effet, peu de régions ont utilisé l'UO régionale pour prendre en charge financièrement des fonctions mutualisées. Les BOP ont généralement réalisé des projets de mutualisation sans les faire financer par l'UO régionale. En outre, ils ont parfois identifié certains ETPT sur cette UO pour des raisons techniques. Ainsi, la région PACA a placé sur l'UO régionale les agents dont l'emploi est cofinancé par l'assistance technique des fonds structurels de l'Union européenne. Enfin, les diminutions d'effectifs de l'UO régionale donnant lieu à des redéploiements entre UO départementales, le taux apparaît élevé, alors qu'il correspond en réalité à un recul de la démarche de régionalisation. Tel est le cas de la région Poitou-Charentes, dont les effectifs sur l'UO régionale sont passés de 8,2 ETPT en décembre 2009 à 1 en janvier 2010.

| Préfecture                   | Plafond d'emploi notifié en décembre 2008 | Plafond d'emploi notifié en janvier 2009 | Baisse du plafond d'emploi notifié entre décembre 2008 et janvier 2009 | Taux d'évolution du plafond d'emploi entre 2008 et 2009 | Hypothèse d'application du taux pivot régional de baisse 2008/2009 (hors UOM) | Effectifs redéployés par rapport au taux pivot 2008/2009 (hors UOM) | Nombre d'emploi redéployés entre 2008 et 2009 | Taux d'emplois redéployés entre UOD rapportés à la baisse du plafond d'emploi (en valeur absolue) | Nombre d'emplois redéployés entre UOD + UOM | Taux d'emplois redéployés entre UOD + UOM rapportés à la baisse du plafond d'emploi 2009/2008 (en valeur absolue) | Taux d'emplois redéployés entre UOD + UOM rapportés au plafond d'emploi 2009 |
|------------------------------|---|--|--|---|---|---|---|---|---|---|--|
| BAS RHIN                     | 463,00                                    | 453,00                                   | - 10,00  | -2,16%  | - 11,09   | 1,09  |   |   |   |   |  |
| HAUT RHIN                    | 330,00                                    | 321,00                                   | - 9,00   | -2,73%  | - 7,91  | 1,09  |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région |   |  | -  |   |   |   |   |   |   |   |  |
| <b>Alsace</b>                | <b>793,00</b>                             | <b>774,00</b>                            | <b>- 19,00</b>   | <b>-2,40%</b>   | <b>- 19,00</b>  |   | <b>1,09</b>                                   | <b>5,8%</b>   | <b>1,09</b>                                 | <b>5,75%</b>  | <b>0,14%</b>   |
| ALLIER                       | 192,00                                    | 185,55                                   | - 6,45   | -3,36%  | - 6,65  | 0,20  |   |   |   |   |  |
| CANTAL                       | 139,00                                    | 134,25                                   | - 4,75   | -3,42%  | - 4,82  | 0,07  |   |   |   |   |  |
| HAUTE LOIRE                  | 150,00                                    | 144,95                                   | - 5,05   | -3,37%  | - 5,20  | 0,15  |   |   |   |   |  |
| PUY DE DOME                  | 327,00                                    | 315,25                                   | - 11,75  | -3,59%  | - 11,33   | 0,42  |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région |   | 4,00                                     | 4,00   |   |   | 4,00  |   |   |   |   |  |
| <b>Auvergne</b>              | <b>808,00</b>                             | <b>784,00</b>                            | <b>- 24,00</b>   | <b>-2,97%</b>   | <b>- 28,00</b>  |   | <b>0,42</b>                                   | <b>1,7%</b>   | <b>4,42</b>                                 | <b>18,41%</b>   | <b>0,56%</b>   |
| <b>Auvergne sans UOM</b>     | <b>808,00</b>                             | <b>780,00</b>                            | <b>- 28,00</b>   | <b>-3,47%</b>   |   |   |   |   |   |   |  |
| DORDOGNE                     | 221,00                                    | 211,00                                   | - 10,00  | -4,52%  | - 5,87  | 4,13  |   |   |   |   |  |
| GIRONDE                      | 560,00                                    | 542,00                                   | - 18,00  | -3,21%  | - 14,86   | 3,14  |   |   |   |   |  |
| LANDES                       | 168,00                                    | 169,00                                   | 1,00   | 0,60%   | - 4,46  | 5,46  |   |   |   |   |  |
| LOT ET GARONNE               | 191,00                                    | 187,00                                   | - 4,00   | -2,09%  | - 5,07  | 1,07  |   |   |   |   |  |
| PYRENEES ATLANTIQUES         | 254,00                                    | 248,00                                   | - 6,00   | -2,36%  | - 6,74  | 0,74  |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région |   |  | -  |   |   |   |   |   |   |   |  |
| <b>Aquitaine</b>             | <b>1 394,00</b>                           | <b>1 357,00</b>                          | <b>- 37,00</b>   | <b>-2,65%</b>   | <b>- 37,00</b>  |   | <b>7,27</b>                                   | <b>19,6%</b>  | <b>7,27</b>                                 | <b>19,65%</b>   | <b>0,54%</b>   |
| CALVADOS                     | 319,00                                    | 312,00                                   | - 7,00   | -2,19%  | - 8,39  | 1,39  |   |   |   |   |  |
| MANCHE                       | 222,00                                    | 215,00                                   | - 7,00   | -3,15%  | - 5,84  | 1,16  |   |   |   |   |  |
| L'ORNE                       | 181,00                                    | 176,00                                   | - 5,00   | -2,76%  | - 4,76  | 0,24  |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région |   |  | -  |   |   |   |   |   |   |   |  |
| <b>Basse-Normandie</b>       | <b>722,00</b>                             | <b>703,00</b>                            | <b>- 19,00</b>   | <b>-2,63%</b>   | <b>- 19,00</b>  |   | <b>1,39</b>                                   | <b>7,3%</b>   | <b>1,39</b>                                 | <b>7,34%</b>  | <b>0,20%</b>   |
| COTE D'OR                    | 287,00                                    | 279,00                                   | - 8,00   | -2,79%  | - 8,68  | 0,68  |   |   |   |   |  |
| NIEVRE                       | 162,00                                    | 156,00                                   | - 6,00   | -3,70%  | - 4,90  | 1,10  |   |   |   |   |  |
| SAONE ET LOIRE               | 257,00                                    | 250,00                                   | - 7,00   | -2,72%  | - 7,77  | 0,77  |   |   |   |   |  |
| L'YONNE                      | 187,00                                    | 181,00                                   | - 6,00   | -3,21%  | - 5,65  | 0,35  |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région |   | 1,00                                     | 1,00   |   |   | 1,00  |   |   |   |   |  |
| <b>Bourgogne</b>             | <b>893,00</b>                             | <b>867,00</b>                            | <b>- 26,00</b>   | <b>-2,91%</b>   | <b>- 27,00</b>  |   | <b>1,45</b>                                   | <b>5,6%</b>   | <b>2,45</b>                                 | <b>9,42%</b>  | <b>0,28%</b>   |
| <b>Bourgogne sans UOM</b>    | <b>893,00</b>                             | <b>866,00</b>                            | <b>- 27,00</b>   | <b>-3,02%</b>   |   |   |   |   |   |   |  |
| COTES D'ARMOR                | 223,75                                    | 219,50                                   | - 4,25   | -1,90%  | - 7,18  | 2,93  |   |   |   |   |  |
| FINISTERE                    | 311,50                                    | 299,50                                   | - 12,00  | -3,85%  | - 9,99  | 2,01  |   |   |   |   |  |
| ILLE ET VILAINE              | 391,50                                    | 378,00                                   | - 13,50  | -3,45%  | - 12,56   | 0,94  |   |   |   |   |  |
| MORBIHAN                     | 257,75                                    | 249,75                                   | - 8,00   | -3,10%  | - 8,27  | 0,27  |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région | 1,00                                      | 8,00                                     | 7,00   |   | - 0,03  | 7,03  |   |   |   |   |  |
| <b>Bretagne</b>              | <b>1 185,50</b>                           | <b>1 154,50</b>                          | <b>- 31,00</b>   | <b>-2,61%</b>   | <b>- 38,03</b>  |   | <b>3,20</b>                                   | <b>10,3%</b>  | <b>10,23</b>                                | <b>33,00%</b>   | <b>0,89%</b>   |
| <b>Bretagne sans UOM</b>     | <b>1 184,50</b>                           | <b>1 146,50</b>                          | <b>- 38,00</b>   | <b>-3,21%</b>   |   |   |   |   |   |   |  |

| Préfecture                    | Plafond d'emploi notifié en décembre 2008 | Plafond d'emploi notifié en janvier 2009 | Baisse du plafond d'emploi notifié entre décembre 2008 et janvier 2009 | Taux d'évolution du plafond d'emploi entre 2008 et 2009 | Hypothèse d'application du taux pivot régional de baisse 2008/2009 (hors UOM) | Effectifs redéployés par rapport au taux pivot 2008/2009 (hors UOM) | Nombre d'emploi redéployés entre UOD et 2009 | Taux d'emplois redéployés entre UOD rapportés à la baisse du plafond d'emploi (en valeur absolue) | Nombre d'emplois redéployés entre UOD + UOM | Taux d'emplois redéployés entre UOD + UOM rapportés à la baisse du plafond d'emploi 2009/2008 (en valeur absolue) | Taux d'emplois redéployés 2008/2009 entre UOD + UOM rapportés au plafond d'emploi 2009 |
|-------------------------------|---|--|--|---|---|---|--|---|---|---|--|
| CHER                          | 181,00                                    | 175,00                                   | - 6,00   | -3,31%  | - 4,49  | - 1,51  |  |   |   |   |  |
| L'EURE ET LOIR                | 222,00                                    | 214,00                                   | - 8,00   | -3,60%  | - 5,51  | - 2,49  |  |   |   |   |  |
| INDRE                         | 169,00                                    | 165,00                                   | - 4,00   | -2,37%  | - 4,19  | 0,19  |  |   |   |   |  |
| INDRE ET LOIRE                | 251,00                                    | 242,00                                   | - 9,00   | -3,59%  | - 6,23  | - 2,77  |  |   |   |   |  |
| LOIR ET CHER                  | 190,00                                    | 184,00                                   | - 6,00   | -3,16%  | - 4,71  | - 1,29  |  |   |   |   |  |
| LOIRET                        | 317,00                                    | 317,00                                   | -  | 0,00%   | - 7,87  | 7,87  |  |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région  |   |  | -  |   |   | -   |  |   |   |   |  |
| <b>Centre</b>                 | <b>1 330,00</b>                           | <b>1 297,00</b>                          | <b>- 33,00</b>   | <b>-2,48%</b>   | <b>- 33,00</b>  |   | <b>8,06</b>                                  | <b>24,4%</b>  | <b>8,06</b>                                 | <b>24,42%</b>   | <b>0,62%</b>   |
| ARDENNES                      | 189,00                                    | 179,00                                   | - 10,00  | -5,29%  | - 5,86  | - 4,14  |  |   |   |   |  |
| AUBE                          | 177,00                                    | 172,00                                   | - 5,00   | -2,82%  | - 5,49  | 0,49  |  |   |   |   |  |
| MARNE                         | 319,00                                    | 312,00                                   | - 7,00   | -2,19%  | - 9,89  | 2,89  |  |   |   |   |  |
| HAUTE MARNE                   | 154,00                                    | 150,00                                   | - 4,00   | -2,60%  | - 4,77  | 0,77  |  |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région  |   |  | -  |   |   | -   |  |   |   |   |  |
| <b>Champ. Ardenne</b>         | <b>839,00</b>                             | <b>813,00</b>                            | <b>- 26,00</b>   | <b>-3,10%</b>   | <b>- 26,00</b>  |   | <b>4,14</b>                                  | <b>15,9%</b>  | <b>4,14</b>                                 | <b>15,93%</b>   | <b>0,51%</b>   |
| CORSE SUD                     | 190,00                                    | 184,00                                   | - 6,00   | -3,16%  | - 4,84  | - 1,16  |  |   |   |   |  |
| HAUTE CORSE                   | 163,00                                    | 160,00                                   | - 3,00   | -1,84%  | - 4,16  | 1,16  |  |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région  |   |  | -  |   |   | -   |  |   |   |   |  |
| <b>Corse</b>                  | <b>353,00</b>                             | <b>344,00</b>                            | <b>- 9,00</b>  | <b>-2,55%</b>   | <b>- 9,00</b>   |   | <b>1,16</b>                                  | <b>12,8%</b>  | <b>1,16</b>                                 | <b>12,84%</b>   | <b>0,34%</b>   |
| DOUBS                         | 285,00                                    | 273,50                                   | - 11,50  | -4,04%  | - 11,52   | 0,02  |  |   |   |   |  |
| JURA                          | 175,00                                    | 167,80                                   | - 7,20   | -4,11%  | - 7,08  | 0,12  |  |   |   |   |  |
| HAUTE SAONE                   | 156,00                                    | 149,60                                   | - 6,40   | -4,10%  | - 6,31  | 0,09  |  |   |   |   |  |
| TERRITOIRE BELFORT            | 126,00                                    | 121,10                                   | - 4,90   | -3,89%  | - 5,09  | 0,19  |  |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région  |   |  | 10,00  |   |   | 10,00   |  |   |   |   |  |
| <b>Franche-Comté</b>          | <b>742,00</b>                             | <b>722,00</b>                            | <b>- 20,00</b>   | <b>-2,70%</b>   | <b>- 30,00</b>  |   | <b>0,22</b>                                  | <b>1,1%</b>   | <b>10,22</b>                                | <b>51,09%</b>   | <b>1,42%</b>   |
| <b>Franche-Comté sans UOM</b> | <b>742,00</b>                             | <b>712,00</b>                            |  | <b>-4,04%</b>   |   |   |  |   |   |   |  |
| SEINE ET MARNE                | 491,00                                    | 479,00                                   | - 12,00  | -2,44%  | - 9,92  | - 2,08  |  |   |   |   |  |
| YVELINES                      | 551,00                                    | 539,00                                   | - 12,00  | -2,18%  | - 11,13   | 0,87  |  |   |   |   |  |
| ESSONNE                       | 480,00                                    | 467,00                                   | - 13,00  | -2,71%  | - 9,70  | - 3,30  |  |   |   |   |  |
| HAUTS SEINE                   | 641,00                                    | 626,00                                   | - 15,00  | -2,34%  | - 12,95   | - 2,05  |  |   |   |   |  |
| SEINE SAINT DENIS             | 695,00                                    | 695,00                                   | -  | 0,00%   | - 14,04   | 14,04   |  |   |   |   |  |
| VAL MARNE                     | 539,00                                    | 525,00                                   | - 14,00  | -2,60%  | - 10,89   | - 3,11  |  |   |   |   |  |
| VAL D'OISE                    | 497,00                                    | 486,00                                   | - 11,00  | -2,21%  | - 10,04   | 0,96  |  |   |   |   |  |
| PARIS                         | 328,00                                    | 480,39                                   |  |   |   | -   |  |   |   |   |  |
| PRIF                          | 164,00                                    |  |  |   |   | -   |  |   |   |   |  |
| Total paris + PRIF            | 492,00                                    | 480,39                                   | - 11,61  | -2,36%  | - 9,94  | - 1,67  |  |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région  |   |  |  |   |   |   |  |   |   |   |  |
| <b>Ile-de-France</b>          | <b>4 386,00</b>                           | <b>4 297,39</b>                          | <b>- 88,61</b>   | <b>-2,02%</b>   | <b>- 88,61</b>  |   | <b>14,04</b>                                 | <b>15,8%</b>  | <b>14,04</b>                                | <b>15,85%</b>   | <b>0,33%</b>   |
| <b>Ile-de-France sans UOM</b> |   |  |  |   |   |   |  |   |   |   |  |

| Préfecture                   | Plafond d'emploi notifié en décembre 2008 | Plafond d'emploi notifié en janvier 2009 | Baisse du plafond d'emploi notifié entre décembre 2008 et janvier 2009 | Taux d'évolution du plafond d'emploi entre 2008 et 2009 | Hypothèse d'application du taux pivot régional de baisse 2008/2009 (hors UOM) | Effectifs redéployés par rapport au taux pivot 2008/2009 (hors UOM) | Nombre d'emploi redéployés entre UOD et 2009 | Taux d'emplois redéployés entre UOD rapportés à la baisse du plafond d'emploi (en valeur absolue) | Nombre d'emplois redéployés entre UOD + UOM | Taux d'emplois redéployés entre UOD + UOM rapportés à la baisse du plafond d'emploi 2009/2008 (en valeur absolue) | Taux d'emplois redéployés 2008/2009 entre UOD + UOM rapportés au plafond d'emploi 2009 |
|------------------------------|---|--|--|---|---|---|--|---|---|---|--|
| AUDE                         | 199,00                                    | 191,00                                   | - 8,00   | -4,02%  | - 5,14  | - 2,86  |  |   |   |   |  |
| GARD                         | 276,00                                    | 272,00                                   | - 4,00   | -1,45%  | - 7,13  | 3,13  |  |   |   |   |  |
| HERAULT                      | 428,00                                    | 418,00                                   | - 10,00  | -2,34%  | - 11,05   | 1,05  |  |   |   |   |  |
| LOZERE                       | 121,00                                    | 119,00                                   | - 2,00   | -1,65%  | - 3,12  | 1,12  |  |   |   |   |  |
| PYRENEES ORIENTALES          | 223,00                                    | 214,80                                   | - 8,20   | -3,68%  | - 5,76  | - 2,44  |  |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région |   |  | -  |   |   | -   |  |   |   |   |  |
| <b>Languedoc-Roussillon</b>  | <b>1 247,00</b>                           | <b>1 214,80</b>                          | <b>- 32,20</b>   | <b>-2,58%</b>   | <b>- 32,20</b>  |   | <b>5,30</b>                                  | <b>16,5%</b>  | <b>5,30</b>                                 | <b>16,47%</b>   | <b>0,44%</b>   |
| CORREZE                      | 169,00                                    | 163,60                                   | - 5,40   | -3,20%  | - 5,42  | 0,02  |  |   |   |   |  |
| CREUSE                       | 126,00                                    | 122,00                                   | - 4,00   | -3,17%  | - 4,04  | 0,04  |  |   |   |   |  |
| HAUTE VIENNE                 | 235,00                                    | 227,40                                   | - 7,60   | -3,23%  | - 7,54  | - 0,06  |  |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région | 1,00                                      | 1,00                                     | -  | 0,00%   |   | -   |  |   |   |   |  |
| <b>Limousin</b>              | <b>531,00</b>                             | <b>514,00</b>                            | <b>- 17,00</b>   | <b>-3,20%</b>   | <b>- 17,00</b>  |   | <b>0,06</b>                                  | <b>0,4%</b>   | <b>0,06</b>                                 | <b>0,37%</b>  | <b>0,01%</b>   |
| Limousin hors UOM            | 530,00                                    | 513,00                                   | - 17,00  | -3,21%  |   |   |  |   |   |   |  |
| MEURTHE ET MOSELLE           | 312,00                                    | 300,00                                   | - 12,00  | -3,85%  | - 9,04  | - 2,96  |  |   |   |   |  |
| MEUSE                        | 162,00                                    | 158,00                                   | - 4,00   | -2,47%  | - 4,70  | 0,70  |  |   |   |   |  |
| MOSELLE                      | 497,00                                    | 486,00                                   | - 11,00  | -2,21%  | - 14,41   | 3,41  |  |   |   |   |  |
| VOSGES                       | 202,00                                    | 195,00                                   | - 7,00   | -3,47%  | - 5,86  | - 1,14  |  |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région |   |  | -  |   |   | -   |  |   |   |   |  |
| <b>Lorraine</b>              | <b>1 173,00</b>                           | <b>1 139,00</b>                          | <b>- 34,00</b>   | <b>-2,90%</b>   | <b>- 34,00</b>  |   | <b>4,10</b>                                  | <b>12,1%</b>  | <b>4,10</b>                                 | <b>12,06%</b>   | <b>0,36%</b>   |
| ARIEGE                       | 137,70                                    | 134,80                                   | - 2,90   | -2,11%  | - 3,22  | 0,32  |  |   |   |   |  |
| AVEYRON                      | 162,00                                    | 157,50                                   | - 4,50   | -2,78%  | - 3,79  | - 0,71  |  |   |   |   |  |
| HAUTE GARONNE                | 510,40                                    | 500,00                                   | - 10,40  | -2,04%  | - 11,93   | 1,53  |  |   |   |   |  |
| GERS                         | 149,70                                    | 145,80                                   | - 3,90   | -2,61%  | - 3,50  | - 0,40  |  |   |   |   |  |
| LOT                          | 146,00                                    | 141,80                                   | - 4,20   | -2,88%  | - 3,41  | - 0,79  |  |   |   |   |  |
| HAUTES PYRENEES              | 167,70                                    | 162,50                                   | - 5,20   | -3,10%  | - 3,92  | - 1,28  |  |   |   |   |  |
| TARN                         | 183,00                                    | 177,60                                   | - 5,40   | -2,95%  | - 4,28  | - 1,12  |  |   |   |   |  |
| TARN ET GARONNE              | 148,00                                    | 148,00                                   | -  | 0,00%   | - 3,46  | 3,46  |  |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région |   |  | -  |   |   | -   |  |   |   |   |  |
| <b>Midi-Pyrénées</b>         | <b>1 604,50</b>                           | <b>1 567,00</b>                          | <b>- 37,50</b>   | <b>-2,34%</b>   | <b>- 37,50</b>  |   | <b>5,31</b>                                  | <b>14,2%</b>  | <b>5,31</b>                                 | <b>14,15%</b>   | <b>0,34%</b>   |
| NORD                         | 871,00                                    | 852,00                                   | - 19,00  | -2,18%  | - 31,74   | 12,74   |  |   |   |   |  |
| PAS DE CALAIS                | 501,00                                    | 470,00                                   | - 31,00  | -6,19%  | - 18,26   | - 12,74   |  |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région |   |  | -  |   |   |   |  |   |   |   |  |
| <b>Nord-pas-de-Calais</b>    | <b>1 372,00</b>                           | <b>1 322,00</b>                          | <b>- 50,00</b>   | <b>-3,64%</b>   | <b>- 50,00</b>  |   | <b>12,74</b>                                 | <b>25,5%</b>  | <b>12,74</b>                                | <b>25,48%</b>   | <b>0,96%</b>   |
| AISNE                        | 251,00                                    | 248,00                                   | - 3,00   | -1,20%  | - 6,66  | 3,66  |  |   |   |   |  |
| OISE                         | 343,00                                    | 332,00                                   | - 11,00  | -3,21%  | - 9,10  | - 1,90  |  |   |   |   |  |
| SOMME                        | 297,66                                    | 288,00                                   | - 9,66   | -3,25%  | - 7,90  | - 1,76  |  |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région |   |  | -  |   |   | -   |  |   |   |   |  |
| <b>Picardie</b>              | <b>891,66</b>                             | <b>868,00</b>                            | <b>- 23,66</b>   | <b>-2,65%</b>   | <b>- 23,66</b>  |   | <b>3,66</b>                                  | <b>15,5%</b>  | <b>3,66</b>                                 | <b>15,47%</b>   | <b>0,42%</b>   |



| Préfecture                      | Plafond d'emploi notifié en décembre 2008 | Plafond d'emploi notifié en janvier 2009 | Baisse du plafond d'emploi notifié entre décembre 2008 et janvier 2009 | Taux d'évolution du plafond d'emploi entre 2008 et 2009 | Hypothèse d'application du taux pivot régional de baisse 2008/2009 (hors UOM) | Effectifs redéployés par rapport au taux pivot 2008/2009 (hors UOM) | Nombre d'emploi redéployés entre 2008 et 2009 | Taux d'emplois redéployés entre UOD rapportés à la baisse du plafond d'emploi (en valeur absolue) | Nombre d'emplois redéployés entre UOD + UOM | Taux d'emplois redéployés entre UOD + UOM rapportés à la baisse du plafond d'emploi 2009/2008 (en valeur absolue) | Taux d'emplois redéployés 2008/2009 entre UOD + UOM rapportés au plafond d'emploi 2009 |
|---------------------------------|---|--|--|---|---|---|---|---|---|---|--|
| CHARENTE                        | 190,75                                    | 181,05                                   | - 9,70   | -5,09%  | - 6,76  | - 2,94  |   |   |   |   |  |
| CHARENTE MARITIME               | 263,75                                    | 251,85                                   | - 11,90  | -4,51%  | - 9,34  | - 2,56  |   |   |   |   |  |
| DEUX SEVRES                     | 183,75                                    | 180,00                                   | - 3,75   | -2,04%  | - 6,51  | - 2,76  |   |   |   |   |  |
| VIENNE                          | 242,75                                    | 236,90                                   | - 5,85   | -2,41%  | - 8,60  | - 2,75  |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région    |   | 9,20                                     | 9,20   |   |   | 9,20  |   |   |   |   |  |
| <b>Poitou-Charente</b>          | <b>881,00</b>                             | <b>859,00</b>                            | <b>- 22,00</b>   | <b>-2,50%</b>   | <b>- 31,20</b>  |   | <b>5,50</b>                                   | <b>25,0%</b>  | <b>14,70</b>                                | <b>66,84%</b>   | <b>1,71%</b>   |
| <b>Poitou-Charente hors UOM</b> | <b>881,00</b>                             | <b>849,80</b>                            | <b>- 31,20</b>   | <b>-3,54%</b>   |   |   |   |   |   |   |  |
| ALPES HAUTE PROVENCE            | 144,00                                    | 142,00                                   | - 2,00   | -1,39%  | - 4,69  | - 2,69  |   |   |   |   |  |
| HAUTES ALPES                    | 130,00                                    | 128,00                                   | - 2,00   | -1,54%  | - 4,24  | - 2,24  |   |   |   |   |  |
| ALPES MARITIMES                 | 458,00                                    | 441,00                                   | - 17,00  | -3,71%  | - 14,93   | - 2,07  |   |   |   |   |  |
| BOUCHES RHONE                   | 809,00                                    | 773,00                                   | - 36,00  | -4,45%  | - 26,36   | - 9,64  |   |   |   |   |  |
| VAR                             | 356,00                                    | 348,00                                   | - 8,00   | -2,25%  | - 11,60   | - 3,60  |   |   |   |   |  |
| VAUCLUSE                        | 251,00                                    | 246,00                                   | - 5,00   | -1,99%  | - 8,18  | - 3,18  |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région    |   | 18,00                                    | 18,00  |   |   | 18,00   |   |   |   |   |  |
| <b>PACA</b>                     | <b>2 148,00</b>                           | <b>2 096,00</b>                          | <b>- 52,00</b>   | <b>-2,42%</b>   | <b>- 70,00</b>  |   | <b>11,71</b>                                  | <b>22,5%</b>  | <b>29,71</b>                                | <b>57,14%</b>   | <b>1,42%</b>   |
| <b>PACA hors UOM</b>            | <b>2 148,00</b>                           | <b>2 078,00</b>                          | <b>- 70,00</b>   | <b>-3,26%</b>   |   |   |   |   |   |   |  |
| AIN                             | 243,00                                    | 237,50                                   | - 5,50   | -2,26%  | - 6,03  | - 0,53  |   |   |   |   |  |
| ARDECHE                         | 176,00                                    | 170,00                                   | - 6,00   | -3,41%  | - 4,37  | - 1,63  |   |   |   |   |  |
| DROME                           | 216,00                                    | 213,10                                   | - 2,90   | -1,34%  | - 5,36  | - 2,46  |   |   |   |   |  |
| ISERE                           | 397,00                                    | 387,40                                   | - 9,60   | -2,42%  | - 9,85  | - 0,25  |   |   |   |   |  |
| LOIRE                           | 285,00                                    | 273,10                                   | - 11,90  | -4,18%  | - 7,07  | - 4,83  |   |   |   |   |  |
| RHONE                           | 665,00                                    | 648,70                                   | - 16,30  | -2,45%  | - 16,50   | - 0,20  |   |   |   |   |  |
| SAVOIE                          | 201,00                                    | 196,50                                   | - 4,50   | -2,24%  | - 4,99  | - 0,49  |   |   |   |   |  |
| HAUTE SAVOIE                    | 276,00                                    | 271,70                                   | - 4,30   | -1,56%  | - 6,85  | - 2,55  |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région    |   |  | -  |   |   | -   |   |   |   |   |  |
| <b>Rhône-Alpes</b>              | <b>2 459,00</b>                           | <b>2 398,00</b>                          | <b>- 61,00</b>   | <b>-2,48%</b>   | <b>- 61,00</b>  |   | <b>6,46</b>                                   | <b>10,6%</b>  | <b>6,46</b>                                 | <b>10,60%</b>   | <b>0,27%</b>   |
| EURE                            | 236,00                                    | 227,00                                   | - 9,00   | -3,81%  | - 5,17  | - 3,83  |   |   |   |   |  |
| SEINE MARITIME                  | 494,00                                    | 487,00                                   | - 7,00   | -1,42%  | - 10,83   | - 3,83  |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région    |   |  | -  |   |   | -   |   |   |   |   |  |
| <b>Haute-Normandie</b>          | <b>730,00</b>                             | <b>714,00</b>                            | <b>- 16,00</b>   | <b>-2,19%</b>   | <b>- 16,00</b>  |   | <b>3,83</b>                                   | <b>23,9%</b>  | <b>3,83</b>                                 | <b>23,92%</b>   | <b>0,54%</b>   |
| LOIRE ATLANTIQUE                | 461,06                                    | 450,66                                   | - 10,40  | -2,26%  | - 9,52  | - 0,88  |   |   |   |   |  |
| MAINE ET LOIRE                  | 277,39                                    | 271,46                                   | - 5,93   | -2,14%  | - 5,73  | - 0,20  |   |   |   |   |  |
| MAYENNE                         | 174,52                                    | 171,06                                   | - 3,46   | -1,98%  | - 3,60  | - 0,14  |   |   |   |   |  |
| SARTHE                          | 222,44                                    | 218,14                                   | - 4,30   | -1,93%  | - 4,59  | - 0,29  |   |   |   |   |  |
| VENDEE                          | 220,59                                    | 216,18                                   | - 4,41   | -2,00%  | - 4,55  | - 0,14  |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région    |   |  | -  |   |   |   |   |   |   |   |  |
| <b>Pays-de-la-Loire</b>         | <b>1 356,00</b>                           | <b>1 328,00</b>                          | <b>- 28,00</b>   | <b>-2,06%</b>   | <b>- 28,00</b>  |   | <b>0,58</b>                                   | <b>2,1%</b>   | <b>0,58</b>                                 | <b>2,08%</b>  | <b>0,04%</b>   |

| Préfecture  | Plafond d'emploi notifié en décembre 2008 | Plafond d'emploi notifié en janvier 2009 | Baisse du plafond d'emploi notifié entre décembre 2008 et janvier 2009 | Taux d'évolution du plafond d'emploi entre 2008 et 2009 | Hypothèse d'application du taux pivot régional de baisse 2008/2009 (hors UOM) | Effectifs redéployés par rapport au taux pivot 2008/2009 (hors UOM) | Nombre d'emploi redéployés entre 2008 et 2009 | Taux d'emplois redéployés entre UOD rapportés à la baisse du plafond d'emploi (en valeur absolue) | Nombre d'emplois redéployés entre UOD + UOM | Taux d'emplois redéployés entre UOD + UOM rapportés à la baisse du plafond d'emploi 2009/2008 (en valeur absolue) | Taux d'emplois redéployés 2008/2009 entre UOD + UOM rapportés au plafond d'emploi 2009 |
|---|---|--|--|---|---|---|---|---|---|---|--|
| Données nationales hors IDF et Languedoc-Roussillon                       | 22 205,66                                 | 21 620,50                                | - 585,16   | -2,64%  | - 634,39  |   | 82,36   | 14,1%   | 131,59                                      | 22,49%  | 0,61%  |
| Données préfetures chef-lieu de région (hors IDF et Languedoc-Roussillon) | 8 373,62                                  | 8 156,91                                 | - 216,71   | -2,59%  | - 240,98  | 24,27   |   |   |   |   |  |

| Préfecture                   | Plafond notifié en décembre 2009 | Plafond notifié en janvier 2010 | baisse du plafond d'emploi notifié en 2010/2009 | Taux d'évolution du plafond d'emploi entre 2009 et 2010 | Hypothèse d'application du taux pivot régional de baisse (hors UOM) 2009/2010 | Effectifs redéployés par rapport au taux pivot régional de baisse des effectifs pour 2010 | Nombre d'emplois redéployés entre UOD et décembre 2009 et 2010 | Taux d'emploi redéployés entre UOD rapportés à la baisse du plafond d'emploi (en valeur absolue) entre 2009 et 2010 | Nombre d'emplois redéployés entre UOD et l'UOM entre 2009 et 2010 | Taux d'emplois redéployés entre UOD et UOM rapportés à la baisse du plafond d'emploi entre 2009 et 2010 | Taux d'emplois redéployés 2009/2010 entre UOD + UOM rapportés au plafond d'emploi 2010 |
|------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|---|---|---|---|--|---|---|---|--|
| BAS RHIN                     | 452,9                            | 442,5                           | - 10,4  | -2,3%   | -12,2   | 1,82  |  |   |   |   |  |
| HAUT RHIN                    | 321,0                            | 310,5                           | - 10,5  | -3,3%   | -8,7  | 1,82  |  |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région |                                  |                                 |   |   |   |   |  |   |   |   |  |
| <b>Alsace</b>                | <b>773,9</b>                     | <b>753,0</b>                    | <b>- 20,9</b>                                   | <b>-2,7%</b>  | <b>-20,9</b>  |   | <b>1,82</b>  | <b>8,70%</b>  | <b>1,82</b>   | <b>8,70%</b>  | <b>0,24%</b>   |
| ALLIER                       | 185,6                            | 178,8                           | - 6,7   | -3,6%   | -6,4  | 0,32  |  |   |   |   |  |
| CANTAL                       | 134,3                            | 128,1                           | - 6,1   | -4,6%   | -4,6  | 1,48  |  |   |   |   |  |
| HAUTE LOIRE                  | 145,0                            | 139,9                           | - 5,1   | -3,5%   | -5,0  | 0,06  |  |   |   |   |  |
| PUY DE DOME                  | 315,3                            | 306,2                           | - 9,1   | -2,9%   | -10,9   | 1,86  |  |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région | 4,0                              | 6,0                             | 2,0   | 50,0%   |   |   |  |   |   |   |  |
| <b>Auvergne</b>              | <b>784,0</b>                     | <b>759,0</b>                    | <b>- 25,0</b>                                   | <b>-3,2%</b>  | <b>-27,0</b>  |   | <b>1,86</b>  | <b>7,45%</b>  | <b>3,86</b>   | <b>15,45%</b>   | <b>0,51%</b>   |
| <b>Auvergne sans UOM</b>     | <b>780,0</b>                     | <b>753,0</b>                    | <b>- 27,0</b>                                   | <b>-3,5%</b>  |   |   |  |   |   |   |  |
| DORDOGNE                     | 211,0                            | 205,8                           | - 5,2   | -2,5%   | -5,9  | 0,68  |  |   |   |   |  |
| GIRONDE                      | 540,0                            | 522,9                           | - 17,1  | -3,2%   | -15,1   | 1,93  |  |   |   |   |  |
| LANDES                       | 169,0                            | 165,9                           | - 3,1   | -1,9%   | -4,7  | 1,60  |  |   |   |   |  |
| LOT ET GARONNE               | 187,0                            | 181,8                           | - 5,2   | -2,8%   | -5,2  | 0,02  |  |   |   |   |  |
| PYRENEES ATLANTIQUES         | 248,0                            | 240,7                           | - 7,3   | -3,0%   | -7,0  | 0,38  |  |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région |                                  |                                 |   |   |   |   |  |   |   |   |  |
| <b>Aquitaine</b>             | <b>1 355,0</b>                   | <b>1 317,0</b>                  | <b>- 38,0</b>                                   | <b>-2,8%</b>  | <b>-38,0</b>  |   | <b>2,30</b>  | <b>6,06%</b>  | <b>2,30</b>   | <b>6,06%</b>  | <b>0,17%</b>   |
| CALVADOS                     | 311,0                            | 306,0                           | - 5,0   | -1,6%   | -9,9  | 4,95  |  |   |   |   |  |
| MANCHE                       | 215,0                            | 208,0                           | - 7,0   | -3,3%   | -6,9  | 0,12  |  |   |   |   |  |
| L'ORNE                       | 177,5                            | 167,0                           | - 10,5  | -5,9%   | -5,7  | 4,82  |  |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région |                                  |                                 |   |   |   |   |  |   |   |   |  |
| <b>Basse-Normandie</b>       | <b>703,5</b>                     | <b>681,0</b>                    | <b>- 22,5</b>                                   | <b>-3,2%</b>  | <b>-22,5</b>  |   | <b>4,95</b>  | <b>21,99%</b>   | <b>4,95</b>   | <b>21,99%</b>   | <b>0,73%</b>   |
| COTE D'OR                    | 279,0                            | 268,9                           | - 10,1  | -3,6%   | -10,0   | 0,10  |  |   |   |   |  |
| NIEVRE                       | 155,8                            | 150,3                           | - 5,4   | -3,5%   | -5,6  | 0,13  |  |   |   |   |  |
| SAONE ET LOIRE               | 249,5                            | 240,4                           | - 9,1   | -3,6%   | -8,9  | 0,16  |  |   |   |   |  |
| L'YONNE                      | 180,8                            | 174,4                           | - 6,3   | -3,5%   | -6,5  | 0,13  |  |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région | 1,0                              | 5,0                             | 4,0   | 400,0%  |   |   |  |   |   |   |  |
| <b>Bourgogne</b>             | <b>866,0</b>                     | <b>839,0</b>                    | <b>- 27,0</b>                                   | <b>-3,1%</b>  | <b>-31,0</b>  |   | <b>0,26</b>  | <b>0,96%</b>  | <b>4,26</b>   | <b>15,78%</b>   | <b>0,51%</b>   |
| <b>Bourgogne sans UOM</b>    | <b>865,0</b>                     | <b>834,0</b>                    | <b>- 31,0</b>                                   | <b>-3,6%</b>  |   |   |  |   |   |   |  |
| COTES D'ARMOR                | 219,5                            | 214,2                           | - 5,3   | -2,4%   | -5,8  | 0,54  |  |   |   |   |  |
| FINISTERE                    | 299,5                            | 289,6                           | - 9,9   | -3,3%   | -8,0  | 1,98  |  |   |   |   |  |
| ILLE ET VILAINE              | 378,0                            | 372,3                           | - 5,7   | -1,5%   | -10,1   | 4,36  |  |   |   |   |  |
| MORBIHAN                     | 249,8                            | 240,0                           | - 9,8   | -3,9%   | -6,6  | 3,16  |  |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région | 8,0                              | 10,0                            | 2,0   | 25,0%   |   |   |  |   |   |   |  |
| <b>Bretagne</b>              | <b>1 154,5</b>                   | <b>1 126,0</b>                  | <b>- 28,5</b>                                   | <b>-2,5%</b>  | <b>-30,5</b>  |   | <b>4,90</b>  | <b>17,18%</b>   | <b>6,90</b>   | <b>24,19%</b>   | <b>0,61%</b>   |
| <b>Bretagne sans UOM</b>     | <b>1 146,5</b>                   | <b>1 116,0</b>                  | <b>- 30,5</b>                                   | <b>-2,7%</b>  |   |   |  |   |   |   |  |

| Préfecture                    | Plafond notifié en décembre 2009 | Plafond notifié en janvier 2010 | baisse du plafond d'emploi notifié en 2010/2009 | Taux d'évolution du plafond d'emploi entre 2009 et 2010 | Hypothèse d'application du taux pivot régional de baisse (hors UOM) 2009/2010 | Effectifs redéployés par rapport au taux pivot régional de baisse des effectifs pour 2010 | Nombre d'emplois redéployés entre UOD entre décembre 2009 et 2010 | Taux d'emploi redéployés entre UOD rapportés à la baisse du plafond d'emploi (en valeur absolue) entre 2009 et 2010 | Nombre d'emplois redéployés entre UOD et l'UOM entre 2009 et 2010 | Taux d'emplois redéployés entre UOD et UOM rapportés à la baisse du plafond d'emploi entre 2009 et 2010 | Taux d'emplois redéployés 2009/2010 entre UOD + UOM rapportés au plafond d'emploi 2010 |
|-------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|--|
| CHER                          | 175,0                            | 173,0                           | - 2,0   | -1,1%   | -5,7  | 3,71  |   |   |   |   |  |
| L'EURE ET LOIR                | 214,0                            | 206,0                           | - 8,0   | -3,7%   | -7,0  | - 1,02  |   |   |   |   |  |
| INDRE                         | 165,0                            | 155,0                           | - 10,0  | -6,1%   | -5,4  | - 4,62  |   |   |   |   |  |
| INDRE ET LOIRE                | 242,0                            | 232,0                           | - 10,0  | -4,1%   | -7,9  | - 2,10  |   |   |   |   |  |
| LOIR ET CHER                  | 184,0                            | 176,0                           | - 8,0   | -4,3%   | -6,0  | - 2,00  |   |   |   |   |  |
| LOIRET                        | 317,3                            | 313,0                           | - 4,3   | -1,4%   | -10,4   | 6,02  |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région  |                                  |                                 | -   |   |   |   |   |   |   |   |  |
| <b>Centre</b>                 | <b>1 297,3</b>                   | <b>1 255,0</b>                  | <b>- 42,3</b>                                   | <b>-3,3%</b>  | <b>-42,3</b>  |   | <b>9,73</b>   | <b>23,00%</b>   | <b>9,73</b>   | <b>23,00%</b>   | <b>0,78%</b>   |
| ARDENNES                      | 179,0                            | 173,0                           | - 6,0   | -3,4%   | -5,3  | - 0,72  |   |   |   |   |  |
| AUBE                          | 172,0                            | 167,0                           | - 5,0   | -2,9%   | -5,1  | 0,08  |   |   |   |   |  |
| MARNE                         | 312,0                            | 303,0                           | - 9,0   | -2,9%   | -9,2  | 0,21  |   |   |   |   |  |
| HAUTE MARNE                   | 150,0                            | 146,0                           | - 4,0   | -2,7%   | -4,4  | 0,43  |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région  |                                  |                                 | -   |   |   |   |   |   |   |   |  |
| <b>Champ. Ardenne</b>         | <b>813,0</b>                     | <b>789,0</b>                    | <b>- 24,0</b>                                   | <b>-3,0%</b>  | <b>-24,0</b>  |   | <b>0,72</b>   | <b>2,98%</b>  | <b>0,72</b>   | <b>2,98%</b>  | <b>0,09%</b>   |
| CORSE SUD                     | 183,0                            | 179,0                           | - 4,0   | -2,2%   | -4,8  | 0,80  |   |   |   |   |  |
| HAUTE CORSE                   | 160,0                            | 155,0                           | - 5,0   | -3,1%   | -4,2  | 0,80  |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région  |                                  |                                 | -   |   |   |   |   |   |   |   |  |
| <b>Corse</b>                  | <b>343,0</b>                     | <b>334,0</b>                    | <b>- 9,0</b>                                    | <b>-2,6%</b>  | <b>-9,0</b>   |   | <b>0,80</b>   | <b>8,91%</b>  | <b>0,80</b>   | <b>8,91%</b>  | <b>0,24%</b>   |
| DOUBS                         | 273,5                            | 258,2                           | - 15,3  | -5,6%   | -15,6   | 0,26  |   |   |   |   |  |
| JURA                          | 167,8                            | 159,0                           | - 8,8   | -5,2%   | -9,5  | 0,74  |   |   |   |   |  |
| HAUTE SAONE                   | 149,6                            | 140,1                           | - 9,5   | -6,4%   | -8,5  | 0,99  |   |   |   |   |  |
| TERRITOIRE BELFORT            | 121,1                            | 114,2                           | - 6,9   | -5,7%   | -6,9  | 0,01  |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région  | 10,0                             | 28,5                            | 18,5  | 185,0%  |   |   |   |   |   |   |  |
| <b>Franche-Comté</b>          | <b>722,0</b>                     | <b>700,0</b>                    | <b>- 22,0</b>                                   | <b>-3,0%</b>  | <b>-40,5</b>  |   | <b>1,00</b>   | <b>4,55%</b>  | <b>19,50</b>  | <b>88,65%</b>   | <b>2,79%</b>   |
| <b>Franche-Comté sans UOM</b> | <b>712,0</b>                     | <b>671,5</b>                    | <b>- 40,5</b>                                   | <b>-5,7%</b>  |   |   |   |   |   |   |  |
| SEINE ET MARNE                | 478,9                            | 467,0                           | - 11,9  | -2,5%   | -14,6   | 2,66  |   |   |   |   |  |
| YVELINES                      | 540,6                            | 524,0                           | - 16,6  | -3,1%   | -16,4   | 0,19  |   |   |   |   |  |
| ESSONNE                       | 466,9                            | 450,0                           | - 16,9  | -3,6%   | -14,2   | 2,70  |   |   |   |   |  |
| HAUTS SEINE                   | 627,5                            | 609,0                           | - 18,5  | -2,9%   | -19,1   | 0,56  |   |   |   |   |  |
| SEINE SAINT DENIS             | 694,8                            | 684,0                           | - 10,8  | -1,6%   | -21,1   | 10,28   |   |   |   |   |  |
| VAL MARNE                     | 527,9                            | 509,0                           | - 18,9  | -3,6%   | -16,0   | 2,84  |   |   |   |   |  |
| VAL D'OISE                    | 487,8                            | 474,0                           | - 13,8  | -2,8%   | -14,8   | 1,02  |   |   |   |   |  |
| PARIS                         | 480,4                            | 457,0                           | - 23,4  | -4,9%   | -14,6   | 8,79  |   |   |   |   |  |
| PRIF                          |                                  |                                 | -   |   |   |   |   |   |   |   |  |
| Total paris + PRIF            |                                  |                                 | -   |   |   |   |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région  |                                  | 28,5                            |   |   |   |   |   |   |   |   |  |
| <b>Île-de-France</b>          | <b>4 304,8</b>                   | <b>4 202,5</b>                  | <b>- 102,3</b>                                  | <b>-2,4%</b>  | <b>-130,8</b>   |   | <b>14,52</b>  | <b>14,19%</b>   | <b>14,52</b>  | <b>14,19%</b>   | <b>0,35%</b>   |
| <b>Île-de-France sans UOM</b> | <b>4 304,8</b>                   | <b>4 174,0</b>                  | <b>- 130,8</b>                                  | <b>-3,0%</b>  |   |   |   |   |   |   |  |

| Préfecture                   | Plafond notifié en décembre 2009 | Plafond notifié en janvier 2010 | baisse du plafond d'emploi notifié en 2010/2009 | Taux d'évolution du plafond d'emploi entre 2009 et 2010 | Hypothèse d'application du taux pivot régional de baisse (hors UOM) 2009/2010 | Effectifs redéployés par rapport au taux pivot régional de baisse des effectifs pour 2010 | Nombre d'emplois redéployés entre UOD entre décembre 2009 et 2010 | Taux d'emploi redéployés entre UOD rapportés à la baisse du plafond d'emploi (en valeur absolue) entre 2009 et 2010 | Nombre d'emplois redéployés entre UOD et l'UOM entre 2009 et 2010 | Taux d'emplois redéployés entre UOD et UOM rapportés à la baisse du plafond d'emploi entre 2009 et 2010 | Taux d'emplois redéployés 2009/2010 entre UOD + UOM rapportés au plafond d'emploi 2010 |
|------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|--|
| AUDE                         | 190,8                            | -                               | 190,8   |   |   |   |   |   |   |   |  |
| GARD                         | 272,7                            | -                               | 272,7   |   |   |   |   |   |   |   |  |
| HERAULT                      | 419,8                            | -                               | 419,8   |   |   |   |   |   |   |   |  |
| LOZERE                       | 118,8                            | -                               | 118,8   |   |   |   |   |   |   |   |  |
| PYRENEES ORIENTALES          | 214,8                            | -                               | 214,8   |   |   |   |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région |                                  |                                 | -   |   |   |   |   |   |   |   |  |
| <b>Languedoc-Roussillon</b>  | <b>1 216,9</b>                   |                                 | <b>- 1 216,9</b>                                |   |   |   |   |   |   |   |  |
| CORREZE                      | 163,3                            | 157,2                           | - 6,2   | -3,8%   | -5,1  | - 1,05  |   |   |   |   |  |
| CREUSE                       | 120,8                            | 114,8                           | - 6,1   | -5,0%   | -3,8  | - 2,28  |   |   |   |   |  |
| HAUTE VIENNE                 | 227,9                            | 224,1                           | - 3,8   | -1,7%   | -7,1  | 3,32  |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région | 1,0                              | 1,0                             | -   | 0,0%  | 0,0   |   |   |   |   |   |  |
| <b>Limousin</b>              | <b>513,0</b>                     | <b>497,0</b>                    | <b>- 16,0</b>                                   | <b>-3,1%</b>  | <b>-16,0</b>  |   | <b>3,32</b>   | <b>20,76%</b>   | <b>3,32</b>   | <b>20,76%</b>   | <b>0,67%</b>   |
| Limousin hors UOM            | 512,0                            | 496,0                           | - 16,0  | -3,1%   |   |   |   |   |   |   |  |
| MEURTHE ET MOSELLE           | 301,0                            | 287,0                           | - 14,0  | -4,7%   | -9,7  | - 4,29  |   |   |   |   |  |
| MEUSE                        | 158,0                            | 152,0                           | - 6,0   | -3,8%   | -5,1  | - 0,90  |   |   |   |   |  |
| MOSELLE                      | 493,0                            | 481,0                           | - 12,0  | -2,4%   | -15,9   | 3,90  |   |   |   |   |  |
| VOSGES                       | 195,0                            | 190,0                           | - 5,0   | -2,6%   | -6,3  | 1,29  |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région |                                  |                                 | -   |   |   |   |   |   |   |   |  |
| <b>Lorraine</b>              | <b>1 147,0</b>                   | <b>1 110,0</b>                  | <b>- 37,0</b>                                   | <b>-3,2%</b>  | <b>-37,0</b>  |   | <b>5,19</b>   | <b>14,04%</b>   | <b>5,19</b>   | <b>14,04%</b>   | <b>0,47%</b>   |
| ARIEGE                       | 134,8                            | 129,5                           | - 5,3   | -3,9%   | -4,2  | - 1,14  |   |   |   |   |  |
| AVEYRON                      | 157,5                            | 149,6                           | - 7,9   | -5,0%   | -4,9  | - 3,00  |   |   |   |   |  |
| HAUTE GARONNE                | 499,3                            | 490,2                           | - 9,1   | -1,8%   | -15,4   | 6,25  |   |   |   |   |  |
| GERS                         | 145,8                            | 139,5                           | - 6,3   | -4,3%   | -4,5  | - 1,80  |   |   |   |   |  |
| LOT                          | 141,8                            | 139,4                           | - 2,4   | -1,7%   | -4,4  | 2,00  |   |   |   |   |  |
| HAUTES PYRENEES              | 162,5                            | 158,3                           | - 4,2   | -2,6%   | -5,0  | 0,80  |   |   |   |   |  |
| TARN                         | 177,6                            | 172,0                           | - 5,6   | -3,1%   | -5,5  | - 0,10  |   |   |   |   |  |
| TARN ET GARONNE              | 148,0                            | 140,4                           | - 7,6   | -5,1%   | -4,6  | - 3,00  |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région |                                  |                                 | -   |   |   |   |   |   |   |   |  |
| <b>Midi-Pyrénées</b>         | <b>1 567,3</b>                   | <b>1 519,0</b>                  | <b>- 48,3</b>                                   | <b>-3,1%</b>  | <b>-48,3</b>  |   | <b>9,05</b>   | <b>18,73%</b>   | <b>9,05</b>   | <b>18,73%</b>   | <b>0,60%</b>   |
| NORD                         | 852,3                            | 828,0                           | - 24,3  | -2,9%   | -24,7   | 0,38  |   |   |   |   |  |
| PAS DE CALAIS                | 470,0                            | 456,0                           | - 14,0  | -3,0%   | -13,6   | 0,38  |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région |                                  |                                 | -   |   |   |   |   |   |   |   |  |
| <b>Nord-pas-de-Calais</b>    | <b>1 322,3</b>                   | <b>1 284,0</b>                  | <b>- 38,3</b>                                   | <b>-2,9%</b>  | <b>-38,3</b>  |   | <b>0,38</b>   | <b>0,98%</b>  | <b>0,38</b>   | <b>0,98%</b>  | <b>0,03%</b>   |
| AISNE                        | 248,0                            | 243,0                           | - 5,0   | -2,0%   | -7,4  | 2,45  |   |   |   |   |  |
| OISE                         | 332,0                            | 320,0                           | - 12,0  | -3,6%   | -10,0   | - 2,03  |   |   |   |   |  |
| SOMME                        | 286,0                            | 277,0                           | - 9,0   | -3,1%   | -8,6  | - 0,41  |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région |                                  |                                 | -   |   |   |   |   |   |   |   |  |
| <b>Picardie</b>              | <b>866,0</b>                     | <b>840,0</b>                    | <b>- 26,0</b>                                   | <b>-3,0%</b>  | <b>-26,0</b>  |   | <b>2,45</b>   | <b>9,41%</b>  | <b>2,45</b>   | <b>9,41%</b>  | <b>0,29%</b>   |

| Préfecture                      | Plafond notifié en décembre 2009 | Plafond notifié en janvier 2010 | baisse du plafond d'emploi notifié en 2010/2009 | Taux d'évolution du plafond d'emploi entre 2009 et 2010 | Hypothèse d'application du taux pivot régional de baisse (hors UOM) 2009/2010 | Effectifs redéployés par rapport au taux pivot régional de baisse des effectifs pour 2010 | Nombre d'emplois redéployés entre UOD entre décembre 2009 et 2010 | Taux d'emploi redéployés entre UOD rapportés à la baisse du plafond d'emploi (en valeur absolue) entre 2009 et 2010 | Nombre d'emplois redéployés entre UOD et l'UOM entre 2009 et 2010 | Taux d'emplois redéployés entre UOD et UOM rapportés à la baisse du plafond d'emploi entre 2009 et 2010 | Taux d'emplois redéployés 2009/2010 entre UOD + UOM rapportés au plafond d'emploi 2010 |
|---------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|--|
| CHARENTE                        | 181,1                            | 172,0                           | - 9,1   | -5,0%   | -3,8  | - 5,28  |   |   |   |   |  |
| CHARENTE MARITIME               | 251,9                            | 245,3                           | - 6,6   | -2,6%   | -5,3  | - 1,29  |   |   |   |   |  |
| DEUX SEVRES                     | 180,0                            | 171,9                           | - 8,1   | -4,5%   | -3,8  | - 4,34  |   |   |   |   |  |
| VIENNE                          | 236,9                            | 242,9                           | 5,9   | 2,5%  | -5,0  | 10,91   |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région    | 8,2                              | 1,0                             | - 7,2   | -87,8%  |   |   |   |   |   |   |  |
| <b>Poitou-Charente</b>          | <b>858,0</b>                     | <b>833,0</b>                    | <b>- 25,0</b>                                   | <b>-2,9%</b>  | <b>-17,8</b>  |   | <b>3,71</b>   | <b>14,85%</b>   | <b>10,91</b>  | <b>43,65%</b>   | <b>1,31%</b>   |
| <b>Poitou-Charente hors UOM</b> | <b>849,8</b>                     | <b>832,0</b>                    | <b>- 17,8</b>                                   | <b>-2,1%</b>  |   |   |   |   |   |   |  |
| ALPES HAUTE PROVENCE            | 142,0                            | 134,0                           | - 8,0   | -5,6%   | -4,4  | - 3,59  |   |   |   |   |  |
| HAUTES ALPES                    | 128,0                            | 120,5                           | - 7,5   | -5,9%   | -4,0  | - 3,53  |   |   |   |   |  |
| ALPES MARITIMES                 | 441,0                            | 425,0                           | - 16,0  | -3,6%   | -13,7   | - 2,32  |   |   |   |   |  |
| BOUCHES RHONE                   | 773,0                            | 756,0                           | - 17,0  | -2,2%   | -24,0   | 6,98  |   |   |   |   |  |
| VAR                             | 348,0                            | 335,0                           | - 13,0  | -3,7%   | -10,8   | - 2,20  |   |   |   |   |  |
| VAUCLUSE                        | 247,0                            | 244,0                           | - 3,0   | -1,2%   | -7,7  | 4,66  |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région    | 17,0                             | 17,5                            | 0,5   | 2,9%  |   |   |   |   |   |   |  |
| <b>PACA</b>                     | <b>2 096,0</b>                   | <b>2 032,0</b>                  | <b>- 64,0</b>                                   | <b>-3,1%</b>  | <b>-64,5</b>  |   | <b>6,98</b>   | <b>10,91%</b>   | <b>7,48</b>   | <b>11,69%</b>   | <b>0,37%</b>   |
| <b>PACA hors UOM</b>            | <b>2 079,0</b>                   | <b>2 014,5</b>                  | <b>- 64,5</b>                                   | <b>-3,1%</b>  |   |   |   |   |   |   |  |
| AIN                             | 237,5                            | 227,7                           | - 9,8   | -4,1%   | -7,5  | - 2,30  |   |   |   |   |  |
| ARDECHE                         | 170,0                            | 163,3                           | - 6,7   | -4,0%   | -5,4  | - 1,33  |   |   |   |   |  |
| DROME                           | 213,1                            | 204,9                           | - 8,2   | -3,9%   | -6,8  | - 1,46  |   |   |   |   |  |
| ISERE                           | 387,7                            | 375,4                           | - 12,2  | -3,2%   | -12,3   | 0,08  |   |   |   |   |  |
| LOIRE                           | 274,0                            | 260,0                           | - 14,0  | -5,1%   | -8,7  | - 5,28  |   |   |   |   |  |
| RHONE                           | 649,7                            | 642,9                           | - 6,8   | -1,0%   | -20,6   | 13,83   |   |   |   |   |  |
| SAVOIE                          | 196,5                            | 189,3                           | - 7,2   | -3,6%   | -6,2  | - 0,92  |   |   |   |   |  |
| HAUTE SAVOIE                    | 271,7                            | 260,5                           | - 11,2  | -4,1%   | -8,6  | - 2,62  |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région    |                                  |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |  |
| <b>Rhône-Alpes</b>              | <b>2 400,2</b>                   | <b>2 324,0</b>                  | <b>- 76,2</b>                                   | <b>-3,2%</b>  | <b>-76,2</b>  |   | <b>13,91</b>  | <b>18,26%</b>   | <b>13,91</b>  | <b>18,26%</b>   | <b>0,60%</b>   |
| EURE                            | 227,0                            | 215,0                           | - 12,0  | -5,3%   | -6,4  | - 5,64  |   |   |   |   |  |
| SEINE MARITIME                  | 487,0                            | 479,0                           | - 8,0   | -1,6%   | -13,6   | 5,64  |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région    |                                  |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |  |
| <b>Haute-Normandie</b>          | <b>714,0</b>                     | <b>694,0</b>                    | <b>- 20,0</b>                                   | <b>-2,8%</b>  | <b>-20,0</b>  |   | <b>5,64</b>   | <b>28,21%</b>   | <b>5,64</b>   | <b>28,21%</b>   | <b>0,81%</b>   |
| LOIRE ATLANTIQUE                | 451,7                            | 448,1                           | - 3,6   | -0,8%   | -11,9   | 8,32  |   |   |   |   |  |
| MAINE ET LOIRE                  | 271,5                            | 264,9                           | - 6,6   | -2,4%   | -7,2  | 0,55  |   |   |   |   |  |
| MAYENNE                         | 170,9                            | 166,0                           | - 4,9   | -2,8%   | -4,5  | - 0,36  |   |   |   |   |  |
| SARTHE                          | 217,9                            | 205,4                           | - 12,5  | -5,7%   | -5,7  | - 6,78  |   |   |   |   |  |
| VENDEE                          | 216,1                            | 208,6                           | - 7,4   | -3,4%   | -5,7  | - 1,75  |   |   |   |   |  |
| Crédits délégués à la région    |                                  |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |  |
| <b>Pays-de-la-Loire</b>         | <b>1 328,0</b>                   | <b>1 293,0</b>                  | <b>- 35,0</b>                                   | <b>-2,6%</b>  | <b>-35,0</b>  |   | <b>8,88</b>   | <b>25,37%</b>   | <b>8,88</b>   | <b>25,37%</b>   | <b>0,69%</b>   |

| Préfecture   | Plafond notifié en décembre 2009 | Plafond notifié en janvier 2010 | baisse du plafond d'emploi notifié en 2010/2009 | Taux d'évolution du plafond d'emploi entre 2009 et 2010 | Hypothèse d'application du taux pivot régional de baisse (hors UOM) 2009/2010 | Effectifs redéployés par rapport au taux pivot régional de baisse des effectifs pour 2010 | Nombre d'emplois redéployés entre UOD entre décembre 2009 et 2010 | Taux d'emploi redéployés entre UOD rapportés à la baisse du plafond d'emploi (en valeur absolue) entre 2009 et 2010 | Nombre d'emplois redéployés entre UOD et l'UOM entre 2009 et 2010 | Taux d'emplois redéployés entre UOD et UOM rapportés à la baisse du plafond d'emploi entre 2009 et 2010 | Taux d'emplois redéployés 2009/2010 entre UOD + UOM rapportés au plafond d'emploi 2010 |
|--|----------------------------------|---------------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|--|
| Données nationales hors IDF et Languedoc-Roussillon                        | 21 624,1                         | 20 979,0                        | - 645,1   | -3,0%   | -664,9  |   | 87,85   | 13,62%  | 122,05  | 18,92%  | 0,58%  |
| Données préfectures chef-lieu de région (hors IDF et Languedoc-Roussillon) | 8 160,3                          | 7 983,1                         | - 177,3   | -2,2%   | -250,8  | 73,56   |   |   |   |   |  |

Afin de dresser un **bilan des mutualisations réalisées entre préfectures dans le cadre de la régionalisation des BOP**, la mission a effectué une **enquête auprès des préfectures de région en janvier 2010**.

Le **questionnaire** reproduit à la page suivante **a été adressé le 12 janvier aux RBOP délégués, secrétaires généraux des préfectures chefs-lieux de région ou secrétaires généraux aux affaires régionales**.

Ce questionnaire avait pour objectif de **collecter des données qui n'étaient pas disponibles en administration centrale** afin de dresser un bilan :

- des mutualisations mises en œuvre entre préfectures d'une même région depuis la régionalisation du BOP ;
- des économies (en ETP et en crédits de titre 3) réalisées dans ce cadre ;
- des projets de mutualisation envisagés dans les prochaines années par les équipes en charge de la gestion des BOP ;
- des freins pouvant peser sur la mise en œuvre des mutualisations, des gains à en attendre et des conditions nécessaires à la concrétisation de tels projets.

**Le second volet de cette enquête était consacré aux EMIR**. Il visait à compiler, pour les exercices 2008 et 2009 :

- les dotations prélevées sur les budgets des préfectures de la région au profit de l'EMIR ;
- pour chaque UO (préfectures ou UO mutualisée), le montant des travaux programmés et des travaux réalisés.

Cette enquête devait également permettre de **recueillir les appréciations** portées par les RBOP délégués et leurs équipes sur **l'intérêt de l'EMIR, les difficultés rencontrées dans sa gestion et les facteurs favorisant son bon fonctionnement**.





## INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

### QUESTIONNAIRE RELATIF

#### AUX MUTUALISATIONS ENTRE PREFECTURES

*Dans le cadre de la mission d'évaluation de la régionalisation des BOP du programme « Administration territoriale », l'IGA souhaite dresser un état des lieux des **mutualisations de fonctions support et de missions** qui ont été mises en œuvre **entre préfectures** de votre région depuis la régionalisation du BOP.*

*Nous vous remercions de bien vouloir compléter ce questionnaire et de le retourner par courriel **avant le 20 janvier 2010** à l'adresse suivante : [chrystelle.naudan-carastro@interieur.gouv.fr](mailto:chrystelle.naudan-carastro@interieur.gouv.fr)*

**1) REALISATIONS : Quelles mutualisations de fonctions support et de missions ont été mises en œuvre entre préfectures de votre région depuis la régionalisation du BOP?**

| Fonctions support ou missions mutualisées | Préfectures participant à la mutualisation | Mois/année de lancement de la mutualisation | Apports qualitatifs de cette mutualisation | Economies réalisées en 2009 sur le titre 3 (en euros) | Economies en ETP réalisées en 2009 |
|---|--|---|--|---|------------------------------------|
|   |  |   |  |   |                                    |
|   |  |   |  |   |                                    |
|   |  |   |  |   |                                    |

**2) PROJETS : Envisagez-vous de réaliser des mutualisations entre préfectures en 2010 ?**

| Fonctions ou missions mutualisées | Préfectures participant à la mutualisation | Apports qualitatifs attendus | Economies sur le titre 3 attendues en 2010 (en euros) | Economies en ETP attendues en 2010 |
|-----------------------------------|--|------------------------------|---|------------------------------------|
|                                   |  |                              |   |                                    |
|                                   |  |                              |   |                                    |
|                                   |  |                              |   |                                    |

**3) Quels sont, selon vous, les principaux freins à la mise en œuvre de mutualisations entre préfectures ?**

- 
- 
-

4) Quels sont, selon vous, les principaux gains à attendre de ces mutualisations ?

- 
- 
- 

5) Quels sont, selon vous, les conditions nécessaires à la concrétisation de mutualisations entre préfectures ?

- 
- 
- 

6) EMIR – données chiffrées (un document excel reprenant ce tableau est joint à ce message)

| EMIR                      |                   |                    |                  |                   |                    |                  |
|---------------------------|-------------------|--------------------|------------------|-------------------|--------------------|------------------|
| départements de la région | 2008              |                    |                  | 2009              |                    |                  |
|                           | Dotation à l'EMIR | travaux programmés | travaux réalisés | Dotation à l'EMIR | travaux programmés | travaux réalisés |
| x                         |                   |                    |                  |                   |                    |                  |
| x                         |                   |                    |                  |                   |                    |                  |
| x                         |                   |                    |                  |                   |                    |                  |
| x                         |                   |                    |                  |                   |                    |                  |
| x                         |                   |                    |                  |                   |                    |                  |
| x                         |                   |                    |                  |                   |                    |                  |
| UO mutualisée             |                   |                    |                  |                   |                    |                  |
| PNE                       |                   |                    |                  |                   |                    |                  |
| TOTAL                     | 0                 | 0                  | 0                | 0                 | 0                  | 0                |

7) Quels sont, selon vous, les intérêts principaux de cette enveloppe régionalisée ?

- 
- 
- 

8) Quelles difficultés rencontrez-vous dans la gestion de l'EMIR ?

- 
- 
- 

9) Quels sont les facteurs qui favorisent un bon fonctionnement de l'EMIR ?

- 
- 
-

La mission a reçu **21 réponses au questionnaire qu'elle a diffusé aux secrétaires généraux de préfectures chefs lieux de région et aux secrétaires généraux aux affaires régionales gestionnaires de BOP du programme « administration territoriale »** (cf. annexe précédente). Ce **taux de réponse élevé (95,5% des régions interrogées)** permet de dresser un état des lieux des pratiques et des appréciations portées par les RBOP délégués et leurs équipes sur les mutualisations ainsi que sur l'EMIR.

### 1) Mutualisations réalisées entre préfectures depuis la régionalisation des BOP du programme administration territoriale

Cette enquête montre que dans 20 régions (soit 95,2% de l'échantillon) au moins une mutualisation a été mise en œuvre entre préfectures depuis la régionalisation du BOP. **Seule la région Languedoc-Roussillon n'en a pas réalisé. En moyenne, les régions ont concrétisé 2,8 projets.**

Les réalisations sont parfois modestes (seuls les standards sont mutualisés dans plusieurs régions : Corse, Champagne-Ardenne, Auvergne). Toutefois, deux régions ont mis en œuvre cinq mutualisations ou plus (Midi-Pyrénées et Picardie).

Une analyse de la taille moyenne des régions classées en fonction du nombre de mutualisations qu'elles ont effectuées montre qu'il n'existe **pas de corrélation entre le nombre de départements par région et leur capacité à mutualiser.**

| Nombre de mutualisations réalisées par région          | 0    | 1     | 2     | 3     | 4     | 5 et plus |
|--|------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| Nombre de régions                                      | 1    | 4     | 4     | 5     | 5     | 2         |
| soit en % des régions                                  | 4,8% | 19,0% | 19,0% | 23,8% | 23,8% | 9,5%      |
| taille moyenne des régions (en nombre de départements) | 5    | 4,5   | 4,5   | 3,2   | 4,6   | 5,5       |

L'enquête met également en évidence le fait que les **mutualisations s'étendent le plus souvent à l'ensemble des départements de la région** (dans 70% des cas), seuls 10,5% des projets rassemblent moins de la moitié des départements d'une région. En moyenne, ils concernent 3,3 départements.

Sur les 57 mutualisations communiquées, 33 ont été réalisées dans le courant de l'année 2009 (soit 57,9%). Si l'on ramène la date de mise en œuvre des mutualisations au temps écoulé depuis la régionalisation du BOP, on peut observer une **légère accélération du nombre de mutualisations réalisées au cours de la deuxième année** (avec augmentation de 24% du nombre de réalisations).

| Date de réalisation                | 1ère année | 2ème année | 3ème année | TOTAL  |
|------------------------------------|------------|------------|------------|--------|
| Nombre de mutualisations réalisées | 25         | 31         | 1          | 57     |
| soit %                             | 43,9%      | 54,4%      | 1,8%       | 100,0% |

Malgré la diversité apparente des projets, **les mutualisations sont concentrées sur des secteurs relativement peu nombreux** et n'ont pas investi des domaines centraux de l'activité des préfectures. **86% des mutualisations concernent des fonctions support :**

- **plus du tiers portent sur les standards** (35,1% du total des réalisations) ;
- **le secteur de la gestion des ressources humaines** constitue le deuxième champ de mutualisations, avec **31,6%** des mises en œuvre. Au sein de la GRH, la formation occupe le premier plan (10 projets), la pré-liquidation de la paye et la gestion des dossiers de retraite font l'objet de quelques mutualisations (dans 4 régions et 3 régions, respectivement), mettant en évidence une intégration encore faible de la fonction ressources humaines dans le cadre de la régionalisation des BOP avant l'entrée en vigueur de la circulaire du 14 décembre 2009 ;
- **les achats** constituent le troisième pôle parmi les fonctions support (avec des mutualisations dans 6 régions, soit **10,5% des réalisations**).

**Les mutualisations restent encore peu développées dans le secteur des missions des préfectures. Seuls 8 projets ont été mis en œuvre.** Ils concernent dans une large majorité des cas la gestion des demandes d'asile qui est régionalisée (comme la gestion des places en CADA) et propose un guichet unique aux usagers (12,3% du total des mutualisations).

|                          | Nombre de réalisations | soit %        |
|--------------------------|------------------------|---------------|
| <b>FONCTIONS SUPPORT</b> | <b>49</b>              | <b>86,0%</b>  |
| standards                | 20                     | 35,1%         |
| GRH                      | 18                     | 31,6%         |
| <i>dont formation</i>    | 10                     | 17,5%         |
| <i>dont paye</i>         | 4                      | 7,0%          |
| <i>dont retraite</i>     | 3                      | 5,3%          |
| achats                   | 6                      | 10,5%         |
| contentieux              | 2                      | 3,5%          |
| autres                   | 3                      | 5,3%          |
| <b>MISSIONS</b>          | <b>8</b>               | <b>14,0%</b>  |
| demandes d'asile         | 7                      | 12,3%         |
| autres                   | 1                      | 1,8%          |
| <b>TOTAL</b>             | <b>57</b>              | <b>100,0%</b> |

## 2) Appréciation des RBOP délégués et de leurs équipes sur l'intérêt des mutualisations et les freins pesant sur leur mise en œuvre

A la question relative à l'intérêt des mutualisations, les préfectures de région répondent en soulignant en premier lieu les économies en ETP et/ou en crédits de fonctionnement ainsi qu'une

**amélioration de l'efficacité des services (66,7% des réponses).** Ce jugement, qui n'est pas conforté par les estimations de gains communiquées, comme on le verra ci-dessous, traduit l'idée positive qui reste associée aux mutualisations mais aussi les attentes qu'elles suscitent. Le deuxième intérêt des mutualisations le plus fréquemment cité est le gain en expertise et la professionnalisation des agents (22,2% des réponses).

|  | <b>%</b>       | <b>Nombre de réponses</b> |
|--|----------------|---------------------------|
| économies en ETP et en coûts de fonctionnement (hors T2) | 66,67%         | 36                        |
| gain en expertise professionnalisation                   | 22,22%         | 12                        |
| maintien ou amélioration de la qualité de service        | 3,70%          | 2                         |
| Autres   | 7,41%          | 4                         |
| <b>TOTAL</b>   | <b>100,00%</b> | <b>54</b>                 |

L'enquête conduite auprès des préfectures de région souligne les **nombreuses difficultés qui entravent la mise en œuvre des mutualisations**. Les préfectures en identifient trois en moyenne. Les trois problématiques les plus fréquemment citées représentent plus de 70% des réponses :

- en premier lieu, la **thématique de la distance regroupe 36,5% des réponses**. Elle allie l'éloignement géographique entre départements (15,9% des réponses) à l'absence de mobilité des agents (11,1%) et aux disparités entre départements (9,5%) ;
- en second lieu (avec 17,5% des réponses), figure la **difficulté à articuler les mutualisations régionales entre préfectures avec les mutualisations interministérielles (qu'elles soient régionales ou départementales)**. Dans plus du tiers des cas (soit 6,3% des réponses), cette difficulté d'articulation peut prendre la forme d'une volonté de faire prévaloir les mutualisations interministérielles au niveau des départements sur les mutualisations entre préfectures au niveau des régions ;
- le troisième frein mis en avant souligne **l'inquiétude des préfectures de département face à l'affirmation de la préfecture de région** (14,3% des réponses, un taux qui peut être porté à 17,5% lorsque l'on y ajoute la mention de la désorientation des personnels face aux multiples réformes en cours qui, pour partie, traduit les craintes des personnels des préfectures qui ne sont pas chef lieu de région) ;
- la **lourdeur des projets et l'investissement en temps nécessaire pour leur concrétisation** sont soulignés par 9,5% des réponses. Avec la mention des obstacles techniques, des difficultés à dématérialiser les procédures et de la lourdeur de la gestion financière, la problématique de la mise en œuvre des mutualisations représente 15,9% des réponses.

En revanche, **la faiblesse des gains potentiels des mutualisations n'est citée que par trois régions** (soit 4,8% des réponses), alors que, comme le montre le paragraphe ci-dessous, les estimations d'économies communiquées par les régions sont de faible ampleur. Ce résultat souligne encore une fois le caractère restreint de l'évaluation des coûts et des gains générés par les projets. Ce qui donne également à penser que, contrairement aux objectifs qu'elles visent, **les mutualisations ne sont pas mises à profit pour optimiser les procédures**.

|  | %            | Nombre de réponses |
|--|--------------|--------------------|
| <b>éloignement et disparités entre départements</b>  | <b>36,5%</b> | <b>23</b>          |
| <b>articulation avec les mutualisations interministérielles</b>                              | <b>17,5%</b> | <b>11</b>          |
| <b>inquiétudes face à l'affirmation de la préfecture de région</b>                           | <b>17,5%</b> | <b>11</b>          |
| <b>lourdeur de la mise en œuvre des projets</b>  | <b>15,9%</b> | <b>10</b>          |
| perte de qualité du service  | 4,8%         | 3                  |
| faiblesse du gain potentiel  | 4,8%         | 3                  |
| taille réduite de certaines préfectures ne permettant pas de leur confier des mutualisations | 1,6%         | 1                  |
| articulation avec les marchés nationaux  | 1,6%         | 1                  |
| Total  | 100,00%      | 63                 |

### 3) Estimation des gestionnaires des BOP régionaux sur les gains résultant des mutualisations réalisées

Cette enquête montre que **les gains tirés de ces mutualisations restent très limités et que leur évaluation par les préfectures est difficilement mise en œuvre.**

Selon les préfectures interrogées, **21% des mutualisations** réalisées ne procurent aucun gain financier et **offrent uniquement des gains qualitatifs** (professionnalisation, meilleure maîtrise des processus...).

**Seules 24,6%** des réalisations communiquées **engendrent des économies de crédits hors T2**. Parmi ces dernières, seules 50% ont fait l'objet d'une estimation. **Le gain moyen par projet déclaré est de 16 771 euros** (pour les projets pour lesquels une estimation a été réalisée).

Les réponses apportées au questionnaire font état de gains plus fréquents en matière d'ETP. En effet, **72% des réalisations engendrent des économies d'ETP** (soit 41 projets). Sur ce nombre, 22% des économies déclarées ne sont pas évaluées. **Au total, les mutualisations permettent de réaliser une économie de 65 ETP, soit en moyenne 2,03 par mutualisation** (pour les projets pour lesquels l'économie a fait l'objet d'une estimation).

| % des mutualisations | Estimation des gestionnaires   |
|----------------------|--|
| <b>21%</b>           | <b>aucun gain quantitatif n'est réalisé</b>  |
| <b>72%</b>           | <b>des économies d'ETP sont réalisées</b>  |
| dont 22%             | ne font pas l'objet d'une estimation de gain   |
|                      | <b>gain moyen : 2,03 ETP par mutualisation pour les réalisations dont les gains ont été estimés soit 65 ETP au niveau national</b> |
| <b>24,6%</b>         | <b>des économies sont réalisées en coût de fonctionnement (hors titre 2)</b>   |
| dont 50%             | ne font pas l'objet d'une estimation de gain   |
|                      | <b>gain moyen : 16.771 euros par mutualisation pour les réalisations dont les gains ont été estimés</b>                            |

#### 4) Projets de mutualisations envisagés et facteurs favorisant leur mise en œuvre

La concentration des mutualisations sur les fonctions support, qui est manifeste lorsque l'on analyse les réponses relatives aux mutualisations réalisées, est plus marquée encore pour les projets de mutualisations déclarés par les préfetures de région. Près de 98% des projets concernent des fonctions support. Seule une région présente un projet portant sur ses missions, en le plaçant dans un domaine qui n'est pas central dans l'activité des préfetures (tutelle des chambres consulaires, une mutualisation qui est envisagée en Bretagne).

|                                  | Nombre de projets | soit %        |
|----------------------------------|-------------------|---------------|
| <b>FONCTIONS SUPPORT</b>         | <b>43</b>         | <b>97,7%</b>  |
| Standards                        | 10                | 22,7%         |
| GRH                              | 15                | 34,1%         |
| <i>dont formation</i>            | 3                 | 6,82%         |
| <i>dont paye</i>                 | 0                 | 0%            |
| <i>dont retraite</i>             | 15                | 11,4%         |
| Achats                           | 9                 | 20,4%         |
| CHORUS                           | 4                 | 9,1%          |
| Autres                           | 5                 | 11,36%        |
| <b>MISSIONS</b>                  | <b>1</b>          | <b>2,3%</b>   |
| Tutelle des chambres consulaires | 1                 | 2,3%          |
| <b>TOTAL</b>                     | <b>44</b>         | <b>100,0%</b> |

L'enquête montre également que les projets présentés sont plus intégrateurs que les réalisations. En effet, 84% des projets ont vocation à regrouper tous les départements de la région alors que 70% des réalisations parviennent à les associer tous. 9,1% des projets ont vocation à s'étendre moins de la moitié des départements de la région (contre 10,5% pour les réalisations communiquées)

Interrogés sur les facteurs pouvant faciliter la mise en œuvre des mutualisations, les gestionnaires de BOP en citent 2 à 3 en moyenne. Les cinq premières thématiques regroupent plus de 60% des réponses :

- les deux premiers facteurs représentent chacun 17,5% des réponses : le **renforcement du pilotage régional** doit être concilié avec **la communication, la concertation et la création d'une logique de coopération entre départements** ;
- le troisième facteur de succès le plus fréquemment cité est le **partage entre préfetures des gains réalisés dans le cadre des mutualisations** (14% des réponses) ;
- l'évaluation préalable des gains pouvant être réalisés dans le cadre des mutualisations représente 10,5% des réponses ;
- les gestionnaires citent également **une série de conditions de mise en œuvre qui représentent 12,3% des réponses (mise à disposition de moyens et d'effectifs suffisants et adaptés, régionalisation de CHORUS, redéfinition des procédures, dématérialisation, adaptation des outils budgétaires et juridiques).**

|  | %              | Nombre de réponses |
|--|----------------|--------------------|
| <b>renforcement du pilotage régional</b>   | 17,5%          | 10                 |
| <b>communication, concertation, création d'une logique de coopération</b> , échanges de bonnes pratiques entre gestionnaires, association des sous-préfets   | 17,5%          | 10                 |
| <b>partage des gains entre les préfetures</b>  | 14,0%          | 8                  |
| <b>conditions de mise en œuvre</b> : mise à disposition d'effectifs et de moyens adaptés et suffisants, régionalisation de CHORUS, redéfinition des procédures, dématérialisation, adaptation des outils budgétaires et juridiques | 12,3%          | 7                  |
| <b>évaluation des gains</b> : analyse préalable des coûts et gains, implication des contrôleurs de gestion, évaluation de l'impact   | 10,5%          | 6                  |
| <b>orientations nationales</b> : clarification des objectifs (interférence avec les mutualisation interministérielles) et de l'ensemble des réformes   | 7,0%           | 4                  |
| accompagnement des agents  | 5,3%           | 3                  |
| possibilité de gains en ETP, création de synergies entre préfetures  | 5,3%           | 3                  |
| maintien ou amélioration du service rendu  | 3,5%           | 2                  |
| proximité géographique, taille critique de la région   | 3,5%           | 2                  |
| adaptation des dispositifs RH  | 1,8%           | 1                  |
| autres   | 1,8%           | 1                  |
| <b>Total</b>   | <b>100,00%</b> | <b>57</b>          |

#### 5) Répartition des dépenses des EMIR entre UO, appréciation des gestionnaires régionaux sur ce dispositif et difficultés de gestion

Cette enquête souligne que **l'EMIR est un instrument apprécié en raison de l'abondement du PNE qui permet de financer des travaux qui, sans pouvoir bénéficier directement du PNE, étaient trop coûteux pour le budget d'une seule préfecture** (37,7% des avis favorables émis sur l'EMIR).

Les gestionnaires soulignent également **l'intérêt de disposer d'une programmation pluriannuelle des travaux qui offre une vision globale** (18,9% des réponses, un taux qui peut être porté à 22,7% lorsque l'on inclut dans cette thématique l'amélioration de la connaissance du patrimoine régional).

Sont également mis en avant la **qualité des opérations financées** à travers la sélection opérée au niveau régional (13,2%) et **l'adaptation de l'outil EMIR** (simplicité, souplesse, réactivité, 11,3%).



|   | %           | Nombre de réponses |
|---|-------------|--------------------|
| participation du PNE, financement pérenne de travaux que les préfetures ne peuvent pas assumer sur leur budget propre | 37,7%       | 20                 |
| programmation pluriannuelle, vision globale   | 18,9%       | 10                 |
| qualité des opérations financées (rationalisation des coûts, économies induites, Etat exemplaire)                     | 13,2%       | 7                  |
| adaptation de l'outil (simplicité, programmation souple, engagement rapide des crédits, réallocations en cas d'aléas) | 11,3%       | 6                  |
| outil d'intégration des UO et des sous-préfetures<br>création d'une logique de solidarité régionale                   | 9,4%        | 5                  |
| retours aux départements<br>souci de ne pas privilégier le département chef-lieu                                      | 3,8%        | 2                  |
| meilleure connaissance du patrimoine au niveau régional   | 3,8%        | 2                  |
| réduction du nombre d'opérations phasées sur plusieurs exercices  | 1,9%        | 1                  |
| <b>Total</b>  | <b>100%</b> | <b>53</b>          |

Interrogés sur les **difficultés rencontrées dans la gestion de l'EMIR**, les équipes des préfetures de région mettent en avant un à deux points en moyenne. Deux régions affirment néanmoins connaître aucun problème. Pour les 18 autres régions, trois thématiques regroupent la moitié des difficultés déclarées :

- en premier lieu, les **tensions budgétaires** (près de 22% des difficultés citées) : en période de réduction des crédits de fonctionnement le prélèvement opéré au niveau régional pour financer l'EMIR pèse plus lourdement sur le budget des préfetures et réduit les moyens disponibles pour financer au niveau départemental les travaux non éligibles à l'EMIR (entretien courant et travaux dits du locataire) ;
- **l'impossibilité d'opérer des reports des crédits**, qui rend particulièrement difficile la mise en œuvre de programmations pluriannuelles (15,6% des difficultés signalées) ;
- enfin, la **complexité d'établissement d'une programmation pluriannuelle** au niveau régional ; associée aux remarques relatives aux coûts de coordination et au constat de la faiblesse de la redistribution opérée entre départements, en fonction des besoins, cette thématique représente 31,3% des difficultés mentionnées.

|  | %            | Nombre de réponses |
|--|--------------|--------------------|
| <b>tensions budgétaires</b>                                  | <b>21,9%</b> | <b>7</b>           |
| <b>impossibilité des reports des crédits</b>                 | <b>15,6%</b> | <b>5</b>           |
| <b>difficultés à établir une programmation pluriannuelle</b> | <b>12,5%</b> | <b>4</b>           |
| mutualisation jugée insuffisante                             | 9,4%         | 3                  |
| difficultés comptables                                       | 9,4%         | 3                  |
| adaptation des moyens de gestion (personnel, logiciels)      | 9,4%         | 3                  |
| coût de coordination entre préfetures                        | 9,4%         | 3                  |
| aléas de gestion   | 9,4%         | 3                  |
| critères d'éligibilité jugés trop restrictifs                | 3,1%         | 1                  |
| <b>Total</b>   | <b>100%</b>  | <b>32</b>          |

L'enquête montre également que les départements chefs-lieux de région contribuent globalement plus à l'EMIR qu'ils n'en bénéficient, et que cet écart tend à augmenter en 2009.

| Département chef lieu de région (moyenne) |                                       |                            |                                       |
|---|---------------------------------------|----------------------------|---------------------------------------|
| 2008                                      |                                       | 2009                       |                                       |
| Dotations versées à l'EMIR                | Dépense de l'EMIR dans le département | Dotations versées à l'EMIR | Dépense de l'EMIR dans le département |
| 36,42%                                    | 34,84%                                | 37,10%                     | 32,60%                                |

Toutefois, l'enquête souligne que la capacité de redistribution inégale selon les régions. Trois groupes peuvent être identifiés :

- **cinq régions se caractérisent par une plus grande capacité à faire varier le niveau des dépenses réalisées au profit de chaque département** (et, parfois de l'UO mutualisée), ce qui semble témoigner d'une meilleure aptitude à allouer les crédits en fonction des priorités locales. Il faut écarter deux régions de ce groupe qui en comporte sept au départ car les variations observées semblent plus subies que choisies : les bons résultats de la Bretagne et de la Bourgogne sont en effet le produit de la forte sous-consommation de crédits par un département en 2008, lorsque cette donnée est supprimée, les taux de variation des autres départements est moyen ou même faible (24,8% et 12,3% respectivement) ;
- **neuf régions** présentent des taux moyens qui rendent compte de **variations départementales moins marquées ou simplement circonscrites à un ou deux départements, tandis que les autres ne connaissent que de faibles évolutions** ;
- **trois régions présentent des taux de variations faibles**, inférieurs à 14%, témoignant d'une moindre capacité à négocier des à-coups dans la programmation pour répondre à des priorités. Le fait que l'une de ces régions n'ait réalisé aucune mutualisation (Languedoc-Roussillon, qui est la seule région française dans ce cas de figure) et que les deux autres (Corse et Limousin) déclarent n'avoir aucun projet (réponse qui, avec l'Auvergne, les distingue également des autres régions) doit être souligné car il **traduit une conception très limitée de la coopération régionale**.

Ces résultats montrent également que **le caractère redistributeur tend à augmenter avec le nombre moyen d'UO entre lesquels le partage est effectué** (les régions qui pratiquent le plus de variations annuelles ont en moyenne 5,4 UO tandis que le groupe qui réalloue peu les crédits entre exercices compte 3UO en moyenne).

|                            | Taux moyen de variation 2008 –2009 des dépenses par UO | Taille moyenne (enUO par région) |
|----------------------------|--|----------------------------------|
| Basse Normandie            | 1258,4%  | 5,4                              |
| Bretagne                   | 202,9%   |                                  |
| Provence Alpes Côte d'Azur | 152,9%   |                                  |
| Bourgogne                  | 92,1%  |                                  |
| Rhône Alpes                | 77,7%  |                                  |
| Centre                     | 77,2%  |                                  |
| Aquitaine                  | 74,5%  |                                  |
| Midi Pyrénées              | 52,2%  | 4,2                              |
| Poitou Charentes           | 52,0%  |                                  |
| Lorraine                   | 51,9%  |                                  |
| Auvergne                   | 49,9%  |                                  |
| Champagne Ardennes         | 45,9%  |                                  |
| Franche Comté              | 37,3%  |                                  |
| Nord Pas de Calais         | 32,5%  |                                  |
| Picardie                   | 32,4%  | 3,3                              |
| Haute Normandie            | 24,6%  |                                  |
| Limousin                   | 13,8%  |                                  |
| Corse                      | 6,3%   |                                  |
| Languedoc Roussillon       | 5,2%   |                                  |

**Méthode de calcul de l'indicateur de variation des dépenses par UO entre 2008 et 2009**

Cet indicateur a pour objectif d'**apprécier la capacité de redistribution des crédits de l'EMIR entre les UO du BOP régional.**

- **Pour chaque UO** (départements ou UO mutualisée) ayant perçu une dotation de l'EMIR, un **taux de variation de la dotation reçue entre 2008 et 2009** est calculé.
- Ce taux est **corrigé, pour chaque UO, de la variation du montant de l'EMIR régional** entre 2008 et 2009 (cette opération supprime l'effet induit par l'évolution du montant total partagé entre les UO de la région).
- Enfin, **pour chaque région est calculée une moyenne des valeurs absolues des « taux de variation corrigés » des UO qui la composent.**

**Interrogés sur les facteurs facilitant la gestion de l'EMIR**, les gestionnaires locaux formulent en moyenne deux réponses. **Trois facteurs réunissent plus de 72% des réponses :**

- **la réactivité des gestionnaires, leur capacité à suivre la réalisation des travaux et à réallouer les crédits entre opérations** regroupe 32,6% des réponses ;
- **la qualité de la concertation entre préfetures** est le deuxième facteur le plus cité ; il représente 25,6% des réponses ;
- **la qualité de la programmation** est en troisième position, avec 14% des réponses.

|   | %             | Nombre de réponses |
|---|---------------|--------------------|
| <b>réactivité des gestionnaires (suivi et redéploiements des crédits entre opérations)</b>  | <b>32,6%</b>  | <b>14</b>          |
| <b>concertation entre préfetures</b>  | <b>25,6%</b>  | <b>11</b>          |
| <b>qualité de la programmation</b>  | <b>14,0%</b>  | <b>6</b>           |
| programmation pluriannuelle et prévisibilité  | 7,0%          | 3                  |
| relations avec l'administration centrale : échanges directs avec la DEPAFI, mise à disposition de l'enveloppe en début d'exercice, suppression des pénalités en cas de non-consommation des crédits | 7,0%          | 3                  |
| intérêt des préfetures (retours sur les dotations départementales versées à l'EMIR)   | 7,0%          | 3                  |
| conditions de gestion de l'EMIR (centralisation du traitement des demandes de paiement au niveau du BOP, dématérialisation des demandes de paiement et pièces de dépense)                           | 4,7%          | 2                  |
| autre   | 2,3%          | 1                  |
| <b>Total</b>  | <b>100,0%</b> | <b>43</b>          |