



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION**

N° 014-029/13-082/01

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE LA POLICE NATIONALE**

N° 13-919-I

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE LA GENDARMERIE NATIONALE**

N° 921 GEND/IGGN/GCM

**INSPECTION DE LA DÉFENSE
ET DE LA SÉCURITÉ CIVILES**

N° IDSC-2014-15

AUDIT

**DES FONCTIONS ACHAT, ÉQUIPEMENT ET LOGISTIQUE
DES FORCES DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DE LA SÉCURITÉ CIVILE**



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION**

N° 014-029/13-082/01

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE LA POLICE NATIONALE**

N° 13-919-I

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE LA GENDARMERIE NATIONALE**

N° 921 GEND/IGGN/GCM

**INSPECTION DE LA DÉFENSE
ET DE LA SÉCURITÉ CIVILES**

N° IDSC-2014-15

AUDIT

**DES FONCTIONS ACHAT, ÉQUIPEMENT ET LOGISTIQUE
DES FORCES DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DE LA SÉCURITÉ CIVILE**

Etabli par :

**Rémi DUCHÊNE,
Inspecteur général de l'administration**

**Agnès FONTANA,
Inspectrice générale de l'administration**

**Inspection générale
de la police nationale**

**Yann CHAIGNE
Commissaire divisionnaire**

**Jérôme MUNIER
Attaché principal,
Auditeur budgétaire**

**Inspection générale
de la gendarmerie nationale**

**Thierry DELFORGE
Commissaire en chef de 1ère
classe, chargé de mission**

**Colonel Johann HUART
Chargé de mission**

**Inspection de la défense
et de la sécurité civiles**

**Colonel Christian LE BOULAIRE,
Inspecteur**

– MARS 2014 –

SYNTHESE

Lorsque l'IGA a reçu, à l'été 2013, mission de procéder à un « *audit des fonctions achat et logistique des forces de la sécurité intérieure et de la sécurité civile* », une réforme importante était en cours de mise en œuvre : la création du SAELSI¹, service commun aux forces de sécurité intérieure et de sécurité civile pour exercer une vaste compétence dans le domaine des achats, de l'équipement et de la logistique. Préparé par une équipe de préfiguration en 2013, le SAELSI est né juridiquement le 1^{er} janvier 2014.

La mission est donc intervenue à un moment particulier : l'audit des fonctions achat, équipement et logistique (ci-après, AEL) supposait d'analyser les tâches exercées par des services qui, pour la plupart, allaient disparaître ou être profondément modifiés : ils seraient soit absorbés par le nouveau service, soit réorganisés pour tenir compte de sa création.

Pour éviter les chausse-trapes méthodologiques d'un audit portant sur un environnement non stabilisé, la mission a défini une ligne de conduite : privilégier l'examen des conditions de réussite de la réforme, en conduisant un audit de procédures dont le but ne serait pas de décerner bons et mauvais points aux pratiques passées, mais de dégager aussi bien les risques qui pèsent sur la nouvelle organisation, pour en augmenter la maîtrise, que les pistes d'amélioration à explorer pour assurer le succès de la réforme.

Le panorama d'ensemble (première partie du rapport) a surtout illustré la difficulté de l'exercice de création d'un service commun, puisque l'on parlait de structures aux principes d'organisation des fonctions AEL assez radicalement différents : organisation centralisée en gendarmerie, issue de l'univers militaire, approche bien plus déconcentrée de la police, intégration poussée de l'approvisionnement et de l'activité opérationnelle, caractéristique de la sécurité civile. Les systèmes d'information, spécifiques à chacune des forces, reflètent ces choix organisationnels. Chaque système a ses mérites et aussi ses points faibles : si l'exercice consistant à les comparer ou les hiérarchiser est plutôt improductif, plus intéressante est la réflexion sur la bonne façon de les rapprocher.

Entre ces trois partenaires, la mutualisation s'est longtemps résumée à la passation de marchés publics communs. La création du SAELSI a donné lieu à quelques remarques sceptiques, au motif qu'on n'avait pas attendu un tel service pour agir de concert. Cette façon de voir n'est pas absurde ou erronée, mais elle est très incomplète. Le champ qui s'ouvre aujourd'hui à la mutualisation doit être considérablement élargi.

Parmi les risques analysés par la mission (deuxième partie), le plus évident est sans doute celui d'une simple cohabitation, ou « co-localisation », de services regroupés au sein du SAELSI, chacun continuant à procéder comme par le passé ; cependant l'équipe de préfiguration, puis de direction du service, a engagé une action énergique pour échapper à cette tentation du statu quo. Mais d'autres risques apparaissent : celui de perturber l'environnement opérationnel des unités ; de dégrader la qualité des biens ou prestations fournis ; de perdre les bénéfices escomptés sur le plan budgétaire par des dérapages de prix ou

¹ Service de l'achat, de l'équipement et de la logistique de la sécurité intérieure.

par un coût d'organisation supérieur en ressources humaines, du fait de doublons ; d'échouer à étendre la mutualisation à une politique commune d'équipement et d'approvisionnement ; de pérenniser la faiblesse actuelle du contrôle de gestion...

La mission a dressé la « cartographie des risques » souhaitée, en évaluant pour chacun sa gravité, sa probabilité d'occurrence et son degré de maîtrise ; d'une façon générale, les échanges avec les équipes du SAELSI ont permis de faire partager dès le début les analyses de l'équipe d'audit. À la suite de ces échanges, ou spontanément, le nouveau service a pris de nombreuses initiatives permettant d'améliorer la maîtrise de ces risques et de cet environnement, pris globalement.

Des difficultés plus spécifiques sont apparues chemin faisant ; la mission a relevé les plus importantes et a formulé des recommandations (troisième partie). Il s'agit en particulier de promouvoir le niveau pertinent d'achat, pour faire vivre la concurrence ; d'assurer les besoins fondamentaux des fonctions AEL par une politique de ressources humaines adaptée ; de favoriser l'approche en termes de développement durable. Certaines problématiques sont propres à la police : la réduction des achats « dissidents » et la bonne intégration de la préfecture de police dans le mouvement d'ensemble sont des enjeux importants. Enfin, la mutualisation permet de mettre en lumière la question de la structuration financière : la répartition entre droits de tirages centraux, sgapaux et crédits délégués ne simplifie pas le contexte de la mutualisation. La mission est d'avis, comme d'autres avant elle, qu'il est temps de s'inscrire dans le droit commun de la déconcentration budgétaire.

Si l'on se projette vers l'avenir, plusieurs grands chantiers attendent le ministère ; ils seront pour le SAELSI autant de pistes d'amélioration à suivre en priorité (quatrième partie).

D'abord, ancrer la mutualisation comme une stratégie globale au sein des fonctions AEL, en l'étendant aussi bien en amont, dès le stade de l'expression de besoin, qu'en aval, tout au long de la chaîne logistique, en s'appuyant sur le réseau des établissements logistiques des trois forces, performant et déjà partiellement en synergie, et en explorant les possibilités de mutualisation bien au-delà des actes juridiques de la commande publique. L'organisation de l'expertise juridique devra, au demeurant, être elle-même revue pour tenir compte d'un plus grand nombre de procédures à examiner (marchés de la gendarmerie jusqu'ici adressés au ministère de la défense) ainsi que d'un usage optimisé des compétences regroupées en la matière au sein du SAELSI.

Ensuite, promouvoir les outils de contrôle de gestion dont les trois forces sont aujourd'hui assez largement dépourvues, aussi bien au plan national que local ; une connaissance et une gestion plus active des stocks en font partie, de même que l'activation d'une démarche « impact achat » plus globale que l'actuelle recension des gains achats liés à la massification des commandes. Une approche par filière est également indispensable, car le SAELSI ne pourra pas forcément être, dès la phase de montée en puissance, présent et performant sur tous les segments d'achat et d'approvisionnement.

Dans le même temps, démarrer le vaste chantier des systèmes d'information. Les divergences de structuration et de performance sont à présent bien connues. On peut rêver d'un *big bang* informatique qui permettrait à chaque acteur de la chaîne AEL de disposer du jour au lendemain d'un outil fiable et intégré ; mais en ce domaine, les ratages sont légion. En

même temps, on ne peut se contenter d'une situation dans laquelle chacun continuerait à travailler dans son système : c'est la meilleure façon de s'installer dans la « co-localisation » redoutée. La mission préconise donc l'application déterminée d'une stratégie de convergence respectant les étapes d'une intégration progressive : harmonisation des nomenclatures, compatibilité des processus, lecture et exploitation communes des données infocentrées, et à terme, fusion des bases de données puis du tissu applicatif qui doit être l'objectif à atteindre. Là aussi, on pourra, par filière où la coopération est déjà renforcée (par exemple pour l'entretien du parc automobile), progresser plus vite vers cet objectif.

Enfin, l'articulation de la réforme du SAELSI avec celle des SGAMI s'est imposée au cours de cet audit comme un sujet fondamental. Pour en prendre toute la mesure, plusieurs déplacements ont été effectués, aussi bien dans une zone pilote où la fusion des états-majors régionaux et zonaux de gendarmerie est à l'œuvre, que dans des zones moins avancées dans cette réforme et dans les actions de mutualisation, enfin dans une région et un département de taille moyenne. En dépit de ces différences de taille et d'état d'avancement, de grandes lignes de force se dégagent : l'échelon zonal, niveau pertinent choisi par le ministère pour les missions de soutien, doit développer les outils permettant de dépasser le stade d'un prestataire de service, comme l'étaient les anciens SGAP, pour piloter réellement au niveau de la zone le contrôle de gestion et superviser l'efficacité des fonctions AEL, sans que cela remette en cause les compétences opérationnelles des trois forces, bien évidemment.

Ces actions seraient utilement complétées par un contrôle interne strict sur la façon dont les responsables opérationnels demandent, réceptionnent, inventorient et utilisent les matériels - et programment les prestations de service. Devant l'urgence impérieuse des missions de sécurité, on a parfois l'illusion qu'en toutes circonstances, selon un mot célèbre : « l'intendance suivra ». Les temps actuels exigent au contraire que chaque acteur soit tenu d'assurer un usage optimal du bien public, et que chaque responsable de service en soit le garant.

*

TABLE DES RECOMMANDATIONS

Avertissement: l'ordre dans lequel sont récapitulées ci-dessous les recommandations du rapport ne correspond pas à une hiérarchisation de leur importance mais simplement à leur ordre d'apparition au fil des constats et analyses du rapport.

RECOMMANDATION N°1 :	INTEGRER DANS LA VEILLE DES MARCHES UNE ANALYSE DES FILIERES EXAMINANT L'OFFRE LOCALE EN LIEN AVEC LES ACTEURS DECONCENTRES, AFIN DE PROMOUVOIR LE NIVEAU PERTINENT D'ACHAT ; PREVOIR, CHAQUE FOIS QUE POSSIBLE, LA PASSATION DE MARCHES NATIONAUX COMPRENANT DES LOTS PAR ZONE.	36
RECOMMANDATION N°2 :	ENGAGER UNE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'ACHAT DISSIDENT REPOSANT SUR UNE DIFFUSION CLAIRE DE L'INFORMATION SUR LES MARCHES EXISTANTS, SUR L'EXAMEN DE LA REORGANISATION DES SERVICES CENTRAUX AYANT SUIVI LA CREATION DU SAELSI, ET SUR L'AUDIT DES DEPENSES HORS MARCHÉ REALISEES PAR LES SERVICES DECONCENTRES.	38
RECOMMANDATION N°3 :	EXPERIMENTER, AU MOINS A L'ECHELLE D'UNE ZONE, LA GESTION DES CREDITS DECONCENTRES DE POLICE S'ABSTRAYANT DU MECANISME DES DROITS DE TIRAGE.	39
RECOMMANDATION N°4 :	DIAGNOSTIQUER AU SAELSI, DANS LES RESSOURCES HUMAINES NATIONALES ET LOCALES, LES PROFILS MANQUANTS EN MATIERE DE VEILLE ET SUIVI, QUALITE, EFFICIENCE, CONTROLE ; PUIS AJUSTER PAR REDEPLOIEMENT, FORMATION ET ACTION EN RESEAU.	40
RECOMMANDATION N°5 :	REPERER, AU SEIN DES TROIS BRANCHES DU SAELSI, LES AGENTS SUSCEPTIBLES DE SE CONSACRER POUR PARTIE A LA PROBLEMATIQUE SPECIFIQUE DU DEVELOPPEMENT DURABLE APPLIQUE AUX ACHATS DE SECURITE, RECOURIR AUX EXPERTISES EXTERIEURES EXISTANTES, ET GENERALISER LA PRISE EN COMPTE DU DEVELOPPEMENT DURABLE EN LIEN AVEC LE TERRAIN.	41
RECOMMANDATION N°6 :	INTEGRER PLUS AVANT LA PP DANS LE PROCESSUS DE MUTUALISATION EN COURS, A TRAVERS UNE PARTICIPATION AUX EQUIPES DU SAELSI, UNE PRESENCE PLUS IMPORTANTE DANS LES PROCESSUS DE DECISION COMMUNS, ET UN DECLOISONNEMENT DE LA LOGISTIQUE.	42
RECOMMANDATION N°7 :	REUNIR TOUS LES SIX MOIS UN COMITE STRATEGIQUE DE MUTUALISATION ASSOCIANT LES DIRECTIONS GENERALES, LE SAELSI ET LE RMA POUR DEGAGER LES ORIENTATIONS GLOBALES DE LA POLITIQUE DE MUTUALISATION ET TRAVAILLER SUR LES CONCEPTS COMMUNS.	44
RECOMMANDATION N°8 :	ASSOCIER ETROITEMENT LA SECURITE CIVILE AU PROGRAMME DU SAELSI ET INTENSIFIER LES ACTIONS DE MUTUALISATION DANS LES CHAMPS IDENTIFIES	45
RECOMMANDATION N°9 :	METTRE EN PLACE ET ANIMER UN COMITE DES ETABLISSEMENTS TECHNIQUES SPECIALISES	45
RECOMMANDATION N°10 :	DEFINIR DES OUTILS DE CONTROLE DE GESTION AVEC DES REFERENTIELS ET DES OBJECTIFS PRECIS ; CONFIER LE PILOTAGE LOCALEMENT AUX SGAMI ET METTRE EN DYNAMIQUE LE RESEAU PAR LE SAELSI	46
RECOMMANDATION N°11 :	METTRE EN PLACE UNE GESTION PLUS ACTIVE DES STOCKS, EN LIEN D'UNE PART AVEC LES ETABLISSEMENTS NATIONAUX ET D'AUTRE PART AVEC LES RESPONSABLES LOCAUX.	47
RECOMMANDATION N°12 :	DEVELOPPER LA DEMARCHE « IMPACT-ACHAT » EN INTEGRANT L'ECHELON ZONAL ET LA TOTALITE DE LA DEMARCHE DE MATURETE-ACHAT	48

RECOMMANDATION N°13 : PROGRAMMER PAR FILIERE, EN FONCTION DU DEGRE DE RAPPROCHEMENT EXISTANT, DES AVANCEES PLUS RAPIDES ET DES COOPERATIONS RENFORCEES, AVEC UN SUIVI ADAPTE.....	48
RECOMMANDATION N°14 : ENGAGER UN CHANTIER DE CONVERGENCE DES SYSTEMES D'INFORMATION RECHERCHANT EN PREMIER LIEU L'HARMONISATION DES NOMENCLATURES, LA COMPATIBILITE DES PROCESSUS, LA LECTURE COMMUNE DES INFORMATIONS, ET, A TERME, LA FUSION DES BASES DE DONNEES ET DES FONCTIONS APPLICATIVES.	51
RECOMMANDATION N°15 : REORGANISER L'EXPERTISE JURIDIQUE EN INTEGRANT AU SAELSI LA PARTIE USUELLE ET EN RESERVANT A LA DLPJ L'EXPERTISE LA PLUS POINTUE ET LE CONTENTIEUX.....	54
RECOMMANDATION N°16 : FAIRE DES SGAMI L'EHELON DE PILOTAGE DU CONTROLE DE GESTION DANS LA ZONE, SANS PREJUDICE DES COMPETENCES DES CHEFS DE SERVICE POUR DEVELOPPER LEURS PROPRES OUTILS ; PLACER A CET EFFET UNE CELLULE CONTROLE DE GESTION DIRECTEMENT AUPRES DU PREFET DELEGUE.	58

SOMMAIRE

SYNTHESE	5
TABLE DES RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION	13
1 - PANORAMA D'ENSEMBLE DES FONCTIONS ACHAT EQUIPEMENT LOGISTIQUE DE LA SECURITE INTERIEURE ET DE LA SECURITE CIVILE	15
1.1. <i>Les principes fondamentaux d'organisation des fonctions AEL sont différents</i>	15
1.1.1. La centralisation des fonctions AEL en gendarmerie.....	15
1.1.2. Des fonctions en partie déconcentrées dans la police	16
1.1.3. L'imbrication des fonctions AEL et de l'activité opérationnelle de la sécurité civile	17
1.1.4. Une harmonisation partielle par l'expertise juridique	18
1.2. <i>Les points faibles et points forts majeurs reflètent ces modalités d'organisation divergentes</i>	20
1.2.1. La qualité de l'information et l'homogénéité de l'équipement, privilégiées par la DGGN.....	20
1.2.2. L'adaptation à l'opérationnel, priorité de la police	21
1.2.3. Réactivité et spécificité des fonctions AEL de la sécurité civile	25
2 - ANALYSE DES RISQUES	27
2.1. <i>Risques pesant sur les objectifs fondamentaux du service</i>	27
2.1.1. Risque opérationnel	27
2.1.2. Le risque lié à la montée en puissance	28
2.1.3. Le risque en termes de qualité	29
2.2. <i>Risques relatifs à l'organisation des fonctions AEL</i>	29
2.2.1. Les risques liés aux ressources humaines.....	30
2.2.2. Le risque de simple co-localisation.....	31
2.2.3. Le risque de déséquilibre de la structure	31
2.2.4. Le risque de désorganisation au niveau local.....	32
2.3. <i>Risques à incidence financière</i>	33
2.3.1. Risque budgétaire	33
2.3.2. Le risque lié à un défaut de contrôle interne	33
3 - MISE EN EVIDENCE DE DIFFICULTES SPECIFIQUES	35
3.1. <i>L'adéquation du niveau d'achat et des filières de produits</i>	35
3.2. <i>La connaissance et la réduction de l'achat dissident</i>	36
3.3. <i>Le nécessaire rapprochement des structures financières</i>	38
3.4. <i>Problèmes spécifiques de compétences</i>	39
3.5. <i>La prise en compte du développement durable</i>	40
3.6. <i>L'intégration de la préfecture de police dans la mutualisation</i>	41
4 - PISTES PRIORITAIRES D'AMELIORATION	43
4.1. <i>Ancrer la mutualisation comme une stratégie globale</i>	43
4.1.1. Dépasser le stade de la simple passation de marchés mutualisés	43
4.1.2. Explorer les mutualisations peu développées, notamment avec la sécurité civile	44
4.1.3. Animer le réseau des établissements techniques spécialisés	45
4.2. <i>Définir et développer la fonction de contrôle de gestion</i>	45
4.2.1. Définir de véritables outils de contrôle de gestion.....	46
4.2.2. Concevoir une gestion plus active des stocks.....	46
4.2.3. L'intégration de la démarche « Impact achat »	47
4.3. <i>Retenir une approche par filière</i>	48

4.4. Rechercher la convergence des systemes d'information	49
4.4.1. Synthèse de l'existant.....	49
4.4.2. Définition d'une stratégie de convergence	49
4.5. Optimiser l'organisation de l'expertise juridique	51
4.5.1. L'articulation entre les directions générales et le SAELSI et l'impact de la création du SAELSI sur les contrats en cours.....	51
4.5.2. Ajuster l'organisation de l'expertise.....	52
4.6. Articuler la reforme de la fonction AEL avec la création des SGAMI.....	55
4.6.1. Objectifs et calendrier du projet	55
4.6.2. Compétences et organisation des SGAMI	55
4.6.3. Les questions qui demeurent ouvertes	56
4.6.4. Renforcer les missions de contrôle de gestion des SGAMI.....	57
ANNEXES	59
LISTE DES ANNEXES	61
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION	63
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	65
ANNEXE 3 : LES FONCTIONS AEL DE LA GENDARMERIE NATIONALE : PRINCIPES D'ORGANISATION	73
ANNEXE 4 : LES ETAPES DE LA CHAINE ACHAT ET COMMANDE PUBLIQUE A LA DGGN (SCHEMA ETUDIE A L'AUTOMNE 2013).....	79
ANNEXE 5 : LA DIVERSITE DES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA FONCTION ACHAT AU SEIN DE QUATRE DIRECTIONS ACTIVES DE POLICE.....	83
ANNEXE 6 : LES FONCTIONS ACHAT, EQUIPEMENT, LOGISTIQUE AU SEIN DE LA DRCPN : ANALYSE DE L'EXISTANT AVANT LA CREATION DU SAELSI	93
ANNEXE 7 : LES FONCTIONS AEL AU SEIN DE LA DGSCGC (AUTOMNE 2013).....	103
ANNEXE 8 : PANORAMA DES ORGANISMES SPECIALISES POLICE NATIONALE, GENDARMERIE NATIONALE ET SECURITE CIVILE	109
ANNEXE 9 : FONCTIONS « ACHAT EQUIPEMENT LOGISTIQUE » ET MUTUALISATION DANS LA ZONE EST	115
ANNEXE 10 : FONCTIONS « ACHAT EQUIPEMENT LOGISTIQUE » ET MUTUALISATION DANS LA ZONE SUD	125
ANNEXE 11 : LA FONCTION ACHAT DANS L'INDRE ET LA HAUTE-VIENNE	135
ANNEXE 12 : CARTOGRAPHIE DES RISQUES	139
ANNEXE 13 : GLOSSAIRE DES ACRONYMES ET SIGLES UTILISES	141

INTRODUCTION

Par lettre en date du 29 juillet 2013, l'inspection générale de l'administration a reçu mission de procéder à un « *audit des fonctions achats et logistique des forces de la sécurité intérieure et de la sécurité civile* » (annexe 1), dans le cadre du programme ministériel d'audit interne.

L'audit a été confié à Rémi DUCHÊNE et Agnès FONTANA, inspecteurs généraux de l'administration. Agathe CAGÉ, inspectrice de l'administration, a participé aux travaux à l'automne 2013 puis a été appelée à d'autres fonctions. L'inspection générale de l'administration a bénéficié du concours de l'inspection générale de la police nationale, de l'inspection générale de la gendarmerie nationale et de l'inspection de la défense et de la sécurité civiles.

Cette mission a été contemporaine de la mise en place du service des achats, de l'équipement et de la logistique commun aux trois directions générales de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de la sécurité civile et de la gestion des crises, créé le 1^{er} janvier 2014 sous l'acronyme SAELSI, après une phase de préfiguration de plusieurs mois à partir du printemps 2013.

La lettre de mission fixait à l'équipe d'audit un vaste champ d'étude, intégrant, d'une part, « *l'ensemble des procédures d'achat et de maintenance* » – depuis la détection et l'expression des besoins jusqu'au suivi et à la gestion des stocks, en passant notamment par la sélection des fournisseurs, le suivi de la commande et les systèmes d'information – et, d'autre part, « *le suivi comptable et logistique associé à cette fonction* ».

En outre, lors d'un entretien au cabinet du ministre le 6 septembre 2013, il a été demandé à la mission de ne se pas se limiter au volet concernant l'administration centrale, mais d'évaluer aussi les fonctions achat, équipement et logistique sous l'angle territorial, afin notamment d'intégrer dans son étude la mise en place des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur.

Pour commencer, la mission a procédé, auprès des trois directions générales concernées, à une large étude des fonctions achat, équipement et logistique telle qu'elle s'exerçait alors, c'est-à-dire pour l'essentiel avant la création officielle du SAELSI. Elle a focalisé ses travaux sur les achats spécifiques aux métiers de la police, de la gendarmerie et de la sécurité civile, par opposition aux fournitures et services présentant un caractère plus générique.

Elle a retenu d'abord une démarche analytique, en identifiant l'ensemble des entités responsables, à un titre ou un autre, des actions relatives à l'achat, à l'équipement et à la logistique, puis en décomposant les maillons de la chaîne qui va de l'expression du besoin à la mise à disposition des bénéficiaires. Ceci a conduit à rencontrer non seulement les directions concernées sur les sites de Lumière, Issy-les-Moulineaux et Asnières, mais aussi à visiter les établissements nationaux de stockage et de soutien situés hors de Paris (Limoges, Le Blanc, Méry-sur-Oise...), qui participent à cette fonction complexe.

Pour compléter le volet territorial et les informations recueillies auprès des structures de police et gendarmerie de la Haute-Vienne et de l'Indre, la mission a programmé une seconde série de déplacements pour étudier les conditions de mise en place des réformes en cours dans la zone Est et la zone Sud. Elle a aussi inclus dans son étude la préfecture de police, parmi les plus importants acheteurs de la sécurité intérieure.

L'ensemble des éléments collectés forme une matière particulièrement copieuse. Retenant la démarche d'un audit de procédures, la mission a mis en évidence atouts et points de vulnérabilité propres à chaque système, et conduit une analyse des risques à partir de l'examen des pratiques des services, plus ou moins adaptées à leur objet.

Elle a ainsi dégagé les éléments à retenir pour permettre au nouveau service de disposer, comme la lettre de mission l'y invitait, « *d'une cartographie des risques liés à cette fonction* », d'une « *appréciation sur le niveau de maîtrise du risque concerné* », enfin de formuler des « *recommandations pour la conception d'un dispositif rénové et unifié de contrôle interne* ».

Pour présenter ses travaux, la mission a opté pour un rapport tourné vers les éléments d'aide à la construction d'une mutualisation performante des fonctions achat, équipement et logistique, quitte à placer en annexe certains éléments d'analyse importants, mais qui auraient l'inconvénient d'alourdir le propos. Il est donc fréquemment procédé par renvois à plusieurs annexes sur les différents types d'organisation dans la police, en gendarmerie et à la sécurité civile (annexes 3 à 7), ainsi que sur les grands traits des fonctions achat, équipement et logistique dans les territoires visités (annexes 8 à 11).

La mission est intervenue à un moment qui se situait pour l'essentiel avant la mise en place du SAELSI. Elle a donc veillé à trier les éléments devenus obsolètes du fait même de cette création, pour exposer prioritairement les caractéristiques d'organisation des forces qui restent à l'œuvre et ainsi, contribuer à formuler les conditions de réussite de la réforme.

Cette présentation se fera en quatre temps :

- Panorama global des fonctions achat, équipement et logistique au sein des forces de sécurité intérieure et sécurité civile (I).
- Analyse des risques globaux (II).
- Mise en évidence de difficultés spécifiques (III).
- Pistes prioritaires d'amélioration (IV).

Il doit enfin être précisé que, dans le cadre méthodologique de l'audit interne, les trois directions générales concernées, ainsi que le directeur du SAELSI, ont été mis en mesure de présenter leurs observations sur le projet de rapport à la fin du mois de mars 2014.

*

1 - PANORAMA D'ENSEMBLE DES FONCTIONS ACHAT EQUIPEMENT LOGISTIQUE DE LA SECURITE INTERIEURE ET DE LA SECURITE CIVILE

Il s'agit de retracer, de façon synthétique, les grandes caractéristiques de l'organisation des fonctions achat équipement et logistique (AEL) au sein de la direction générale de la police nationale (DGPN), de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) et de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)².

Il apparaît de façon manifeste que les grands principes d'organisation sont fondamentalement différents dans les trois forces (1.1). Ceci se traduit par des points forts et des points faibles qui reflètent la divergence des priorités et des structures (1.2).

1.1. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX D'ORGANISATION DES FONCTIONS AEL SONT DIFFERENTS

Les actions de mutualisation en cours sont des réformes d'autant plus significatives pour le ministère de l'intérieur qu'elles rapprochent des structures historiquement et fondamentalement très différentes dans leurs principes même d'organisation : la gendarmerie nationale a rejoint le ministère en apportant dans les fonctions AEL l'organisation militaire de son précédent ministère de rattachement, et sa centralisation prononcée (1.1.1) ; la police nationale, au contraire, a depuis deux décennies développé une déconcentration assez poussée, accordant des responsabilités de gestion aux chefs de service (1.1.2) ; la sécurité civile développe une approche plus intégrée de l'approvisionnement et de la logistique au sein même de l'activité opérationnelle (1.1.3) ; entre ces divers systèmes, l'outil juridique apporte une forme d'harmonisation qui reste partielle (1.1.4).

1.1.1. La centralisation des fonctions AEL en gendarmerie

La mission a étudié, à l'automne 2013, l'organisation des fonctions AEL en gendarmerie, principalement auprès de la direction des soutiens et des finances (DSF) et, en son sein, de la sous-direction de l'équipement et de la logistique (ci-après SDEL-GN, pour la distinguer de celle de la police nationale), qui a disparu à la création du SAELSI le 1^{er} janvier 2014, ainsi que de l'établissement central de l'administration et du soutien de la gendarmerie nationale (ECASGN), dont une partie importante, le centre national de soutien logistique, a été transférée au SAELSI (cf. annexe 3³).

Le principe fondamental d'organisation de l'achat est la validation par l'échelon central, généralisé pour les achats « métier ». La compétence en matière de passation des marchés et signature d'accords-cadres relevait de la DGGN ; elle est donc transférée intégralement au nouveau service. En revanche, les niveaux territoriaux (échelon zonal et régional, dont les états-majors sont appelés à fusionner) ont une compétence limitée à certains besoins courants des unités.

² Ces éléments d'ensemble sont complétés par les annexes 3 à 7.

³ L'annexe 3 retrace le rôle des services en charge des fonctions AEL à la DGGN avant la création du SAELSI.

La réception, le stockage et la livraison des matériels obéissent à une même logique : au Blanc (Indre), l'ECASGN gère l'arrivée physique des matériels commandés, les entrepose sur sa plateforme de stockage, et les livre grâce à une flotte de véhicules propre vers les régions de gendarmerie⁴, qui perçoivent les matériels expédiés du Blanc avant de les déployer vers les groupements, compagnies et unités, en fonction des prescriptions du tableau de dotation en matériels (TDM), qui est le véritable outil de référence pour l'équipement de chaque unité, et dont la composition est déterminé par la DGGN – les arbitrages pouvant remonter jusqu'au major général.

Les étapes de l'achat public sont nombreuses et formalisées ; une analyse spécifique retrace le processus de centralisation et de validation par de multiples acteurs (annexe 4).

L'état des stocks est suivi dans une application unique (GEAUDE-2G-MAT⁵) qui intègre de nombreuses fonctionnalités comptables et logistiques, et vise à une certaine exhaustivité dans le recensement des achats et des affectations de tous types de matériel, à l'exception seulement de certains consommables.

L'administration du réseau est centralisée⁶. L'application dispose de diverses positions qui permettent de suivre un matériel depuis la réception jusqu'à la réforme en passant par l'affectation ou l'entretien.

1.1.2. Des fonctions en partie déconcentrées dans la police

L'organisation des fonctions AEL de la police nationale est plus complexe, pour deux raisons.

L'action de déconcentration budgétaire, depuis deux décennies, s'est traduite par une responsabilité importante des chefs de service qui, sur le terrain, sont responsables de certaines décisions d'achat. Pour autant, des pans entiers des fonctions AEL relèvent des décisions de la DGPN (véhicules, informatique par exemple) ou de l'appui des secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP). Les enveloppes déconcentrées comprennent des crédits délégués, pour lesquels l'autonomie de gestion est réelle, et des droits de tirage centraux (DTC) ou « sgapaux » (DTS) davantage pré-positionnés, voire directement fléchés. S'y ajoutent bien évidemment les achats effectués directement pour l'administration centrale.

La seconde source de complexité a trait à la variété d'organisation des directions de la DGPN. En étudiant quatre directions actives, l'audit a mis en évidence quatre organisations différentes tant de leur structure centrale que de leur gestion déconcentrée. La structuration des budgets opérationnels de programme (BOP) et des unités opérationnelles (UO) est plus déconcentrée à la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) qu'à celle des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS) ; l'architecture à la fois centrale et zonale de la police aux frontières ne ressemble guère au maillage départemental de la sécurité publique. Ces divers modes d'organisation sont détaillés dans l'annexe 5.

⁴ Les commandants de région peuvent redéployer, dans une mesure limitée, des matériels au sein de leur région.

⁵ Gestion Automatisée Décentralisée - 2^{ème} génération - Matériel.

⁶ Les niveaux territoriaux ne peuvent créer ni des catégories de matériel (lignes), ni des positions (colonnes).

La fonction achat, depuis la validation de l'expression de besoin jusqu'à la livraison, relève donc d'un double équilibre entre, d'une part, politique nationale et décisions déconcentrées, et, d'autre part, remontées diversifiées des directions opérationnelles et prérogatives en matière de politique d'achat et de commande publique de la direction des ressources et des compétences et de la police nationale (DRCPN), très largement transférées au SAELSI. L'annexe 6 en expose les principes au moment de l'audit (automne 2013).

Le suivi logistique, en revanche, est bien plus centralisé et unifié, avec le rôle important de l'établissement central logistique de la police nationale (ECLPN), situé à Limoges (Haute-Vienne), qui est à la fois un atelier central pour certaines interventions techniques (par exemple, véhicules spécifiques ou armement) et une plate-forme logistique utilement couplée à celle, voisine, du Blanc (Indre) pour l'acheminement vers les SGAP.

Le système d'information est le reflet de la complexité de l'organisation. L'application de Gestion des Moyens Matériels de la Police Nationale (G2MPN) ne présente pas de faille de conception rédhibitoire et se montre techniquement capable de retracer l'activité AEL de la police. Toutefois, sa fiabilité est oblitérée essentiellement par la diversité des pratiques des opérateurs.

La formation des utilisateurs de G2MPN est très inégale d'un service à l'autre. En conséquence, les pratiques de saisie sont, elles aussi, très hétérogènes. G2MPN est ici utilisé comme un simple outil de commande, ailleurs comme un instrument de suivi des stocks. Les services n'ont pas tous la même notion de ce qui doit être inscrit, ou pas, dans le système. De nombreux achats réalisés sur les crédits délégués n'y figurent pas. Certains articles, comme le Tonfa⁷, figurent tantôt dans G2MPN, tantôt dans LOGIMAT⁸, ou les deux, ou bien encore dans un tableur local. Les données issues de G2MPN peuvent en outre manquer de précision, les matériels étant parfois inscrits sous un autre intitulé créé localement. Il résulte de tout ceci qu'à l'heure actuelle, G2MPN ne peut être regardé comme donnant une image fidèle de l'équipement des services.

1.1.3. L'imbrication des fonctions AEL et de l'activité opérationnelle de la sécurité civile

La direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) se caractérise par une problématique encore différente. La centralisation des moyens gérés par la sous-direction des moyens nationaux (SDMN) rappelle à plus d'un titre, budgétaire ou organisationnel, celle de la gendarmerie. Cependant, les moyens nationaux de la sécurité civile sont essentiellement prêts à être déployés sur l'ensemble du territoire, et ne sont pas destinés à être affectés localement comme la plupart des matériels de la sécurité intérieure.

Il en résulte une intégration particulièrement forte de la chaîne logistique et des capacités opérationnelles, dont la meilleure illustration est fournie par les établissements de soutien opérationnel et logistique⁹ (ESOL), qui regroupent les matériels d'intervention et des

⁷ Le « bâton de défense de type "Tonfa" » a été choisi par la mission pour tester la fiabilité des recensements par les unités, en raison de sa relative simplicité.

⁸ Logiciel de gestion du matériel

⁹ La mission a visité l'ESOL Nord de Méry-sur-Oise (Val d'Oise) et son antenne de Mort-Mare (Meurthe-et-Moselle), ainsi que l'ESOL Sud de Marseille (Bouches-du-Rhône). Les annexes 7, 9 et 10 incluent les principaux éléments audités.

personnels qui sont capables de les mettre en œuvre directement ou en appui des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et des militaires des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC)¹⁰.

L'achat relève de la décision de la DGSCGC, tout en faisant une place à l'expression de besoin locale (cas des centres de déminage répartis sur le territoire); les divers établissements font l'objet d'un pilotage central par les coûts de fonctionnement et d'entretien du matériel. Le système d'information SIP2, un progiciel de gestion de parc professionnel retenu par la DGSCGC, traduit les exigences d'inventaire de matériels parfois très spécifiques¹¹.

Si la mutualisation entre les deux forces de sécurité intérieure dispose de champs évidents de développement, aussi bien pour la commande publique que pour le déploiement sur le terrain, les points d'intersection avec les matériels de la sécurité civile paraissent moins nombreux et les bénéfices à attendre de la mutualisation prévue au sein du SAELSI, en première analyse, plus réduits. Sans traduire une défiance par rapport au nouveau service, la crainte est cependant sensible d'une désorganisation ou d'un appauvrissement de la chaîne opérationnelle, à rapporter aux faibles espérances de gains résultant d'achats communs.

1.1.4. Une harmonisation partielle par l'expertise juridique

Une partie de la mutualisation recherchée s'exerce déjà par des marchés publics partagés, où l'une des forces souscrit à un marché négocié et finalisé par une autre. Contrairement à ce qui est parfois affirmé à l'appui d'un sentiment de scepticisme envers la réforme en cours¹², ce rapprochement des contrats n'épuise pas, loin s'en faut, le champ des actions de mutualisation (cf. *infra*, notamment 4.1).

En outre, une forme d'harmonisation est apportée par la soumission d'une partie des marchés à l'expertise de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ). Ce regard en amont est aujourd'hui porté par le bureau du droit de la commande publique (BDCP), qui intervient au sein de la DLPAJ pour le contrôle de la qualité des marchés préparés par les directions du ministère¹³. Ce contrôle préventif, qui porte sur les marchés sensibles ainsi que sur ceux qui excèdent le seuil de 90 000 euros, s'exerce, pour la police nationale, sur 50 transmissions annuelles, et pour la sécurité civile, sur environ 70.

En revanche, avant le 1^{er} janvier 2014, le BDCP n'était pas destinataire des marchés rédigés par la gendarmerie nationale, en dépit de la circulaire du 6 janvier 2012 qui aurait dû conduire la DGGN à transmettre ses marchés à la DLPAJ, même si le contentieux relevait de la direction des affaires juridiques du ministère de la défense. Ce document, qui détaille les cas et modalités de saisine de la DLPAJ selon le type de marché et le stade de la procédure, devra de toute façon être repris (voir *infra*, point 4.5.2).

¹⁰ A noter que les ÉSOL mettent également leurs moyens à la disposition des préfetures ou des communes.

¹¹ L'annexe 7 sur la fonction AEL à la DGSCGC en fournit quelques exemples.

¹² Qu'on peut résumer par : « La mutualisation, on n'a pas attendu le SAELSI pour la réaliser », « la mutualisation est déjà réalisée à 90% » et autres affirmations trop sommaires.

¹³ Il concerne également le ST(SI)² ou la DSIC, mais pas les agences du ministère (ANTAI, ANTS...).

À la fin de 2013, au sein des marchés transmis par la DRCPN, deux tiers des dossiers donnaient lieu à observations, d'une importance bien évidemment inégale. Pour 20% des dossiers, l'avis était négatif ou réservé. Les points les plus discutés ont davantage trait aux critères qu'aux seuils – d'autant que la DLPAJ ne suit pas les marchés des SGAP –, parfois aussi aux justifications de l'exclusivité en vue de recourir aux marchés négociés sur la base de l'article 35-II 8° du code des marchés publics (CMP). La DLPAJ vérifie également que la procédure ne comporte pas d'élément susceptible d'être analysé comme une mesure d'effet équivalent à une restriction de concurrence contraire au droit communautaire. La question du « saucissonnage » en revanche est peu étudiée par la DLPAJ ; elle est davantage sous le regard du responsable ministériel des achats (RMA¹⁴) au sein de la DÉPAFI.

Outre l'intervention sur les dossiers et les conseils ponctuels, le BDCP dispense des formations aux services opérateurs, opère une veille juridique diffusée par la lettre de la DLPAJ et organise deux fois par an une journée de rencontre sur les évolutions normatives et les décisions de la juridiction administrative.

Au niveau déconcentré, en revanche, la DLPAJ n'a qu'une connaissance très fruste des difficultés et des contentieux qui surviennent. Elle ne peut pas, en particulier, veiller au respect des seuils par addition de marchés passés dans des régions ou zones différentes.

La procédure des marchés publics est, en elle-même, ressentie comme lourde par les services opérationnels. La procédure d'urgence prévue par le code n'est guère utilisée. Certes, l'on comprend la réticence des directions générales à faire appel à l'urgence impérieuse au sens de l'article 35-II 1° du CMP, ouvrant le recours à la procédure sans publicité préalable ni mise en concurrence (urgence impérieuse, imprévisible pour le pouvoir adjudicateur et ne relevant pas de son fait). Mais on pourrait estimer que le raccourcissement des délais de présentation des offres, prévu dans les dispositions relatives à l'appel d'offres restreint et à la procédure négociée, qui exigent uniquement que l'urgence ne soit « pas le fait » du pouvoir adjudicateur, constitue une ressource plus accessible dans certaines situations.

Toujours est-il que, les procédures d'urgence étant peu mobilisées, la tentation du contournement existe lorsqu'une difficulté se présente, ce qu'illustre l'exemple de l'acquisition des détecteurs de métaux lors de la réforme de la garde à vue, étudié en détail *infra* (encadré du point 1.2). Le problème des délais peut être particulièrement critique s'agissant des achats de sécurité. La DLPAJ pallie aujourd'hui cette difficulté en examinant les projets de marchés dans des délais satisfaisants (engagement sur cinq jours) et en respectant les urgences signalées par les services. Sa rapidité et sa réactivité sont reconnues tant par la DRCPN que par la DGSCGC¹⁵.

La création du SAELSI, et, à l'échelon déconcentré, des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI), pose la question de l'optimisation de l'expertise juridique entre les différents acteurs de la chaîne AEL : ce sujet sera traité parmi les chantiers qui doivent être entrepris (cf. *infra*, point 4.6).

¹⁴ Créé en application du décret du 16 juillet 2013 qui définit le rôle du responsable ministériel achat dans chaque ministère, le RMA informe des mesures prises au niveau interministériel, élabore le plan annuel d'action achats et les stratégies d'achat, s'assure que les achats du ministère sont effectués dans les conditions économiquement les plus avantageuses et respectent les objectifs du développement durable et de l'accès des PME à la commande publique. Il préside le comité ministériel des achats.

¹⁵ Respectivement, fin 2013, Bureau des marchés publics (BMP) et Bureau des affaires financières et juridiques (BAFJ).

1.2. LES POINTS FAIBLES ET POINTS FORTS MAJEURS REFLETENT CES MODALITES D'ORGANISATION DIVERGENTES

Il ne s'agit pas ici de prétendre qu'un système est supérieur à un autre, que l'une des trois forces serait idéalement organisée et que les deux autres n'auraient plus qu'à s'aligner. Il convient en revanche, pour éclairer l'analyse des risques présentée dans la deuxième partie, de mettre en évidence que les choix, opérés de façon séparée par la DGPN, la DGGN et la DGSCGC, conduisent à privilégier certains aspects des fonctions AEL, qui ne sont pas forcément les mêmes, et qui rendent d'autant plus complexe la tâche du service mutualisé.

1.2.1. La qualité de l'information et l'homogénéité de l'équipement, privilégiées par la DGGN

Un **point fort** traditionnel de l'organisation en gendarmerie a trait à la connaissance de l'existant. La commande centralisée, et la répartition nationale des matériels et des services en fonction de priorités définies en lien avec les opérationnels, permettent une précision toute militaire de l'information sur les diverses catégories de matériels détenus, leur quantité, leur affectation et leur position.

Il n'y a pas de système infaillible, et la mission, sans s'ingénier à repérer d'éventuelles lacunes, a parfois aperçu quelques imperfections (exemple de certaines positions inexacts dans VULCAIN, ou comptage des fiches de mise en commande à l'ancienne SDEL-GN). Ces observations sont mineures par rapport au bon niveau de maîtrise de l'achat et du suivi logistique, démontrée sur plusieurs filières.

Les systèmes d'information développés en gendarmerie font partie intégrante de cette organisation efficace. Le système principal, destiné à la gestion du matériel, GEAUDE-2G-MAT, permet une connaissance satisfaisante de l'existant¹⁶. Sa valeur technique est reconnue, et des perfectionnements sont apportés en interne ; sa concordance avec les données de terrain est un principe fondamental de l'organisation en gendarmerie.

Le système VULCAIN, couplé avec GEAUDE-2G-MAT pour ce qui concerne le parc de véhicules, dispose d'un infocentre qui permet d'adresser des requêtes afin de maîtriser les coûts d'entretien.

Si les positionnements parfois complexes peuvent dégrader en partie, sur le moyen terme, la qualité de l'information en gendarmerie, ces décalages sont toutefois éliminés autant que possible par les gestionnaires, qui ont une visibilité de la partie de l'application qui les concerne et la mission d'en assurer la cohérence. Cependant l'application ne permet pas de connaître automatiquement les déficits de dotation : le suivi de ces déficits suppose, pour chaque unité, une lecture croisée du TDM et de la dotation effective¹⁷.

¹⁶ Un matériel peut figurer dans GEAUDE-2G-MAT en service (position 41), en réserve régionale (position 51), en prêt à un organisme extérieur (position 70), en cours de transport (position 72) etc. L'application permet de suivre l'exécution d'un programme d'équipement en fonction des capacités financières annuelles.

¹⁷ Pour la gestion des moyens mobiles, GEAUDE-2G-MAT permet de suivre pour les véhicules les écarts entre le TDM et l'équipement réalisé, base d'un dialogue de gestion optimisé, avec une fiabilisation encore en cours.

Le **point faible** majeur de cette structuration se situe dans l'expression de besoin et l'évaluation de sa satisfaction, qui ne prennent guère en compte les acteurs de terrain. Le TDM est présumé représenter l'équipement optimal des unités. Les mécanismes de remontée des besoins du terrain sont lourds, et d'autant moins utilisés que la commission d'examen des demandes nouvelles, préalablement validées par la hiérarchie intermédiaire, a été supprimée par la DGGN, faute de moyens à y consacrer.

Le système d'information, s'il est précis, ne contient pas d'indicateurs de pertinence des achats, rapportés aux stocks détenus. L'évaluation de l'efficacité de l'achat relève principalement de la direction générale. L'organisation retenue ne comprend pas d'espace dédié à l'appréciation de l'unité utilisatrice sur le service rendu par un matériel ou une prestation.

Enfin, il est à relever que le circuit de l'achat étudié par la mission s'avère sinueux et associant de nombreux intervenants ; ceci laisse supposer un coût élevé en ressources humaines, du fait, d'une part, des itérations entre niveau local et national, et d'autre part, d'une certaine complexité du circuit central d'analyse et de décision. La mission présente (annexe 4) un descriptif des cinq étapes essentielles de la chaîne achat et commande publique. La multiplicité des intervenants au niveau central contraste avec la faible place de l'initiative locale.

1.2.2. L'adaptation à l'opérationnel, priorité de la police

Le **point fort** de l'organisation des fonctions AEL dans la police a trait au caractère efficace de la logistique dans un contexte de tension opérationnelle forte. Les responsables rencontrés considèrent que, sauf difficultés ponctuelles, ils disposent des moyens matériels permettant de remplir leur mission et se satisfont de l'autonomie de gestion qui confère aux chefs de service sur le terrain une possibilité d'ajustement réel aux besoins et aux imprévus.

Cette autonomie est parfois contestée en pointant la part des dépenses contraintes dans les budgets déconcentrés : par exemple pour les véhicules, dont l'acquisition relève des droits de tirage centraux (DTC), en fait largement pilotée par l'administration centrale ; ou pour la gestion des sites (hôtels de police, commissariats...) qui relève largement des droits de tirage sgapaux (DTS :fluides ou entretien des véhicules, par exemple). Sur ces types de dépense, les marges de manœuvre sont faibles, parfois nulles.

Il n'en demeure pas moins que la proportion des dépenses relevant des crédits délégués est élevée, quelle que soit la direction étudiée. Le tableau récapitulatif¹⁸ des achats « métier » des services de police en 2013 montre une proportion voisine de la moitié en crédits délégués pour la sécurité publique et la police judiciaire (respectivement 45% et 52%). Le taux de la police aux frontières est inférieur (36%) en raison du poids proportionnellement plus important des achats de véhicules. Celui des compagnies républicaines est supérieur (77%) en raison d'un faible renouvellement en 2013 et de l'importance du poste carburant, acheté sur crédits délégués.

¹⁸ Tableau présenté en annexe 5 *in fine*.

Les grands traits qui ressortent de l'audit des fonctions AEL au sein des structures de police sont souvent l'exact opposé de ce qui résultait de l'examen en gendarmerie. La police présente une diversité des organisations, avec le maintien de structures fortes et représentatives de la spécificité métier dans les directions opérationnelles, quand la gendarmerie offre un modèle unique – et, on l'a vu au 1.1, centralisé quand le système policier est davantage déconcentré. La police privilégie en outre la flexibilité des solutions d'achat. Ce système a ses mérites, mais aussi quelques inconvénients, en particulier une maîtrise insuffisante des achats « dissidents », effectués hors marché sur des crédits délégués, qui sont présumés marginaux, mais dont personne ne peut préciser le volume et à peine la nature : l'administration centrale et les SGAP ne les voient pas, les services déconcentrés ne les individualisent pas, la comptabilisation CHORUS ne les empêche pas, contrairement à une idée reçue fréquemment rapportée, et l'application G2MPN ne recense généralement pas le matériel ainsi acquis¹⁹.

Ceci n'est qu'un exemple d'un **point faible** plus général de la police dans la maîtrise et le report dans le système d'information des actes liés aux fonctions AEL. La mission en a relevé quelques exemples au cours de ses déplacements²⁰ : sur les points sondés (nombre de Tonfas détenus par un commissariat central, stocks de matériels pyrotechniques, fusils à pompe dans une DDSP, nombre de Tonfas dans une autre DDSP...), la fiabilité de l'information G2MPN a paru dégradée. L'outil informatique est généralement présenté comme bien conçu mais mal renseigné, du fait de la prise en compte insuffisante des mouvements de matériels, des affectations au niveau infra-sgapal, des achats hors nomenclature, de la reprise lacunaire de l'existant avant G2MPN...

Un signal des difficultés importantes de ce système d'information se manifeste dans l'existence de systèmes dérivés d'inventaire des matériels achetés, qui vont du recomptage « au coup par coup » (demandes de la hiérarchie, questions parlementaires) au logiciel complémentaire ou concurrent. Depuis les services de gestion opérationnelle (SGO) des DDSP jusqu'à la DCPAF en passant par les SGAP, la mission a entendu s'exprimer la critique de la fiabilité insuffisante de G2MPN assortie de la formule, répétée avec une certaine lassitude : « *On passe son temps à compter et recompter* ».

Les outils parallèles fleurissent : LOGIMAT, pour l'armement et le matériel technique des DDSP, ou GLPI, pour le parc informatique, ont le mérite d'être structurés et construits en arborescence ; mais le plus souvent, ce sont de simples tableurs, présents de façon éparse dans les services, et dans certains cas (armement) des registres tenus par des moniteurs de tir. Et quand plusieurs sources sont disponibles, elles ne coïncident pas nécessairement.

Enfin, semblable sur ce point à la gendarmerie, la police dispose rarement d'indicateurs sur l'opportunité ou l'efficacité des décisions liées aux fonctions AEL. Des cas de sur-stockage peuvent en résulter (cas des grenades lacrymogènes) ; et lorsque, sous la pression budgétaire, l'ancienne SDEL étudiait l'opportunité du montant d'une dépense, on revenait sur la prévision initiale (exemple de l'acquisition des casques Acropol réduite d'un cinquième après nettoyage des fichiers de bénéficiaires).

¹⁹ L'achat dissident de consommables n'est pas aisé à repérer ; en outre, ces biens échappent largement à l'inscription dans G2MPN, mais au gré de définitions qui ne sont pas homogènes. S'agissant des biens durables, des références peuvent être créées en principe avec l'accord de la cellule ad hoc, mais souvent en ordre dispersé.

²⁰ Voir pour plus de détails les annexes 9 à 11.

L'exemple d'achat développé ci-après (achats de milliers de magnétomètres de détection des métaux, faisant suite à la réforme de la garde à vue) montre certaines caractéristiques des deux forces : rapidité opérationnelle et déconcentration du processus retenu par la police ; décision centralisée et recours à une agence militaire pour la gendarmerie. En définitive, fourniture moins chère et plus rapide des services de police ; circuit plus lent et prix plus élevé, mais acquisition d'un plus grand nombre de matériel et de meilleure qualité en gendarmerie.

ACHAT DE MAGNETOMÈTRES PAR LES SERVICES DE POLICE ET DE GENDARMERIE (2011)

La loi du 14 avril 2011 relative à la garde à vue²¹ a modifié certaines de ses modalités en application en particulier de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle a prohibé très largement la fouille intégrale des personnes gardées à vue²², en imposant d'autres méthodes de détection de métaux (les armes, en particulier) afin de garantir la sécurité des enquêteurs et des gardés à vue eux-mêmes ; outre la fouille par palpation, elle a privilégié « l'utilisation des moyens de détection électroniques ».

Les deux forces de sécurité intérieure ont donc été confrontées à un besoin matériel nouveau, assorti d'une forte pression de l'urgence (entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2011), et ont réagi de manière différente. Une tentative d'achat mutualisé, dont il est difficile d'évaluer l'importance, n'a en tout état de cause pas abouti.

L'achat de magnétomètres par la police

La DRCPN a estimé que les délais de lancement d'une procédure formalisée d'appel d'offres étaient incompatibles avec l'urgence ; que, pour autant, le montant prévisible de l'achat excluait une acquisition hors marché. Elle a donc fait le choix de MAPA passés au niveau des SGAP, sur la base de documents définis par l'administration centrale.

Un premier message est adressé aux services de police dès le 6 avril 2011, pour leur demander de procéder aux achats sur la base des documents transmis, et notamment d'un CCTP rédigé par l'administration centrale (BAMT et BMP), envoyé aux SGAP, fixant les exigences techniques²³ et renvoyant aux exigences de sûreté de référence ; il est accompagné d'un dossier d'évaluation technique (critères de sélection des offres).

²¹ Loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue (articles 10 et 11 modifiant l'article 63-5 et créant l'article 63-6 du code de procédure pénale), qui a fait l'objet d'un arrêté d'application du 1^{er} juin 2011.

²² Sauf si elle est indispensable pour les nécessités de l'enquête et décidée par un officier de police judiciaire.

²³ Détection par l'appareil des métaux et alliages, des métaux magnétiques et non magnétiques avec discrimination élevée des objets métalliques, dimensions, disponibilité, présence d'une alarme sonore et lumineuse, robustesse, autonomie, présence d'un indicateur du niveau de batterie, batterie de rechange et chargeur, manuel utilisateur.

Le 13 avril 2011, la DRCPN saisit les services (PP, SGAP...) d'une demande de confirmation de réception et de prise en compte des pièces du MAPA, et leur communique la liste des fournisseurs auprès desquels ont été acquis des matériels approchants et de bonne qualité (Ceia, Visiom, Rivolier). Elle indique que le délai pour les livraisons est le 1er juillet 2011. Les besoins sont estimés à deux magnétomètres par site, idéalement trois, soit 2 100 magnétomètres pour 700 sites. Le 13 mai 2011, la DRCPN indique qu'elle financera les acquisitions. Au niveau de l'ensemble des SGAP, deux modèles ont été retenus : le Ceia type PD140 VRA et le Visiom type Superscanner II²⁴. Le SGAP de Lyon choisira par exemple l'appareil Visiom, au prix unitaire de 106 euros.

Les services sont bénéficiaires de délégations spécifiques destinées à financer ces achats imprévus, à hauteur de 209 559 €(dont 177 400 pour les SGAP).

L'achat de magnétomètres par la gendarmerie

Partant du même constat que la nécessité de disposer rapidement des équipements ne permettait pas le recours à une procédure formalisée classique, la Gendarmerie a fait le choix du recours à l'agence d'approvisionnement de l'OTAN, la NAMSA²⁵. La mutualisation avec la police n'a pas été réellement envisagée, car, d'une part, la sous-direction de la police judiciaire n'y était pas favorable, et, d'autre part, la police avait immédiatement lancé sa propre procédure. La décision de recourir à l'achat NAMSA a été prise en réunion plénière de direction à la DGGN le 4 mai 2011. La commande a été passée le 13 octobre 2011, les matériels étant pris en charge par le 6ème régiment du matériel de Gresswiller puis acheminés vers l'ECASGN du Blanc pour livraison aux unités.

La commande a porté sur 2 300 magnétomètres, pour un coût unitaire de 160 €HT, porté à 165 en intégrant la commission NAMSA et les frais fixes, soit 197 €TTC (prix total de 453 100 €). Le matériel choisi est de type scanner portatif M 1500, de la société Ranger.

Plus onéreux, le magnétomètre choisi en gendarmerie a des performances supérieures : il permet la détection de métaux ferreux et non ferreux, magnétiques et non magnétiques ainsi que les alliages. Il comprend un ajustement de sensibilité destiné à éviter fausses manipulations et erreurs. Il dispose d'un haut volume d'alerte, assorti d'un mode silencieux avec vibreur et d'une alarme visuelle, et présente une autonomie de 80 heures sur pile pour un poids inférieur à 400 g. Il a été primé comme « meilleur détecteur de métaux » par la *Federal aviation administration* (FAA, agence gouvernementale chargée des réglementations et des contrôles concernant l'aviation civile aux Etats-Unis).

Les magnétomètres sont parvenus le 31 octobre 2011 à Capellen (Luxembourg, siège de la NAMSA) et ont été livrés au Blanc le 12 décembre 2011. Ils ont ensuite été distribués dans les unités par camions au départ de l'ECASGN. Un magnétomètre a été attribué à chaque section et brigade de recherche, ainsi qu'à chaque brigade territoriale ou communauté de brigades.

²⁴ Par exemple au SGAP de Lyon : envoi le 15 avril 2011 des documents du marché pour publication ; réception le 4 mai de quatre offres, dont trois présentées par les trois prestataires mentionnés par l'administration centrale. Au total, ce SGAP achète pour 20 000 €de magnétomètres.

²⁵ Acronyme anglais de *NATO maintenance and supply agency*.

1.2.3. Réactivité et spécificité des fonctions AEL de la sécurité civile

La sécurité civile, comme les forces de sécurité intérieure mais à un degré peut-être plus élevé encore, se caractérise par la gestion d'un fort aléa. La réactivité de sa chaîne AEL est donc un élément indispensable, que l'on peut considérer dans l'organisation actuelle comme son principal **point fort**. L'importance de la gestion des matériels utilisés dans les situations de crise se traduit par la qualité de la prise en compte des matériels acquis, mais aussi par une structure de contrôle de gestion par site, préparant le dialogue de gestion et incluant des matrices de comptabilité analytique, ce qui montre un louable souci de mesure de la performance²⁶. La centralisation de l'acquisition et de la répartition des moyens nationaux permet une bonne visibilité des différents matériels, valorisés à leur coût d'achat et bien identifiés (repérés par famille de produits pour la réserve nationale).

La prévision des achats reste délicate en raison de l'aléa opérationnel. La volumétrie et la nature des secours à apporter influencent l'investissement, le maintien en condition opérationnelle, la consommation de carburant ou la nature des achats : couvertures, pompes en cas d'inondations etc.

L'imbrication des fonctions AEL et de l'opérationnel, déjà relevée (point 1.1.3), laisse craindre une désorganisation induite par la création du SAELSI. De ce fait, la sécurité civile a pris part à l'exercice sans enthousiasme, craignant d'être le perdant structurel du regroupement des fonctions AEL, et cherchant davantage à mettre à l'abri son potentiel opérationnel qu'à se positionner dans la nouvelle structure ; un **point faible** en résulte assez mécaniquement, celui de sa représentation numériquement limitée dans le SAELSI, au demeurant par des agents qui sont loin d'être tous issus de l'ancien bureau des établissements de soutien opérationnel et logistique (BESOL) offrant une bonne compétence en la matière.

En définitive, le dispositif de la sécurité civile reste largement à l'écart de celui des forces de sécurité intérieure ; la spécificité de ses matériels et de son organisation, incluant des établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL) relativement peu présents dans le champ des mutualisations, est une réalité, mais pas un obstacle insurmontable. D'ores et déjà, des marchés sont mutualisés et des opérations logistiques menées en commun²⁷. Ce champ devra être étendu sans remettre en cause les impératifs opérationnels et la réactivité de la chaîne AEL.

²⁶ Les détails de la gestion sous logiciel SIP2 et du contrôle des coûts sont présentés en annexe 7.

²⁷ Ainsi, les ESOL interviennent pour réparer certains véhicules lourds des CRS (par exemple, les deux camions à eau transférés de la DGSCGC). La SDMN en assure également le transport sur camion porte-char.

2 - ANALYSE DES RISQUES

La lettre de mission demandait d'établir une « *cartographie des risques liés à la fonction* » AEL et d'apporter une « *appréciation sur le niveau de maîtrise du risque concerné* ». On retient ici les risques globaux, ou risques liés à l'ensemble des fonctions, en reportant (en troisième partie) l'examen de difficultés spécifiques, méritant d'être examinées mais ne présentant pas le même caractère de généralité²⁸.

Il convient d'avancer une précaution méthodologique : compte tenu de la période de l'audit, notamment en administration centrale, au cours de l'automne 2013, l'appréciation portée sur la probabilité d'occurrence ou le degré de maîtrise d'un risque résulte nécessairement d'un ensemble d'indices évalués par la mission le plus objectivement possible, mais sans prétendre répondre avec une précision scientifique à la réalité des risques tels qu'ils seront pris en compte et maîtrisés par le SAELSI et son environnement à compter de 2014.

La mission a identifié une série de risques susceptibles de gêner le SAELSI dans l'accomplissement de sa tâche. Ces risques peuvent être répartis en trois catégories : risques pesant sur les objectifs fondamentaux du service (2.1), risques relatifs à l'organisation des fonctions AEL (2.2), risques à incidence financière (2.3).

Ils seront analysés en quatre temps : description du risque ; évaluation de la gravité de ce risque ; examen de sa probabilité d'occurrence ; appréciation du degré de maîtrise du risque et le cas échéant des outils à disposition pour la renforcer.

2.1. RISQUES PESANT SUR LES OBJECTIFS FONDAMENTAUX DU SERVICE

Trois risques sont ici identifiés ; le risque opérationnel (2.1.1), le risque, voisin mais distinct, lié à la montée en puissance (2.1.2), enfin le risque qualité (2.1.3).

2.1.1. Risque opérationnel

À la suite du passage de relais entre les anciens services acheteurs et en charge de la logistique vers le SAELSI, il existe un risque que les besoins des services actifs ne puissent être satisfaits dans des délais compatibles avec leurs activités, entraînant des conséquences préoccupantes en termes opérationnels. Ce risque apparaît particulièrement aigu s'agissant des munitions, des équipements de protection, des différents kits nécessaires aux enquêtes, qu'il n'est pas possible de se procurer en urgence sur des stocks vendus au public (comme par exemple, les carburants), et dont le défaut peut paralyser le déclenchement d'une intervention ou la poursuite d'une enquête.

La **gravité** de ce risque est, à l'évidence, **particulièrement élevée**. Toute rupture dans le fonctionnement de la chaîne AEL serait imputée au nouveau service et le mettrait en difficulté dans ses relations avec les directions générales et le ministère.

²⁸ L'annexe 12 présente l'ensemble de cette cartographie sous forme de tableau de synthèse.

La **probabilité** d'occurrence de ce risque est difficile à évaluer, mais on peut la considérer comme **faible à moyenne**. Elle est en réalité faible pour les marchés déjà en cours, pour lesquels la transition se bornera à une transmission des documents et à une information des titulaires du marché sur la nouvelle identité des signataires habilités à parapher les commandes. Elle est plus élevée pour les marchés arrivant à expiration et plus encore pour les demandes nouvelles pour lesquelles le besoin est en cours d'expression.

Le **degré de maîtrise** de ce risque semble **élevé**, le SAELSI se montrant vigilant et actif sur un point bien identifié comme crucial. À moyen terme, le SAELSI va s'engager dans une démarche de programmation des marchés à conclure, auxquels il invitera les services à s'abonner, donnant ainsi cohérence et visibilité à son action. La maîtrise complète de ce segment du risque suppose des modalités de transmission des marchés bien détaillées et des expressions de besoin en cours convenablement documentées ; les matériels et fournitures pour lesquels le risque opérationnel est particulièrement élevé doivent faire l'objet d'une attention particulière et d'un inventaire précis. Le cas échéant, des mesures devront être prises pour réduire ces risques, y compris sous forme de prolongation de marchés en cours ou de repérage d'unités disposant de stocks, susceptibles de dépanner d'autres unités, sur une base mutualisée.

2.1.2. Le risque lié à la montée en puissance

Dans un service regroupé, avec quelques effectifs en moins par rapport à la situation précédente (moins 11 ETPT pour la police et la gendarmerie²⁹), il existe un risque que le SAELSI ne parvienne pas à embrasser d'emblée l'ensemble des tâches qui lui sont confiées. Pourraient s'ensuivre des dysfonctionnements à moyen terme, qui auraient l'inconvénient supplémentaire de légitimer au sein des directions générales le maintien de structures parallèles ou concurrentes. Les dysfonctionnements peuvent être d'ordre divers : techniques (traitement non satisfaisant d'un dossier d'achat), mais aussi juridiques avec un risque de vulnérabilité des contrats ; suivi insuffisant de l'exécution ; supervision logistique affaiblie.

La **gravité** de ce risque est **moyenne à élevée**. Sa **probabilité** d'occurrence est également **moyenne à élevée**, compte tenu de la difficulté d'assembler des services aussi différents et de la complexité des mécanismes mis en œuvre pour l'ensemble des fonctions AEL : l'ambition du service est importante, le risque qu'il ne puisse immédiatement atteindre tous ses objectifs est élevé, à proportion.

La **maîtrise du risque** est **moyenne**, assez difficile à évaluer, d'autant que les dysfonctionnements ici évoqués peuvent avoir diverses sources et se manifester avec un certain retard. Le SAELSI pourrait augmenter cette maîtrise en sélectionnant une ou deux filières sur lesquelles il exercerait d'emblée la totalité de ses prérogatives, ainsi que un ou plusieurs stades dont il s'emparerait d'emblée pour tous les matériels, les autres opérations étant ensuite remontées et complétées au fil de temps. Le SAELSI pourrait ainsi perfectionner ses modalités d'intervention sur un domaine adaptable, avant d'étendre son champ d'intervention. Ceci renforcerait probablement l'acceptabilité de la réforme par ceux des acteurs qui, dans les directions générales, s'estimeraient trop brutalement dépossédés de leurs prérogatives.

²⁹ Le calcul est bien plus difficile pour la sécurité civile, dans la mesure où l'homogénéité des fonctions et personnels transférés est moindre, cf. annexe 7.

2.1.3. Le risque en termes de qualité

Il faut entendre ici le risque qualité au sens générique : des opérations d'achat et des décisions logistiques conduisent soit à une qualité insuffisante, soit à une sur-qualité, en raison d'une dégradation du processus d'information et de décision. Ce risque naît dans l'hypothèse d'une perte d'information à la suite de l'éloignement entre, d'un côté, les services disposant d'une bonne connaissance des métiers, et d'un autre, les services acheteurs. Par exemple, si ces derniers sont rendus excessivement sensibles au prix du fait de cet éloignement, ils peuvent acheter à bas prix des produits médiocres. Les services opérationnels seraient approvisionnés en matériels et fournitures ne répondant pas à leurs besoins et mettant en danger le bon accomplissement des missions. En sens inverse, une méconnaissance des besoins du terrain peut conduire à acheter en sur-qualité (ou d'ailleurs en sur-quantité, les deux se traduisant par un risque budgétaire : cf. *infra* 2.3).

La **gravité** de ce risque est élevée, puisqu'il entre dans les missions du nouveau service d'améliorer la qualité des prestations AEL, et que le bon accomplissement des missions pourrait être compromis.

La **probabilité** d'occurrence de ce risque paraît cependant **faible**, du fait de la présence, au sein du service, d'agents disposant de bonnes compétences métiers et du maintien d'un réseau de correspondants dans les directions métiers. Elle est peut-être supérieure pour les achats de la sécurité civile, dont les préoccupations risquent de n'être pas relayées très efficacement au sein d'un service à dominante sécurité intérieure, dans son état d'esprit et dans ses effectifs.

La **maîtrise** du risque semble **bonne**, étant donné l'expertise métier des agents rejoignant le SAELSI et les processus mis en place pour associer les acheteurs à la phase de rédaction du cahier des charges et les spécialistes de l'opérationnel à la phase achat. Elle sera optimisée, en cours de fonctionnement, par un système d'information permettant de faire remonter les observations des services opérationnels quant à la qualité des matériels ou des prestations, permettant ainsi d'ajuster les spécifications avec le prestataire, si nécessaire en ayant recours aux outils appropriés (mise en demeure, avenants, refus de paiement, résiliation du marché...). Enfin, elle suppose des relations suivies et constructives avec les trois directions générales pour bénéficier des meilleurs retours d'expérience.

2.2. RISQUES RELATIFS A L'ORGANISATION DES FONCTIONS AEL

La cartographie des risques en termes d'organisation et de processus de décision est complexe, ce qui est logique dans une opération de réorganisation d'une chaîne complète de responsabilités d'achat et d'approvisionnement. On distinguera le risque global en termes de ressources humaines (2.2.1), le risque de simple co-localisation au sein du SAELSI (2.2.2), le risque de déséquilibre de la structure (2.2.3), enfin le risque de désorganisation au niveau local (2.2.4).

2.2.1. Les risques liés aux ressources humaines

En matière de ressources humaines, le risque se décline en deux branches :

- un risque interne au SAELSI, dans l'hypothèse d'un agencement non optimal des effectifs et des compétences d'agents venant d'horizons différents, avec en définitive des missions non ou mal assurées, et des domaines trop bien couverts : les directions d'origine sont ainsi dégarnies sans qu'émerge en contrepartie un service efficace ;
- un risque externe avec la persistance ou la reconstitution, au sein des directions « métier », de structures doublonnant avec le SAELSI, sous prétexte de travailler en liaison avec lui, ou sous prétexte de sa présumée inefficacité ; le gain espéré en termes d'efficacité n'est ainsi pas atteint.

La **gravité** de ce risque, pris dans l'une et l'autre de ses branches, peut être considérée comme **moyenne**. Il ne met pas en péril la nouvelle organisation, mais prive le ministère de tout ou partie des bénéfices escomptés en pérennisant des fonctions AEL éclatées.

La **probabilité** d'occurrence de ce risque est **faible à moyenne**, s'agissant du **risque interne** : la préfiguration du SAELSI a été l'occasion de l'établissement d'un organigramme rationnel et de fiches de postes permettant, a priori, le recrutement des personnes adéquates. Il est possible qu'apparaisse un relatif excédent de spécialistes des marchés, compte tenu du transfert important de personnels issus de ces structures, tandis que d'autres domaines comme les systèmes d'information paraissent moins investis. Après quelques mois de fonctionnement et de stabilisation des missions, un réexamen interne permettra de mieux identifier d'éventuels ajustements.

La **probabilité** d'occurrence du risque apparaît en revanche **élevée** s'agissant du **risque externe**, les trois directions, à des degrés et selon des raisonnements divers, étant réticentes à abandonner des fonctions qu'elles s'estiment légitimes à exercer au vu de leur connaissance opérationnelle des activités concernées.

Si le **degré de maîtrise** du risque est **satisfaisant** s'agissant du **risque interne**, il est plus **problématique** dans le cas du **risque externe**, qui n'est pas « à la main » du SAELSI. Il est toujours possible, en interne, d'améliorer cette maîtrise par un management adapté : organisation de formations internes, séminaires destinés à définir, avec les nouveaux agents, l'organisation et les processus du futur SAELSI, le cas échéant redéploiements. La maîtrise du risque externe, en revanche, ne peut être recherchée que par la sensibilisation des directions générales concernées. Le ministère devrait leur demander rapidement de produire un rapport sur la réduction des services AEL.

2.2.2. Le risque de simple co-localisation

La mission désigne par co-localisation³⁰ la situation dans laquelle les effectifs issus de la police, de la gendarmerie et de la sécurité civile s'installent effectivement dans le nouveau service, mais où chacun continue de traiter ses propres procédures, peu ou prou comme c'était le cas avant la création du service. Le SAELSI se présenterait dans ce cas comme une simple juxtaposition des services antérieurement chargés des fonctions AEL, sans véritable réflexion sur des procédures communes, sans mutualisation des expertises, sans gains d'efficacité ni de qualité.

La **gravité** de ce risque est **élevée** car elle met en échec l'objectif poursuivi par la création du service. Sa **probabilité** d'occurrence doit, elle aussi, être regardée comme **relativement élevée**, car l'accord de principe sur la création d'un service commun a pu être trouvé assez rapidement, mais il ne s'est pas nécessairement accompagné de la fixation d'objectifs ambitieux sur la rapidité, la variété et la consistance des réformes à accomplir.

La **maîtrise** de ce risque est, en l'état, **moyenne à bonne**. Chacun est conscient de la nécessité de dépasser le stade de la co-localisation, mais les outils utiles à cette fin ne sont pas toujours disponibles. Une bonne maîtrise suppose la définition de cadres et de procédures qui soient véritablement communs, tâche difficile dans un contexte de départ où les procédures et les cultures de l'achat diffèrent largement d'une direction à l'autre, ce qui se combine avec la divergence des systèmes d'information. La maîtrise de ce risque a semblé accrue, dès lors que le SAELSI a présenté son projet de support physico-financier commun sous forme d'un flux de travail dématérialisé (« *workflow* ») unique, de nature à partager les informations et à faire converger les méthodes de travail.

2.2.3. Le risque de déséquilibre de la structure

À titre principal, il s'agit de la situation dans laquelle le service serait en réalité « capturé » par l'une des directions, dont les processus prédomineraient, voire dont les besoins deviendraient prioritaires par rapport à ceux des autres. Il est à redouter alors que les autres directions, se sentant précisément délaissées ou non prioritaires, renoncent à investir plus avant la nouvelle structure et se tournent vers leurs structures propres (y compris en termes de personnel, cf. risque RH externe). Cette situation peut émerger, en particulier, si une direction fournit un nombre prédominant d'agents et surtout de cadres.

La **gravité** de ce risque est **moyenne**, car un tel déséquilibre contreviendrait à l'esprit de la constitution du service, mais pourrait ne pas nécessairement être synonyme d'inefficacité. Dans le cas de la sécurité civile, il serait dommageable qu'elle soit simplement juxtaposée au sein du futur SAELSI à côté de la sécurité intérieure conçue comme prioritaire pour les pouvoirs publics, et donc susceptible d'être pénalisée lors des arbitrages internes.

³⁰ La co-localisation suppose déjà que le regroupement physique effectif ait lieu le plus largement et le plus rapidement possible. Dans la phase de démarrage de la mission, on a pu avoir quelques inquiétudes sur le sujet, puisqu'il n'était question, jusqu'en octobre et même novembre 2013, que d'un regroupement partiel sur une cinquantaine de postes de travail à compléter à l'été 2014 ou janvier 2015. Le regroupement sur le site de Lumière est heureusement bien plus large au 1^{er} janvier 2014 ; il n'en demeure pas moins que le SAELSI est, en partie par nature et en partie par agrégat de données historiques, un service éclaté sur plusieurs implantations (Lumière, Malakoff, Limoges, Le Blanc, Le Chesnay...), en lien opérationnel constant avec bien d'autres structures.

La **probabilité** d'occurrence est **moyenne**, car les deux forces de sécurité intérieure sont également investies dans le projet commun, mais elle est élevée dans le cas de la sécurité civile, qui risque d'être marginalisée de façon insensible, parce que les agents ayant de fortes compétences dans le domaine achat, équipement et logistique sont peu nombreux à intégrer les équipes du SAELSI (en valeur absolue, quelques éléments ; et relative, par rapport aux dizaines de personnels provenant de la sécurité intérieure).

La **maîtrise** de ce risque paraît à l'heure actuelle **faible à moyenne**, l'évolution à moyen terme étant difficile à envisager. Une maîtrise accrue nécessite, d'une part, de veiller constamment à l'équilibre entre les origines des agents dans les différents services et au sein de l'encadrement. D'autre part, elle repose sur l'identification, qui a été faite dans la phase de préfiguration mais doit être pérennisée, de « sachants » au sein de chacune des directions d'origine, dont l'expertise sera valorisée au bénéfice de l'ensemble du service.

2.2.4. Le risque de désorganisation au niveau local

L'hypothèse est ici que les différents niveaux de responsabilité « s'emboîtent mal », que le décalage des niveaux opérationnel, budgétaire, administratif aboutisse à des incohérences, et que l'impératif de fluidité d'expression du besoin, de décision d'achat et d'approvisionnement ne soit pas satisfait. Il y a lieu de souligner que la multiplicité des BOP concernés (à laquelle la création du SAELSI, en elle-même, ne change rien) introduit d'emblée un premier niveau de complexité, renforcé par la problématique de la répartition territoriale des responsabilités. À cela s'ajoute la variété des modalités de répartition des crédits entre les BOP centraux et zonaux, qui diffèrent entre gendarmerie, police et sécurité civile (et même, dans le cas de la police, entre ses différentes directions).

La **gravité** de ce risque est **élevée**, le système étant alors globalement et durablement désorganisé, pouvant aboutir à une perte d'efficacité généralisée.

La **probabilité** d'occurrence est **moyenne à forte**, même si elle est difficile à connaître précisément à la date où l'audit a eu lieu, compte tenu de la multiplicité des réformes en cours ayant une incidence sur cette question : mise en place des SGAMI, fusion des états-majors régionaux et zonaux de gendarmerie, réorganisation de la sécurité civile, fusion des SGAP de Paris et Versailles...

La **maîtrise** du risque est **moyenne**. Elle ne peut que bénéficier de l'association du SAELSI aux travaux préparatoires à la mise en place des SGAMI, permettant la définition de processus de travail compatibles et complémentaires. La possibilité pour le SAELSI de s'appuyer sur les SGAMI et de leur adresser des instructions par les canaux appropriés semble un gage de cohérence ; mais elle est loin de répondre à toute la problématique des difficultés auxquelles l'organisation locale risque d'être confrontée et qui supposent un engagement fort des préfets de zone.

2.3. RISQUES A INCIDENCE FINANCIERE

Il faut ici distinguer les risques qui peuvent avoir une traduction budgétaire directe, en termes de dépenses mal maîtrisées ou de doublons (2.3.1), de ceux qui résultent d'un défaut de contrôle interne, dont les traductions budgétaires sont indirectes ou cachées (2.3.2).

2.3.1. Risque budgétaire

Il est à multiples facettes, mais on peut résumer l'hypothèse ainsi : par un double effet d'alignement par le haut des spécifications techniques, et de massification indifférenciée des quantités à fournir, rétrécissant le vivier des entreprises candidates en mesure de fournir la prestation, la passation de marchés mutualisés se traduit en réalité par une augmentation des prix, faisant manquer l'objectif d'économie affiché. Le pire scénario est celui où vient s'ajouter la réalisation du risque « RH externe » ; dans ce cas en effet, au surcoût des matériels et des fournitures viendraient s'ajouter des dépenses inutiles en titre 2, liées aux doublons dans les services acheteurs.

La **gravité** est **élevée** (si l'on considère que l'objectif d'économie a un caractère central). Sans jouer les Cassandre, ce serait l'échec de la réforme par dérapage des coûts ; dans un contexte budgétaire global contraint, ce scénario se traduirait inévitablement par une politique de gels, sur-gels et coupes aveugles dont on sait qu'ils pénalisent à brève échéance les potentiels opérationnels.

La **probabilité** d'occurrence est **moyenne**, et même **faible** si l'on raisonne en termes d'évolution ; en effet, les services peuvent être regardés comme déjà exposés à ce risque, dès lors que plusieurs marchés sont d'ores et déjà mutualisés sans forcément dégager des gains élevés en volume global d'achats, faute de gestion commune, ni en termes de personnel, puisqu'on œuvrait jusqu'ici au sein d'organisations cloisonnées.

La **maîtrise** du risque est **moyenne à bonne**. Elle peut être optimisée par une valorisation de l'expertise marché des agents du SAELSI, ainsi que par une politique adéquate d'allotissement permettant de rendre les marchés accessibles à davantage d'entreprises, y compris avec des lots zonaux permettant ensuite une certaine déconcentration de la commande (cf. point 3.1).

2.3.2. Le risque lié à un défaut de contrôle interne

L'audit réalisé a montré la faiblesse des mécanismes de contrôle interne dans la plupart des services, où l'on appelle contrôle de gestion le simple recensement des matériels ou des marchés³¹. La prise en compte de l'efficacité des équipements acquis, de la gestion des stocks de matériels, des éléments qualitatifs dans les choix AEL est insuffisante dans l'ensemble des directions centrales, et ne s'est pas davantage développée à l'échelon local.

³¹ Au mieux, la démarche des gains achats vise à afficher les bénéfices attendus de la passation des marchés et une mesure de la performance a été entreprise à la sécurité civile à travers la définition de centre de coûts auxquels sont imputées les dépenses des moyens nationaux.

Il existe donc un risque de statu quo sur ces bases peu élevées de contrôle interne : à l'échelon central, un défaut de suivi, par le SAELSI, de ses propres opérations (volumes et coûts), ouvrirait la voie à une dérive budgétaire ; à l'échelon déconcentré, un défaut de suivi des opérations d'approvisionnement, permettant une déperdition d'équipements, notamment lorsqu'une partie des opérations d'achat est déconcentrée, risque de rendre impossible l'identification de l'achat dissident et la vérification de l'exigence d'achats limités aux besoins, ainsi que du respect des priorités affichées au niveau central. Enfin, une insuffisante coordination au niveau zonal risque de pérenniser des achats de précaution sans considération pour les matériels ou fournitures déjà engrangés (quasi absence de contrôle de gestion au niveau zonal).

La **gravité** de ce risque est **moyenne à élevée**, en raison du risque de dérive budgétaire associé, mais aussi parce le SAELSI joue là une partie de sa crédibilité : la mise en place du service devra s'accompagner d'une meilleure connaissance des achats et de l'utilisation des acquisitions, notamment dans la police, ainsi que sa capacité à initier un pilotage plus fin de la chaîne AEL au plan local.

La **probabilité** de l'occurrence est **faible à moyenne au niveau central**, dès lors que le service a mis en place un mécanisme de contrôle interne pour lequel il a recruté une responsable de bon niveau ; elle est **particulièrement élevée**, en revanche, **au niveau déconcentré**, en l'absence d'outils adéquats.

De même, la **maîtrise** du risque peut être **acceptable au niveau central**, sous réserve de mise en œuvre effective du contrôle interne, ce qui suppose que les trois directions générales se prêtent aux évaluations ; elle est **faible au niveau déconcentré**, le champ zonal étant aujourd'hui peu couvert par le contrôle de gestion ou le contrôle interne des unités. Elle pourrait être rendue satisfaisante si l'impératif de mise en place d'un dispositif de contrôle de gestion unifié, piloté par le SAELSI, est pris en compte dès le stade initial de mise en place des SGAMI.

*

3 - MISE EN EVIDENCE DE DIFFICULTES SPECIFIQUES

Outre l'analyse des risques portant sur les questions principales et globales que posent les fonctions AEL, il est nécessaire de mettre en lumière dans cette troisième partie certains risques ou obstacles plus spécifiques mais qui revêtent cependant une grande importance dans la réussite d'ensemble de la réforme en cours. La mission souhaite attirer l'attention sur six difficultés particulières : la problématique de l'adéquation du niveau d'achat à une filière de produits (3.1) ; la définition d'une action visant à connaître et réduire l'achat dissident (3.2) ; le nécessaire rapprochement de structures financières divergentes (3.3) ; l'incertitude pesant sur la mobilisation de ressources humaines qualitativement appropriées (3.4) ; les exigences en matière de développement durable (3.5) ; l'association de la préfecture de police de Paris au mouvement d'ensemble (3.6).

3.1. L'ADEQUATION DU NIVEAU D'ACHAT ET DES FILIERES DE PRODUITS

La mutualisation ne doit pas être conçue uniquement comme une opération de massification des achats destinée à obtenir de meilleurs prix auprès de fournisseurs disposant d'une vaste surface, auprès desquels des rabais importants seraient aisément obtenus. L'affirmation selon laquelle la massification serait nécessairement source d'économies n'est pas vérifiée pour toutes les filières. Toutes ne présentent pas, en effet, la même logique économique ni le même paysage d'opérateurs.

Dans les filières à forte spécificité (exemple de l'armement), l'annonce de volumes d'achats importants est certes à privilégier pour motiver le plus grand nombre de fournisseurs à présenter une offre ou à proposer un prix unitaire intéressant.

Mais lorsqu'il s'agit de matériels ou de fournitures plus ordinaires (exemple des pièces détachées des véhicules), il existe une offre locale, incapable de candidater sur un marché national ou massifié, et néanmoins compétitive à l'échelle d'une région ou d'une zone. Pour ces matériels ou fournitures, des marchés systématiquement massifiés sont plutôt de nature à réduire le vivier des candidats potentiels, la concurrence étant alors réduite à un oligopole au sein duquel les ententes ne sont pas à exclure. En outre, certains attributaires peuvent être tentés de lamener la concurrence par des offres très basses et de se rattraper ultérieurement sur des prestations annexes, la maintenance ou des marchés voisins. Le coût global, dans ces hypothèses, ne diminue pas forcément.

La mission a entendu à plusieurs reprises les services déconcentrés affirmer que les fournisseurs locaux proposeraient des prix plus intéressants que tel ou tel marché national. Bien évidemment, chacune de ces situations mérite d'être analysée en détail. Pour prendre l'exemple du carburant, qui est le plus souvent mis en avant, on compare parfois des données non exactement semblables ; ainsi le prix à la pompe de la grande distribution et le prix facturé par le titulaire du marché, qui inclut d'autres prestations comme la carte individualisée permettant le suivi de la consommation et, le cas échéant, d'autres prestations annexes (péages autoroutiers, lavage).

Pourtant, même si les acteurs qui soulèvent ce sujet sont rarement en mesure d'étayer ces dires par des exemples précis et chiffrés, cette analyse peut avoir une réelle pertinence dans certains domaines. C'est notamment le cas lorsqu'un marché exagérément massifié porte le risque de difficultés en aval sous forme, notamment, d'une lourdeur logistique accrue, d'une réactivité insuffisante ou d'une qualité de service moins satisfaisante pour les services utilisateurs.

Jusqu'ici, les analyses sont restées relativement sommaires et les conséquences pratiques n'en ont pas forcément été tirées. La situation peut pourtant se traduire par une perte budgétaire, certes difficile à quantifier, ou par une baisse de qualité globale. La maîtrise de ce sujet apparaît faible, et la réflexion inaboutie.

Le SAELSI devrait donc s'assigner pour tâche, dans le cadre de la veille de marché qui fait partie de ses missions, de procéder à des études sectorielles, avec la contribution des SGAMI et des acteurs locaux, afin de mieux appréhender l'offre locale pour la comparer avec l'offre nationale. Les enseignements tirés de cette étude éclaireraient les choix à opérer pour chaque type de matériels et prestations. Les relations entre le service central et les services déconcentrés trouveraient un terrain d'échange et de bénéfice mutuel.

En tout état de cause, la mission recommande que soit étudiée l'hypothèse de marchés nationaux constitués de lots par zones. Cette façon de procéder, qui a pu être envisagée mais n'a, semble-t-il, jamais été effectivement expérimentée, combine le respect du code des marchés publics – le franchissement des seuils étant apprécié au niveau national en vue de la détermination de la procédure à suivre – avec la possible expression d'une offre locale : des opérateurs compétitifs peuvent ainsi candidater sur un ou deux lots seulement. Dans cette hypothèse, les opérateurs nationaux peuvent naturellement continuer de présenter des offres pour la totalité des lots, quitte à prévoir un jeu de prix unitaires en fonction du nombre de lots qui leur seraient attribués.

La procédure à suivre n'apparaît pas exagérément complexe eu égard à l'enjeu : la commission d'examen des offres reste nationale ; elle comprend des représentants des SGAMI qui sont ainsi associés au choix des offres. Les marchés pourront également prévoir un suivi de l'exécution des lots par les échelons territoriaux, avec naturellement des remontées régulières d'information vers l'échelon central.

Recommandation n°1 : Intégrer dans la veille des marchés une analyse des filières examinant l'offre locale en lien avec les acteurs déconcentrés, afin de promouvoir le niveau pertinent d'achat ; prévoir, chaque fois que possible, la passation de marchés nationaux comprenant des lots par zone.

3.2. LA CONNAISSANCE ET LA REDUCTION DE L'ACHAT DISSIDENT

L'achat dissident, au sens d'achat autonome auprès d'un fournisseur choisi librement alors qu'existe un marché national (éventuellement mutualisé), existe aujourd'hui essentiellement à l'échelon territorial et dans la police nationale, où il est rendu possible par la forte déconcentration des achats.

Avant la mise en place du SAELSI, il était quasiment impossible à repérer et à quantifier, faute d'un système d'information centralisé exhaustif, en raison notamment de l'absence de suivi précis des dépenses réalisées sur crédits délégués. De son côté, et contrairement à ce qui a été dit à la mission par certains services déconcentrés, Chorus ne bloque en aucune manière un achat dissident.

Le risque lié à l'achat dissident (qualité médiocre, coût excessif, quantités disproportionnées, suivi incertain) ne diminue pas du seul fait de la création du SAELSI. Une action spécifique est nécessaire pour le réduire. Elle reposera sur la détermination des SGAMI à mieux connaître les achats sur crédits délégués, aujourd'hui non auditables, et sur le développement de comptes rendus mieux structurés de ces dépenses, y compris par leur insertion adéquate, en dehors des consommables au sens strict, dans l'application de gestion G2MPN.

Un tel risque connaît une autre dimension, située cette fois à l'échelon central, où un achat dissident peut aussi être réalisé, nonobstant l'existence d'un marché passé par le SAELSI. La mission voit un signe avant-coureur de cette possibilité, très réelle, dans le maintien de structures fortes des services chargés de l'achat dans les directions centrales, malgré la création du SAELSI, en particulier dans l'absence de suppression ou de réorganisation de services qui découleraient logiquement de l'institution de ce dernier.

Si la DGGN a tiré les conséquences de la mise en place du SAELSI en supprimant la SDEL, et si la DGPN a de même supprimé la SDEL, les modifications organisationnelles annoncées dans les directions centrales de police sont marginales, de même que les transferts d'effectifs, alors même que les missions AEL de l'ancienne SDEL étaient moins globales que celles du nouveau service. La réorganisation prévue à la sécurité civile, qui a supprimé le BESOL, ne touche qu'en partie les fonctions AEL, dont une réforme d'ampleur bute sur l'imbrication avec les services opérationnels.

Des structures chargées de l'achat restent ainsi en place, bien au-delà des missions de correspondants du SAELSI, destinés à servir de relais entre ce dernier et les services opérationnels pour l'expression de besoin. Ils sont au demeurant chargés, dans une phase de transition, de gérer les marchés existants, la compétence du SAELSI ne s'exerçant que sur les marchés à venir.

Dans les services déconcentrés de police et au sein des services centraux, à l'exception de la DGGN, existent donc des possibilités de développement d'une démarche d'achat dissident. L'ampleur du phénomène dépend de la part des crédits délégués, qui est, on l'a vu, élevée, ainsi que du montant des crédits disponibles auprès des services centraux (23,5 M d'euros d'après une estimation de la mission).

S'il est légitime qu'un service déconcentré prenne des initiatives dans l'expression de besoin, ou qu'une direction définisse des priorités dans sa politique d'équipement, tout ceci doit s'inscrire dans l'orchestration générale dont le SAELSI est responsable, et exclure en règle générale l'achat hors marché. Cela suppose sans doute aussi une amélioration dans la façon dont les marchés existants sont portés à la connaissance de tous : intranet avec liste visible et à jour, information périodique sur les évolutions des marchés, mutualisés ou non. L'initiative du SAELSI en vue d'un regroupement sur un point d'entrée unique de l'intranet, avec une diffusion régulière des nouveautés, est à encourager.

Les directeurs centraux devraient présenter à l'échéance du second semestre 2014 un rapport quant à la réorganisation des fonctions AEL et au devenir des services antérieurement chargés de ces fonctions, pour tenir compte de la création du SAELSI.

Recommandation n°2 : Engager une politique de lutte contre l'achat dissident reposant sur une étude des dépenses hors marché réalisées par les services déconcentrés, sur une diffusion claire de l'information sur les marchés existants et sur l'examen de la réorganisation des services centraux ayant suivi la création du SAELSI.

3.3. LE NECESSAIRE RAPPROCHEMENT DES STRUCTURES FINANCIERES

Une des premières difficultés de la réforme entreprise a trait, à l'évidence, à la nécessité d'arrimer au sein d'un même vaisseau des parties montées de façon aussi nettement disparates. Il serait vain de tenter de contraindre quiconque à renoncer à ses principes fondamentaux et à adopter ceux d'une autre force ; le gain serait nul, le risque de désordre et de mécontentement, maximal. En particulier, il serait aberrant de remettre en cause la déconcentration budgétaire de la police, action de long terme, poursuivie depuis deux décennies avec des résultats intéressants en termes de réactivité et de responsabilité.

En revanche, il n'est pas interdit de reconsidérer ce qui, au sein du système de la police en particulier, pose aujourd'hui problème. Parmi les difficultés récurrentes, selon la mission, se trouve la répartition des circuits financiers en droits de tirage (centraux et sgapaux) et en crédits délégués.

La mission, au cours de ses entretiens et de ses déplacements sur le terrain, s'est heurtée aux inconvénients qui s'attachent aujourd'hui à la gestion des crédits du programme 176 en DTC, DTS et CD : rigidités pour les services déconcentrés, absence de suivi d'ensemble de l'achat du fait de la part importante des crédits délégués, caractère théorique ou artificiellement augmenté des capacités d'arbitrage local. Ce dispositif présente de plus l'inconvénient d'être spécifique au programme police et de rendre plus difficile la conduite d'opérations mutualisées avec la gendarmerie nationale ou la sécurité civile, au moment où l'on se propose de renforcer ces actions.

Les auditeurs ne méconnaissent pas les objectifs qui ont présidé à la mise en place de ce dispositif, mais estiment qu'ils pourraient être atteints d'une autre manière, plus adaptée à l'environnement budgétaire et financier actuel : positionnement en administration centrale ou dans les SGAP des dépenses dont la fongibilité réelle se situe à ces niveaux (typiquement, automobiles pour les crédits centraux), reprise de crédits par le responsable de BOP, programmation dans le cadre du dialogue de gestion, achat sur marchés nationaux ou sgapaux à partir de crédits délégués, refacturation...

Les rapporteurs se placent dans la continuité du *Rapport sur l'évaluation des fonctions de gestion financière au ministère de l'intérieur (police nationale et gendarmerie nationale)* remis en juillet 2013³², dont les auteurs ne voient pas d'obstacle dirimant à la suppression des droits de tirage et préconisent à tout le moins l'expérimentation (à l'échelon d'une zone de défense) d'une gestion reposant entièrement sur les crédits délégués. Les auteurs du présent

³² Rapport IGA N°13064/13-004/1.

rapport ajoutent que ce passage doit s'accompagner d'un effort décisif en termes de contrôle de gestion ainsi qu'il est recommandé au point 4.2.

En se replaçant dans le droit commun de la gestion des crédits déconcentrés en vigueur dans les administrations de l'État, en éliminant les possibilités de jouer sur des mouvements de crédits parfois opaques entre l'administration centrale et les services, en se connectant plus aisément au système Chorus, une gestion sans droits de tirage rendrait beaucoup plus aisé et lisible l'actuel rapprochement entre les trois forces sans supprimer, au contraire, les avantages d'une gestion partiellement déconcentrée et rationnellement contrôlée.

Recommandation n°3 : Expérimenter, au moins à l'échelle d'une zone, la gestion des crédits déconcentrés de police s'abstrayant du mécanisme des droits de tirage, comme cela est pratiqué depuis le 1er janvier 2014 au SGAP de Rennes.

3.4. PROBLEMES SPECIFIQUES DE COMPETENCES

Les attributions du SAELSI, en particulier en matière de veille des marchés, de veille technologique, de suivi de l'exécution des marchés, d'évaluation de la qualité et de contrôle de gestion, supposent des compétences spécialisées. Une partie de ces compétences a certes été trouvée par le SAELSI dans les services précédemment en charge de ces fonctions au sein des trois directions générales, mais une partie seulement : le transfert a concerné une fraction (plus ou moins élevée) des ressources humaines spécialisées, leurs compétences étaient alors souvent exercées de façon liée avec des fonctions plus courantes ; des besoins nouveaux se font jour pour optimiser la stratégie de mutualisation.

Recruter sur ces profils rares dans l'administration, dans un contexte où ces compétences seront désormais mises en œuvre à plein temps, et de façon séparée des missions opérationnelles comme cela est désormais le cas au SAELSI, peut constituer une difficulté. Le service pourrait ainsi souffrir de sur-compétences sur certains thèmes (rédaction de cahier des charges, droit des marchés publics) et de lacunes sur d'autres segments (négociation, suivi en continu des marchés, contrôle de gestion).

Les profils de compétences risquent également d'être orientés d'une manière qui ne permette pas au SAELSI d'atteindre la plénitude de ses objectifs : la compétence « logistique - efficacité » (disposer du matériel nécessaire en cas de crise) risque ainsi d'être privilégiée par rapport à la compétence « logistique - efficience » (ne pas acheter plus que nécessaire et tirer tout le parti des matériels déjà acquis).

De même, au plan zonal, la vision des « SGAMI - prestataires de service » où seul le résultat opérationnel compte, sera spontanément prioritaire par rapport à une ambition « SGAMI - tour de contrôle » exerçant une mission de recension et de contrôle de gestion.

D'ores et déjà, le SAELSI a pris des initiatives pour développer ses compétences en la matière, et devra de même entreprendre la construction d'un réseau avec les SGAMI, qui donnera de la consistance à la mission d'animation du contrôle interne que les SGAP n'ont jamais complètement prise en charge. Un diagnostic complet sur les ressources humaines devrait être formulé après quelques mois d'exercice, afin que le service ait pleine conscience

de ses lacunes et éventuelles surcapacités, et puisse y remédier par des redéploiements, des formations ciblées sur ses nouveaux métiers et, le cas échéant, par le recrutement d'agents contractuels disposant des profils idoines³³.

Recommandation n°4 : Diagnostiquer au SAELSI, dans les ressources humaines nationales et locales, les profils manquants en matière de veille et suivi, qualité, efficacité, contrôle ; puis ajuster par redéploiement, formation et action en réseau.

3.5. LA PRISE EN COMPTE DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Les équipements ont une durée de vie à l'issue de laquelle ils doivent être réformés. Des difficultés peuvent surgir si le service utilisateur ne dispose pas d'éléments sur le lot de provenance du matériel, se privant ainsi d'informations sur sa durée de vie et sur l'éventuelle prolongation de celle-ci. Des matériels peuvent ainsi être détruits inutilement. À titre d'exemple, des milliers de grenades lacrymogènes ont été détruites par précaution, faute d'information précise sur le lot auquel rattacher certains stocks pour ensuite tester leur viabilité. Une même vigilance est nécessaire pour le matériel NRBC, et d'une façon générale tout l'équipement soumis à péremption.

Ensuite, la destruction de matériels utilisés ou périmés peut donner lieu à la récupération de composants ou de matières premières susceptibles d'être réutilisés ou de présenter une valeur. Enfin, les modes de destruction peuvent avoir un impact plus ou moins grand sur l'environnement.

Là où l'achat local, en petites unités, n'est pas en situation (ce qui est compréhensible) de mettre en place une démarche intégrant tout le cycle de vie des matériaux, la même attitude serait incomprise d'un service centralisé dont les capacités permettent de prendre en charge une telle approche. La mise en place d'un service commun doit être l'occasion de la systématiser.

À l'heure actuelle, les achats des forces de sécurité sont encadrés, du point de vue du développement durable, par plusieurs documents généraux³⁴. Ces documents préconisent la prise en compte de la démarche de développement durable dès le stade de l'achat. Cependant, ils restent peu spécifiques du point de vue des achats qui sont au cœur de l'activité du SAELSI. Ils couvrent, en effet, les différents aspects du développement durable (dimensions économique, sociale et environnementale) et tous les segments d'achat, mais les achats courants sont les plus concernés : automobiles, papier, fournitures de bureau, énergie, entretien des bâtiments.

Le SAELSI a naturellement vocation à s'inscrire dans ces engagements. Il pourra en outre développer une approche plus spécifique, centrée sur les achats « métier » dont il a la responsabilité, en commençant par recenser et généraliser les meilleures pratiques (par

³³ Une partie du remède réside aussi en l'application complète de la démarche « impact-achat », non réduite à sa seule dimension de mesure du gain-achat, cet élément étant développé infra (cf. point 4.6.2).

³⁴ ainsi, la 3^{ème} directive ministérielle du ministre de la défense sur l'achat responsable (3 juillet 2012), le plan « administration exemplaire dans la police nationale », le plan « administration exemplaire dans la gendarmerie nationale » du 17 mars 2010...

exemple, en gendarmerie, la reprise en charge des déchets électriques ou électroniques dans le cadre de la convention interministérielle avec l'UGAP, le recyclage des effets d'uniformes dans le cadre du marché externalisé, l'intégration, dans les marchés publics, de labels, certificats ou normes ISO pertinentes), et en développant des pratiques innovantes. Le lien avec les services territoriaux, par des échanges puis des instructions adaptées, doit également être établi sur ces questions de développement durable.

Enfin, l'anticipation de normes plus exigeantes, par exemple lors de la destruction soumise à des contraintes de plus en plus sévères, des mines, obus et munitions, doit être intégrée à la stratégie du service.

L'ensemble de cette dimension ne figurait pas forcément parmi les priorités du SAELSI, faute d'expérience poussée en la matière des anciens services acheteurs. Elle a pourtant aussi un impact budgétaire, outre l'évident impact environnemental. L'initiative du SAELSI d'intégrer les objectifs de développement durable parmi les critères de choix dans ses domaines d'activité n'en a que plus de relief et doit être encouragée.

Recommandation n°5 : Repérer, au sein des trois branches du SAELSI, les agents susceptibles de se consacrer pour partie à la problématique spécifique du développement durable appliqué aux achats de sécurité, recourir aux expertises extérieures existantes, et généraliser la prise en compte du développement durable en lien avec le terrain.

3.6. L'INTEGRATION DE LA PREFECTURE DE POLICE DANS LA MUTUALISATION

La préfecture de police de Paris (ci-après PP), dans le contexte de la fusion des SGAP de Paris et Versailles, représenterait en tant qu'acheteur pour l'ensemble de la zone désormais 40% de la dépense de police nationale³⁵. La PP est engagée dans le mouvement de mutualisation, aussi bien en interne que dans le cadre du SAELSI, tout en conservant de fortes spécificités.

La PP a connu récemment un regroupement de la fonction achat, précédemment éclatée en plusieurs pôles (logistique, affaires immobilières, autres matériels et fournitures) dont la direction des finances et de la commande publique constituait la tête de réseau. Dans le cadre de la réorganisation, il a été décidé de centraliser les achats³⁶ autour d'une plate-forme marchés unique³⁷, de même qu'il existe une plate-forme Chorus unique. Dans ce dispositif, les directions n'achètent pas elles-mêmes, elles expriment leurs besoins auprès de la direction opérationnelle des services techniques et logistiques (DOSTL).

La préférence traditionnelle pour des circuits courts, avec des délais brefs mais une démultiplication des structures et un risque de déperdition d'énergie, a été relativisée ; le choix de concentrer les plates-formes, au risque d'une moindre réactivité, s'est imposé en raison de la contrainte budgétaire.

³⁵ Avec la spécificité, pour Paris, de devoir faire jouer les synergies entre État et Ville, en montant des groupements de commandes entre ces deux composantes (ce qui nécessite une délibération du Conseil de Paris).

³⁶ Seule subsistera une plate-forme dédiée pour les marchés de travaux.

³⁷ De même, auprès de la direction des finances et de la commande publique.

L'unification des SGAP de Paris et Versailles se traduit par une organisation de l'achat que partagent les services de l'ancien SGAP de Versailles. Pour l'ensemble du périmètre subsistent des achats dissidents, à l'échelon « infra-sgapal » : le regroupement est donc l'occasion d'introduire plus de cohérence. Il en est de même pour les achats sur crédits de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT³⁸), dont la programmation et la prévisibilité sont aléatoires, et pour lesquels les services peuvent être tentés par des réflexes d'achat ne correspondant pas à une expression de besoin soigneusement calibrée, pour des montants parfois importants (quoiqu'inférieurs au seuil de 90 000 €).

Les spécificités de la PP imposent certaines exigences en termes de qualité de service et de délais : besoin, par exemple, d'une livraison deux fois par jour des pièces détachées automobiles (du fait de l'impossibilité de stocker), de trois points d'implantation pour le prestataire du contrôle technique, afin de garantir un bon taux de disponibilité des véhicules... Ces caractéristiques conduisent la PP à être en retrait des actions du SAELSI, auquel elle n'a pas transféré d'agent. La PP se dit en situation d'observation du nouveau service, pour s'inspirer des procédures économes.

On redoute les circuits trop complexes qui retardent l'arrivée des matériels dans les unités opérationnelles et limitent la proximité avec les services, et l'on préfère des échanges réguliers au sein de comités métier. Cependant ce type de considération n'a pas freiné, on l'a vu, le regroupement des fonctions achat au sein d'une plate-forme unique, du moment qu'elle restait propre à la PP.

La problématique parisienne et francilienne est réelle : on ne peut pas aisément externaliser, car l'offre de services n'est pas forcément suffisante sur Paris *intra muros*, ni déporter en banlieue car les coûts de trajet et pertes de temps sont pénalisants, etc. Mais elle est opposée de façon sans doute trop générale pour privilégier l'achat local, chaque fois que la prestation proposée dans le marché national n'apparaît pas satisfaisante, en négligeant l'évaluation comparée des coûts pour la sécurité intérieure, au sein de laquelle la PP pèse d'un poids important.

Naturellement, la PP est abonnée à certains marchés nationaux que le SAELSI va reprendre. Mais la perspective de mutualisation de la fonction AEL n'est guère présente, et un tel souhait n'est exprimé que de façon ponctuelle : par exemple, en matière de stockage de munitions, pour lesquelles la PP dispose de sites vétustes et préférerait participer à un système national de stockage.

Pour le nouveau service, l'enjeu d'une mutualisation accrue, à laquelle la PP participerait de façon dynamique, est important, y compris sous l'aspect logistique. Pour nombre de matériels, notamment certains équipements lourds que la PP détient, mais aussi pour les stocks ordinaires, il n'y a pas de raison qu'elle soit à l'écart des impulsions du ministère sur l'allocation optimale des ressources.

Recommandation n°6 : Intégrer plus avant la PP dans le processus de mutualisation en cours, à travers une participation aux équipes du SAELSI, une présence plus importante dans les processus de décision communs, et un décloisonnement de la logistique.

³⁸ Devenue MILDCA par le décret n° 2014-322 relatif à la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives.

4 - PISTES PRIORITAIRES D'AMELIORATION

La mission présente ici six grands chantiers visant à donner toute sa portée à la démarche qui a présidé à la création du SAELSI : faire de la mutualisation une stratégie véritablement globale (4.1), affermir la mission de contrôle de gestion, outil de pilotage et préalable indispensable à la recherche d'économies (4.2), développer parallèlement une approche par filière (4.3), élaborer une stratégie de convergence des systèmes d'information (4.4), ajuster l'expertise juridique à la nouvelle organisation (4.5), enfin veiller à la bonne articulation avec la mise en place des SGAMI à l'échelon déconcentré (4.6).

4.1. ANCRER LA MUTUALISATION COMME UNE STRATEGIE GLOBALE

La mutualisation ne se limite ni à la mise en commun d'équipes précédemment dispersées, ni au partage d'instruments juridiques. La création du SAELSI a pour intention première de mettre en commun, sous l'autorité des trois directeurs généraux, une véritable politique d'achat, d'équipement et de logistique. La réforme suppose donc que l'on dépasse le stade de la simple passation des marchés mutualisés (4.1.1), que l'on explore l'ensemble des mutualisations possibles (4.1.2), enfin que l'on anime le réseau des établissements spécialisés dont dispose le ministère (4.1.3).

4.1.1. Dépasser le stade de la simple passation de marchés mutualisés

La mutualisation, on l'a déjà évoqué, ne se limite pas à la passation de marchés communs ; on se heurte ici à une véritable idée reçue. Plusieurs interlocuteurs de la mission ont exprimé l'opinion selon laquelle « la mutualisation est déjà réalisée », puisqu'existent de nombreux marchés mutualisés. Ainsi, à l'heure actuelle, 60 marchés utilisés par la police sont mutualisés, dont 51 avec la gendarmerie. Ils portent sur les moyens mobiles, l'armement, les effets spécialisés, les achats de la police technique et scientifique (PTS), les prestations informatiques par l'intermédiaire du ST(SI)², etc.

En réalité, la mutualisation ne produira tous ses effets que si elle s'étend en amont, à l'expression du besoin, qui sera mieux mise en commun par la création de référentiels et de nomenclatures communes, et en aval, vers la chaîne logistique. Elle touche également à la doctrine d'emploi des équipements et à une vision partagée des besoins futurs. Or, ces mutualisations ne sont que très partiellement engagées, si l'on excepte les actions encourageantes mises en place entre les deux établissements nationaux de soutien, ECLPN et ECASGN.

Compte tenu des différences de conception ayant prévalu jusqu'ici au sein des trois directions générales pour exercer les fonctions AEL, il est nécessaire de poursuivre l'identification des bonnes pratiques, et de dégager les concepts communs d'une organisation performante afin de susciter l'émergence d'un véritable dispositif commun d'achat et de logistique, permettant de tirer tous les bénéfices de la mutualisation.

Ce qui est exposé ici est un travail de longue haleine, qui suppose le soutien sans réserve des forces du ministère. Un lieu de pilotage stratégique doit être créé, autour des directions concernées, du SAELSI et du RMA, avec le cas échéant participation des services de la DEPAFI en charge du développement et du pilotage du contrôle interne, autre face de la mutualisation.

Recommandation n°7 : Réunir tous les six mois un comité stratégique de mutualisation associant les directions générales, le SAELSI et le RMA pour dégager les orientations globales de la politique de mutualisation et travailler sur les concepts communs.

4.1.2. Explorer les mutualisations peu développées, notamment avec la sécurité civile

Les marchés d'ores et déjà mutualisés à l'heure actuelle concernent essentiellement la police et la gendarmerie. De fait, ce sont ces deux forces qui se sont engagées avec le plus de détermination dans l'exercice de création du SAELSI. La sécurité civile s'est en revanche tenue en retrait, redoutant d'être le « perdant structurel ».

Les mutualisations impliquant la sécurité civile sont encore modestes. Aujourd'hui, des conventions existent entre les ESOL et les SGAP pour de petites interventions sur les véhicules légers, dans les deux sens - l'équivalent n'existe pas avec la gendarmerie nationale. Les ESOL interviennent également pour certaines réparations de véhicules des CRS, comme les camions lanceurs d'eau provenant d'ailleurs de la DGSCGC.

Le calendrier de travail sur le projet de convention entre la DGSCGC et le SAELSI pour la mise à disposition des ESOL sur la base des pratiques passées reste très largement à déterminer. La sécurité civile envisage de concentrer les ESOL sur la réaction aux crises, et de limiter les activités de maintenance des moyens nationaux qui pourraient en partie être confiées aux SGAMI. Les marchés de la sécurité civile seront transférés, avec un délai supplémentaire pour le marché de maintien en condition opérationnelle (MCO) des avions, au prochain renouvellement. La SDMN travaille aussi sur la mutualisation de véhicules dans une optique de rationalisation des moyens.

Les champs pouvant faire l'objet d'une mutualisation accrue ont été identifiés lors du travail de préfiguration du SAELSI, dans un document de réflexion qui mentionne, outre l'entretien des véhicules légers et lourds, les domaines suivants : entretien de véhicules outre-mer, entretiens de matériels techniques, notamment NRBC, fabrication et aménagements spéciaux, prestations de transport, stockage de matériels et de véhicules, approvisionnement en pièces détachées.

La mission estime que ces domaines doivent en effet être couverts, tout en respectant les caractéristiques déjà exposées de la chaîne opérationnelle de la sécurité civile. Elle identifie aussi un champ de mutualisation dans certains habillements ou dans les stocks de matériels NRBC. Par exemple, la sécurité civile est le principal acheteur de masques NRBC (par centaines de milliers) dont une fraction pourrait être mise à disposition de la police ou de la gendarmerie.

D'une façon générale, la bonne intégration de la sécurité civile au sein du SAELSI suppose une prise en compte appropriée de ses priorités dans la programmation du nouveau service, où l'on devra les équilibrer avec la préoccupation de sécurité intérieure. Enfin, il sera nécessaire de procéder à une remise à plat de l'existant et des besoins à satisfaire, afin de laisser de côté les matériels inutiles et coûteux, comme la DGSCGC a commencé à le faire spontanément : par exemple, le parc automobile octroyé en compensation du transfert à Asnières encombre un garage entier ; il pourrait être supprimé.

Recommandation n°8 : Associer étroitement la sécurité civile au programme du SAELSI et intensifier les actions de mutualisation dans les champs identifiés.

4.1.3. Animer le réseau des établissements techniques spécialisés

Le partage des missions entre l'ECLPN et l'ECASGN apparaît peut aujourd'hui comme un des points les plus aboutis de la démarche de mutualisation. Il convient de consolider cette démarche et d'y associer le CREAL (centre de recherche, d'expertise et d'appui logistique) de la police, transféré au SAELSI, ainsi que les ESOL, et de favoriser la circulation de l'information entre ces établissements, pour les ancrer pleinement dans la nouvelle vision des fonctions AEL.

À cette fin, un comité des établissements techniques pourrait être mis en place ; il se réunirait mensuellement au SAELSI. À moyen terme, il permettrait aussi les échanges en réseau avec les spécialistes des SGAMI, suivant les thèmes abordés.

Recommandation n°9 : Mettre en place et animer un comité des établissements techniques spécialisés.

4.2. DEFINIR ET DEVELOPPER LA FONCTION DE CONTROLE DE GESTION

La fonction de contrôle de gestion est aujourd'hui peu développée dans les forces de sécurité. En gendarmerie, le problème serait en quelque sorte résolu par la centralisation – même si existent des actions locales, comme la cellule de conseil et de contrôle de gestion mise en place en 2013 dans la zone de défense Est. Dans la police, le terme de contrôle de gestion recouvre des réalités très diverses mais souvent embryonnaires, se limitant bien souvent au remplissage des tableaux demandés, localement ou par l'administration centrale, au titre du report d'information. À la sécurité civile, la création d'une mission d'appui et d'analyse de la performance (MAAP) traduit une démarche de comptabilité analytique par centre de coût, avec imputation d'une fraction des dépenses nationales, notamment pour rationaliser l'implantation des centres de déminage : cette approche est intéressante mais encore récente et limitée.

La mission préconise la définition de véritables outils de contrôles de gestion (4.2.1), ainsi que deux actions dans des domaines proches de cette problématique : une gestion plus active des stocks (4.2.2) et l'intégration d'une démarche « Impact-achat » élargie (4.2.3).

4.2.1. Définir de véritables outils de contrôle de gestion

Le contrôle de gestion doit en premier lieu permettre la production, au bénéfice des responsables, d'une information chiffrée retraçant le fonctionnement du service : ici, l'achat, le déploiement, le maintien en condition opérationnelle et l'utilisation des matériels (ou le suivi des prestations de service). Il tend à élaborer des référentiels de coûts, par fourniture, par agent, par opération, par activité ; à mesurer les coûts réels et à analyser les écarts par rapport aux référentiels. Il doit également s'intéresser à la satisfaction des utilisateurs des équipements et fournitures et à l'efficacité des décisions d'acquisition, d'entretien, d'affectation, etc. des matériels.

Son exercice peut être centralisé, ou partagé entre un pilote qui définit les normes et les études, et des services qui procèdent aux investigations, sous le contrôle du pilote.

Étant donné le caractère embryonnaire du contrôle de gestion à l'heure actuelle au niveau central, et la diversité des services concernés, la mission recommande de progresser selon un double mouvement : d'une part, sous la responsabilité effective des préfets délégués, dont le rôle est crucial dans le succès des réformes en cours, confier le pilotage du contrôle de gestion local aux SGAMI, avec une animation du réseau par le SAELSI ; et d'autre part, comme cela a déjà été entrepris par l'équipe de direction du nouveau service, jeter les bases d'un contrôle de gestion ambitieux à vocation nationale, capable de tirer parti de l'ensemble des informations recueillies par les SGAMI et par les directions générales, pour dégager des marges de manœuvres significatives dans la gestion des fonctions AEL.

Recommandation n°10 : Définir des outils de contrôle de gestion avec des référentiels et des objectifs précis ; confier le pilotage localement aux SGAMI et mettre en dynamique le réseau par le SAELSI.

4.2.2. Concevoir une gestion plus active des stocks

Il importe, tant dans un souci opérationnel que du point de vue de l'efficacité budgétaire, de gérer activement les stocks. Réorienter les équipements ou matériels depuis les services excédentaires vers des services ayant besoin des fournitures ou matériels concernés est une source d'économie et permet d'éviter de réformer des matériels ayant atteint leur date de péremption, détruits sans avoir été utilisés.

Un préalable est bien évidemment une connaissance précise des stocks. Réalisée en gendarmerie, bien engagée dans la sécurité civile avec un effort à poursuivre sur la prise en compte des matériels antérieurs à SIP2, cette condition est loin d'être acquise dans la police, l'exercice butant sur la mauvaise qualité, le caractère partiel et éclaté des inventaires, et des fichiers pénalisés par des droits d'accès ouverts.

Le SAELSI et les SGAMI devront donc rapidement s'atteler à un recensement homogène des stocks, condition d'une gestion efficace de ceux-ci. Il sera ensuite temps de considérer que la gestion par programmes ne s'oppose pas radicalement à des opérations de mutualisation de l'usage des stocks. Ainsi, la « propriété » des biens qui résulterait de l'exécution des BOP ne devrait pas s'opposer, dans une stratégie d'optimisation des

ressources, à ce que des équipements acquis par un service soient utilisés par d'autres, si le besoin opérationnel l'exige³⁹.

Cette politique relèverait, au niveau conceptuel, d'études relevant du SAELSI en lien avec ses établissements logistiques nationaux, et au niveau très concret, d'une vision évolutive de l'utilisation de la ressource par l'ensemble des responsables locaux.

Recommandation n°11 : Mettre en place une gestion plus active des stocks, en lien d'une part avec les établissements nationaux et d'autre part avec les responsables locaux.

4.2.3. L'intégration de la démarche « Impact achat »

Le SAELSI doit intégrer, pour les achats dont il aura la responsabilité, la démarche « Impact achat » précédemment suivie par la DRCPN⁴⁰ et la DGGN. Jusqu'à la fin 2013, il était tenu pour chaque marché une fiche dans l'application Impact, faisant apparaître la maturité du dossier (projet identifié, gain-cible, gain sécurisé). La progression au cours de la conclusion du marché apparaissait avec différents niveaux de validation, pour finalement dégager une valorisation des gains, soit par comparaison avec un marché antérieur de même périmètre, soit par comparaison avec les prix publics.

Les gains ainsi validés⁴¹ sont destinés à être agrégés et présentés en comité des achats et atteindre les cibles fixées par le service des achats de l'État (SAE), et déclinées par le responsable ministériel des achats (RMA).

Cette démarche doit naturellement être reprise par le SAELSI, avec deux pistes d'enrichissement souhaitables.

En premier lieu, une extension vers les SGAP devenus SGAMI est indispensable : la remontée des gains-achats réalisés par les SGAP a été jusqu'ici initiée par la DRCPN sous une forme rudimentaire (fiches au format Word). L'intégration des SGAMI dans le système informatique est nécessaire, quitte à instituer le SAELSI comme le responsable intermédiaire de la validation des gains identifiés localement.

En second lieu, une démarche plus complète doit être initiée, faisant une place à l'évaluation et à l'amélioration de la maturité-achat. La mesure de la maturité-achat, et la recherche de pistes et d'outils de progression, sont en effet fortement liées à l'outil « Impact achat » développé initialement au ministère de la défense sur la base d'instruments issus du secteur privé.

³⁹ La mission a relevé au cours de ses travaux plusieurs situations où une gestion mutualisée aurait été plus performante : cas des kits ADN dont la gendarmerie s'est trouvée dépourvue en fin d'exercice, des munitions de tir pour l'exercice dont la police manquait en début d'année, des grenades lacrymogènes acquises en sur-quantité faute de vision d'ensemble, du matériel NRBC non partagé... Au sujet de la faiblesse des mutualisations opérées sur les stocks, voir également les annexes zonales 9 et 10.

⁴⁰ Sous-direction des finances et de la performance – ancien bureau des marchés publics.

⁴¹ Les gains réalisés sur des marchés pluriannuels sont étalés sur plusieurs années. Les gains résultant d'accords-cadres sont répartis entre ceux-ci et les marchés subséquents.

La démarche identifie douze domaines contribuant à la politique d'achat (réglementation et jurisprudence, connaissance de l'offre, circuit financier, processus et contrôle interne, politique d'achat, achat éco- et socio-responsable, management de l'organisation, ressources humaines, formation, système d'information, communication, qualité du service rendu) ; et pour chacun, cinq niveaux de maturité (pré-requis minimum, politique d'achat définie par segments, politique d'achat mise en œuvre par segments, maîtrise de l'achat, excellence). Des moyens et des outils sont définis pour progresser.

Chaque entité d'achat est invitée à s'auto-diagnostiquer sur les métiers qu'elle exerce et à définir un cheminement de progression, mesuré à l'aide d'indicateurs.

L'adoption de cette démarche dans son intégralité, et pas seulement dans son module de mesure des gains, est doublement souhaitable. En premier lieu, parce qu'elle sera spécialement bénéfique dans une organisation nouvelle, faisant voisiner des personnels aux compétences et aux expériences multiples, qui pourra ainsi avoir une vision claire de ses forces et de ses marges de progression. En second lieu, parce que la seule dimension des gains sur achat atteindra prochainement ses limites au fur et à mesure que s'amenuiseront les marges des fournisseurs et les possibilités de mutualisation - massification.

Recommandation n°12 : Développer la démarche « Impact-achat » en intégrant l'échelon zonal et la totalité de la démarche de maturité-achat.

4.3. RETENIR UNE APPROCHE PAR FILIERE

Pour les marchés déjà mutualisés, et pour ceux à venir, la valeur ajoutée du SAELSI résultera notamment des convergences sur l'expression harmonisée des besoins et leur évaluation appropriée, de la performance du suivi des marchés et du rapprochement des chaînes logistiques.

Pour ce travail de longue haleine, le SAELSI ne pourra pas engager avec la même vigueur l'action sur tous les fronts ; il pourrait donc avec profit retenir une approche par filières, en se fixant par exemple deux filières prioritaires par an, y compris le système d'information y afférent, avec des objectifs précis et un bilan de fin d'année.

Il apparaît ainsi qu'en matière de moyens mobiles, le SAELSI pourrait assez rapidement faire entendre sur les questions stratégiques (politiques d'achat, externalisation, mutualisation de la maintenance etc.) une voix unique pour les deux forces de sécurité intérieure. Une convergence rapide des systèmes d'information et des systèmes logistiques ne paraît pas hors de portée. D'autres sujets méritent également un tel examen, notamment lorsqu'ils sont centralisés dans la police (informatique, PTS), ce qui faciliterait une politique commune.

Recommandation n°13 : Programmer par filière, en fonction du degré de rapprochement existant, des avancées plus rapides et des coopérations renforcées, avec un suivi adapté.

4.4. RECHERCHER LA CONVERGENCE DES SYSTEMES D'INFORMATION

Après avoir rappelé brièvement quelques éléments de synthèse (4.4.1), l'on proposera la définition d'une stratégie de convergence (4.4.2).

4.4.1. Synthèse de l'existant

Le SAELSI a regroupé des services hier géographiquement dispersés et travaillant sur des outils informatiques séparés utilisant des bases de données et des nomenclatures différentes. Comme indiqué plus haut, le principal outil d'information est GEAUDE-2G-MAT en gendarmerie, G2MPN en police, SIP2 à la sécurité civile ; à ceci s'ajoutent de nombreux outils sectoriels : VULCAIN pour les véhicules de gendarmerie, GIPAWEB pour les véhicules de police, LOGIMAT pour certains équipements de sécurité publique, et d'innombrables « appliquettes » développées en grand (déploiement du Sig Sauer à la préfecture de police) ou sur une plus petite échelle (tableur des moniteurs de tir de la DDSP de l'Indre).

Sans surprise, les systèmes d'information reflètent les modes d'organisation retenus par les services (centralisés en gendarmerie, déconcentrés dans la sphère police⁴²). S'y ajoutent de fortes différences dans les inventaires, les définitions mêmes des immobilisations et des consommables, l'établissement des positions des différents biens et services... Enfin se pose parallèlement le problème des systèmes d'information locaux dissidents.

Les dispositifs sont en outre fortement cloisonnés. À l'heure actuelle, il n'est pas possible pour des policiers et des gendarmes d'accéder aux systèmes d'information de l'autre force, à l'exception des ateliers de réparation automobile mutualisés, dans lesquels policiers et gendarmes ont accès aux deux types d'outils. Les rapprochements en cours sont des plus modestes⁴³.

4.4.2. Définition d'une stratégie de convergence

a) les données d'un problème complexe

Le chantier de systèmes d'information communs, maîtrisés collectivement, est à l'évidence l'un des premiers à devoir être engagé. Les systèmes d'information joueront en effet un rôle déterminant dans la maîtrise des procédures. Mais la question centrale est celle de la définition d'une stratégie de convergence.

⁴² Par exemple, il est impossible, pour les zones ou régions de gendarmerie, de créer un article de nomenclature, tandis que cette possibilité est ouverte aux services déconcentrés dans G2MPN.

⁴³ Ainsi, le ST(SI)² a mis en place entre VULCAIN (maîtrisé en interne), et GIPA-WEB (maintenance externalisée) la possibilité de récupération des informations au sein de VULCAIN lorsqu'un véhicule de la gendarmerie a été réparé dans un garage de la police sous GIPA-WEB, sans nouvelle saisie des données (l'inverse n'est pas encore réalisé). Des chantiers relatifs aux interfaçages Chorus / Gipaweb et Gipaweb / G2MPN ont été mentionnés mais ne semblent pas progresser significativement.

La mise au point immédiate, par le ST(SI)², d'une nouvelle application venant se substituer aux autres est peu réaliste, à la fois en termes de délais et de coûts, et en raison du fait que les systèmes d'information reflètent des pratiques et cultures d'achat qui restent, en l'état, très différentes.

Il y a lieu de rechercher, en revanche, dès à présent, la convergence des dispositifs, notamment par la création de nomenclatures communes, la mise au point de requêtes similaires et la création d'un infocentre unique permettant d'obtenir des données homogènes à partir de bases différentes.

Une « mission du pilotage des systèmes d'information logistique » du SAELSI a été positionnée au sein de la sous-direction de la logistique. Dotée d'un effectif de 8 personnes, son responsable n'avait pas encore été recruté au moment de l'audit. Cette mission aura pour objectif premier d'assurer la codification unique. Elle exercera également une fonction transverse sur les systèmes d'information et sera en charge de la recherche de convergences, principalement entre les deux systèmes de police et gendarmerie, ainsi que d'une réflexion sur le futur des systèmes d'information logistique.

Très rapidement, début 2014, l'objectif en la matière est que le SAELSI dispose d'une analyse de la robustesse des systèmes d'information actuels. À terme, le système d'information logistique doit devenir un outil de convergence de la gestion des équipements. Il devra répondre à deux objectifs : gestion des moyens (inventaire) et contrôle de l'usage. Le ST(SI)² aura à prendre en charge le développement de l'applicatif futur. Il devra s'appuyer sur une définition claire de ses besoins par le SAELSI.

Un rapport d'audit commandé à un cabinet extérieur⁴⁴ dans le cadre des réflexions sur la mutualisation police gendarmerie est resté prudent sur la stratégie à adopter. Il a toutefois insisté, pour les grandes applications, sur la définition préalable de « process métiers » communs, permettant ensuite de choisir l'application la mieux adaptée, ou de décider d'en créer une nouvelle... L'étude était plus nette sur les applications de gestion automobile, recommandant, à court terme, de développer des passerelles entre VULCAIN et GIPAWEB évitant les doubles saisies, et, à moyen terme, de retenir VULCAIN comme future application commune.

b) les éléments d'une stratégie déterminée

La mission insiste sur l'enjeu essentiel que représente la convergence des systèmes d'information pour faire évoluer les procédures et passer d'une simple co-localisation à une réelle mutualisation qui soit aussi une rationalisation. Entre un impossible *big bang* planifiant la fusion, du jour au lendemain, de systèmes disparates, et une politique des « petits pas », trop mesurée, menée à rythme trop lent, qui permettrait en définitive à chacun de rester dans son univers informatique, une stratégie intermédiaire volontariste est nécessaire.

Il y a lieu de veiller, à cet égard, à ce que l'effectif relativement limité de la mission « systèmes d'information » du SAELSI ne constitue pas une fragilité, et que les profils en soient choisis avec d'autant plus de soin : experts fonctionnels logistique, capables d'exprimer des besoins, plutôt qu'ingénieurs ayant plutôt vocation à travailler dans le cadre du ST(SI)². L'opportunité d'un positionnement auprès du chef de service, et non au sein de l'une des

⁴⁴ Cabinet ALYOTECH, juillet 2010.

sous-directions, devrait également être examinée. S'il est légitime de prendre un problème complexe par l'un de ses côtés, en l'espèce la logistique, ce qui ne manque pas de pertinence, on ne doit pas perdre de vue qu'à terme, c'est l'ensemble des fonctions AEL qui devrait s'exercer dans un système informatique harmonisé.

La mission préconise un chantier continu de progression, rythmé par une évaluation annuelle des progrès réalisés et la détermination des objectifs d'harmonisation par filière (en commençant par l'automobile, comme le SAELSI l'a déjà initié en région Rhône-Alpes⁴⁵) ; l'engagement des trois forces dans un processus de mise en commun systématique des référentiels de désignation des équipements, préalable indispensable à une lecture commune, par des requêtes et des extractions infocentrées partagées ; puis, dans un dernier stade, un rapprochement des bases de données, permettant d'envisager ensuite une fusion des systèmes.

À terme, il est indispensable d'aller vers un système unique, qui devra offrir des modules d'utilisation locale aux services déconcentrés, afin que ces outils soient réellement appropriés et utilisés et qu'il soit mis fin au développement de systèmes parallèles pour répondre aux besoins locaux.

Recommandation n°14 : Engager un chantier de convergence des systèmes d'information recherchant en premier lieu l'harmonisation des nomenclatures, la compatibilité des processus, la lecture commune des informations, et, à terme, la fusion des bases de données et des fonctions applicatives.

4.5. OPTIMISER L'ORGANISATION DE L'EXPERTISE JURIDIQUE

Le souci de sécurité juridique des contrats conclus ou suivis par le SAELSI impose deux points d'attention : l'articulation entre les directions générales et le SAELSI (4.5.1), et la réorganisation de l'expertise juridique pour tenir compte de la mutualisation (4.5.2).

4.5.1. L'articulation entre les directions générales et le SAELSI et l'impact de la création du SAELSI sur les contrats en cours

Il importe de préserver la continuité des contrats et de veiller à leur sécurité juridique pour ne pas porter atteinte aux capacités opérationnelles des services.

À l'heure actuelle, les marchés conclus par le ministère pour les achats « métier » ne font pas appel à des outils juridiques particulièrement complexes. Le ministère n'a eu que très rarement⁴⁶ recours à l'article 179 du CMP pour les marchés de défense et de sécurité et à son régime spécifique, conjuguant emprunts au droit commun et dispositions ad hoc. Le recours à la notion de « diffusion restreinte » pour couvrir certaines pièces sensibles n'est pas davantage utilisé en raison du risque contentieux dont il est porteur.

⁴⁵ Expérimentation de logiciel commun, prévue au 1^{er} juin 2014, pour le MCO du parc auto et l'armement, intitulé Vulcain NG (nouvelle génération) qui sera enrichi des items de GIPAWEB manquant dans Vulcain.

⁴⁶ Cette façon de procéder n'a été utilisée qu'à deux reprises lors des années récentes, pour un marché de la DCRI et pour un marché conclu par la DSIC à des fins de sécurisation des téléphones portables.

Les marchés transmis au SAELSI ou conclus par lui obéiront donc essentiellement au droit commun. La reprise en charge par le SAELSI devrait s'en trouver facilitée. Les modalités matérielles comme intellectuelles de la transmission ont été définies entre le SAELSI, le RMA et les services comptables. Il n'existe pas, à ce stade, de difficulté globale, mais, comme il est logique, des interrogations ponctuelles sur tel ou tel marché.

Les marchés mutualisés à l'heure actuelle sont placés sous le régime de l'article 7⁴⁷ du CMP sur la coordination de la passation des marchés ou accords-cadres. Dans ce régime, la conclusion d'une convention de groupement d'achats ou de commandes n'est pas obligatoire ; un service coordonnateur, par exemple la police nationale pour le marché du contrôle technique automobile, signe l'accord-cadre et suit son exécution, chacun des services participants concluant et suivant des marchés subséquents, chacun en ce qui le concerne.

Le SAELSI peut aisément prendre place dans ce dispositif. Pour les marchés en cours, un avenant pourra utilement prévoir que le SAELSI se substitue à l'ancien service coordonnateur ; pour les nouveaux marchés, le SAELSI pourra assumer ce rôle *ab initio*.

Pour le bon fonctionnement et la régularité juridique de ces marchés, y compris au stade de l'exécution, il y aura lieu de veiller aux recommandations de la DLPAJ selon lesquelles les services participant au marché, y compris dans leurs échelons déconcentrés, doivent être soigneusement identifiés dans l'accord-cadre.

De même, si la réalisation d'une convention inter-services sur le fonctionnement du marché, non obligatoire, apparaît comme une démarche inutilement lourde, le SAELSI pourrait en revanche utilement, pour chaque marché et en liaison avec les directions concernées, rédiger un mode d'emploi spécifiant les matériels et fournitures inclus dans le marchés, les plafonds, le mode d'expression des besoins et des commandes, afin de minimiser les risques de voir l'un des acheteurs conclure un achat qui excéderait le cadre du marché initial.

4.5.2. Ajuster l'organisation de l'expertise

Dans le nouveau dispositif, qui verra l'intervention, dans la chaîne de l'achat, du SAELSI mais aussi des SGAMI, l'aspiration à la sécurité juridique devra se concilier avec la rapidité nécessaire à la satisfaction des besoins des services opérationnels. Cela impose de définir avec soin les différents niveaux d'expertise, afin d'éviter tant les doublons que les lacunes.

La réorganisation de l'expertise juridique pour tenir compte de la mise en place du SAELSI et des SGAMI recouvre deux points : la prise en charge, par la DLPAJ, du conseil sur les marchés de la gendarmerie et de la sécurité civile, et l'ajustement des missions exercées par les différents niveaux.

⁴⁷ Rédaction de 2006 : « Au sein d'un pouvoir adjudicateur, les services qui disposent d'un budget propre peuvent coordonner la passation de leurs marchés ou accords-cadres (...). [Ils] peuvent décider que l'un d'entre eux sera chargé :

- de signer et de notifier le marché ou l'accord-cadre, chaque service, pour ce qui le concerne, s'assurant de sa bonne exécution, ou
- de signer le marché ou l'accord cadre, de le notifier et de l'exécuter au nom de l'ensemble des services. »

Sur le premier point, s'agissant de la gendarmerie, avec la création du SAELSI, le transfert de charge attendu concerne moins le contentieux que la centaine de transmissions de marchés supplémentaires.

Pour le contentieux, la convention de gestion entre la DGGN et la DAJ-Défense est arrivée à expiration le 1^{er} janvier 2014. Cette convention prévoyait la prise en charge du contentieux des marchés de la gendarmerie, par la DAJ-Défense. Elle sera sans doute prolongée, mais pas des deux années souhaitées par la DGGN. Son objet est plus large que le contentieux ; et au sein du contentieux, la DLPAJ n'entend pas reprendre l'intégralité des dossiers, en particulier elle ne souhaite pas se charger du contentieux statutaire des militaires de la DGGN. En revanche, elle a vocation à reprendre le contentieux des marchés publics de la gendarmerie.

Cette reprise ne devrait toutefois pas représenter une charge excessive pour la DLPAJ : la charge de travail actuelle sur les marchés de gendarmerie à la DAJ du ministère de la Défense représente 0,1 ETP pour le conseil et 0,5 ETP pour le contentieux.

S'agissant de la sécurité civile, le pôle affaires juridiques au sein du BAFJ est composé de 2 ETP (au 1^{er} décembre 2013). Les missions du pôle dépassent la compétence « marchés publics » avec un rôle de conseil juridique pour la direction générale sur l'ensemble des dossiers. Initialement, la compétence du SAELSI devait porter sur l'ensemble des marchés de la DGSCGC, y compris les marchés en cours, hors une procédure complexe (procédure de dialogue compétitif : marché de maintenance des avions jusqu'à la notification du marché) ; elle sera en fait légèrement différée par la prise en compte seulement des renouvellements. Du point de vue de la DLPAJ, le transfert devrait être neutre, cette direction étant déjà consultée, à l'heure actuelle, sur les marchés de la DGSCGC. Une attention particulière devra être portée à un contentieux en cours sur un marché d'avions bombardiers d'eau (conditions de test avant location saisonnière⁴⁸).

S'agissant de la police, le transfert pose peu de difficultés : le volet contentieux est d'ores et déjà englobé dans la mission conférée à la DLPAJ par la circulaire sur le contrôle des marchés (ex. contentieux en cours sur la fourniture externalisée de l'habillement).

Sur le second point, il s'agit de prévoir une répartition des fonctions de contrôle et d'expertise qui garantisse la fluidité réclamée par les services opérationnels et n'encombre pas la DLPAJ qui devra, pour faire face à un nombre plus élevé de marchés, se concentrer sur ses fonctions essentielles. Il semble difficile, aux yeux de la mission, que la DLPAJ conserve une mission de conseil aussi étendue qu'à l'heure actuelle, avec un nombre accru de dossiers.

La DLPAJ devrait se concentrer sur l'édition de guides, directives et documents-types, et sur la lecture préalable des marchés les plus importants (par leur dimension financière ou leur complexité juridique). L'intérêt même de la DLPAJ est de disposer, au SAELSI, d'interlocuteurs bien formés, aptes à prendre en charge les questions les plus courantes. Ceci lui permettrait de se prononcer surtout sur des questions de principe, à l'exclusion des corrections usuelles et répétitives. La DLPAJ pourrait ne contrôler systématiquement que les dossiers de procédures formalisées ou d'une complexité particulière.

⁴⁸ Dans cette affaire, la DGSCGC a obtenu gain de cause en première instance, l'appel du soumissionnaire évincé est toujours pendant.

Le SAELSI, en revanche, dans sa démarche de validation des marchés, procéderait à un examen systématique de la bonne application des recommandations de la DLPAJ ; il lui serait naturellement loisible de la saisir quand il l'estime nécessaire.

Le SAELSI doit permettre une harmonisation de pratiques diverses, dont les requérants pourraient tirer parti au contentieux . Le SAELSI pourrait également, en s'appuyant sur la DLPAJ, exercer une mission de veille et de conseil vis-à-vis des marchés des SGAMI, notamment du point de vue de la computation des seuils. Il doit également suivre le montant des MAPA passés localement afin de garantir que les seuils qui déclenchent l'usage d'une procédure formalisée ne sont pas atteints au niveau national.

Les services opérateurs pourraient, quant à eux, se concentrer sur la bonne traduction de l'expression de leurs besoins, que la DLPAJ ne peut maîtriser dans tous ses aspects⁴⁹.

Le contentieux, en revanche, devra continuer de relever de la DLPAJ, qui attache du prix à la séparation entre le service « métier » et le défenseur du dossier devant la juridiction, mieux en mesure d'insister sur la dimension juridique et transversale. Mais en tout état de cause, la réécriture de la circulaire du 6 janvier 2012 semble nécessaire.

Recommandation n°15 : Réorganiser l'expertise juridique en intégrant au SAELSI la partie usuelle et en réservant à la DLPAJ l'expertise de haut niveau et le contentieux.

Enfin, la question du contenu et de la forme de l'expertise juridique à confier aux services déconcentrés (SGAMI) est épineuse. Le SGAMI semble devoir être l'échelon à retenir, en lien avec les compétences qui lui sont confiées en matière d'achat ; cette compétence pourrait cependant entrer en concurrence avec les pôles juridiques interministériels mis en place dans certains départements ou région. Des conventions pourraient régler les choses au cas par cas en fonction des compétences présentes.

Le rôle des SGAMI pourrait être celui d'un contrôle de premier niveau des marchés mutualisés passés localement, sur la base d'instructions de la DLPAJ et avec possibilité de saisir le SAELSI en cas de doute. C'est aborder, déjà, un autre chantier décisif, celui de l'articulation de la création du SAELSI avec la réforme de l'organisation territoriale du ministère.

⁴⁹ Des réflexions sont en cours sur la place de la fonction juridique au sein des SGAMI : cellule unique, ou auprès de chaque direction. Ce point n'est pas tranché. Il pourra éventuellement être laissé à l'appréciation des préfets de zone.

4.6. ARTICULER LA REFORME DES FONCTIONS AEL AVEC LA CREATION DES SGAMI

L'audit des fonctions AEL dans le temps de la mise en place du SAELSI, qui modifiait les procédures au fur et à mesure que la mission les examinait, était parfois d'une conduite délicate. L'équipe d'audit a réservé pour la fin de ses travaux l'étude de l'articulation de la réforme du SAELSI avec celle de l'échelon territorial, de façon à limiter la part d'équilibrisme dans un raisonnement sur les relations entre une structure centrale à peine née et des échelons territoriaux pas encore mis en place. La mission a pu compter sur les informations opportunément transmises par la sous-direction de l'administration territoriale et sur les éléments recueillis au cours de ses déplacements sur le terrain (voir annexes 9, 10 et 11).

On rappellera brièvement les objectifs et le calendrier du projet (4.6.1) et les principes qui régissent les compétences et l'organisation des SGAMI (4.6.2), avant d'étudier plus spécifiquement certaines questions qui demeurent ouvertes (4.6.3) et, enfin, de préciser l'intérêt de cet échelon zonal pour un contrôle de gestion efficace (4.6.4).

4.6.1. Objectifs et calendrier du projet

Le projet de création des SGAMI prolonge la réforme des zones de défense et des SGAP en 2002 et tire les conséquences du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur. Il s'agit de développer les mutualisations entre police, gendarmerie et préfetures de façon plus active et plus proche du niveau opérationnel, et de retrouver, au niveau territorial, la cohérence qui existe au niveau central entre l'administration générale et les services de sécurité.

Les textes régissant les futurs SGAMI ont été élaborés tandis que la mission se déroulait ; il s'agit du décret n° 2014-296 du 6 mars 2014 relatif aux secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur et de l'arrêté du 6 mars 2014 portant organisation des SGAMI. Les dispositions qu'ils contiennent, à l'exception de celles relatives à la zone de défense et de sécurité de Paris, entrent en vigueur au 1^{er} mai 2014, cette date ouvrant un délai de six mois au cours duquel les préfets devront arrêter l'organisation des services et définir leurs implantations immobilières.

4.6.2. Compétences et organisation des SGAMI

Les SGAMI sont créés dans chaque zone de défense et de sécurité et placés sous l'autorité du préfet de zone. Ils sont notamment chargés de fournir « *aux services de police, aux unités de gendarmerie et aux préfetures implantés dans la zone de défense et de sécurité des moyens logistiques et des prestations techniques nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, dans la limite des délégations accordées par les responsables de programme et dans le respect des instructions ministérielles relatives à la politique des achats, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure* ».

Plus précisément, ils sont investis de missions budgétaires (programmation et suivi des crédits), comptables, ressources humaines, paie⁵⁰, logistiques, immobilières et d'animation des fonctions de contrôle de gestion et contrôle interne comptable. Les SGAMI procéderont au déploiement et seront chargés du fonctionnement de centres de services partagés intervenant pour le compte des ordonnateurs secondaires de la zone de défense et de sécurité. Ils reprendront les plates-formes Chorus de la police et de la gendarmerie, mais non celles des préfetures, qui resteront régionales.

Animés, au quotidien, par un adjoint au préfet délégué, les SGAMI sont organisés par l'arrêté en :

- une direction de l'administration générale et des finances ;
- une direction des ressources humaines ;
- une direction équipement-logistique-achats ;
- une direction immobilière ;
- une direction des systèmes d'information et de communication.

L'organisation en bureaux sera définie par les préfets, dans le cadre posé par une circulaire à venir.

Les SGAMI reprennent donc les fonctions logistique-achat autrefois dévolues pour la police aux SGAP ; ces fonctions seront désormais séparées des affaires immobilières et étendues à la gendarmerie. Le RBOP du programme 152 sera le préfet de zone, qui déléguera cette responsabilité au commandant de la zone de gendarmerie.

4.6.3. Les questions qui demeurent ouvertes

Sans être exhaustif, on peut en relever trois : la gouvernance, les différences de périmètres et la gestion des opérations relevant de l'inter-programmes.

La gouvernance des SGAMI, outre leur placement sous l'autorité du préfet de zone et leur direction par le préfet délégué, n'était pas précisément arrêtée au moment de l'audit. Au plan national, l'idée d'une direction « à trois » entre les deux directeurs généraux concernés et le DMAT apparaissait comme l'hypothèse la plus vraisemblable. Il est également prévu que le SAELSI ne transmette pas directement d'instructions aux SGAMI, mais que celles-ci, signées par le ministre ou son directeur de cabinet, transitent par le préfet de zone. Ces différentes concertations et circuits gagneraient à être explicités dans une charte.

S'agissant des périmètres, le SAELSI regroupe la police nationale, la gendarmerie et la sécurité civile. Au niveau des SGAMI, en matière d'achat, on retrouve la police et la gendarmerie, mais pas la sécurité civile, tandis que les préfetures sont incluses pour partie⁵¹. Ce décalage des périmètres n'est pas vu comme une difficulté. En pratique, l'intervention des SGAMI pour les préfetures sera très légère (centrée notamment sur l'immobilier), notamment parce que les préfetures sont parallèlement engagées dans de nombreuses démarches avec les DDI dans le cadre de la RéATE. Il en résulte néanmoins une source de

⁵⁰ Fonctionnement des PESE des personnels non militaires, à l'exception de ceux gérés en administration centrale.

⁵¹ Pour mémoire : les SZSIC seront fondus dans les SGAMI.

complexité alors même que la sécurité civile n'est pas, on l'a vu, l'acteur le plus engagé dans la démarche SAELSI⁵².

Une autre question de périmètre est celle qui découle de la circonstance que les préfetures sont déjà pour leur part engagées dans des opérations de mutualisation (souvent avec les DDI) à l'échelon régional. C'est également à ce niveau que se situent les missions régionales achat (MRA). Il y aura donc, pour le ministère, deux périmètres de mutualisation de l'achat, l'un zonal, l'autre régional. Dans un tel contexte, le pragmatisme consiste à laisser la mutualisation se développer à l'échelon où elle est la plus dynamique, en fonction notamment de l'offre locale. Cela pourra passer par les plans zonaux de mutualisation qui seront demandés aux préfets dans la période de préfiguration de six mois mentionnée *supra*.

Enfin, les SGAMI seront conduits à gérer des crédits provenant de programmes différents. Les SGAMI eux-mêmes seront portés par le programme 176 (police) tandis que le SAELSI est abrité par le programme 152 (gendarmerie). Les activités achat et logistique des SGAMI feront intervenir les différents programmes, comme le reflète l'expression « *dans la limite des délégations accordées* » présente dans le texte du décret. Cela peut être une source de difficultés, si l'on a en tête celles rencontrées dans les DDI pour le montage d'opérations inter-programmes. La DMAT place sa confiance dans le nombre réduit des programmes concernés, dans leur inclusion au sein d'un même périmètre ministériel et dans les orientations de la conférence zonale de sécurité. Les éventuelles difficultés devront toutefois être suivies avec soin, en vue par exemple de la mise en place d'instruments adéquats.

Enfin, la question de l'hétérogénéité des systèmes d'information, soulignée au niveau central, se retrouve à l'identique à l'échelon des SGAMI. Les travaux de convergence recommandés devront associer les SGAMI et mettre à leur disposition des outils pertinents, notamment en vue du contrôle de gestion.

4.6.4. Renforcer les missions de contrôle de gestion des SGAMI

Le projet, dans son état actuel, confie aux SGAMI une mission « *d'aide et de conseil au contrôle de gestion, sans se substituer aux chefs de service compétents* ».

La mission retire de ses entretiens le constat que le contrôle de gestion est aujourd'hui embryonnaire, tant au sein des actuels SGAP que dans les services et unités concernés. Les défaillances des systèmes d'information sont en partie à la source du problème. Les services déconcentrés apparaissent en outre très absorbés par les missions opérationnelles et n'ont que peu de temps et d'activité à consacrer au contrôle de gestion.

Dans ce contexte, la mission est d'avis de confier aux SGAMI une mission plus directe de pilotage du contrôle de gestion auprès des services et unités pour lesquels ils sont prestataires. Dans le même esprit, la mission propose de placer une cellule de contrôle de gestion auprès du préfet délégué. Cette recommandation pourra figurer dans la circulaire adressée aux préfets dans l'optique de la structuration des SGAMI.

⁵² En outre, la sécurité civile sera concernée par les SGAMI pour d'autres sujets, notamment l'immobilier (il existe aujourd'hui des partenariats SGAP/ESOL en matière immobilière). Cependant les ESOL, moyens nationaux, ne sont pas intégrés au SGAMI.

Recommandation n°16 : Faire des SGAMI l'échelon de pilotage du contrôle de gestion dans la zone, sans préjudice des compétences des chefs de service pour développer leurs propres outils ; placer à cet effet une cellule contrôle de gestion directement auprès du préfet délégué.

Cette action serait utilement complétée par un contrôle interne plus strict sur la façon dont les responsables opérationnels demandent, réceptionnent, inventorient et utilisent leurs matériels. Devant l'urgence impérieuse des missions de sécurité, on a parfois l'illusion qu'en toutes circonstances, « l'intendance suivra », selon un mot célèbre. Les temps actuels exigent pourtant que chaque acteur soit tenu à un usage optimal du bien public, et que chaque responsable de service en soit le garant.

*

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE 1 LETTRE DE MISSION**
- ANNEXE 2 LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**
- ANNEXE 3 PRINCIPES D'ORGANISATION DES FONCTIONS ACHAT-LOGISTIQUE EN GENDARMERIE**
- ANNEXE 4 LA CHAINE ACHAT EN GENDARMERIE**
- ANNEXE 5 DIVERSITE DE LA FONCTION ACHAT AU SEIN DE LA POLICE ET ACHATS DES ECHELONS DECONCENTRES**
- ANNEXE 6 LES FONCTIONS ACHAT-EQUIPEMENT-LOGISTIQUE AU SEIN DE LA DRCPN AVANT LA CREATION DU SAELSI**
- ANNEXE 7 LES FONCTIONS ACHAT-EQUIPEMENT-LOGISTIQUE A LA DGSCGC**
- ANNEXE 8 LES ETABLISSEMENTS NATIONAUX DE LOGISTIQUE DANS LES TROIS FORCES**
- ANNEXE 9 FONCTIONS AEL EN ZONE DE DEFENSE EST**
- ANNEXE 10 FONCTIONS AEL EN ZONE DE DEFENSE SUD**
- ANNEXE 11 LA FONCTION ACHAT DANS L'INDRE ET HAUTE-VIENNE**
- ANNEXE 12 CARTOGRAPHIE DES RISQUES**
- ANNEXE 13 GLOSSAIRE DES SIGLES ET ACRONYMES UTILISES**

ANNEXE 1 :
LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

*Le Préfet,
Directeur du cabinet*



Paris, le 29 JUL. 2013

Note

à l'attention de

Monsieur le chef du service
de l'Inspection générale de l'administration

Objet : Audit des fonctions achats et logistique des forces de la sécurité intérieure et de la sécurité civile.

Le gouvernement a lancé une politique de modernisation des achats de l'État et de ses opérateurs, annoncée lors du conseil des ministres du 27 mars 2013.

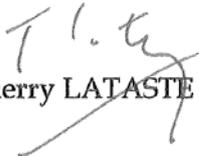
Le ministère de l'intérieur s'est engagé dans une ambitieuse réforme visant à mettre en place un service central unique des achats, de l'équipement et de la logistique de la sécurité intérieure pour les directions générales de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de la sécurité civile.

Un audit de la fonction achats des directions générales concernées permettra de disposer en début de l'année 2014, pour le nouveau service, d'une cartographie des risques liés à cette fonction, de porter une appréciation sur le niveau de maîtrise du risque concerné et de formuler, le cas échéant, des recommandations pour la conception d'un dispositif rénové et unifié de contrôle interne.

Cet audit, qui s'inscrira dans le cadre du programme ministériel d'audit interne, examinera l'ensemble des procédures d'achat et de maintenance du périmètre concerné ainsi que le suivi comptable et logistique associé à cette fonction. Il a vocation à analyser la totalité de la chaîne des achats et de la commande publique : détection et expression des besoins, décision d'approvisionnement, sélection des fournisseurs, négociation, passation de la commande, suivi de la commande, réception de la commande, règlement, système d'information, suivi et gestion des stocks. Le périmètre précis et les modalités pratiques en seront fixés dans une note de cadrage par les missionnaires à l'issue d'une première analyse d'ensemble et contact avec les services concernés.

Je charge l'Inspection générale de l'administration, avec le concours de l'IGPN, de l'IGGN et de l'IDSC et l'appui méthodologique de la mission ministérielle d'audit, de cet audit qui sera réalisé conformément aux prescriptions du cadre de référence de l'audit interne du ministère et aux décisions du comité ministériel d'audit du 13 février 2013 relatives au dispositif de suivi des recommandations des rapports d'audit.

Ce rapport d'audit est attendu pour le 1^{er} février 2014.


Thierry LATASTE

ANNEXE 2 :
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Précision : la liste est établie avec la qualité des personnes au moment où l'équipe d'audit les a rencontrées, sans prise en compte des changements intervenus au cours de la mission.

EQUIPE DE PREFIGURATION DU SAELSI

Michel VILBOIS, préfigurateur
Patrick-Charles DARRAS
Lt Colonel VIALON
Colonel Francis LACOSTE
Lt Colonel Frédéric JOBERT
Marie-Claire LERESTEUX
Jean-Louis SAUTEREAU
Pascale TIEDREZ

SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques

Pierre-Antoine MOLINA	directeur
Christophe LARONCHE	chef du bureau du droit de la commande publique

Direction de la modernisation et de l'action territoriale

Julien CHARLES	sous-directeur de l'administration territoriale
----------------	---

Direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières

Thierry GENTILHOMME	directeur
Charles MOREAU	sous-directeur des affaires financières
Pascal OTHEGUY	sous-directeur des programmes d'administration générale, responsable ministériel des achats
Mme Dominique YANI	cheffe du bureau du pilotage et de l'organisation financière
Mme Aurélie-Anne LEMAITRE	adjointe

Alexandre ROCHATTE	sous-directeur des finances et de la performance
Matthieu LACAILLE	chef du bureau des marchés publics, SDFP
Olivier LE ROUX	responsable du CREAL

Direction centrale de la sécurité publique

Arnaud BAVOIS	chef de la division des finances et de la logistique, sous-direction des ressources humaines et de la logistique
Francine BEAULIEU	cheffe de la section équipement

Direction centrale de la police judiciaire

Roland GAUZE	contrôleur général, sous-directeur chargé des ressources, de l'évaluation et de la stratégie
Philippe SALAGNAC	commissaire divisionnaire, chef de la division nationale du budget et de la logistique
Gilles BRAZEAU	chef de la section budget
Claudine CORRE	cheffe de la section logistique

Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité

Jacques GUYOMARC'H	sous-directeur de la logistique
René PROUDHON	chef du bureau des équipements et des affaires immobilières

Direction centrale de la police aux frontières

Véronique LEFAURE	adjoite à la sous-directrice des ressources, cheffe de la division des budgets et des moyens
Bruno EUDOR	adjoit à la cheffe de la division des budgets et moyens

DIRECTION GENERALE DE LA SECURITE CIVILE ET DE LA GESTION DES CRISES

Michel PAPAUD	directeur général
Patrice FAURE	sous-directeur des moyens nationaux
Jacques ROSE	chef du bureau des établissements de soutien opérationnel et logistique
Commandant Thierry ALQUIER	chef de la mission d'appui et d'analyse de la performance
Julie PAUTY	responsable du pôle analyse juridique du bureau des affaires financières et juridiques
Frédéric CHEMIN	responsable du centre de formation Groupes d'intervention logistique

Ludovic GAIN	chef de la section véhicules de l'ESOL Nord
Isabelle GERARD	gestionnaire des ressources humaines de l'ESOL Nord
Thierry GIRARDEAU	responsable des services techniques de l'ESOL Nord
Laurent HAYES	chef du service approvisionnement de l'ESOL Nord

PARIS – PREFECTURE DE POLICE

Eric MORVAN	préfet, secrétaire général pour l'administration
Thierry DELVILLE	directeur opérationnel des services techniques et logistiques
Sébastien DAZIANO	sous-directeur des affaires financières
Michel LEBLANC	sous-directeur de la logistique
Patricia NALIS	responsable de la structure études et contrôle de gestion
Jean-Pierre MEROUZE	chargé de mission

DEPLACEMENT LIMOGES – LE BLANC – CHATEAUROUX

Préfecture de la région Limousin

Michel JAU	préfet de la région Limousin, préfet de la Haute-Vienne
Jean-Marie CAILLAUD	sous-préfet, directeur de cabinet

Direction départementale de la sécurité publique de la Haute-Vienne

Paul AGOSTINI	directeur départemental de la sécurité publique
Jean-Marc MULLER	chef du service gestion opérationnelle

Direction départementale de la sécurité publique de l'Indre

Brigitte SIFFERT	directrice départementale de la sécurité publique
Géraldine MANDEREAU	responsable du bureau de gestion opérationnelle

Etablissement central logistique de la police nationale

Dominique CAPPELLETTI	directeur de l'établissement
Raymond BONNIN	chef du bureau études et méthodes de l'atelier central automobile
Ludovic FOURNIAUD	chef du service sécurité informatique et maintenance
Mireille LE DOEUFF	cheffe du bureau des achats et du contrôle de gestion
Michel MOREAU	chef du centre technique de l'armement
Philippe PINNEL	chef du centre de formation technique et de documentation

Direction zonale de la PAF

P. JACQUOT	directeur zonal adjoint
Hervé GRANDGIRARD	chef du département de l'administration et des finances
Michel SWIDERSKI	chef de la cellule budgétaire

Direction départementale de la sécurité publique de la Moselle

Dominique RODRIGUEZ	directeur adjoint
Claudine BARBESCO	cheffe du service de gestion opérationnel

Antenne de l'ESOL Nord de Mort-Mare (Meurthe-et-Moselle)

Didier FREISMUTH	école de déminage
------------------	-------------------

DEPLACEMENT MARSEILLE

Préfecture de région

Michel CADOT	préfet des Bouches-du-Rhône, préfet de région et préfet de la zone de défense Sud
Jean-Paul BONNETAIN	préfet de police des Bouches-du-Rhône
Jean-René VACHER	secrétaire général de la zone de défense

Zone de gendarmerie

Lt Colonel Alain PLAINDOU	chargé de projet soutiens et finances, zone Sud
Cdt Emmanuel BOUCHEZ	chef du bureau budget-administration, région
Lieutenant Alexis HUCHETTE	chef du bureau des équipements et de la logistique
Commandant Patrick RENOUIS	chargé de projets soutiens-finances (région de gendarmerie Languedoc-Roussillon)
Fabien MANIACI	attaché principal, chef du bureau budget-administration (Languedoc Roussillon)

SGAP

Christian FAVIER	directeur logistique SGAP Sud
Jean-Michel CHANC	chef du bureau des moyens mobiles
Lionel IVALDI	chef du bureau de l'achat public
François ROUIRE	chef du bureau des moyens logistiques
Ibtisem BOUSSANDEL	adjointe au chef du bureau des affaires générales

Direction interrégionale de la police judiciaire

Christian SIVY	directeur interrégional adjoint
Richard MARTINEZ	adjoint au chef de la division administrative
Annie DELANNOY	responsable budget, achat, logistique

Direction zonale de la PAF

Marjorie GHIZOLI	commissaire de police, directrice zonale adjointe
Célia NOUVEL	attachée principale d'administration, responsable du département administration-finances zonal
Marie-Aline PANDOR	responsable du pôle budget-logistique DZPAF-Sud
Jean-Marie NOYER	gestionnaire budgétaire
Stéphane LAN	gestionnaire logistique

Direction départementale de la sécurité publique des Bouches-du-Rhône

Pierre-Marie BOURNIQUEL	inspecteur général, directeur départemental
Martine COUDERC	adjointe du directeur départemental
Nelly VERNADAT	cheffe du SGO
Florence LE MESTRIC	adjointe
Jean-Pierre FALCHI	chef du pôle finances et logistique

ESOL de La Valentine

Thierry BALDES	directeur de l'ESOL Sud
----------------	-------------------------

*

ANNEXE 3 :
LES FONCTIONS AEL DE LA GENDARMERIE NATIONALE :
PRINCIPES D'ORGANISATION

La mission a étudié à l'automne 2013 l'organisation des fonctions achat équipement logistique (AEL) en gendarmerie. Elle a distingué les principes fondamentaux, qui entrent d'une certaine façon avec les équipes de la gendarmerie au SAELSI (annexe 3), des circuits d'organisation plus précis de la commande publique, qu'il est intéressant de connaître même s'ils évoluent de façon très significative à partir du 1^{er} janvier 2014 (annexe suivante).

Après une présentation, pour mémoire, des services en charge des fonctions AEL avant la création du SAELSI (1), l'annexe retrace les principes d'organisation de l'achat en gendarmerie (2), du suivi logistique (3), enfin des systèmes d'information (4).

1) Les services en charge des fonctions AEL avant la création du SAELSI

Deux services de la DGGN ont été directement concernés par la mutualisation des fonctions AEL des forces de sécurité intérieure au sein du SAELSI : la sous-direction de l'équipement et de la logistique (au sein de la direction des soutiens et des finances : SDEL-DSF), qui disparaît à la création du nouveau service, et l'établissement central de l'administration et du soutien de la gendarmerie nationale (ECASGN), dont une partie est transférée.

La sous-direction de l'équipement et de la logistique avait un tableau d'effectifs autorisés de 95 ETPT en 2013. Au total, 84 ETPT, dont 31 civils, sont transférés au SAELSI. Le gain de productivité prélevé au préalable s'élève donc à 11 ETPT.

La SDEL se composait de quatre bureaux : commande publique, matériel, mobilité et logistique, dont les rôles spécifiques apparaissent dans l'annexe 4.

L'établissement central de l'administration et du soutien, situé au Blanc, pour sa part, demeure comme entité propre. L'ECASGN regroupe trois centres :

- le centre administratif et financier national (CAFN) ;
- le centre d'expertise en ressources humaines ;
- le centre national de soutien logistique (CNSL), qui agrège des fonctions logistiques de proximité : seul ce dernier, qui compte 163 personnels, est transféré au SAELSI⁵³.

2) Principes d'organisation de l'achat

L'analyse de cette organisation, et en particulier de la répartition de la compétence achat entre les niveaux national, zonal et régional, montre une prédominance de l'achat validé par l'administration centrale, en particulier s'agissant des achats « métier ».

⁵³ La gestion des personnels reste à l'ECASGN, mais la gestion fonctionnelle revient au SAELSI.

2.1 L'achat, une compétence largement centralisée au niveau de la DGGN

La passation des marchés, quels qu'en soient l'objet et le montant, repose sur une décision portant délégation de signature⁵⁴, prise en application du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du gouvernement.

Le directeur des soutiens et des finances, le sous-directeur de l'équipement et de la logistique, le chef du bureau de la commande publique et son adjoint, avaient compétence pour mener les achats relevant de leurs attributions. Le SAELSI reprend ces missions.

Au regard de leurs attributions particulières, le directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale et le sous-directeur des compétences sont habilités à passer les marchés de formation. Néanmoins, cette délégation n'est accordée que dans la limite des contrats d'un montant de 90 000 € HT. Au-delà, les conditions de passation relèvent de la direction des soutiens et des finances⁵⁵.

Enfin, l'ECASGN passe également des marchés de fonctionnement courant au niveau national, notamment les marchés de fonctionnement de la direction générale.

2.2 L'achat au niveau territorial zonal et régional, une compétence limitée aux besoins courants des unités

Le niveau zonal et le niveau régional sont chargés de la réalisation des besoins courants de leurs unités, hors véhicules et informatique.

Le directeur de l'ECASGN, les commandants de région et les commandants de formation administrative (arrêté du 30 décembre 2009 modifié⁵⁶), sont ainsi habilités à passer commande à hauteur d'engagements financiers définis par rapport au montant maximal d'un marché passé selon une procédure adaptée (MAPA⁵⁷).

Pour le cas particulier des commandants de région non zonale (et des commandants de formation administrée comme telle), lorsque le montant prévisionnel dépasse le seuil de 60 000 € HT (0,66 fois le seuil MAPA), les achats sont de la compétence du commandant de la région située au chef-lieu de la zone de défense (ou du directeur de l'ECASGN pour les

⁵⁴ Les textes régissant les délégations de signature étaient, à l'automne 2013 :

- le décret n°2009-1715 du 30 décembre 2009 autorisant le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales à déléguer certains de ses pouvoirs en matière de marchés publics et accords-cadres de la GN ;
- l'arrêté du 30 décembre 2009 portant désignant des personnes n'appartenant pas à l'administration centrale de la GN et délégués en matière de marchés publics et d'accords-cadres ;
- la décision du 5 juillet 2013 portant délégation de signature (DGGN, direction des soutiens et des finances).

⁵⁵ Note BCP n°45686 du 29 mai 2012.

⁵⁶ Les formations administratives de la gendarmerie nationale au sens de l'article R. 3231-10 du code de la défense sont : le commandement des écoles de la gendarmerie ; l'école des officiers de la gendarmerie nationale ; les écoles de gendarmerie ; le centre national d'entraînement des forces de gendarmerie ; le commandement de la gendarmerie d'outre-mer ; les commandements territoriaux de la gendarmerie d'outre-mer ; la garde républicaine ; la gendarmerie maritime ; la gendarmerie de l'air ; la gendarmerie des transports aériens ; la gendarmerie de l'armement ; la gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires ; l'ECASGN ; le commandement des forces aériennes de la gendarmerie nationale ; le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale ; le pôle judiciaire de la gendarmerie nationale.

⁵⁷ Article 26 II du code des marchés publics (CMP).

formations administratives non rattachées à une zone de défense, quelle que soit leur situation géographique). En cas de dépassement prévisible de leur seuil de compétence, les commandants de gendarmerie outre-mer font réaliser l'achat, selon les dispositions arrêtées localement par la préfecture compétente (outre-mer, la DICOM). En métropole, ces marchés remontent à la DGGN.

3) L'organisation du suivi logistique

Au sein de l'ECASGN, le centre national de soutien logistique remplit quatre missions : la réception et le stockage du matériel de la réserve nationale, la gestion des munitions, la livraison des matériels de la gendarmerie nationale (et, le cas échéant, de ceux de la police nationale), et la projection à l'étranger des matériels.

L'arrivée physique du matériel commandé se fait au Blanc (Indre). La plateforme de stockage du CNSL compte près de 10 000 m². Elle a pour mission de réceptionner et de stocker le matériel de la réserve nationale, mais aussi de livrer les matériels de la gendarmerie et de la police nationales grâce à sa propre flotte de véhicules (5 tracteurs routiers, 12 porteurs et 9 semi-remorques dont 1 porte véhicules), capable de faire face à des situations urgentes et impérieuses, notamment dans un contexte dégradé.

Les ordres de mouvement (imprimé 075 - demande de mouvement de matériel) du bureau de la logistique (BLOG) s'imposent aux commandants de région, qui perçoivent les matériels expédiés du Blanc et les déploient ensuite dans les groupements, compagnies et unités. Les commandants de région ont toutefois, par la suite, une certaine latitude pour déplacer des matériels au sein de leur région entre unités, en fonction des nécessités.

L'état des stocks est suivi dans GEAUDE-2G-MAT (*cf. infra*, § 4 sur les systèmes d'information). Pour apprécier le niveau des stocks, le BLOG prend en compte le taux d'attrition du matériel ; cependant le texte prévoyant l'existence de 2% de la dotation réservée en stock ne peut pas être respecté dans un contexte de gestion tendu. Le stock de réserve au Blanc n'est visible que depuis l'administration centrale, qui décide de son allocation.

4) Les systèmes d'information

Trois points sont ici traités : l'étude de GEAUDE-2G-MAT, application fondamentale de gestion du matériel en gendarmerie ; de VULCAIN, outil de la gestion de l'entretien automobile ; enfin le rôle du service commun ST(SI)² dans les projets de mutualisation.

4.1 GEAUDE-2G-MAT : comptabilité du matériel et suivi de la gestion des stocks

L'application GEAUDE-2G-MAT a été construite autour, d'une part, d'une tête de réseau en charge du pilotage et, d'autre part, des interlocuteurs que sont les formations administratives (régions de gendarmerie et organismes gérés comme tels).

D'abord conçu comme un outil d'enregistrement des matériels à partir de leur référence comptable, GEAUDE-2G-MAT a ensuite vu ses fonctionnalités étendues aux aspects gestion et logistique.

GEAUDE-2G-MAT permet de répertorier et de suivre tous les types d'équipements (SIC, automobiles, etc.). Certains consommables figurent aujourd'hui dans l'application, à l'image des kits de prélèvements ADN, mais ce n'est pas systématique (cas des repas des gardés à vue par exemple). Il est à noter que les services territoriaux ne peuvent pas ajouter des références (création de lignes) ni des positions (colonnes).

Principaux avantages de GEAUDE-2G-MAT : l'application permet une connaissance précise de l'existant : un matériel peut ainsi figurer dans GEAUDE-2G-MAT « en service » (position 41), « en réserve régionale » (position 51), en « prêt à un organisme extérieur » (position 70), « en cours de transport » (position 72) etc. Elle permet de suivre l'exécution d'un programme d'équipement réalisé selon les capacités financières annuelles.

Pour la gestion des moyens mobiles, GEAUDE-2G-MAT permet de suivre, pour les véhicules, les écarts entre le tableau de dotation en matériels (TDM) et l'équipement réalisé, donnant les éléments d'un dialogue de gestion optimisé, même si la fiabilisation des bases logistiques est encore en cours.

Principales faiblesses de GEAUDE-2G-MAT : l'application ne permet pas de connaître automatiquement les déficits de dotation (le suivi des déficits en dotation suppose, pour chaque unité, une lecture croisée du TDM et de la mise en place effective), ni de disposer d'indicateurs sur l'exécution des commandes. Elle ne comprend pas d'espace dédié à l'appréciation de l'unité utilisatrice sur le service rendu par un matériel.

Les quelques aperçus que la mission a effectués, par sondage sommaire, sur cette application montrent sa valeur technique qui est reconnue ; sa concordance avec les données de terrain est un principe fondamental de l'organisation en gendarmerie ; les positionnements parfois complexes peuvent cependant dégrader en partie, sur le long terme, la qualité de l'information. Ces décalages sont toutefois éliminés autant que possible par les gestionnaires, qui ont une visibilité de la partie de l'application qui les concerne et une mission d'en assurer la cohérence.

4.2 La maintenance des véhicules et l'outil VULCAIN

VULCAIN est un outil conçu principalement pour permettre aux unités d'assurer et de suivre la maintenance des véhicules, et le suivi des carburants. Bâti avec une société privée, il est aujourd'hui géré en interne.

Le système VULCAIN dispose d'un infocentre qui permet d'adresser des requêtes, par exemple pour planifier les coûts d'entretien. Une trentaine de requêtes ont ainsi été définies pour suivre la gestion des ateliers, parmi lesquelles l'évolution du budget par atelier (programmé et consommé), le taux de disponibilité du parc, l'accidentologie, les standards de contrôle interne...

S'agissant de la transmission d'informations en liaison avec les autres applications de la gendarmerie et de la police nationales, GEAUDE-2-GMAT, logiciel de comptabilité des matériels qui permet de gérer les dotations et les renouvellements, alimente VULCAIN sur le parc en service. À l'inverse, VULCAIN remonte dans GEAUDE-2G-MAT les informations relatives aux potentiels (kilométrages). VULCAIN peut récupérer directement les informations de GIPAWEB (application homologue de la police nationale) lorsqu'un véhicule

de la gendarmerie est réparé dans un garage de la police doté de cette application. De même, VULCAIN est lié à CHORUS pour la partie achat des pièces détachées.

Là encore, la mission a sommairement testé la performance de VULCAIN, par des requêtes qui globalement ont été satisfaites. Un œil exercé (en l'espèce, celui du responsable du programme au bureau des moyens mobiles) peut cependant détecter dans le fichier des anomalies de saisie (cas d'un département où la position des véhicules en révision n'avait pas été mouvementée).

4.3 Les perspectives de mutualisation et le rôle du ST(SI)²

Le ST(SI)², service commun de projets dans le domaine des technologies et des SIC⁵⁸, développe une vision complète de la chaîne applicative autour de la donnée. Son travail, d'une part, intervient très en amont dans la vie du projet et l'expression des besoins (mission de veille technologique prise en charge par la mission de la politique de l'innovation et des partenariats technologiques, directement rattachée au chef du service), et, d'autre part, intègre les retours liés à l'usage par les utilisateurs.

Le ST(SI)² travaille en mode de conduite intégré : imbrication des fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre, c'est-à-dire des domaines fonctionnels et techniques, afin d'avoir la plus grande fluidité possible entre l'expression de besoin et la conception de l'application.

Le comité de pilotage avec les deux directions générales ne s'est réuni que deux fois. Mais il y a beaucoup de comités de pilotage *ad hoc* par projets. Parmi les chantiers en cours figure le décroisement, c'est-à-dire la prise en charge de grands systèmes d'information de la sécurité intérieure jusqu'à présent du ressort de la DSIC : ce transfert s'accompagne parfois de la refonte des systèmes (pour 2014 par exemple, refonte des FPR).

Sur la capacité de manœuvre restante, le ST(SI)² essaie de hiérarchiser en fonction des demandes et priorités des deux directeurs généraux : côté police, le NS2I ; côté gendarmerie, la feuille de route initiée par le DGGN. Les projets ne sont toutefois pas cloisonnés : il y a des projets mixtes, à l'image du traitement des antécédents judiciaires, et du futur projet relatif aux objets et aux véhicules volés⁵⁹.

Le ST(SI)² élabore des systèmes communs lorsqu'il y a une volonté de partage des données opérationnelles par les services. Même lorsque les systèmes ne sont pas communs, le ST(SI)² essaie de mettre en place une logique de rationalisation technologique. S'agissant de la chaîne AEL, le nouveau SAELSI doit d'abord préciser ses attentes et exprimer ses besoins de la façon la plus précise, en établissant les règles de son organisation et de son

⁵⁸ Le ST(SI)² est organisé en quatre sous-directions :

- sous-direction de l'anticipation et de la coordination : socle technique, architecture et urbanisation des systèmes ;
- sous-direction des supports opérationnels : gestion des RH et des finances, liens avec les bureaux des marchés (BMP/DRCPN ; BCP/SDEL/DGGN ; structure marchés du ST(SI)² qui passe lui-même des marchés, des procédures adaptées, et des marchés subséquents d'accords-cadres ; DSIC), et pilotage des services (mise en place d'une chaîne de soutien utilisateurs PN et d'un bureau du soutien équipements) ;
- sous-direction des réseaux et des technologies avancées ;
- sous-direction des systèmes d'information.

⁵⁹ Jusqu'ici, les FVV PN et GN ont des points communs, comme les données résultant des échanges Schengen, mais ne sont pas identiques (objectif : été 2014).

fonctionnement, afin de déterminer le SI adapté. Certes, les SI sont structurants, mais on ne peut clarifier une organisation à partir du seul outil informatique.

En outre, dans le cycle de vie d'un projet, il n'y a pas que l'investissement initial ; le coût le plus important à terme est son maintien en condition opérationnelle et sa capacité à évoluer. Ceci influence les choix en termes d'externalisation, qui n'est pas une solution miracle, mais une stratégie opérationnelle. Le ST(SI)² vise une plus grande maîtrise des SI en investissant dans les phases de MCO et d'évolutions, afin d'atteindre une plus grande agilité⁶⁰.

En revanche, externaliser simplement par défaut de ressources internes, ou pire par absence de définition préalable de l'organisation et des priorités d'un organe, se révèle souvent coûteux et peu efficace. La première tâche en la matière du SAELSI serait donc, selon le ST(SI)², non pas de programmer la fusion des outils existants, ou le développement à la hâte d'un nouvel outil, mais d'exprimer de façon rigoureuse les fonctions du service et les spécifications liées à la nouvelle organisation.

*

⁶⁰ Par exemple, chantier de « décroisement » du FAED, ayant recours à un marché de MCO auprès de la société de services (Morpho) avec évolution sur cycle long.

ANNEXE 4 :
LES ETAPES DE LA CHAINE ACHAT ET COMMANDE PUBLIQUE
A LA DGGN (SCHEMA ETUDIE A L'AUTOMNE 2013)

On dénombre cinq étapes essentielles de la chaîne achat et commande publique, qui sont :

- la détection et l'expression des besoins
- la décision d'approvisionnement
- la sélection des fournisseurs et la négociation
- la passation de la commande
- le suivi de la commande

1) La détection et l'expression des besoins

S'agissant des besoins génériques, la sous-direction des équipements et de la logistique (SDEL) assure, en fonction des crédits disponibles, le renouvellement normal des matériels en appliquant les clés de dotation figurant dans le tableau de dotation en matériels (TDM). Le TDM est fixé par la direction des opérations et de l'emploi (DOE) et validé par le major général.

S'agissant des besoins nouveaux, l'expression des besoins émane du terrain en fonction du répertoire des besoins en matériels (RBM), avec des priorités dégagées progressivement, par messages remontant des groupements vers les régions, puis des régions vers la DOE. La DOE saisit ses services au regard de leurs compétences (sous-direction de la police judiciaire, sous-direction de la sécurité publique et de la sécurité routière, sous-direction de la défense et de l'ordre public). La DOE saisit le major général pour apprécier l'opportunité d'acquisition ou le cas échéant de généralisation, puis le directeur des soutiens et des finances pour le financement et la réalisation. Les demandes sont traitées au fur et à mesure de leur arrivée à la DGGN⁶¹.

L'expression des besoins émane aussi de l'administration centrale, en fonction de la veille technologique exercée, en vue d'acquérir des matériels plus performants ; à titre d'exemple, le bureau des matériels formule dix nouvelles demandes par an pour chacune de ses deux sections (matériels techniques et armements⁶², protection-balistique et optique). Le directeur général exprime parallèlement ses propres besoins en fonction des priorités du ministère.

Le bureau de la commande publique (BCP) de la SDEL formalise l'expression des besoins, à partir d'une note explicative sur les conditions souhaitées pour le marché, transmise par les services techniques. Cette note présente notamment une première approche des critères de choix (valeur technique, prix...) et la grille d'analyse de la valeur technique.

⁶¹ Le schéma antérieur d'une commission annuelle présidée par le major général a été abandonné.

⁶² Exemple des matériels de police routière, de police technique et scientifique, de police judiciaire (audition, observation, surveillance), d'intervention (sécurité publique), de franchissement (montagne), de santé, de secourisme, ou encore des matériels nautiques.

2) La décision d'approvisionnement

La décision d'approvisionnement est fondée sur la conformité au TDM et résulte de l'analyse d'une double opportunité financière et technique. À l'initiative des commandants de région, des réaffectations peuvent être effectuées au sein de la région de gendarmerie.

Si un marché existe pour le besoin identifié, ce dernier donnera lieu à la passation d'une commande (étape 4). A défaut, la conclusion d'un nouveau marché s'impose.

3) La sélection des fournisseurs et la négociation

Le BCP-SDEL mène, en liaison avec les autres acteurs, toutes les étapes de la procédure de contractualisation, à partir de la phase de rédaction du besoin technique :

- la rédaction du cahier des clauses techniques particulières (CCTP), en lien avec les services métiers concernés⁶³ ;
- le contrôle des seuils ;
- la validation de la budgétisation, en lien avec la sous-direction administrative et financière de la direction des soutiens et des finances (SDAF-DSF) ;
- la conception de l'achat et la préparation du dossier de consultation, en lien avec les services métiers ;
- la rédaction du dossier de consultation, la validation par le représentant du pouvoir adjudicateur (RPA), et le lancement de la procédure par la publicité ;
- la gestion des questions des candidats, en lien avec les services métiers ;
- l'analyse et l'admission des candidatures, puis la proposition de choix des candidats, en lien avec les services métiers ;
- l'analyse des offres ou la procédure de négociation, la gestion des questions aux candidats et la proposition de choix du titulaire, en lien avec les services métiers ;
- la décision d'attribution, le rapport de présentation⁶⁴ et l'information des candidats ;
- en lien avec le centre administratif et financier national à l'ECASGN, l'obtention du visa de la direction régionale des finances publiques et la saisie CHORUS ;
- la notification, la diffusion du marché et la publicité de l'attribution.

4) La passation de la commande

Le plan d'engagement des AE (PEAE), validé par le DGGN, parvient au bureau de la logistique (BLOG), détaillé par catégorie de matériel et montant financier correspondant.

⁶³ Outre la SDEL, ceci concerne le ST(SI)², la direction des personnels militaires de la gendarmerie nationale (DPMGN), le GIGN, l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN)...

⁶⁴ La décision n°058825 du 26 juin 2012 du directeur des soutiens et des finances rappelle que « *quelle que soit l'autorité signataire de l'accord-cadre, ou du marché, le chef du bureau de la commande publique accomplit ou fait accomplir, sous sa responsabilité, les actes matériels de procédure. Sont toutefois soumis au représentant du pouvoir adjudicateur désigné, outre la signature de l'acte d'engagement et des avenants éventuels :*

- *la validation préalable du dossier de consultation ;*
- *la décision d'admission de candidature ;*
- *le choix du titulaire ;*
- *le rapport de présentation. »*

La SDAF définit le phasage des mises en commande. Le BCP conduit, en liaison avec les autres acteurs, la passation et de l'exécution des commandes (à l'exception du mandatement qui est de la seule compétence de l'ECASGN) :

- la demande d'achat, en lien avec les services métiers concernés ;
- le contrôle de la fiabilité juridique (seuils et support) ;
- la validation financière, en lien avec la SDAF ;
- l'établissement de la commande ;
- la validation dans CHORUS, en lien avec l'ECASGN (CAFN) ;
- la signature du représentant du pouvoir adjudicateur (RPA), puis la notification.

Pour les achats d'un montant inférieur au seuil de 15 000 €, une fiche de mise en commande (FMC) peut être éditée. La section gestion du BLOG lance la FMC, visée par la section études, budget et codification, puis la demande d'achat CHORUS (DAC), transmise à la SDAF qui valide l'engagement juridique. L'engagement juridique dans CHORUS libère la possibilité de commander par le BCP, qui envoie la lettre de commande.

5) Le suivi

Le BCP traite par ailleurs également les évolutions contractuelles et les litiges d'exécution avec le titulaire, jusqu'au contentieux.

S'agissant du marché notifié, il suit :

- la diffusion et la mise à jour du suivi de l'exécution du marché ;
- le traitement des demandes de sursis de livraison, en lien avec les services métiers concernés ;
- les opérations de vérification, en lien avec l'ECASGN et les destinataires ;
- la gestion des anomalies, la réfaction éventuelle et le décompte des pénalités.

S'agissant des évolutions contractuelles, le BCP assure :

- la gestion des révisions de tarif (clause de sauvegarde) ;
- la gestion des évolutions : substitution de matériels et modifications techniques, en lien avec les services métiers ;
- la rédaction des avenants éventuels (avec visa du directeur régional des finances publiques et saisie dans CHORUS, en lien avec le CAFN de l'ECASGN) ;
- la notification et la diffusion de l'avenant.

S'agissant enfin des litiges d'exécution, le BCP assure les différents actes liés à ces différends (mise en demeure éventuelle, résiliation, règlement à l'amiable avec négociation du protocole transactionnel...) et, en lien avec la direction des affaires juridiques du ministère de la défense, l'éventuel traitement du contentieux.

*

ANNEXE 5 :
LA DIVERSITE DES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA FONCTION ACHAT
AU SEIN DE QUATRE DIRECTIONS ACTIVES DE POLICE

La présente annexe résume les principes d'organisation des fonctions achat, équipement et logistique dans quatre directions centrales opérationnelles (DCPJ, DCCRS, DCSP et DCPAF), tels qu'ils ont été identifiés par la mission au cours de l'automne 2013, avant la création du SAELSI au 1^{er} janvier 2014.

Dans leurs grandes lignes, ces principes ne seront pas fondamentalement modifiés par cette réforme. Dans la plupart des cas, le SAELSI tiendra le rôle précédemment dévolu à la DRCPN. Les transferts d'effectifs seront des plus limités, 2 ou 3 ETPT par direction.

1. La DCPJ : une organisation des achats majoritairement déconcentrée

1.1 Une organisation budgétaire largement déconcentrée

Dans le BOP central « PJ et relations internationales », d'un montant total de 24,5 M€ (2013), on dénombre quatorze UO, dont onze sont déconcentrées : en l'occurrence les UO 3 à 13 correspondant aux onze unités territoriales⁶⁵ (9 DIPJ et 2 DRPJ).

La principale unité centralisée⁶⁶ (UO 1, services centraux Paris) recouvre les trois sous-directions opérationnelles, dont la sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée qui inclut les nombreux offices spécialisés et dispose d'une petite division logistique qui est le relais de leur expression de besoin. Elle inclut aussi une sous-direction support et divers organismes (imprimerie de Pantin, fichier central du Chesnay etc.). Cette unité se décompose en différents niveaux « infra UO ».

La répartition des masses financières entre DTC, DTS et crédits délégués est la suivante (2013, toutes dépenses⁶⁷) :

- 14 % du total (3,5 M€) relève des DTC – véhicules, informatique, armement ;
- 20 % du total (un peu plus de 5 M€) relève des DTS – les dépenses immobilières, les loyers, la maintenance, le nettoyage et les fluides ;
- enfin 64 % (15,8 M€) relève des crédits délégués : les DIPJ et DRPJ disposent d'une large autonomie et agissent sur toute la palette des outils possibles (marchés Sgapaux, nationaux, MAPAs ou, en dessous des 15 000 €, sans marché).

⁶⁵ Selon un découpage qui n'est ni régional ni zonal ; il coïncide parfois avec les zones (ex. Nord), parfois il y a un dédoublement (zone Est : DIPJ Strasbourg et DIPJ Dijon), parfois encore les DIPJ sont « à cheval » sur deux zones (ex. Limoges relève du SGAP Bordeaux mais de la DIPJ Orléans).

⁶⁶ On recense aussi une UO 2 (direction des relations internationales) au budget limité (60 K€) et une UO 14, détachée de l'UO 1 pour la PTS Ecully (mais n'inclut pas les antennes parisiennes de la SD PTS).

⁶⁷ À la différence du tableau final qui récapitule les achats métiers.

1.2 Une recentralisation partielle de certains achats

Les **achats d'automobiles**, qui figuraient autrefois dans le budget des SRPJ, ont été recentralisés. L'achat de véhicules fait l'objet d'une enveloppe notifiée (jusqu'en 2013) par la SDEL, permettant à la DCPJ de choisir dans Catachat (marché UGAP) ou dans le marché des véhicules d'occasion (30 % du renouvellement se fait désormais de cette façon). La DCPJ procède ensuite à l'affectation aux services⁶⁸.

Les restrictions budgétaires (-40 % en 2103 pour un montant total de 1,5 M€) entraînent un vieillissement du parc : sur 2007 véhicules légers, 750 remplissent les critères de réforme. La PJ peut recourir à la location de véhicules, sur marchés UGAP, ce qui est utile pour des missions particulières (*Go fast*, certaines filatures etc.). Enfin, les saisies assorties de confiscation permettent aussi d'acquérir des véhicules⁶⁹.

La recentralisation des crédits de **matériel informatique** (1 M€ en 2013) s'est faite à partir de 2007 afin d'uniformiser des matériels qui, là encore, relevaient des services déconcentrés et devenaient trop disparates. L'application GLPI recense le parc PJ.

Cependant, le seuil de renouvellement fixé à 6 ans est trop élevé (en PJ, l'ordinateur est souvent portable, plus fragile) ; et le passage à Windows 7 s'annonce impossible pour nombre de matériels. Les crédits délégués permettent encore d'acquérir du matériel informatique, dans des cas particuliers (ex. création de l'Office central de lutte contre les infractions financières et fiscales, renforts à Marseille). Ces dépenses se font sur des marchés mutualisés, même pour des matériels particuliers⁷⁰ (cas des solutions d'impression parfois exigeantes : procès-verbaux des gardés à vue sur imprimante portable).

La recentralisation récente de l'achat de **matériel de PTS** concerne des consommables de base (poudres noires...) comme des matériels plus sophistiqués relevant du ST(SI)² : ainsi les lampes gonflables, certains matériels de vidéosurveillance, les balises (achats importants, avec un taux d'attrition annuel de 20 %). La rationalisation des achats de consommables PTS est une priorité du DGPN ; on achète environ 5 M€ annuellement sur ce poste (total PJ et SP). Confier ces achats aux échelons déconcentrés ne permettrait pas de garantir le respect de la priorité désignée au plan national.

1.3 Un enregistrement des achats et des mouvements parfois erratique

L'enregistrement des matériels acquis est parfois erratique sur le plan comptable et surtout logistique.

Au plan comptable, pour des raisons liées à l'architecture incluant dans l'UO 1 des niveaux « infra-UO », la DCPJ n'utilise pas GIBUS, et l'interface avec CHORUS pour les engagements juridiques se fait par envoi papier à la plateforme CHORUS.

⁶⁸ On raconte que dans des temps anciens (avant les années quatre-vingt), la PJ avait reçu en dotation un lot de Simca 1100 de couleur rose, acquises à un prix avantageux, mais évidemment peu adaptées à la discrétion des enquêteurs, planques et filatures. Les « Simca rose » ont progressivement acquis une dimension mythologique, symbolisant l'aveuglement de l'achat centralisé, coupé de la réalité « métier ».

⁶⁹ Attribution de crédits MILDT – mais ce fonds de concours a un rendement aléatoire selon les opérations antidrogue (rendement pour la PJ de 2,3 M€ en 2012, mais 1 M€ l'année suivante).

⁷⁰ Pour certains matériels sophistiqués (ex. balises satellite), les marchés du ST(SI)² - dans sa mission d'achat de matériels à forte composante technologique - ayant été infructueux, on doit passer par les crédits MILDT.

L'enregistrement dans G2MPN des achats n'est pas considéré par la DCPJ comme parfaitement fiable ; la procédure, complexe, suppose une pratique régulière et la formation n'a pas toujours suivi. La nomenclature est parfois densifiée par des demandes de création qui parviennent à l'équipe G2MPN (autrefois à la DRCPN, transférée au SAELSI) pour certaines familles de produits faisant l'objet d'achats déconcentrés.

Sur l'enregistrement de l'armement, la DCPJ estime en revanche que la situation ne pose pas de problème, que l'armement est correctement fléché et pris en compte dans G2MPN⁷¹ après passage par le point d'entrée de Versailles, et fait l'objet un inventaire annuel.

Les achats dissidents proviendraient de la méconnaissance de l'existence d'un marché⁷², ou du fait que les seuils étaient atteints (absence d'agrégation des achats déconcentrés). La DCPJ manquerait de spécialistes des marchés publics. Cependant, on voit mal, dans le contexte de création du SAELSI, la pertinence d'un renforcement des structures des directions actives, déjà d'un poids non négligeable⁷³ dans une organisation plutôt déconcentrée.

2. La sous-direction de la logistique de la DCCRS : un schéma d'achat centralisé

2.1 Organisation des fonctions achat-logistique à la DCCRS

La spécificité de l'achat CRS trouve sa source dans la proximité de la sous-direction de la logistique (SDL) avec la sous-direction des opérations, en raison de l'imprévisibilité de l'activité, qui nécessite, pour répondre aux besoins, un suivi logistique constant : par exemple, un suivi en temps réel du parc automobile des compagnies (entre 200 et 220 jours de déplacement par an) qui se fait à travers G2MPN mais aussi des états zonaux.

Autre particularité, l'importance de l'hébergement, qui nécessite une connaissance de la disponibilité des cantonnements (application informatique qui donne l'état d'occupation et l'état général des 24 cantonnements) ; ou encore de la restauration, avec l'attention apportée à l'électrodomestique (normes standard de cuisines⁷⁴ dans les cantonnements et casernes, 1 M€ par an sur le BOP central).

Le mode de fonctionnement précédent (avant 2014), reposait sur un bon équilibre avec la DRCPN, la SDL/DCCRS étant à la base de l'expression du besoin fonctionnel. Cette complémentarité doit être préservée avec le SAELSI où 2 ETPT sont transférés. Au sein de cette sous-direction, le bureau des équipements et des affaires immobilières⁷⁵ comprenait (au 5 novembre 2013) 2 officiers, 2 personnes administratifs et 4 personnels du corps d'encadrement et d'application – en lien avec les sept directions zonales.

⁷¹ La mission a procédé à quelques tests au cours de ses travaux sur le terrain qui montrent une maîtrise inégale de l'outil G2MPN par ses interlocuteurs.

⁷² L'information sur les marchés existants serait dispersée et insuffisamment claire et accessible.

⁷³ Fin 2013, les effectifs de la SDRES incluaient une section budget à 6 etpt et une section logistique à 7. Il est prévu que 2 personnels intègrent le SAELSI.

⁷⁴ Par exemple des normes en termes de durée de vie sont définies pour trois types de cuisine ; le renouvellement est géré au niveau des zones, le SGAP étant en charge de la passation du marché public (une partie des achats se fait à travers le catalogue de l'UGAP).

⁷⁵ Trois sections de ce bureau assurent le suivi des achats : la section habillement, équipements et véhicules, la section armement et la section immobilier / électrodomestique.

La mission a retenu, pour illustrer le schéma d'approvisionnement des CRS, l'exemple de l'équipement en nouveaux gilets tactiques, car les anciens présentaient certaines lacunes de protection : demande de gilet tactique émanant du terrain (compagnies) → analyse au bureau de l'équipement pour penser un produit → transmission des besoins au bureau de l'habillement de la DRCPN, dont les ingénieurs transcrivent les besoins et rédigent le cahier des charges → échanges sur ce cahier des charges avant validation finale. Enfin : acte d'achat effectué par la SDEL/DRCPN.

Dans quelques cas, l'achat est fait directement : achat centralisé pour les véhicules du titre 5, premier équipement électrodomestique ; achats zonaux, après validation, pour les véhicules du titre 3, le renouvellement électrodomestique, quelques prestations marginales d'habillement⁷⁶.

2.2 Filières stratégiques et centralisation de l'achat

Le parc de véhicules est primordial ; il n'y a pas de mission sans véhicules, et l'opérationnel a une forte incidence sur l'organisation du parc. Ainsi, l'emploi de CRS dans le cadre des zones de sécurité prioritaire nécessite un camion par demi-compagnie.

Les achats se font de façon plus ou moins centralisée selon la nature de la dépense : pour le renouvellement automobile en véhicules légers (1,5 M€ prévus en 2014), la procédure est en partie déconcentrée. La compétence zonale s'exerce dans le cadre d'une note annuelle nationale (jusqu'en 2013 : DRCPN) fixant le plafond et renvoyant vers le Catachat, la SDL limitant ensuite le choix des directeurs zonaux afin de normer les parcs. La SDL doit donner son accord sur le plan de renouvellement des directions zonales ; ensuite les services passent leurs commandes en DTC, avec imputation sur le budget des services déconcentrés.

Pour les véhicules relevant du titre 5 (parc lourd de M.O.⁷⁷), en revanche, la procédure est centralisée. Chaque année, une enveloppe est attribuée nationalement (DRCPN jusqu'en 2013) à hauteur de 3 M€ pour 2014 (2 M€ en 2013) pour les véhicules lourds. Ces montants ne permettant pas d'assurer un renouvellement à 8 ans, la DCCRS va passer au renouvellement à 10 ans. La gestion de l'enveloppe est centralisée et relève du bureau des équipements et affaires immobilières (qui, en cas d'insuffisance problématique sur ce parc lourd, peut redéployer en sa faveur).

En ce qui concerne l'habillement, le choix est normatif et centralisé, y compris pour les tenues spécifiques (ex. des maîtres-nageurs sauveteurs). Les compagnies ne disposent d'un budget d'habillement que marginalement. De même, s'agissant de l'armement, tout est géré en direct par le bureau de l'armement et des matériels techniques (ancienne SDEL-DRCPN).

La proportion des achats effectués directement par la DCCRS est donc très limitée ; elle ne serait d'ailleurs pas en mesure de créer des références dans G2MPN.

Enfin, les mutualisations s'effectuent naturellement avec les achats similaires de la gendarmerie, plus difficilement avec la sécurité civile : il existe cependant un travail en commun sur la maintenance des sept engins lanceurs d'eau (qui, en majorité, sont d'anciens camions citernes) ainsi que pour le transport des personnels en avion. Les terrains qui seraient

⁷⁶ Par exemple, chaussures de sport adéquates pour les patrouilles de sécurité des plages.

⁷⁷ Parc lourd de maintien de l'ordre dans lequel on trouve des véhicules de reconnaissance, camions lanceurs d'eau, bus de maintien de l'ordre, véhicules de transport des interpellés, véhicules de commandement, etc.

propices à de nouvelles mutualisations sont les transports, les ateliers pour les moyens lourds, et la maintenance du parc de moyens nautiques (récupéré par les CRS, en provenance de la fédération sportive de la police).

3. Complexité de l'architecture achat-logistique de la DCSP

3.1 Architecture budgétaire de la sécurité publique

Au sein du BOP 11, la DCSP est l'UO 1, et ses crédits sont dédiés au fonctionnement et à l'équipement de la direction centrale. Chaque DDSP est également une UO, avec un rattachement à un BOP zonal, et assure une partie de ses achats en CD, DTS et DTC.

À partir du 1^{er} janvier 2014, le budget des GIPN – hors enveloppe BAC et véhicules rapides des GIPN – sort du giron de la DCSP et est transféré au RAID. La DCSP n'achètera donc plus que les véhicules rapides (0,5 M€, véhicules fléchés par la DC vers les DDSP) et les véhicules aménagés (1,2 M€ sur le titre 5). Les autres enveloppes de fonctionnement et d'équipement sont couvertes par les BOP zonaux.

La DCSP dispose de DTC qui passaient (jusqu'en 2013) par la DRCPN, pour des achats marginaux : entretien des véhicules de la direction, achat des munitions pour l'entraînement au tir des fonctionnaires de la direction, achat des chevaux pour les patrouilles équestres et équipement des cavaliers...

3.2 Organisation et missions du pôle des moyens et de la logistique

Ce pôle compte 40 agents (novembre 2013), dont 16 à l'unité d'appui technique et 24 à la division des finances et de la logistique, comprenant 6 agents à la section équipement, 2 à la section immobilier plus les agents du pool automobile de la direction centrale (fin 2013). La section équipement disparaît : 3 des 6 postes migrent au SAELSI, les 3 autres agents étant redéployés.

La fonction principale de cette section équipement était une fonction logistique d'appui : suivi du déploiement des matériels, suivi statistique, recensement du matériel, suivi des équipements des services avec G2MPN, recueil des besoins des services, etc. (missions transférées au SAELSI).

3.3 Faiblesse du suivi par G2MPN

G2MPN, qui doit donner la position physique réelle des matériels, est un outil performant dès lors qu'il est renseigné correctement, utilisé par tout le monde de la même manière et surtout contrôlé en ce qui concerne les droits ouverts, or ceux-ci se développent à tous les niveaux, avec des référencements différents pour des produits identiques. Le problème de l'affectation des matériels en stock est la difficulté majeure.

Ce problème d'emploi aboutit à ce que les matériels sont constamment recomptés, afin de vérifier la pertinence des informations. Tous les mois, les services remplissent le logiciel LOGIMAT ciblé sur l'armement, les munitions et les moyens individuels de protection (donc, hors véhicules et habillement), avec un référent LOGIMAT dans chaque département. G2MPN a souffert de rester quelque temps sans marché de soutien (autour de 2011). Et il

n'est pas exhaustif : l'informatique, la téléphonie, la vidéo, les équipements radios n'y figurent pas, le recensement ne couvrant de façon automatique que les achats en DTC et DTS, mais pas ceux effectués sur crédits délégués.

L'enregistrement de l'armement⁷⁸ souffre d'une prise en compte incomplète de l'historique, ou des matériels prêtés (ex. par la gendarmerie), mais tous les nouveaux matériels acquis depuis G2MPN sont dans l'application. Et tous les trois ans, les SGAP contrôlent l'armement, les munitions et les équipements individuels de protection.

Il n'en reste pas moins qu'il est souvent difficile d'établir avec précision la réalité de l'équipement d'un matériel donné (ex. des fusils à pompe dans les Bouches-du-Rhône : plusieurs chiffres entraînent en concurrence, SGAP Sud, DDSP 13, circonscriptions, DCSP...), et le fichier G2MPN est rarement considéré comme la source d'information la plus fiable.

Par conséquent, compte tenu des décalages entre le système d'information et la réalité, il ne paraît guère possible de définir les priorités d'achat en s'appuyant sur G2MPN.

3.4 Achats « dissidents »

La DCSP ne sait pas quantifier des achats territoriaux isolés, même lorsque leur cumul pourrait se traduire par le dépassement du seuil des 15 000 €. Il s'agirait avant tout d'achats relatifs au fonctionnement courant (consommables informatiques, papeterie). On connaît également l'existence d'achats locaux parallèles à l'existence de marchés nationaux.

4. La DCPAF, autre exemple d'organisation spécifique de l'achat

4.1 L'architecture de la PAF et la fonction achat

On voit dans ce panorama que les directions actives ont leur organisation territoriale, mais aussi leur architecture budgétaire propre : si la PJ et les CRS ont un BOP central unique (avec quelques excroissances pour les CRS), la SP est organisée autour de BOP zonaux sous l'autorité des préfets délégués.

La PAF, pour sa part, se singularise de deux façons. D'abord, elle dispose d'un BOP central et de BOP zonaux, avec une UO zonale. Parmi les UO du BOP central : la direction centrale, les sites de Roissy, Orly, Île-de-France interservices (situé en Seine-et-Marne), et le centre de coordination policière et douanière.

Ensuite, c'est une caractéristique importante, la PAF émerge aussi, pour certaines de ses dépenses (64 M€⁷⁹ en 2013), sur le programme 303 (immigration). Il en est ainsi des dépenses d'éloignement (billets d'avion, UO2) et de tout ce qui relève de la vie du retenu, notamment les dépenses de fonctionnement des CRA. La PAF a regroupé sous sa gestion les CRA qui relevaient auparavant d'autorités diverses – seul le CRA de Vincennes a été conservé par la PP.

⁷⁸ Sous les trois statuts possibles : armement individuel, collectif (ex. fusils à pompe) ou collectif individualisé (ex. certaines armes de poing).

⁷⁹ À rapprocher des 12 M€ sur le BOP central du programme 176. Les BOP zonaux représentent entre 0,8 et 3 M€ et ne sont pas précisément connus par la DCPAF.

Dans le processus achat, le directeur central a un rôle de « pilotage métier ». Il intervient dans le dialogue budgétaire avec le R-PROG, et avec les préfets délégués. La sous-direction ressources s'assure que l'équipement correspond à la mission opérationnelle et à l'utilisation efficace des matériels. Elle définit des équipements et parcs de référence, par typologie de service. Elle identifie avec la SDEL (jusqu'en 2013), le SAELSI désormais, les renouvellements (ex. véhicules légers), et plus généralement, les besoins métiers : véhicules sérigraphiés ou banalisés, choix de segments, nombre de véhicules par type de service...

D'une manière générale lorsqu'un besoin apparaît, la sous-direction se rapproche de la SDEL / du SAELSI désormais. La mutualisation a déjà pu apporter des bénéfices (ex. du gilet pare-balles à flottaison positive). Quant à l'achat « dissident », il existerait, mais de façon marginale (ex. jumelles de vision de nuit). Aucune recension n'est cependant entreprise.

4.2 Conséquences de la création du SAELSI

Un point crucial réside dans la présence au sein du nouveau SAELSI d'au moins un spécialiste de la PAF connaissant bien ce métier, qui est complexe. Car, si le « cœur de métier » est le contrôle des frontières, les agents de la PAF accomplissent la plupart des métiers de police : renseignement, lutte contre le travail dissimulé, police générale, prise de plaintes, investigations, maintien de l'ordre...

La création du SAELSI peut être une opportunité pour, le cas échéant, recentraliser certaines procédures et uniformiser des achats d'équipements normés (ex. moyens d'expertise de la fraude documentaire, qu'ils soient très pointus ou basiques – lampe UV des guichets).

Il faut se garder cependant des risques résultant de la massification, qui fait prendre une dimension également considérable aux difficultés qui viennent à se produire (ex. achat des ordinateurs de type PC, attaqué au contentieux qui, en définitive, se traduit par un surcoût de 25 % correspondant à la hausse des prix du catalogue UGAP).

4.3 Système d'information

Les données incomplètes et insuffisamment fiables de G2MPN, également relevées par la DCPAF, peuvent avoir des conséquences coûteuses. Ainsi, pour un marché de tenues NRBC qui arrivaient en fin de vie théorique, la gendarmerie s'est rapprochée du fabricant, et la durée de vie de certains lots a pu être prolongée. Alors que côté police, tous les équipements achetés ne figuraient pas dans G2MPN et de plus, faute d'information dans l'application permettant d'identifier le numéro des lots (qui auraient permis de connaître leurs caractéristiques précises), les équipements n'ont pas pu être prolongés.

Du fait de la faiblesse de G2MPN et des outils de suivi informatique de l'achat mais plus encore de logistique, le service « passe son temps à compter et recompter les munitions, l'armement etc. » notamment pour les questions parlementaires ou dans des situations tendues. Pour disposer d'un chiffre correct, la DGPN a deux canaux : la DRCPN via les SGAP (en 2014 : SAELSI via les SGAMI), ou bien la DCPAF (qui agrège) et les services qui recomptent. Cette dernière source peut s'avérer plus fiable, mais elle suppose une déperdition d'énergie.

*

En conclusion sur ce panorama esquissé au sein des directions opérationnelles de police, plusieurs points communs surgissent dans une remarquable hétérogénéité :

- diversité des organisations et flexibilité des solutions d'achat ;
- maintien de structures fortes et représentatives de la spécificité métier ;
- poids faible des transferts vers le SAELSI (2 ou 3 agents selon les directions) ;
- maîtrise insuffisante des achats « dissidents », présumés marginaux, mais dont on ne peut préciser le volume et à peine la nature ;
- difficultés récurrentes du système d'information ;
- par voie de conséquence, systèmes dérivés, depuis le recomptage au coup par coup jusqu'au logiciel complémentaire ou concurrent.

La création du SAELSI doit donc, à brève échéance, s'accompagner d'une redéfinition du rôle des équipes de gestion déployées jusqu'en 2013 : correspondants et partenaires du SAELSI, certes, appui technique à la définition de certaines expressions de besoin, lorsque c'est indispensable ; mais sans possibilité ni d'entraver le système mutualisé, ni de favoriser l'achat « dissident », qu'il soit central ou déconcentré.

*

ACHATS METIERS DES SERVICES DE POLICE EN 2013

Services de Police	CRS		SP		PAF		PJ	
Achat véhicules (DTC)	2 565 397	10%	17 670 097	29%	1 768 085	50%	2 752 737	23%
Carburant (crédits délégués)	10 053 105	38%	22 802 978	38%	905 612	26%	5 177 196	44%
Entretien réparation automobile	4 328 890	16%	13 249 362	22%	412 292	12%	2 436 091	21%
dont crédits délégués	1 099 822	4%	2 542 914	4%	61 046	2%	142 962	1%
dont DTS	3 206 005	12%	10 160 654	17%	219 361	6%	2 030 851	17%
Matériels opérationnels divers (alimentation GAV, fournitures PTS, matériels de contrôle routiers ...)	9 268 606	35%	3 941 367	7%	312 211	9%	1 061 433	9%
dont crédits délégués	9 263 140	35%	1 227 259	2%	290 338	8%	758 426	6%
dont DTS	5 466	0%	990 113	2%	12 892	0%	182 497	2%
dont DTC	0	0%	1 723 995	3%	8 981	0%	120 510	1%
Armement, munitions	140 800	1%	2 334 221	4%	95 879	3%	255 263	2%
dont crédits délégués	1 000	0%	30 118	0%	7 761	0%	1 999	0%
dont DTS	0	0%	154 965	0%	5 244	0%	30 550	0%
dont DTC	139 800	1%	2 149 138	4%	82 874	2%	222 714	2%
Habillement, équipements d'intervention et de protection	113 912	0%	1 061 393	2%	50 866	1%	179 881	2%
dont crédits délégués	76 997	0%	304 213	1%	11 960	0%	63 012	1%
dont DTS	1 265	0%	259 081	0%	10 511	0%	90 048	1%
dont DTC	35 650	0%	498 099	1%	28 395	1%	26 820	0%
Total	26 470 710		60 588 771		3 547 500		11 862 601	
dont crédits délégués	20 494 064	77%	27 378 289	45%	1 276 718	36%	6 143 596	52%
dont DTS	3 212 735	12%	11 639 800	19%	248 009	7%	2 333 947	20%
dont DTC	2 763 911	10%	21 570 682	36%	2 022 774	57%	3 385 059	29%

ANNEXE 6 :
LES FONCTIONS ACHAT, EQUIPEMENT, LOGISTIQUE AU SEIN DE LA DRCPN :
ANALYSE DE L'EXISTANT AVANT LA CREATION DU SAELSI

La fonction achat était jusqu'en 2013 répartie au sein de la DRCPN entre la SDEL et la SDFP. La SDEL était plus spécifiquement chargée de recueillir et analyser les expressions de besoin, et de les traduire en CCTP. La SDFP, en particulier le BMP, gérait les procédures d'achat, en lien avec les fournisseurs ainsi qu'avec la DLPAJ.

La présente annexe met l'accent sur les éléments qui gardent une pertinence dans l'après 1^{er} janvier 2014, en limitant le descriptif des formes d'organisation disparues. Il est cependant inévitable que les deux types d'éléments apparaissent.

1. Éléments caractéristiques de l'achat

1.1 Volume et modes d'achat

La SDEL gérait environ 100 M€ d'achat par an, budgets centraux et droits de tirage centraux (DTC) réunis. Les instruments utilisés étaient classiques : marché public formalisé, en propre ou mutualisé avec la gendarmerie, recours à l'UGAP, MAPA, achat simple en-dessous de 15 000 euros, mais aussi délégation aux SGAP ou autres services de police, qui vont utiliser leurs propres instruments, parfois recours à la NSPA.

Parfois, des outils plus innovants ont pu être utilisés : en particulier, en 2013, pour le renouvellement du marché d'habillement, la DRCPN a opté pour le dialogue compétitif, avec l'appui d'un cabinet de conseil⁸⁰, et un gain évalué à 1 M€ en un an. Un gain indirect résulte d'une diminution de la capacité de stockage puisque les tenues sont livrées aux unités.

1.2 Objectifs de la politique d'achats et outils de suivi

La politique d'achat répond à plusieurs objectifs, qui étaient ceux de la SDEL et seront également au cœur des préoccupations du SAELSI :

- adéquation des équipements aux besoins ;
- lutte contre la sur-qualité et les coûts cachés ;
- efficacité opérationnelle, en évitant les deux écueils du sur-stockage et de la rupture d'approvisionnement ;
- sécurité juridique (ex. par la rédaction de CCTP neutres, qui ne reproduisent pas les caractéristiques d'un fournisseur identifiable).

Pour estimer la qualité de la politique d'achat, l'indicateur principalement utilisé est celui du gain-achat (outil présenté en détail dans le rapport, point 4.2.3).

⁸⁰ Obtenu sur le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage du ST(SI)².

Le point faible de l'organisation est probablement le nombre et la performance limitée des outils d'évaluation précise des besoins. Ce qui peut avoir des conséquences fâcheuses y compris en termes de mutualisation : dans un premier temps, l'apparition, dans certains services, d'un sur-stockage, sera difficile à repérer ; dans un deuxième temps, il est d'autant plus difficile d'amener lesdits services à mutualiser leurs stocks qu'ils s'en estiment propriétaires, au titre de la gestion déconcentrée.

Il serait donc pertinent de disposer d'un outil informatique donnant une vision d'ensemble du stock, les stocks locaux étant regardés comme faisant partie d'un tout. L'outil de suivi, G2MPN, est aujourd'hui mieux utilisé car renseigné par tous les services, ce qui n'était pas le cas auparavant. Cependant G2MPN peut contenir encore des erreurs, qui sont repérées au moment de la remontée des besoins, car les besoins exprimés peuvent ne pas être cohérents avec ce qui figure dans l'application. Il n'est pas complet car il peut ignorer les achats effectués sur crédits délégués et les stocks anciens (reprise de l'historique partielle).

L'administration centrale ne peut tout reprendre dans G2MPN, elle le fait seulement ponctuellement. Par exemple, la base « motards » a été récemment assainie pour l'achat de casques ACROPOL, avec un gain élevé⁸¹. Un exemple d'échec, en revanche, est fourni par les achats en matière de pyrotechnie. Sur la base d'une estimation de l'équipement en grenades de chaque service, des commandes excessives ont été passées, si bien qu'existe aujourd'hui un large stock de grenades périmées, souvent utilisées dans les tirs d'exercice, lorsque cela est encore possible dans les premiers temps de la péremption, puis détruites.

Une piste serait de transférer certains achats à l'échelle de la zone pour permettre une gestion plus fluide des stocks ; une autre de réexaminer systématiquement les marchés, qui sont parfois reconduits sans analyse critique, simplement parce qu'il n'y a pas eu de retour négatif. En tous domaines, un vrai besoin de connaissance de l'existant, d'examen des pratiques et d'intégration de la mutualisation dans le mode de raisonnement courant des services se manifeste ; le SAELSI devra le satisfaire.

1.3 Perspectives de la mise en place du SAELSI

Vu de l'ancienne SDEL-PN, le nouveau service disposera des personnels et des circuits (financier, comptable...) adéquats. Il pourra peut-être mutualiser des achats qui ne le sont pas aujourd'hui. Le souci exprimé est celui que le gain d'achat soit supérieur au préjudice né de l'éloignement relatif du service prescripteur et du service acheteur.

En tout état de cause et quelles que soient les avancées des mutualisations, le SAELSI fonctionnera avec les crédits que les R-PROG voudront bien lui donner, chacune pour les besoins de sa force, avec nécessairement des rythmes différents. Une stratégie commune d'achat devra intégrer ces contraintes. Certaines fonctions seront sans doute mieux assurées, par exemple le bureau de l'exécution des marchés sera une innovation importante par rapport aux modes de fonctionnement précédents.

⁸¹ Compte tenu du prix (mille euros pièce), la commande de 3 000 casques prévue initialement a pu être limitée à deux vagues de 1 000 puis complétée à hauteur de 500, soit 0,5 M€ d'économies.

2. Analyse par filière d'achat

2.1 Les moyens mobiles

Ils conditionnent une partie de l'efficacité de l'action de la police et représentent des moyens conséquents, en acquisition, maintenance et carburants.

a) Acquisition

Pendant plusieurs années, la commande auto représentait 50 à 60 M€ pour 2 000 à 2 500 véhicules, dont 80% dans la catégorie des véhicules légers (VL). La dotation était en moyenne de 40 M€ pour les VL et 12 M€ pour le parc lourds. Mais les données actuelles du renouvellement sont plus faibles :

2013 : dotation totale de 42 M€ (dont 3 M€ en fin d'année par levée de la mise en réserve pour des camions CRS – véhicules reconnaissance 6 places).

2014 : dotation initiale de 28 M€ (dont 5 M€ pour le parc de véhicules lourds), ce qui devrait permettre l'acquisition de 1 200 VL⁸².

Par conséquent, les critères de réforme ont été revus à la hausse (170 000 kms).

La répartition de ces crédits obéit à des circuits assez complexes, notamment parce que le pré-dialogue de gestion, à la fin de l'été, doit anticiper sur le montant dont le R-PROG va doter chaque ligne, et aussi parce que le fléchage vers les BOP n'est pas le même pour les directions centrales des CRS de la PJ ou du RI (BOP central), d'une part, et pour celles de la sécurité publique et de la PAF, d'autre part (BOP zonaux, à l'intérieur desquels le SGAP alloue les moyens).

Pour le dialogue de gestion à l'automne, certaines directions ont établi un parc auto standard - notamment la DCSP - afin de disposer d'un référentiel en fonction des strates démographiques et effectifs des départements ; d'autres ont aussi des outils (PAF), d'autres un parc normé sur le mode militaire (CRS) ; certaines ont peu de chose (RI, PJ) mais la réactivité exigée (des offices par exemple) limiterait l'intérêt de ce type d'études.

Sur la proportion de véhicules banalisés ou sérigraphiés, la politique d'achat connaît des à-coups, qui comme pour le renouvellement global, sont préjudiciables. Une politique volontariste a été demandée à la DGPN pour avoir davantage de véhicules sérigraphiés (objectif d'une proportion 60/40) ; d'où, en 2012, l'attribution centralisée de 75 à 80 % de véhicules sérigraphiés. Suite à un mélange de protestations et d'inconvénients opérationnels, et pour éviter un trop grand vieillissement du parc banalisé, on est revenu à des dispositifs beaucoup moins contraignants (2013, taux de 50 %) ; puis en 2014, à une norme de 25 % de véhicules sérigraphiés minimum... Une politique d'achats rationnelle peut difficilement s'inscrire dans ces mouvements sinusoïdaux.

⁸² Les véhicules sont livrés complètement équipés. L'intégration des matériels SIC se fait au niveau zonal (SGAP ou SZSIC - service zonal des systèmes d'information et de communication). En outre, plusieurs marchés de sérigraphie, matériels de signalisation etc. sont passés par les SGAP.

b) Maintenance

Les marchés de pièces détachés sont passés de manière déconcentrée par les SGAP : ce sont des marchés zonaux, avec des remises qui sont de l'ordre de 30 à 40%. L'ensemble représente environ 30 M€ annuels, qui constituent le coût de la maintenance auto, puisque le coût de main d'œuvre n'est pas facturé. Les coûts correspondants sont postés en DTS. Les refacturations entre police et gendarmerie fonctionnent pour les ateliers mutualisés, tout en posant parfois des difficultés de trésorerie en gendarmerie ; les SGAMI devront homogénéiser les pratiques.

Il existe un marché national mais résiduel, car les constructeurs ne sont pas intéressés par le marché national. D'où l'interrogation de certains interlocuteurs : Peut-être, sur certaines pièces très banales qui représentent la majorité des achats en volume, un marché national avec des opérateurs à bas prix permettrait de réaliser des économies. Actuellement sur les marchés zonaux, ce sont les constructeurs qui répondent, mais ils ne veulent pas concurrencer outre mesure leur réseau de concessionnaires. Les remises ne sont peut-être pas optimales. Cet exemple montre l'intérêt (mais aussi la complexité) de l'examen systématique de la massification en vue du choix de l'échelon d'achat le plus pertinent.

Les ateliers sont parfois mutualisés⁸³ (mutualisation maximale dans la zone Ouest), parfois co-localisés, parfois très largement séparés (zone Sud). Les problèmes d'infrastructure sont les plus contraignants, car souvent des travaux d'agrandissement seraient nécessaires sur l'atelier mutualisé. Les ressources humaines sont aussi un facteur limitant : si l'on a seulement quelques unités d'ETPT à transférer, on ne peut demander au partenaire de reprendre l'entretien de véhicules par dizaines.

Environ un cinquième de la maintenance est sous-traitée, ce qui permet de comparer les coûts de la police et les coûts du secteur privé. La police apparaît compétitive en affichant un coût horaire moyen (MO) voisin de 60 €/h⁸⁴, le privé étant plutôt au-dessus. La matrice de coût police est pourtant considérée comme complète depuis 2009 et l'élaboration d'un compte d'exploitation des garages police avec l'aide d'un cabinet d'experts.

Toutefois, un sujet tout aussi central est le gain de temps opérationnel ; de ce point de vue, on ne sait pas valoriser le temps gagné en intervention rapide sur un véhicule, et à l'inverse inciter à limiter les immobilisations stériles (ex. véhicule bloqué pour un problème mineur sur un pare-choc dans l'attente de la pièce nécessaire). Certaines solutions d'entretien qui peuvent paraître économiques se révèlent coûteuses en effectif, en raison notamment des temps de trajet dans des régions où le trafic est dense.

c) Carburants

Pour cette dépense importante (50 à 55 M€ annuels), la police a un marché d'approvisionnement par cartes (80% de la consommation) et un marché « vrac » (approvisionnement à la cuve du SGAP ou de l'hôtel de police ; 20%). Depuis 2 ans, une convention a été passée avec l'UGAP. Le ministère s'est aussi rapproché des armées pour bénéficier des tarifs du SEA à la cuve.

⁸³ Le plus grand atelier à équipes mixtes sous responsabilité police est à Montpellier, pour la gendarmerie à Melun.

⁸⁴ Coût plus élevé à Paris (65 €/h) qu'en province (55 à 60 €/h).

La massification des achats est parfois critiquée ; elle n'est pas forcément synonyme d'économies car seul un fournisseur (Total) peut répondre à la commande publique sur la France entière. Cependant, les raisonnements sur le bas coût des approvisionnements locaux sont parfois incomplets, car le marché national a le mérite d'inclure le retour du pétrolier sur les consommations et donc de permettre le contrôle du roulage, ainsi que d'autres prestations, lavage, carte de péage etc. Les grandes surfaces, pour lesquelles l'essence n'est qu'un produit d'appel, n'ont pas cet atout. La vraie question se pose lorsque, sur une station de type « Total Access », le prix payé par carte est supérieur au prix affiché en station. Le SAELSI devra tenter d'infléchir la politique du fournisseur afin que soit appliqué le prix en station lorsqu'il est plus favorable.

Enfin, faire évoluer le parc vers des moteurs électriques sera long ; la police démarre doucement : 3 Renault ZOE électriques et 10 Toyota hybrides en 2014... Le coût d'achat est élevé, et le parc nécessite des bornes dédiées. Pour des missions de liaison, cependant, l'investissement dans ce type de matériel est envisageable.

d) Suivi informatique

L'application GIPAWEB, initialement conçue pour retracer la maintenance et faciliter la gestion de la flotte, s'est progressivement concentrée sur l'activité des ateliers. Il est difficile d'obtenir une homogénéité des informations rentrées par les SGAP dans Gipaweb. L'application présente cependant une grande variété d'informations disponibles, issues, pour partie, du déversement initial de G2MPN, et pour le reste des saisies opérées par les ateliers dont c'est l'outil de contrôle de production. Conçu comme un outil zonal pour les SGAP et leurs ateliers, il a ensuite été consolidé au niveau central, sans devenir pour autant l'outil de gestion du parc (qui reste G2MPN).

Dans l'attente des décisions stratégiques à venir, GIPAWEB a peu évolué ces derniers temps, sauf exceptions : exploitation des données de l'accidentologie pour prévenir et économiser des réparations (ex. radar de recul systématique) ou données relatives au contrôle technique.

Dans le domaine des moyens mobiles, la réalisation à terme d'un système d'information unique paraît indispensable avec le développement de la mutualisation : on ne pourra travailler indéfiniment dans le même atelier avec des outils séparés. Au minimum, des passerelles avec Vulcain devraient être développées.

La question de reprise de l'inventaire est moins sensible dans G2MPN sur ce type de matériel, dont les données sont enregistrées de façon fiable, et le fichier considéré comme « propre ». Des difficultés peuvent apparaître ultérieurement, lors des mouvements de véhicules, mais ils se font sous la responsabilité des SGAP qui gèrent les ateliers et ont intérêt à ce que les enregistrements soient correctement effectués.

2.2 Les armements et matériels techniques

La gestion par l'administration centrale de ces équipements comporte un volet technique et un volet budgétaire.

Au plan technique, il faut assurer la veille technologique, préparer les cahiers des charges, assurer la qualification du matériel et les recettes techniques, recueillir les retours d'expérience et améliorer les doctrines d'emploi, en lien avec les directions opérationnelles.

Au plan budgétaire, la dépense se répartit en crédits centraux et DTC. Les nouveaux matériels (comme les lanceurs de balles de défense) sont achetés sur crédits centraux. En revanche, les directions logistiques des SGAP, sur lesquelles la DRCPN n'a pas autorité, suivent la consommation des DTC.

Les armes individuelles, les gilets pare-balles, les munitions etc. font l'objet de marchés mutualisés, dont certains (casques, cinémomètres...) sont portés par la gendarmerie.

L'état des stocks est supervisé grâce notamment à G2MPN. Cependant, comme la mission l'a vérifié lors d'un essai dans l'ancienne SDEL-PN, l'application permet de connaître le stock par unité, mais pas l'ancienneté du stock et donc, le caractère prochainement périmé ou non des matériels ou munitions ; ni, pour les consommables, l'état de la consommation. En principe, Limoges (ECLPN) détermine des moyennes de consommations de certains produits pour calibrer les achats, sans empêcher toutefois des surstocks de précaution. Outre les grenades lacrymogènes, la mission a sondé un marché, celui des kits anti-drogue sur crédits MILDT : il apparaît un fort stockage à Limoges (41 000 sur 96 576 au plan national – répartis sur 133 lieux de stockage) ; pour les lacrymogènes, le nombre de lieux de stockage est plus élevé (573) car la disponibilité est primordiale.

La prévision en la matière est parfois délicate, puisque l'emploi des stocks peut être lié à un fort aléa – les moyens pyrotechniques en sont l'exemple type, puisqu'on ne sait pas à l'avance combien d'opérations de maintien de l'ordre nécessiteront ces moyens ni à quel endroit, et qu'il faut préparer un stock de précaution pour des raisons opérationnelles.

Toutefois cet argument ne vaut pas pour tous les matériels. Et l'on ne dispose guère d'indicateurs permettant de vérifier a posteriori l'adéquation des stocks aux besoins ou de gérer plus finement l'achat et la répartition des biens acquis. La maîtrise même de l'application dans son état actuel n'est pas générale ; certaines données ont pu être présentées comme erronées par la SDEL alors que l'ECLPN fournissait des explications plus précises et paraissait maîtriser les requêtes G2MPN⁸⁵.

Le repérage des mouvements n'est pas systématique, ce qui nuit à la fiabilité des informations. Si la nomenclature utilisée est en principe commune (celle du Catachat), les bureaux de la SDEL pouvaient créer des entrées après validation par la cellule informatique ; mais les SGAP aussi ont cette possibilité de créer des entrées, et pas seulement dans le domaine de l'armement⁸⁶.

La SDEL essayait d'établir une liste prévisionnelle des besoins et face à certaines demandes, de donner des instructions pour des alternatives à l'achat (livrer un stock), sur le

⁸⁵ La mission, à titre d'exemple, a interrogé l'application sur les grenades lacrymogènes (dont une ligne intitulée Le Chesnay, dont les soutes ont la plus forte capacité de stockage, affichait 0), sur les fusils à pompe détenus par la DDSP 13, circonscription de Marseille.

⁸⁶ Une instruction, diffusée en février 2013 et intitulée « règles de gestion sur G2MPN pour la filière armement », demande aux SGAP de ne plus créer d'entrées de codes-produits, de vérifier l'absence de doublons avec des entrées nationales et de vérifier l'utilité des entrées créées ; les référents G2MPN locaux ont cependant conservé la possibilité de créer des entrées. L'instruction insiste également sur la nécessité de renseigner dans G2MPN les événements relatifs à la vie du matériel.

mode de la « suggestion forte », puisque les SGAP gardent la maîtrise de la consommation de leurs DTC. Ainsi, des marges de progrès existent en termes de mutualisation interne à la police.

2.3 L'habillement

La fonction habillement de la police est gérée de façon centralisée, depuis la conception jusqu'à l'approvisionnement en passant par l'achat. Cependant, la fourniture est déclenchée localement par chaque agent en fonction du crédit de son compte à points, les SGAP ne jouant qu'un rôle de relais des demandes des fonctionnaires. Le contrôle des crédits de points individuels limite en principe les possibilités de commandes excédentaires.

Le marché a été renouvelé en 2013 après dialogue compétitif, contesté au contentieux et confirmé du moins en référé. L'habillement police est externalisé, le prestataire prenant en charge l'administration du marché, les risques de rupture et sur-stock ; seuls demeurent quelques marchés particuliers en régie, mutualisés avec la gendarmerie (casques, pare-coups...). Seuls quelques effets très spécifiques sont achetés en dehors des procédures centralisées (tenues fluviales pour la PP). Il est possible que quelques achats soient faits par les services ; mais l'absence de recension obligatoire dans G2MPN de ce qui est commandé sur les crédits délégués rend la vision de ces achats hors marché impossible.

Le marché draine 25 à 30 M€ annuels, à 95% sur crédits DRCPN. L'outil de suivi informatique utilisé est G2NPN, auquel le prestataire est connecté ; l'application inclut le compte à points.

La mutualisation en matière d'habillement pourra intervenir lors du prochain renouvellement, avec la condition d'un phasage des renouvellements de marché police et gendarmerie ; ce sera l'occasion le cas échéant de passer des commandes communes, même si la tenue restera différente.

2.4 Le rôle du bureau du soutien logistique, maintenu au sein de la DRCPN

Le bureau du soutien logistique est la résultante de fusions successives : la structure initiale était une cellule informatique et méthodes, rapprochée du bureau des affaires logistiques et immobilières (BALI) et d'une partie du cabinet, et devenue ensuite bureau des moyens généraux.

Le BSL comptait, fin 2013, 60 agents et son budget représentait 3 M€ Son activité consiste pour l'essentiel en soutien informatique, en exécution des orientations du STSI2. Ancien gestionnaire de G2MPN, il conservait une cellule maîtrise d'ouvrage, composée de trois agents qui ont rejoint le SAELSI. Il intervient aussi en matière de matériel pour la DRCPN.

Compte tenu de la disparition de la SDEL, les fonctions du BSL sont transférées en interne (cabinet), notamment l'achat du matériel informatique pour la DRCPN – centrale et réseau des écoles – pour un parc total de 8 000 postes. De même la fonction d'hébergement des salles serveurs accueillant plus de la moitié des serveurs des directions actives. En revanche, ces fonctions ne comportaient pas de mission logistique au sens de la gestion quotidienne des stocks de la police qui en principe relève des SGAP.

La structure de soutien logistique devrait garder deux marchés nationaux en cours : celui des barquettes repas et celui des matelas des gardés à vue. La logique de cette attribution ne saute pas aux yeux. Il en est de même pour les achats d'ordinateurs pour la DRCPN : on saisit mal pourquoi le matériel informatique destiné à la centrale et aux écoles serait à l'écart de la mutualisation.

3. Les évolutions concernant la sous-direction des finances et de la performance

L'organisation et les missions de la SDFP, qui comportait 147 agents à l'automne 2013, ont connu pendant la durée de la mission⁸⁷ des modifications importantes. Au 1^{er} décembre 2013, la section paie (environ 10 agents) a quitté la SDFP pour la DRH (PESE). Au 1^{er} janvier 2014, d'une part, la plate-forme Chorus (une cinquantaine d'agents) a rejoint le centre de prestations financier et d'autre part, le bureau des marchés public (15 agents) a intégré le SAELSI.

3.1 Cartographie des achats vue de la SDFP

Le rôle de « tête de réseau » de l'ensemble des services acheteurs de la police en tant que suivi réglementaire des marchés, point de contact RMA et mesure de l'impact de la fonction achat, est désormais celui du SAELSI.

Cette fonction est nécessaire, car la cartographie du programme 176 est complexe. Plusieurs modèles coexistent : depuis le BOP central exerçant la plénitude des responsabilités pour l'administration centrale jusqu'au BOP central limité, à la disposition du directeur central, tandis que l'ensemble des crédits est déconcentré au niveau zonal, au bénéfice du préfet délégué pour la défense et la sécurité de chaque zone (ex. sécurité publique⁸⁸) ; en passant par des modèles intermédiaires avec un BOP central important mais aussi certaines dépenses déconcentrées dans les zones (ex. PAF – voir annexe 5).

Cette cartographie reflète la complexité de la gouvernance de la police et semble résulter davantage d'une sédimentation historique que de stratégies élaborées. En matière de déconcentration budgétaire, les phases successives d'accélération et de retrait pilotées par direction ont brouillé la vision d'ensemble. La mission a le sentiment que la cartographie et les procédures d'achat sont « au milieu du gué », et qu'un choix plus affirmé serait sans doute nécessaire entre aller jusqu'au bout de logique de la déconcentration budgétaire (en renforçant alors le niveau zonal dont les SGAMI serait l'instrument), ou reconcentrer par filières spécifiques communes, sur lesquelles les droits de tirage sont fléchés (ex. des acquisitions auto).

3.2 Rédaction et suivi des marchés publics

Les rédacteurs du BMP suivaient l'ensemble des périmètres d'achat afin de lisser l'activité et d'éviter la monotonie (précédemment, une section traitait l'armement, et l'autre tous les autres achats). Cette polyvalence des rédacteurs pourrait être aussi un objectif du SAELSI. Cette mission transférée au nouveau service comporte le pilotage des marchés et

⁸⁷ Le départ de l'équipe de l'application Dialogue est également prévu au printemps 2014.

⁸⁸ Chaque DDS est responsable de ses consommables et dispose à cet effet de crédits délégués, qu'il poste sur des DTC se faisant ensuite livrer auprès de ses services. La cohérence globale et le respect des priorités fixées au niveau central peuvent en souffrir.

accords-cadres nationaux et une sorte de contrôle technique de la qualité des marchés. Au sein du futur SAELSI, le Bureau des marchés publics traitera de l'expression du besoin jusqu'à la notification du marché, tandis que le bureau de l'administration des marchés prendra la suite jusqu'à la fin du marché.

La SDEL-PN était le principal interlocuteur du BMP, mais était loin d'être le seul : bureau de la commande publique de la gendarmerie pour les marchés passés en commun (ex. PTS), rattachements à des marchés existants ; mais encore STSI2, DCRI, sous-direction de l'action sociale... Tout ceci demeurera dans le SAELSI.

Il en est de même de la fonction de contact de la DLPAJ (bureau du droit de la commande publique), dont la saisie s'effectue conformément à la circulaire du 6 janvier 2012, mais parfois hors des cas prévus, quand se pose une difficulté particulière ou en cas de question parlementaire. La DLPAJ s'engage à répondre dans les 5 jours, sans préjudice des urgences signalées. En outre, elle tient deux fois par an un comité de suivi.

Pour ce qui est de l'animation du réseau des cellules achat des SGAP, ce rôle de « tête de réseau » est l'un des points sur lesquels il y a des marges de progression ; ce serait un des objectifs du SAELSI dans sa relation à construire avec les futurs SGAMI. Un axe de travail en cours est la rédaction de marchés-types à utiliser par les SGAP – et d'ores et déjà, des marchés nationaux, ouverts aux SGAP, sont à disposition sur l'intranet ; de même pour la liste des marchés (nationaux) en cours de rédaction ou d'exécution.

Les outils de suivi ne sont pas utilisés de façon optimale ; ainsi, G2MPN, mais aussi IMPACT, instrument de mesure de la performance achat, qui n'est pas implanté dans les SGAP : ainsi, les gains-achat des SGAP sont valorisés par la centrale, qui n'a de vision des marchés sgapaux qu'ex post, par exemple quand elle mesure cette performance-achat.

Enfin la problématique de l'achat dissident ou hors marché relèvera du SAELSI, en lien avec le RMA pour sensibiliser les R-PROG, condition indispensable à la réduction du phénomène.

*

ANNEXE 7 :
LES FONCTIONS AEL AU SEIN DE LA DGSCGC
(AUTOMNE 2013)

La DGSCGC, dans le cadre de son projet de service, est en cours de réorganisation, et la création du SAELSI est un des éléments pris en compte, notamment par la suppression d'un bureau de gestion, le BESOL (1) ; l'audit des fonctions AEL s'inscrit dans ce cadre de réforme visant à une meilleure performance (2).

1. La création du SAELSI n'est qu'un élément d'une réorganisation plus vaste

Au plan de l'organisation, trois éléments majeurs doivent être retenus pour décrire les incidences de la création du SAELSI sur la DGSCGC : cette réforme s'inscrit dans le cadre de la réorganisation de la direction générale ; elle conduit à la suppression du BESOL, mais au maintien des ESOL.

1.1 Bref historique et perspectives du projet de service

Il existait au sein de la sécurité civile une sous-direction de l'administration et de la logistique (SDAL), qui exerçait les fonctions AEL de façon comparable aux SDEL-PN et GN, mais elle fut redistribuée suite à une précédente réorganisation (2011). La plupart de ses éléments avaient été rattachés au cabinet du directeur général, ce qui n'était pas une situation souhaitable.

Le projet de service de la DGSCGC établi en 2013 conduit la sous-direction des moyens nationaux (SDMN) à reprendre l'ensemble de la structure de gestion (y compris pour la direction des sapeurs-pompiers), autour de différentes actions qui la rapprochent de la structure opérationnelle. Cette mise en place s'étalera de l'automne 2013 à l'été 2014, avec pour objectif d'être l'interlocuteur de la DÉPAFI et du SAELSI.

1.2 Suppression du BESOL

Le bureau des établissements de soutien opérationnel et logistique (BÉSOL ; effectif théorique de 20 agents – automne 2013) a été supprimé, et il était prévu un transfert de 10 ETPT⁸⁹ vers le SAELSI. L'opération s'effectue lentement ; même si elles avaient été rédigées en direction des agents de ce bureau, lesdits agents n'ont pas été spontanément intéressés par les fiches de poste, apparemment trop spécialisées par rapport à leur polyvalence, sans perspective d'évolution des carrières au regard de leur situation actuelle et proposant peu de fonctions d'encadrement. Le déploiement des agents de la DGSCGC vers le SAELSI se fait plus laborieusement que celui de la DGPN et de la DGGN.

⁸⁹ Ces 10 ETPT se répartissent ainsi (prévisionnel 2013) : 5 appartenant au BESOL (mais pas le chef de bureau), 2 au bureau des affaires financières et juridiques (BAFJ, marchés), 2 venant de la sous-direction des sapeurs-pompiers, 1 pour la MCO des hélicoptères.

1.3 Maintien des ESOL

Les trois établissements de soutien opérationnel et logistique⁹⁰ (ESOL), pour leur part, ne sont inclus dans l'opération SAELSI qu'*a minima*, dans la mesure de conventions à conclure sur la base des mises à disposition passées. La sécurité civile a estimé ne pas pouvoir transférer les ESOL, sinon il perdait toute capacité d'agir ; à la différence de l'ECLPN ou de l'ECASGN, il y a intégration des fonctions logistiques et opérationnelles chez les agents des ESOL.

On identifie trois missions principales des ESOL :

- MCO des véhicules et matériels ;
- fabrication de matériels spécifiques (tâche d'ouvriers d'État de tous les métiers) ;
- préparation et installation de la réserve nationale dans plusieurs domaines⁹¹.

Or ceux qui entretiennent, fabriquent ou intègrent à la réserve nationale des matériels sont aussi ceux qui les mettent en œuvre sur le terrain : 80% des personnels des ESOL font partie des volontaires de la réserve nationale.

Des mutualisations sont possibles et existent déjà, par exemple avec l'ECLPN à Limoges. La juste démarche consiste à identifier les volumes horaires concernés pour transférer par convention non pas des personnels mais des crédits d'heures.

La DGSCGC a pour objectif de rapprocher davantage les ESOL des formations militaires de la sécurité civile (FORMISC) sur une base géographique ; par exemple, l'ESOL Sud, situé à Marseille (site de La Valentine) pourrait être couplé avec l'UIISC 7 de Brignoles⁹², l'ESOL Nord de Méry-sur-Oise avec l'UIISC 1 de Nogent-le-Rotrou. Un comité de préfiguration mis en place au 1^{er} janvier 2014 doit définir le rattachement au moins partiel des ESOL aux FORMISC, avec un bureau civil et militaire, dans le cadre de la nouvelle organisation de la DGSCGC.

Ces rapprochements existent déjà, par exemple pour l'entretien des véhicules lourds. Si les FORMISC ont des ateliers de réparation pour les premiers échelons, les réparations d'échelons supérieurs sont gérées par les ESOL, où les véhicules FORMISC représentent la grosse partie de l'activité (ex. les deux tiers de l'activité réparation de l'ESOL Nord).

2. Structuration des fonctions AEL (automne 2013)

L'examen des fonctions AEL s'est faite en plusieurs temps : étude de la fonction achat, centralisée par la SDMN, étude du système d'information, présentation de la mesure de la performance, enfin visite sur place de l'ESOL Nord à Méry-sur-Oise.

⁹⁰ L'ESOL Nord, à Méry-sur-Oise (95), auquel est rattachée l'antenne de Mort-Mare (54), l'ESOL Sud de Marseille (13), et l'ESOL Ouest de Jarnac (16). Chaque établissement a au moins une attribution spécifique ; par exemple, la robotique du déminage et la formation de l'ensemble des démineurs sur l'utilisation, l'emploi et la maintenance de premier échelon de ces robots pour l'ESOL Sud. Par convention, l'ESOL Nord gère la logistique des moyens projetés par le ministère des Affaires étrangères, etc.

⁹¹ On dénombre sept familles de matériel projetable disponible dans les établissements : production et adduction d'eau potable ; dépollution, sauvetage et déblaiement ; énergie, éclairage extérieur ; hébergement, restauration ; pompage, lutte contre les inondations ; NRBC ; feux de forêt.

⁹² Un départ conjoint vers la base de Nîmes-Garons est envisagé à moyen terme.

2.1 Centralisation de la fonction achat

La sous-direction des moyens nationaux était responsable de cette mission avec une organisation spécialisée pour les achats de matériel « métier » : rédaction du CCTP, choix de la procédure, appels d'offres, analyse des offres, réception par l'ESOL Nord (exemple : nouveaux tabliers de déminage, plus légers que la tenue d'approche, offrant une résistance à l'explosion et protégeant mieux visage et bras, élaborés après une large concertation faisant suite à un accident).

Pour les véhicules, le BESOL avait la responsabilité de la gestion du parc des 800 véhicules de la direction générale, qui sont, pour deux tiers d'entre eux, des véhicules des FORMISC, rarement présents tels quels au catalogue UGAP⁹³ : le châssis est alors acquis auprès de l'UGAP, puis un contrat complémentaire est passé pour l'équipement des véhicules⁹⁴. Les achats UGAP sont appréciés pour leur souplesse financière quand il s'agit d'assécher des lignes budgétaires en fin d'exercice. La compétence de rédaction des marchés va intégrer progressivement le SAELSI.

Il est à relever que la sécurité civile fonctionnait jusqu'en 2013 sur deux BOP, le programme 128 « coordination des moyens de secours » (les acquisitions pour la réserve nationale étaient ainsi faites sur ce programme) et le programme 161 « intervention des services opérationnels », qui sont fusionnés en 2014 dans le cadre de la nouvelle maquette budgétaire, par suppression du programme 128.

Les points d'intersection des marchés de la sécurité civile avec la police et la gendarmerie sont relativement peu nombreux au moment de l'audit ; la DGSCGC est ainsi peu présente dans le paysage de la mutualisation des moyens mobiles police/gendarmerie, les ESOL ont leurs propres fournisseurs, assurent leurs opérations de MCO... Quelques pistes de mutualisation supplémentaires sont évoquées dans le rapport, point 4.1.2.

Les marchés du bureau des moyens aériens (BMA) pour le MCO des avions et hélicoptères de la sécurité civile relèvent de la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense (SIMMAD) ; par conséquent le SAELSI, en la matière, assurera un suivi de la rédaction des contrats.

2.2 Système d'information SIP2

La sécurité civile utilise le logiciel de gestion SIP, aujourd'hui SIP2 (2012), acquis auprès d'un fournisseur extérieur, puis développé pour ses propres besoins. SIP2 est l'outil de gestion quotidien des véhicules, de la réserve nationale, et des acquisitions depuis 2012. Il permet de valoriser les matériels acquis mais uniquement à la valeur d'achat (sans amortissement).

Le logiciel a de bons atouts, et, lorsqu'il a été testé par la mission, a donné des résultats fiables. Il permet de suivre toute la vie des véhicules, les prises de carburant (chaque véhicule ayant une carte de carburant affectée avec un code spécifique), le MCO, le roulage, avec des mécanismes d'alerte. Il inclut la réserve nationale, les produits de chaque famille ayant leur nomenclature. Et à présent, chaque matériel acheté se voit affecter un numéro de code pour intégrer l'application (le MAE disposant d'une nomenclature spécifique).

⁹³ Les marchés UGAP représentent environ entre 3,5 et 4 M€ par an pour la DGSCGC.

⁹⁴ Ainsi pour les camions-citernes de grande capacité, 9 000 ou 14 500 litres, par exemple.

La principale faiblesse est l'absence de prise en compte de l'existant, qui a vocation à être progressivement intégré pour les matériels les plus importants (la mission a par exemple rencontré le responsable de cette opération à Mort-Mare pour le matériel de l'école de déminage). Sinon, pour trouver des informations sur les achats passés, il faut se reporter aux plans d'acquisition de l'époque. Mais il n'y a pas aujourd'hui d'inventaire général des moyens nationaux de la sécurité civile.

Sur le plan comptable, une saisie parallèle s'effectue dans une application de gestion CREDITBSOL qui permet de suivre plus finement l'évolution de la consommation des crédits. Cette façon de procéder aurait dû, en théorie, cesser avec la montée en puissance des marchés nationaux sur les plates-formes CHORUS régionales, mais des difficultés d'exécution budgétaire en fin d'exercice compliquent l'entrée des informations dans l'interface NEMO.

Les achats dissidents ont vocation à être de plus en plus réduits. Les crédits délégués aux ESOL (peu importants, environ 800 000 euros) sont utilisés dans le cadre de marchés nationaux avec des lots géographiques et non pas d'achats locaux (ex. pièces détachées des véhicules lourds, marché national de 2013 Renault Trucks avec 7 lots zonaux).

2.3 Mise en place d'une mesure de la performance

La mission d'appui et d'analyse de la performance (MAAP), auprès du SDMN, est responsable du pilotage de la performance mis en place à partir de 2010, par application à l'ensemble des moyens nationaux de la démarche en vigueur dans les FORMISC : contrats de performance incluant trois niveaux de contrôle (niveau 1, stratégique, auprès du directeur général ; niveau 2, dialogue de gestion, auprès du SDMN ; niveau 3, activité, auprès des 60 sites délocalisés – ESOL, centres de déminage...).

Est également développée une démarche du « coût de possession » des moyens : différents axes d'analyse (géographique, organique, missionnel) permettent de répartir l'ensemble des crédits (T2 et hors T2) des moyens nationaux et ainsi déterminer les coûts de chaque site et leur évolution. S'il ne donne pas d'indications sur les achats hors marché, ceux-ci sont pointés dans le logiciel SIP2. La procédure des « gains marchés » mise en place par le RMA, avec des rendez-vous annuels pour afficher les gains sécurisés, montre que les gains intervenus procéderaient davantage de la mutualisation des équipements que de la massification des achats (ex. matériel technique NRBC). Sur l'habillement, la DGSCGC est passée de neuf à un seul marché (une tenue unique « moyens nationaux » ; mais il reste bien entendu des tenues particulières - déminage, feux de forêt etc.). Des progrès ont également été effectués en interne sur la téléphonie d'astreinte opérationnelle (marché centralisé).

La mutualisation dans le cadre du SAELSI est redoutée en partie par crainte des délais à venir entre l'expression de besoin et la livraison.

2.4 Visite de l'ESOL Nord

Les ateliers de Méry-sur-Oise permettent d'avoir un aperçu de la diversité des matériels gérés par la sécurité civile. L'atelier véhicules regroupait lors de la visite de la mission un camion-citerne 6000 des FORMISC, un camion TRM 3000 des CRS destiné au transport de matériel, un camion lanceur d'eau des CRS (autrefois camion citerne de feux de forêt) ou le plus gros camion citerne (14 500 litres) développé sur mesure à partir d'un châssis

standard. La menuiserie présente l'aménagement d'estafettes d'intervention ou la découpe sur mesure d'un meuble d'atelier dit « Goldorak », destiné à accueillir les différents éléments d'un hélicoptère EC-145 lors des opérations de maintenance à Nîmes.

Les lieux de stockage de matériel reflètent également le caractère particulier des missions de sécurité civile ; on relève par exemple la confection de « berces » spécialisées permettant d'emporter un lot de 14 groupes électrogènes (la notion de lot a d'ailleurs été intégrée dans le logiciel SIP) ou l'entrepôt de pompes de toutes tailles et modes d'emport, dont la plus puissante permet d'évacuer 1,5 m³/s.

La mission a testé sur place la fiabilité des informations contenues dans SIP2 sur quelques matériels retenus au hasard de la visite : par exemple un stéthoscope figurant dans l'atelier déminage, que le gestionnaire retrouve sans difficulté avec toutes les précisions y compris valeur d'achat. Ou bien une estafette en cours de sérigraphie, vue à l'atelier peinture (nouvelle présentation des véhicules de la sécurité civile avec une « virgule » jaune), est retrouvée dans SIP2 ; de même, un véhicule de liaison avec son bon de commande UGAP, le kilométrage, l'entretien, etc.

Une fois le matériel distribué, tous les mouvements donnent lieu à inscription dans SIP2 par le gestionnaire de l'ESOL, avec un système de fiche navette. Lorsque le matériel revient (ainsi, couvertures, lits ou pompes après utilisation sur un site de catastrophe), il est entretenu, trié (réforme du matériel cassé), et à nouveau stocké et inventorié. Ce système semble performant. On suit par exemple dans SIP2 la vie d'un stock de lits pliants achetés par 5 000 et sa distribution⁹⁵. Lorsqu'on acquiert un lot de divers matériels, les différents coûts des éléments du lot figurent aussi dans SIP2.

Le suivi de SIP2 semble performant ; cependant, la spécificité des éléments inventoriés, par rapport aux forces de sécurité intérieure, est une évidence, et la question de leur rapprochement reste entière.

*

⁹⁵ Sur le lot considéré, 2 000 lits ont été affectés à l'ESOL Nord dans la réserve nationale, avec un code alphanumérique 04HEBLIPLIANT (le 04 indiquant la famille de produit : hébergement restauration et HEB, hébergement) : il n'a pas été créé de nomenclature avec code numérique, en raison du nombre de lignes relativement faible (370 lignes de la réserve nationale).

ANNEXE 8 :
PANORAMA DES ORGANISMES SPECIALISES
POLICE NATIONALE, GENDARMERIE NATIONALE ET SECURITE CIVILE

Chacune des trois forces s'est dotée d'un ou plusieurs établissements spécialisés à vocation technique et/ou logistique. Pour la Gendarmerie nationale, il s'agit du CNSL au sein de l'ECASGN, au Blanc (Indre). Pour la police, ces fonctions sont prises en charge par l'ECLPN situé à Limoges (Haute-Vienne), tandis qu'une mission plus spécialisée d'expertise des matériaux et de veille technologique est assurée par le CREAL, au Chesnay (Yvelines). À la sécurité civile enfin, une mission de conservation et de maintenance des matériels de la réserve nationale, assortie d'une activité de soutien des matériels mobiles et de fabrications spéciales, est confiée au réseau des ESOL, présent sur l'ensemble du territoire (ESOL Nord et son antenne Est, ESOL Ouest et ESOL Sud).

Chacun de ces établissements a une ou deux fonctions dominantes. Ainsi, l'ECLPN présente deux cœurs de métier autour de la conception et l'équipement spécial de véhicules, domaine dans lequel il a développé une expertise poussée, et en matière de maintenance des armes. L'ECASGN est avant tout une plate-forme logistique permettant la projection de matériel sur l'ensemble du territoire, outre-mer ainsi qu'à l'étranger ; il a également une activité soutenue de reconditionnement de gilets pare-balles, et de stockage de munitions. Le CREAL est très concentré sur les activités de veille technologique, de recherche et d'expertise sur les matériaux et équipements. Les activités des ESOL s'organisent autour de la conservation et de la maintenance des équipements de la réserve nationale, des fabrications spéciales et des ateliers automobiles.

Ces spécialisations sont souvent le pivot des initiatives de mutualisation avec les autres forces, qui vont en retour les renforcer.

Ainsi, l'ECLPN travaille à l'équipement de véhicules de gendarmerie (ses ateliers emploient d'ailleurs des gendarmes), tandis que la police s'appuie sur les capacités logistiques de livraison et de transport de l'ECASGN et lui confie ses gilets pare-balles endommagés. La part des sujets de travail transversaux dans le portefeuille du CREAL est en forte croissance.

Très marqué par la spécificité « métier » de la sécurité civile et par l'importante dimension du soutien qu'il apporte aux services opérationnels, le réseau des ESOL est resté dans une large mesure à l'écart du mouvement de mutualisation, si l'on excepte quelques entretiens croisés de véhicules avec les SGAP et quelques opérations au profit des CRS.

On ne peut qu'encourager la poursuite du mouvement de mutualisation, notamment dans les domaines relatifs aux armes et aux munitions. À l'intérieur de la sphère police, la question de la fusion du CREAL (devenu CREL) avec l'ECLPN peut se poser.

	ECLPN (Limoges)	ECASGN – CNSL (Le Blanc)	CREAL (Le Chesnay)	ESOL (Mery s/Oise, Mort-Mare, Jarnac, La Valentine)
Structure	-service administration générale - magasin central - atelier central auto - centre technique armement - centre de formation technique et documentaire	- commandement conduite du soutien - service transport transit - service opérations techniques spéciales - service central des munitions - dépôt national - service de diffusion	- département physique des matériaux - département chimie - département balistique et moyens d'essais - département textile	Exemple Méry s/ Oise : - Service administratif - Service technique automobile - Fabrications spéciales - Gestion des stocks - Formations techniques
Effectifs	137 ETP réels (151 en cible) Dont 9 gendarmes	163 agents inscrits au TEA pour le CNSL	19 agents (dont 5 gendarmes)	105 ETP dans les 3 ESOL + 1 annexe
Budget	Besoins propres : 2,8 M €CP Plan de charge : 1,6 M € Compta analytique et facturation du coût complet		740 000 euros	Budgets issus des programmes 128 et 161 ; 2,9 M € en 2013
Plan de charge	Plan de charge annuel établi par la SDEL-PN ; à-coups gérés le cas échéant par externalisation. Plan de charge décliné par service avec suivi hebdomadaire et indicateurs de coût.	Plan de charge annuel	Plan de charge annuel, proposé par le CREAL et validé par le CODIR. Activité difficile à quantifier. Missions programmées et missions urgentes non programmées.	Défini par la DGSCGC en lien avec les ESOL pour les opérations programmables, mais également déterminé, en pratique, par les besoins des services utilisateurs et le degré d'urgence.

Fonction magasin central et logistique	Stockage, maintien en condition et approvisionnement en matériels auto, éq. de protection, habillement, armement, moyens généraux ; approvisionnement en armes	Réception et stockage du matériel de la réserve nationale Acheminement de véhicules par vecteurs civils ou militaires Stockage (cap. 10 tonnes) et test de munitions avant distribution dans les unités Infrastructures de projection y compris outre-mer et étranger	Réduite ; rédaction de cahiers des charges.	Gestion et entretien des matériels d'intervention, des véhicules et des moyens de protection
Fonction conception – maintenance - expertise	<p>Moyens mobiles : Etude et prototypage pour équipement des véhicules en matériels innovants ; réalisation directe ou cahier des charges. 400 à 600 véhicules (PN+GN) aménagés par an</p>		<p>Veille technologique, soit en régie, soit en partenariat avec des extérieurs, dans les domaines :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Physique des matériaux - Chimie - Textile - Balistique <p>Recherche pour le développement de nouveaux équipements</p>	<p>Gestion de la réserve nationale. Etude et définition des moyens d'intervention, perfectionnement des robots de déminage, étude de moto-pompes gros débit Entretien moyens mobiles : Mécanique VL et PL + incendie, carrosserie, peinture VL et PL, contrôle des moyens de levage. Achat et plateforme logistique : approvisionnement en rechange, matière et ingrédients</p>
	Armes : maintenance du Sig Sauer, montage et réglage d'armes, réparations délicates. Réfection de 6000 armes par an.		Expertise sur l'état des matériels : durée de vie des GPB, des matériels NRBC. Expérimentations. Analyse d'échantillons et dossiers techniques lors des appels	Fabrications spéciales (menuiserie, mécanique générale)

		Équipement de protection : reconditionnement et recyclage de gilets pare-balles et autres équipements de protection individuelle y compris police et pénitentiaire	d'offres. Validation de têtes de série. Recettes qualitatives.	
		Munitions : gestion des munitions sur tout leur cycle de vie		
Fonction formation	Spécialisé auto (techniciens et gendarmes GOS). 1200 stagiaires par an. Formations à G2PN.			Formations techniques théoriques et pratiques.
Autres fonctions	Réserve nationale de moyens mobiles	Imprimerie de la documentation GN et PN		Outre les fonctions génériques des ESOL, chacun a une vocation particulière : <ul style="list-style-type: none"> - Logistique MAE et pour la SDMN (ESOL Nord) - entretien des sites de stockage des munitions (antenne Est) - équipement et maintenance des véhicules (ESOL Ouest) - robotique du déminage et formation démineurs (ESOL Sud)
Système d'information	G2MPN. Mission de vérification et de « nettoyage » de la nomenclature. Formation de stagiaires à G2MPN	GEAUDE-2G-MAT G2MPN quand travail sur des gilets pare-balles de la police		SIP2 pour la prise en compte et le suivi des matériels. CREDITBSOL pour le suivi de la consommation des crédits.

<p>Etat des mutualisations</p>	<p>Bonne pour l'atelier central auto (expertise et équipement de véhicules) avec la GN et aussi les douanes ; à poursuivre pour l'armement (protocole signé, objectifs non atteints)</p> <p>Mutualisations de surfaces pour le magasin central avec l'ECASGN, la gendarmerie mobile de Limoges et l'imprimerie GN de Limoges</p> <p>Accueil de stagiaires gendarmes au centre de formation.</p> <p>Utilisation des capacités de transport de l'ECASGN.</p>	<p>Réparations et recyclage de gilets pare-balles au bénéfice de PN et administration pénitentiaire.</p> <p>Imprimerie (au profit PN)</p> <p>Mutualisation sans doute possible d'espaces en entrepôts avec DGSCGC</p>	<p>Travaux transversaux PN/GN (ex : contrôle du vieillissement des tenues NRBC), augmentation des actions mutualisées soulignée dans les perspectives d'activité 2013.</p> <p>L'activité commune PN/GN passe de 12% en 2012 à 35% en 2013.</p>	<p>Faibles. Conventions entre les ESOL et les SGAP pour de petites interventions sur les VL terrestres. Réparation de véhicules CRS sans base conventionnelle.</p>
---------------------------------------	--	---	--	--

ANNEXE 9 :
FONCTIONS « ACHAT EQUIPEMENT LOGISTIQUE » ET MUTUALISATION
DANS LA ZONE EST

La zone de défense de Metz est apparue à la mission comme un périmètre dans lequel la mutualisation est relativement avancée (ateliers autos, certains marchés et équipements comme les laboratoires, les stands de tir et le fret), même si toutes les occasions n'ont pu être saisies (marché des pièces détachées). En gendarmerie, l'expérience de la fusion entre le CAFZ et son homologue régional, pour laquelle la zone Est était responsable et pilote, a entraîné un mouvement de zonalisation des fonctions naguère dévolues aux régions, qui n'est pas encore achevé.

Si l'échelon zonal apparaît comme pertinent pour animer l'effort de mutualisation, il devra se douter des outils et de la démarche de contrôle de gestion adéquats. Aujourd'hui, en effet, la relation entre le SGAP et les services de police est davantage placée sous le signe de la prestation de services que sous celui du contrôle, cette dernière démarche relevant principalement des services eux-mêmes.

1. Le préfet délégué et son état-major zonal : un appui aux services de police

1.1 Positionnement du SGAP par rapport aux services

Les relations du SGAP avec les services de police sont régulières. Pour partie, la déconcentration des crédits n'est qu'apparente, de nombreux crédits étant fléchés, surtout en sécurité publique. Pour autant, les achats sont peu suivis, par manque d'outils adaptés. S'il est aisé de suivre les achats réalisés sur les marchés SGAP, la dépense effectuée sur CD est beaucoup plus difficile à connaître. L'objectif du préfet délégué est de lutter contre le réflexe de possession, par les services, des matériels qu'ils ont acquis, rendant ainsi possible, par exemple, la redistribution de matériels approchant de leur DLUO, vers des unités en ayant un besoin immédiat.

Des contrôles réguliers sont effectués sur les armes, tous les trois ans, ainsi que, tous les six mois, sur les automobiles. Les services du préfet délégué disposent, pour ces missions, de deux contrôleurs et de sept armuriers.

D'une manière générale, la dimension de prestation de service l'emporte sur celle de contrôle. L'animation des fonctions AEL supposerait un autre regard, plus précis et le cas échéant critique sur les expressions de besoin, l'état des stocks et les nécessaires mutualisations supplémentaires.

Logiquement, les relations sont beaucoup plus distendues avec la sécurité civile, très largement gérée au niveau de la direction générale puisque l'antenne de Mort-Mare (Meurthe-et-Moselle, voir *infra*) relève de l'ESOL Nord et de la sous-direction des moyens généraux.

1.2 Structure interne de gestion

La direction logistique, au sein des services du préfet délégué, emploie 170 agents, en charge des fonctions budget, achats, équipements, marchés publics.

Le « contrôle de gestion » recouvre en fait l'alimentation de la base de données. Deux agents à la direction de la logistique sont en charge de la recension, dont une sur la logistique.

L'EMIZ, quant à lui, s'il a un rôle essentiel en matière de préparation de crises, notamment par la coordination, l'appui aux préfets de département et l'entretien d'un réseau de correspondants appelés à intervenir, n'apparaît pas comme un acteur essentiel dans les fonctions AEL.

1.3 Massification et mutualisation des marchés

Parmi les marchés massifiés faisant apparaître des prix supérieurs à ceux proposés par les fournisseurs locaux, outre l'exemple classique du carburant, on mentionne le contrôle technique des véhicules. En matière d'habillement, le sentiment domine que si le marché national externalisé a permis de gagner sur les prix d'achat, les coûts de maintenance sont élevés.

La solution consistant à élaborer des marchés nationaux avec des lots par SGAP pourrait être adoptée pour les carburants, le vrac, les cartes accréditées...

L'échelon zonal serait sans doute pertinent pour la recension des munitions et des matériels lacrymogènes ; il n'y a pourtant, en cette matière, pas de réflexion ni de vision utile de l'existant pour servir de base à une mutualisation de l'achat et de l'emploi. De même, une veille économique territoriale serait nécessaire pour mieux connaître l'offre locale, pour autant cette activité semble peu développée.

Des mutualisations ont déjà eu lieu entre police et gendarmerie. Le meilleur exemple est constitué par les ateliers d'entretien des véhicules. Ainsi, sur les 18 CSAG (plus deux annexes), 13 accueillent également des véhicules de la police. Inversement, des véhicules de gendarmerie sont soutenus dans 4 ateliers de police. 8 policiers sont affectés dans des ateliers de gendarmerie, qui abritent aussi du matériel mis à disposition par la police⁹⁶. On peut sans doute aller plus loin dans la mutualisation des ateliers, aujourd'hui plus juxtaposés que fusionnés, et qui continuent de fonctionner avec deux systèmes d'information distincts.

Les contrôles sur les armements, les laboratoires (Auxerre, Besançon), le fret, les stands de tir sont mutualisés.

L'expérience de mutualisation du marché des pièces détachées n'a pas abouti mais devra être tentée à nouveau. Quant au parc automobile, le périmètre de mutualisation pourrait inclure également les préfectures dans l'optique de la création des SGAMI. Celle-ci devrait permettre aussi une meilleure intégration entre services chargés de l'achat et du fonctionnement, les coûts itératifs pouvant alors être mieux pris en considération dans la décision d'achat.

⁹⁶ Le coût de la prestation dans les ateliers mutualisés a été calculé : 58 euros/heure.

2. Les services déconcentrés de police : DZPAF et DDSP

2.1.La DZPAF

L'organisation de la PAF couvre la zone de défense et de sécurité, qui présente 1 200 kms de frontières terrestres. La DZPAF de Metz compte 800 fonctionnaires et couvre 5 directions départementales, tandis qu'une brigade mobile de recherches est implantée en Côte d'Or.

2.1.1 Une structure de gestion déconcentrée

Le directeur zonal, interlocuteur du SGAP, est responsable d'UO au sein du BOP zonal PAF⁹⁷. Il gère à ce titre un budget pour la zone, sous la forme d'une dotation générale de fonctionnement et d'équipement (DGFE), calculée sur la base d'une dotation par agent (d'où l'enjeu du plafond d'emplois). Cette dotation lui est notifiée par le préfet délégué au terme d'un dialogue de gestion ; le directeur la répartit entre les directions départementales.

La DZPAF possède un département administratif et financier, (une cellule étant dédiée aux ressources humaines, l'autre au budget - 3 agents chacune), qui va également intégrer une cellule logistique, mobilité et véhicules (3 personnes), qui sera rattachée à l'état-major PAF. La DZ est reliée à la plate-forme Chorus du SGAP de Metz. Des difficultés sont rapportées en cas de commande urgente, la commande devant passer par Gibus, puis par Chorus, ce qui peut poser problème si le fournisseur n'y est pas référencé.

Un service budget existe au sein de chaque direction départementale, qui bénéficie d'une délégation d'engagement départementalisée. Une note de service a été adressée à ces cellules pour les inciter à procéder à des commandes mensuelles, et à tenir des inventaires. Chaque département dispose d'une carte achat, dont le relevé de compte parvient mensuellement à la DZPAF.

2.1.2 Les différentes catégories d'achats et leurs modes d'acquisition

Les munitions, les brassards « police », et la plupart des achats métier relèvent des DTC. Pour les dépenses de fonctionnement courant (fournitures de bureau), deux prestataires nationaux sont utilisés, Lyreco, dont la bonne réactivité est appréciée, et l'UGAP. Des commandes trimestrielles sont passées pour anticiper les besoins. Pour les volets immobilier, travaux, marchés publics, la dépense est réalisée par le SGAP, sous couvert du directeur zonal. Le nettoyage, la restauration... font l'objet de marchés sgapaux. Les bâtons de défense sont achetés en DTS.

En matière automobile, la gestion est localisée en directions départementales, avec un suivi zonal. L'entretien courant est suivi dans Gipaweb, et la cellule budgétaire de la direction zonale effectue un suivi global pour indiquer au directeur zonal, lors du plan de renouvellement annuel, quels sont les véhicules à renouveler en priorité, dans le cadre des renouvellements attribués par le SGAP au sein du volume que lui accorde le DRCPN. En 2014, la DZPAF aura ainsi droit à 12 nouveaux véhicules (11 en DTS, 1 en DTC). Le service aimerait bénéficier de mises à disposition de véhicules pour les éloignements, éventuellement financés sur le BOP 303.

⁹⁷ La PAF est également concernée par le programme 303 pour la vie des retenus dans les centres de rétention (un à Metz, l'autre à Geispolsheim) mais n'est pas RUO à ce titre, son rôle se limite ici à l'expression de besoin.

S'agissant des moyens opérationnels, ils font l'objet d'une gestion départementale avec suivi zonal. Pour la DZ et la direction départementale de Moselle, la cellule achat passe commande en utilisant G2MPN et la carte achat. La cellule assure aussi le suivi de la livraison.

2.1.3 Détection de l'achat dissident

Des achats peuvent être effectués auprès de fournisseurs locaux, en fin d'année, pour « éponger » des rallonges ou restes de crédits. On repère également le cas d'armoires fortes acquises auprès d'un fournisseur local alors qu'existait un marché national, conclu avec un prestataire italien.

La DZ est sensible à la nécessaire surveillance de l'achat dissident ; la découverte d'un achat local alors qu'existe un marché donne lieu à une interrogation du service acheteur, et un rappel est fait lors des réunions avec les services budgétaires départementaux (deux fois par an).

2.1.4 Système d'information et contrôle de gestion

G2MPN n'est pas utilisé pour le suivi des stocks, à l'exception des automobiles et des munitions, pour lesquelles il est jugé fiable (l'application est renseignée par les moniteurs de tir). Des contrôles, complémentaires de ceux du SGAP, sont effectués sur les armes mais ce n'est pas G2MPN qui est utilisé.

La DZ dispose d'une contrôleuse de gestion zonale (secrétaire administrative), qui produit des analyses de coûts, par poste de dépense et en termes de coût par agent, pour tous les services PAF de la zone. Elle a des relais dans chaque direction départementale. Une de ses premières missions a porté sur le coût de l'affranchissement. Elle contrôle également la gestion des cartes de véhicules en s'assurant qu'existe bien une carte par véhicule et en effectuant des rapprochements avec les consommations.

D'une façon générale, la mission a évalué de façon plutôt positive le dispositif de gestion zonale de la PAF, tout en relevant le cloisonnement habituel des services de police qui ralentit les efforts de mutualisation.

2.2. La DDSP de Moselle

2.2.1 Structure de gestion

La DDSP de Moselle regroupe 1 050 agents. Son budget de fonctionnement s'élève à 1,872 M€ en budget primitif. Elle possède 122 véhicules (26 ont été renouvelés en 2013, 6 le seront en 2014). Son service de gestion opérationnelle (SGO) compte 10 agents dont 5 se consacrent à la RH ; il dispose d'un réseau de correspondants dans les circonscriptions. L'échelon local n'a pas de capacité d'achat, il doit exprimer ses besoins auprès de la DDSP.

2.2.2 Fonction achat

Les armes sont achetées en DTC et l'habillement fait l'objet d'un suivi spécifique. Les fluides et énergies ainsi que les pièces détachées sont acquises en DTS. L'achat SGAPal ou local intervient en complémentarité par rapport aux marchés nationaux.

L'impossibilité de « poster » des crédits en DTC en fin d'année conduit le service à acheter d'autres matériels ou services en anticipation des besoins de l'année suivante. La tendance ressentie est celle de la baisse de l'autonomie avec la montée en puissance des marchés, d'abord pour les équipements, puis pour la prestation de services. La tendance à recentralisation est soulignée, par exemple pour la PTS.

Pour les crédits restant disponibles, la priorité va aux véhicules, notamment sérigraphiés, et à l'harmonisation des parcs. Sur les crédits délégués, priorité est donnée à l'équipement, au détriment notamment de l'entretien immobilier, mais la faiblesse des enveloppes a conduit à acquérir du mobilier auprès de la SNCF ou à récupérer du mobilier remplacé par le conseil régional. En informatique, le renouvellement des postes est passé de 5 à 6, actuellement 7 ans. Du retard a été pris dans l'achat de grenades, des matériels ayant dépassé la date de péremption sont utilisés pour l'entraînement.

Les crédits MILDT représentent une souplesse, ils permettent d'acquérir des équipements « pointus », complémentaires de ceux qui sont proposés dans les marchés.

2.2.3 Systèmes d'information

G2MPN est jugé rigoureux pour les équipements qui sont affectés à un agent déterminé ; moins pour ceux qui sont affectés à un service, comme le Tonfa. De fait, l'information demandée par la mission sur les Tonfas n'a pu être extraite de G2MPN.

En pratique, les équipements sont recensés par LOGIMAT, ainsi que sur des tableurs Excel qui servent aussi à suivre les fournitures. L'extraction LOGIMAT effectuée à la demande de la mission rendait compte de 301 Tonfas déployés, et 109 en stock.

Il est reproché aux applications nationales de ne pas répondre aux besoins locaux, d'où la création de systèmes ad hoc. La question reste posée de savoir s'il est souhaitable d'enrichir les applications nationales par des développements locaux.

3. La zone et la région de gendarmerie

3.1 Structures en charge des fonctions achat et logistique

Volontaire pour cette expérience pilote en 2011, la zone Est a expérimenté, entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} septembre 2013, la fusion des CAFZ de zone et des cellules de gestion en région. Dans ce cadre, elle a fait remonter à la zone des missions qui relevaient de certaines régions : ainsi, actuellement, les marchés des régions Alsace et Champagne-Ardenne. L'intégration des marchés des autres régions se fera progressivement : on ne « brutalisera » pas la région Bourgogne...

Des contrats de services (pour les moyens mobiles et pour l'armement) formalisent cette nouvelle organisation. Ces documents, consultés par la mission, sont d'une très grande qualité et pourraient être transmis aux autres zones dans le cadre d'un retour d'expérience.

Les fonctions achats et logistiques sont assurées par :

- le CAFZ (centre administratif et financier de zone), compétent notamment pour les marchés ;
- le chef d'état major, chef de l'appui opérationnel, qui a notamment autorité sur les trois bureaux (« budget administration », « moyens opérationnels » et « immobilier et stationnement »). Il pilote le BOP zonal, décliné en 5 UO correspondant aux régions.

Les marchés sont pris en charge par une cellule comprenant, outre son chef, un adjoint et quatre rédacteurs (avec le transfert de compétence, le TEA a ajouté deux agents aux 4 effectifs prévus). Au sein de chaque région existe une cellule marchés, avec un interlocuteur privilégié pour le suivi des marchés, qui participe à l'expression du besoin ; mais il ne s'agit pas d'une fonction à temps plein.

Cependant, les commandants de régions sont demeurés représentants du pouvoir adjudicateur. Le périmètre MRA est lui aussi resté régional.

3.2 Les achats

Les principaux achats « métier » (armements notamment) relèvent de l'échelon national. Le CAFZ traite de procédures formalisées et de MAPA. Il peut aussi conclure des marchés subséquents à des accords-cadres passés au niveau national (téléphonie, fioul domestique, cartes de carburant, machine à affranchir...).

La zone prend en charge certains marchés comme les pièces détachées, les fournitures nécessaires aux CSAG, les armements, les munitions.

Les régions ont en charge les dispositifs d'alarme, le chauffage, le désenfumage, l'eau potable (fonctionnement courant), ces marchés atteignant le seuil de 66 % de 90 000 euros.

Les unités assument enfin certaines dépenses sur les DFUE (entretien ménager, crédits dérogatoires...).

Une tentative avait été engagée pour mutualiser avec la police le marché des pièces détachées (passé en 2012), pour lequel la zonalisation avait déjà représenté un gain de 20%. La mutualisation semble avoir buté sur la définition des besoins.

3.3 La logistique (armement – munitions – optique – pyrotechnique) et les moyens mobiles

Au niveau zonal existe un service de 4 personnes pour le matériel et 5 pour l'armurerie. Il est relayé localement par les DATD (détachements d'appui technique déconcentré) placés dans les régions non zonales, mais rattachés à la zone.

Le rôle du service logistique est de veiller à ce que chaque unité dispose de sa dotation-type, telle que définie par une note annexée au TDM, et de suivre l'évolution de cette

dotation. Le service reçoit les armements et les stocke à la caserne de la zone⁹⁸ ; les unités viennent les prendre en charge, à moins qu'elles ne soient livrées à l'occasion d'inspections (dans de rares cas). Le service procède également à des vérifications et inspections. Les matériels et armements défectueux sont retournés à la zone. Les gilets pare-balles endommagés sont adressés au Blanc.

Les armes et matériels sont suivis dans GEAUDE-2G-MAT, les positions étant mouvementées par les services zonaux.

S'agissant des **moyens mobiles**, les 18 CSAG (à quoi s'ajoutent deux annexes) ont été placés sous responsabilité zonale, exercée par un service de six agents. La zonalisation a permis de regrouper les ateliers avec les unités qui en étaient les plus proches, sans tenir compte des limites régionales, générant ainsi des économies de déplacement. Cependant, les budgets correspondants sont restés entre les mains des régions... On distingue les CSAG « standard » qui prennent en compte les véhicules légers, et les CSAG renforcés, qui traitent les poids lourds. Certains, notamment celui de Strasbourg, ont été mutualisés.

3.4 Le contrôle de gestion

Une section conseil et contrôle budgétaire, créée le 1^{er} septembre 2013, a été placée auprès du général de région, commandant de zone. Cette structure exerce une triple mission :

- conseil au soutien et aux finances ;
- promotion du contrôle interne, comptable et budgétaire, auprès des UO ;
- surveillance des organismes à comptabilité de droit privé (cercles, coopératives, ordinaires), vue d'ensemble du travail des ateliers, et interface avec les inspections.

3.5 Les perspectives ouvertes par la création des SGAMI

Nos interlocuteurs soulignent que la mutualisation a déjà commencé : mutualisation des CSAG, tentative de mutualiser le marché des pièces détachées, mutualisation du stockage des munitions spécifiques à la gendarmerie (hors armée de terre) et utilisées aussi par la police, dans des lieux mis à disposition par l'armée de terre. Des marchés communs existent pour les munitions. Des marges de manœuvre existent sans doute au niveau des MRA, et en matière de pièces détachées, le cas échéant en matière de pyrotechnie.

La mise en place des SGAMI est vue avec réserve, en raison des craintes liées à l'éloignement de la logistique et de l'opérationnel. Trop autonome, un service achat-logistique peut développer sa propre logique, ses propres contraintes, alors qu'il doit être au service des unités opérationnelles. Il faudra développer de bonnes méthodes de planification. Il est important que le préfet continue de déléguer sa responsabilité au titre du BOP et des achats.

⁹⁸ Les matériels de guerre, pouvant être utilisés à l'occasion de missions, sont gérés par l'armée de terre, ainsi que les munitions qui sont communes à la gendarmerie et à l'armée de terre.

4. L'ESOL annexe de Mort-Mare

ESOL de plein exercice jusqu'en 2006, Mort-Mare est depuis lors une antenne de l'ESOL Nord de Méry-sur-Oise. Il comprend un chef (actuellement de catégorie B, en arrêt maladie et prochainement en retraite), et quatre agents, dont l'un fera valoir ses droits à retraite en 2015. Un agent du déminage a en outre été détaché à l'antenne ; il a pour mission d'intégrer les matériels de l'école et du centre de déminage dans la base SIP2.

Les missions de l'ESOL annexe sont :

- le soutien à l'école de déminage, sous forme d'entretien bâtementaire, de réalisation de supports pour munitions, de travaux d'infrastructure et de sécurisation ;
- le soutien aux centres de déminage de Metz, Châlons-en-Champagne, Strasbourg, Colmar, sous forme de révision, réparations de matériels et menus travaux (les travaux importants sont réalisés à Méry-sur-Oise) ;
- la sécurisation des zones pyrotechniques de déminage à Laon, Rosacourt, Wimpy, le panneautage et la sécurité incendie des zones de stockage pyrotechniques ;
- les fabrications spéciales pour le déminage (fausses fusées, brancards de portage pour obus) ;
- le stockage d'une partie de la réserve nationale : matériels identiques à ceux de Méry, à l'exception des barrages anti-inondations, et en quantité généralement moindre ;
- la liaison avec le centre de coordination de Suippes (centre de coordination des charges chimiques ou C4) qui entrepose les charges chimiques en attente de destruction.

Les agents de l'antenne peuvent également être intégrés à des équipes opérationnelles.

Les besoins de l'annexe en fournitures et matériels sont envoyés, accompagnés de devis, à l'ESOL de Méry qui établit le bon de commande, le fournisseur livrant alors directement à Mort-Mare. Ce qui concerne l'entretien des véhicules est entré localement dans SIP2, le reste l'est à Méry.

En ce qui concerne le déminage, les besoins (tenues lourdes, robots, consommables) sont exprimés au bureau du déminage qui procède à l'achat. Les matériels sont livrés à l'ESOL Nord où ils sont intégrés dans SIP2 et redistribués (transportés dans le cadre de missions inter-ESOL) avec une fiche de transfert. L'annexe en accuse réception dans le SIP.

Au total, le fonctionnement de l'annexe de Mort-Mare paraît très marqué par les spécificités de ses missions et son autonomie en matière d'achat est des plus réduites. Il apparaît très en marge par rapport aux dispositifs de mutualisation et aux dispositifs mis en place par le SGAP – ceci sans préjudice de son rôle dans le schéma national de déminage ainsi que dans le traitement des événements majeurs où interviennent ses moyens (ex. grands rassemblements ou inondations catastrophiques de Nancy en mai 2012).

*

En conclusion, le double mouvement de zonalisation et de mutualisation semble bien engagé, sous l'impulsion notamment de la gendarmerie s'agissant de la zonalisation, même si certaines régions ne sont pas encore pleinement intégrées. L'extension de la mutualisation aux nouveaux domaines identifiés par les deux forces nécessitera de nouveaux efforts de rapprochement au stade de l'expression des besoins, puis de la décision d'achat et, en dernier lieu, d'affectation logistique. Dans la police, le renforcement de la fonction de contrôle de gestion et d'arbitrage du SGAP bute sur l'hétérogénéité et la dispersion des systèmes d'information. La mutualisation ne pourra continuer à progresser que si les efforts de rationalisation engagés dans le cadre zonal vont à leur terme ; surmonter certains blocages et mettre en place des outils de gestion partagés et rigoureux, à l'occasion de la création des SGAMI, supposera l'implication forte du corps préfectoral.

*

ANNEXE 10 :
FONCTIONS « ACHAT EQUIPEMENT LOGISTIQUE » ET MUTUALISATION
DANS LA ZONE SUD

La zone Sud présente une mutualisation probablement moins avancée qu'ailleurs. La stratégie zonale peine à se développer (sauf dans certains domaines comme les systèmes d'information et de communication), ainsi que le préfet de région, préfet de zone, l'analyse spontanément – et en fait, au demeurant, une priorité pour l'année 2014 dans le cadre de la mise en place des SGAMI.

La conférence zonale de sécurité intérieure n'est pas le lieu d'une recension suffisante des équipements de la zone. Le dialogue de gestion n'en est pas facilité, des tableaux de bord explicites et réguliers au cours de l'année font défaut. La mission considère que les outils de gestion modernes et partagés seraient plus efficaces qu'une évolution institutionnelle au travers d'un préfet qui se consacrerait exclusivement aux affaires zonales⁹⁹.

L'explication la plus commune des difficultés rencontrées réside plutôt dans la pression de l'opérationnel qui fait passer les questions zonales et de gestion au second plan ; à tel point que, dans certaines situations difficiles par exemple dans la circonscription de Marseille, l'attention portée au matériel peut être tout à fait insuffisante.

Le pivot de l'organisation mutualisée est sans doute le SGAP de Marseille, noyau du futur SGAMI pour la zone Sud (1). Les prestations qu'il fournit aux services de police sont appréciées (2). Les régions de gendarmerie concernées (PACA, Languedoc-Roussillon¹⁰⁰) s'appêtent à développer la logique de mutualisation, avec certaines garanties (3). Le rapprochement des ateliers auto, insuffisant, doit être développé (4). Enfin, l'établissement de soutien opérationnel et logistique (ESOL) Sud, établissement à caractère national de la sécurité civile, présente des spécificités fortes qui le maintiennent assez largement à l'écart du processus de mutualisation (5).

1. La logistique du SGAP de Marseille, base pour de futures évolutions

Le SGAP de Marseille, qui dispose d'antennes (Montpellier, Nice, Ajaccio), a constitué des groupes de travail sur la mutualisation, par thèmes : auto, stands de tir, locaux de formation, ainsi que sur la Corse, qui nécessite une approche spécifique des questions d'équipement et de logistique.

Le SGAP a mis en place un seuil de 20 000 € en dessous duquel les services achètent eux-mêmes, avec une publicité adaptée. Au-delà, le SGAP intervient dans toute une série de

⁹⁹ Le préfet de police des Bouches-du-Rhône explique, en partie, les difficultés de gestion des affaires zonales par la position institutionnelle du secrétaire général de la zone de défense et de sécurité qui, n'étant pas préfet, ne serait pas en situation de coordonner efficacement les préfets de la zone. Il agit pourtant sous l'autorité du préfet de région, préfet de zone. Un préfet supplémentaire chargé des affaires zonales, en outre, ne va pas de soi alors qu'il y a déjà à Marseille, le préfet de région, le préfet de police des Bouches-du-Rhône, le préfet délégué à l'égalité des chances et le préfet chargé du projet de l'agglomération de Marseille-Provence.

¹⁰⁰ La mission n'a pas rencontré de cadre de la région de gendarmerie Corse sur ce sujet, compte tenu des trajets que cela impliquait.

domaines¹⁰¹. La mission a creusé avec la direction de la logistique¹⁰² quatre sujets : renouvellement auto, armement, destruction de matériels périmés et marges de progression dans le cadre de la mutualisation.

1.1. Renouvellement des véhicules légers et deux-roues

Les logisticiens déplorent les phénomènes de « vagues » dans le renouvellement des parcs. Ainsi, en 2009, dans le cadre du plan de relance, le SGAP avait perçu 540 VL, à rapprocher des 156 VL seulement renouvelés en 2013, sur un total de 3 742 (chiffre zonal en janvier 2014, auxquels s'ajoutent 700 deux-roues).

Un meilleur renouvellement supposerait déjà une prévision plus linéaire. Les à-coups se retrouvent ensuite dans les réponses aux services et dans la gestion de l'entretien (étudié en détail *infra*). Les effets de vague portent aussi sur la proportion de véhicules sérigraphiés, alors qu'une partie du parc doit être banalisé.

1.2. Armement et autres matériels techniques

L'approvisionnement se fait à 95% sur des marchés nationaux, par des DTC - les DTS servant aux moyens généraux - sauf quelques marchés locaux (« sgapaux ») pour les éthylotests et les kits de prélèvement sanguin.

Selon le SGAP, il n'y aurait aucun problème à connaître le stock d'un armement donné sur la zone. La difficulté réside dans le degré de précision, ensuite, de l'affectation. Il n'a pas été procédé, dans le cadre de cet audit, à une inspection qui ne figurait pas dans la lettre de mission.

Cependant, le test sommaire effectué à titre de sondage n'a pas été parfaitement concluant. À la question sur le nombre de Tonfas disponibles au commissariat de Noailles (district de Marseille centre), il est répondu que cette précision n'est pas disponible car lesdits Tonfas « ne sont pas des immobilisations, donc sont assimilés à des consommables », il serait donc « impossible de savoir combien relèvent du commissariat Noailles ». G2MPN indique que 164 Tonfas seraient en stock, mais sur toute la circonscription de Marseille. L'ordre de grandeur étant voisin de celui de Limoges (DDSP de la Haute-Vienne, voir annexe 11), on peut en douter.

De la même façon, il est allégué que les fusils à pompe sont des équipements collectifs, dont les affectations G2MPN ne reflètent pas exactement la réalité du terrain. Le chiffre serait en revanche fiable au sein de la DDSP des Bouches-du-Rhône. Celui extrait de G2MPN à la demande de la mission, est de 181 ; l'ECLPN avait fourni le chiffre d'un sous-ensemble de 39 fusils à pompe pour la circonscription de Marseille. Un tableau zonal a été fourni par le SGAP, précisant la répartition des fusils à pompe pour l'ensemble de la zone¹⁰³.

¹⁰¹ Exemples de marchés sgapaux : transport (éloignement des étrangers), nettoyage, fourniture de matériaux, gestion hôtelière des CRA, gaz naturel, pièces détachées auto, services, peinture, éthylotests, vêtements et accessoires, petites fournitures pour l'entretien du parc immobilier, aliments pour chiens, machines à affranchir, magnétomètres, kits prélèvements pour alcoolémie et stupéfiants, maintenance chauffage...

¹⁰² Organisée en quatre bureaux : immobilier, moyens mobiles, moyens logistiques et affaires générales.

¹⁰³ Il contient certaines spécifications surprenantes, comme les fusils à pompe qualifiés d'obsolètes, tout en étant classés opérationnels dans une colonne voisine.

Pour résumer, la connaissance à travers G2MPN de la position des matériels est insuffisante, même si, en tout état de cause, les vérifications triennales opérées par le SGAP permettent de recenser et contrôler l'armement de façon en principe rigoureuse.

1.3. Destructurations liées à la péremption

Elles représentent en 2013 une valeur de 20 856 €, soit 4% des commandes passées. Le cas se présenterait notamment lorsque la fourniture, bien que périssable, transite par le magasin central de Limoges (avec utilisation de la logistique du Blanc). L'approvisionnement à Limoges, du fait des délais induits, rend nécessaire la constitution d'un stock de précaution pour répondre immédiatement aux besoins opérationnels de services – par exemple en début d'exercice, alors les crédits ne sont pas disponibles. Le SGAP préférerait donc des marchés nationaux avec commande directe et livraison locale directe.

1.4. Marges de progression de la mutualisation

Sur certains achats, les marchés nationaux peuvent être avantageux (ex. téléphonie) ; mais parfois, on croit gagner, alors qu'il faut prendre en compte l'ensemble des prestations : ex. marché CVC (climatisation ventilation chauffage) des SGAR, favorable en entretien, mais défavorable en réparations. Et certains marchés sont inadaptés : ex. marchés de nettoyage, prestations destinées aux sociétés du tertiaire sans besoins spécifiques tels que les geôles. À l'opposé, sur les marchés locaux, les interlocuteurs de la mission s'étonnent de la faible expression de la concurrence.

Le contrôle de gestion est peu développé. Il se résume en fait au contrôle interne comptable, déclenché par les demandes de la DÉPAFI avec ses grilles de contrôle (ex. service fait). C'est un exercice largement formel. Le SGAP dit n'avoir pas de vision de ce que les services achètent sur leurs crédits délégués (CD). Dans le cadre des SGAMI, c'est une toute autre ambition qui sera nécessaire pour optimiser la mutualisation des fonctions AEL.

Cette évolution est d'autant plus souhaitable qu'il est à relever, selon les entretiens conduits sur place, qu'apparemment le SGAP est apprécié pour sa souplesse et sa réactivité.

2. Les services de police et les fonctions AEL

De la même façon qu'en administration centrale, il n'est pas possible de dégager une règle générale dans des organisations fort diverses ; un point commun toutefois est que les services, en tout cas ceux que la mission a rencontrés à Marseille qui bénéficient, il est vrai, d'un effet de proximité, se déclarent plutôt satisfaits des prestations du SGAP. La mission a également relevé le degré élevé d'autonomie des échelons infra-zonaux (antennes, directions départementales...).

2.1 DIPJ

Regroupant 850 fonctionnaires, avec deux antennes importantes à Toulon et Nice, elle abrite le SRPJ de Montpellier qui possède lui-même trois antennes à Nîmes, Avignon et Perpignan. Son budget hors automobile est de 3 M€. Le SRPJ de Montpellier dispose d'une certaine autonomie en matière budgétaire ; il se voit octroyer par le DIPJ un budget global d'1 M€ qu'il emploie ensuite librement.

La DIPJ se conforme au droit commun : ses besoins opérationnels sont contrôlés par la DCPJ, et sont satisfaits pour l'essentiel par les marchés publics ministériels ou interministériels. Elle achète sur des marchés SGAP mais aussi SGAR, notamment pour les prestations immobilières. Seule l'acquisition de matériels très précis et spécialisés techniquement donne lieu à achat direct auprès d'un fournisseur (ex. postes informatiques : acquisition des postes fixes sur marchés, sauf certains équipements pour suivre la criminalité informatique).

On se plaint des délais de traitement par la plate-forme Chorus qui a donné lieu à intérêts moratoires en 2012 et 2013 (moins élevés cependant en 2013), et d'un mode de fonctionnement qui oblige à clôturer fin octobre et même, pour les DTC, plus tôt, début septembre, et qui est jugé cloisonné et paperassier (fiche Gibus, fiche Chorus...). La part des CD est prépondérante (1,4 M€), par rapport aux DTS (490 K€) et DTC (résiduels hors auto), sur les 2 M€ dépensés par la DIPJ de Marseille, indépendamment donc de Montpellier. Les crédits MILDT donnent un peu de souplesse, mais la part régionale, répartie par le Préfet de région, est assez limitée et en principe réservée à la prévention. Elle se révèle tout de même utile (ex. financement LAPI).

Sans approfondir la question, le point faible habituel sur le renseignement de G2MPN apparaît, notamment pour la reprise de l'existant ; il n'y aurait que 2 Tonfas dans la DIPJ. Seuls les achats sur marchés nationaux sont suivis sur G2MPN.

Point positif en revanche, la description des vagues de renfort à la DIPJ¹⁰⁴ sur le site de Marseille montre plutôt une bonne réactivité de la chaîne achat-équipement-logistique. 70 enquêteurs supplémentaires correspondent à des besoins auto, informatique, mobilier... et globalement, on a su absorber ces mouvements.

Enfin, on est loin d'avoir creusé les possibilités de mutualisation avec les sections de recherche de la gendarmerie sur le matériel vidéo, les jumelles, balises et autres outils de sonorisation ; pour le moment chacun a son matériel, idem en matière de PTS.

2.2 DDSP des Bouches-du-Rhône

Elle regroupe 4 400 fonctionnaires et s'organise par districts (Aix, Arles, Martigues, Marseille), chacun étant doté d'un référent logistique et matériel, qui passe commande auprès de la DDSP. Le service de gestion opérationnelle (SGO, environ 90 agents) gère la logistique des 3 divisions du district de Marseille, avec un magasin central dans le sous-sol de « l'Évêché ».

Longtemps, il y a eu sur place un garage avec des ouvriers d'État, mais désormais, l'entretien auto relève de l'atelier du SGAP (sauf externalisation des grosses réparations). Le SGAP fait l'avance des fonds nécessaires, cela représente 60 à 65 K€ mensuels en DTS.

Sur G2MPN ne sont entrés que les matériels acquis en DTC ou DTS, mais pas ceux financés par les CD. Ceux-ci sont nettement prédominants (6,5 M€ par rapport aux DTS (1,5) ou aux DTC (1,3), mais incluent beaucoup de consommables. Les achats informatiques sont suivis sur GLPI ; mais pour le reste des matériels acquis sur CD, on s'en remet à des listes sur tableurs, plus qu'à LOGIMAT. En théorie, selon le directeur départemental, il

¹⁰⁴ 2011 : + 10 enquêteurs ; automne 2012 : + 35 ; début 2014 : + 24

faudrait inventorier tout le matériel avec un code-barre, afin de rationaliser les stocks et de lutter contre le surstockage. Ceci aurait été entrepris dans le département du Var.

L’approvisionnement en munitions pose parfois problème, lié au positionnement des DTC, avec pour résultat un décalage de l’entraînement réglementaire, une pénurie de balles pour les lanceurs... En pareil cas, on ne se rapproche pas des gendarmes.

2.3 DZ PAF

Regroupant 1 911 agents, elle est dotée de 3,8 M€ de budget (2013) sur le programme 176. La DZPAF est UO et répartit le budget entre les directions départementales (DD), en conservant la gestion de l’informatique et l’automobile. Le suivi des achats est rendu complexe à la PAF, du fait des deux BOP qui financent ce service. Si le BOP police 176 est connu, il n’en est pas de même du BOP immigration, au moins à l’échelle de la DZ PAF, car une licence Chorus est nécessaire et elle est détenue par la plate-forme du SGAP, RUO pour les 5 CRA qui relèvent du programme 303.

Les DTC sont positionnés en début d’exercice, des points d’étape de la gestion étant organisés avec le SGAP (bureau gestion et programmation budgétaire) en cours d’année.

Des remontées Chorus permettent de suivre les dépenses des directions départementales, d’une manière sans doute un peu plus attentive que dans les autres services de police. La DZ examine le taux de consommation, les problématiques, les besoins... Chaque DD est destinataire de tableaux de suivi de sa dépense.

Le contrôle de gestion mis en place a trait aux frais de mission, de téléphonie, entretien etc. pour lesquels une maîtrise est indispensable. D’autres dépenses sont contraintes, car liées à l’activité même (moyens opérationnels) ; par conséquent la gestion se fait en renouvelant moins rapidement par exemple le parc informatique. Peu de marges de manœuvre en définitive se dégagent, ne serait-ce qu’à cause des dépenses de véhicules et carburant évidemment liées à l’activité ; or les 242 véhicules légers de la PAF roulent beaucoup (ex. réadmissions vers l’Espagne ou l’Italie).

Le contrôle de gestion a aussi pour but de dresser une comptabilité analytique des différents postes de la PAF, dont les implantations sont très variées¹⁰⁵. La direction zonale s’efforce enfin de soutenir les directions départementales qui en ont besoin (ex. afflux de migrants tunisiens à l’été 2010, renforts de la DDPAF des Alpes-Maritimes).

L’alimentation de G2MPN se fait selon le même principe qu’à la sécurité publique : les achats réalisés en DTC et DTS y figurent, mais pas les achats sur CD, qui représenteraient 50% de la dépense. Le matériel informatique est suivi par le logiciel GLPI, auquel s’ajoutent pour les autres matériels les inévitables tableurs. Sur les CD, on achète aussi du matériel photo, vidéo, et de détection de faux documents – mais les plus coûteux sont pris en charge par l’administration centrale. Ainsi de nombreux matériels, achetés hors marchés, ne font l’objet d’aucun recensement exploitable.

¹⁰⁵ Ainsi, deux aéroports internationaux, ex. Marseille effectif PAF : 145 ; port de Marseille effectif PAF : 85 ; plusieurs CRA de taille variable - Marseille 120 places, Sète 30 places.

Pour les mouvements ultérieurs de matériels figurant dans G2MPN, en principe doit être édité un bulletin de mouvement et une inscription dans l'application doit être opérée ; mais ce n'est pas toujours le cas.

3. Zone et Région de gendarmerie

(BOP zonal : 18 M€)

3.1 Réformes en cours

La fusion des états-majors régionaux et zonaux a pris un peu de retard, plusieurs fonctions dont la logistique sont encore distinctes. L'encadrement ne dispose pas de retour sur l'expérience pilote de la zone Est (il n'y a pas eu de réunion nationale sur le sujet), et était également, lors de la visite de la mission, dans l'attente du décret SGAMI. Cette création accueillie sans enthousiasme sera cependant accompagnée comme il se doit ; un point particulier est soulevé sur les marchés de travaux immobiliers, très importants pour la vie des gendarmes. On espère que le commandant de région aura la qualité de RPA pour une meilleure réactivité.

3.2 Achats

Classiquement, en gendarmerie, l'approvisionnement centralisé est bien plus important que l'approvisionnement local. La centralisation porte sur tous les achats métiers et répond aux besoins du TDM. Au niveau local, c'est la section technique de la région qui « filtre » les demandes.

La commande centralisée des biens consommables pose cependant parfois problème. Ainsi la gendarmerie a pu se trouver en rupture de stock sur les kits ADN, ce qui a pénalisé certaines missions de police judiciaire (région Languedoc-Roussillon). Les cycles d'approvisionnement des kits salivaires ou des kits d'hygiène destinés aux gardés à vue sont longs et ne correspondent pas forcément aux attentes. D'autant qu'au niveau de la région, et dans GEAUDE-2G-MAT, une fois les consommables délivrés, ils sont considérés comme consommés (position 78) et sortent de la comptabilité matière : il n'y a donc pas de suivi plus fin et d'anticipation de possibles difficultés d'approvisionnement. Il serait plus adapté d'avoir des marchés à bons de commande (et la mutualisation avec la police pourrait aussi dépanner...).

Une mauvaise surprise a surgi, en outre, avec le basculement sur le BOP zonal de matériels jusque-là pris en charge par le niveau national ; pour les kits d'hygiène des gardés à vue, cela représentait une dépense de 20 000 euros sans financement supplémentaire.

La gendarmerie n'est pas abonnée au marché zonal de la police sur les pièces détachées auto. Les achats par carte rendent impossible la computation des seuils du code. Lorsqu'un marché existe (ex. pneumatiques), on regrette les promotions dont on ne peut plus bénéficier ; dans certaines situations, en cas d'urgence et lorsque la livraison par le fournisseur attributaire est trop longue, on autorise des achats hors marché.

Le déroulement du processus de dépense est classique : demande d'achat (DAC) et validation par la plate-forme Chorus. Il est à relever que la plate forme de la gendarmerie a

migré du CAFZ vers le SGAP (23 personnels civils et militaires). En revanche, la dématérialisation du programme PLACE ne s'applique pour l'instant qu'aux mesures de publicité. Pour les pièces des marchés, en raison notamment d'un problème de signature électronique, il faudra encore attendre.

3.3 Mutualisations

Elles sont en définitive peu nombreuses, limitées au transit maritime, et dans le transport terrestre, à l'acheminement du matériel. Pour les munitions, en revanche, chacun gère son stock, alors que les gendarmes aussi sont parfois en manque de munitions. Par exemple, pour les munitions de calibre 7,62 mm destinées aux fusils des tireurs d'élite, dans la phase de préparation aux OPEX (ex. Afghanistan) où les tireurs consomment des centaines de munitions à l'entraînement, il n'y en a plus assez dans les unités. La question est posée aussi pour les soutes à munitions et les stands de tir.

La crainte habituelle d'une perte de réactivité et de rapidité liée à la mutualisation s'exprime. Actuellement, plus de la moitié des opérations infra-zonales sont faites en un trimestre. Nos interlocuteurs sont inquiets de savoir si le dispositif mutualisé permettra une souplesse équivalente.

4. Les ateliers auto, emblématiques des lenteurs de la mutualisation en zone Sud

4.1 Les actions en cours

L'atelier auto du SGAP de Marseille traite 1500 VL avec 28 mécaniciens¹⁰⁶. Le volume des véhicules en attente d'intervention atteint un pic de 140, en janvier 2014, loin de la cible de 2% (on devrait donc être à 30). D'où l'idée d'un rapprochement avec le garage de la gendarmerie, à la caserne Beauvau, récent et, dit-on, moins sollicité (accidentologie comparée etc.).

La démarche de sectorisation (l'ouest du département à l'atelier SGAP de Sainte-Marthe ; l'est à l'atelier gendarmerie) bute sur le commandement (ou la gouvernance) par un chef d'atelier commun. Le SGAP semble attacher du prix à ce qu'un responsable unique supervise l'ensemble de l'activité, qu'elle porte sur les véhicules gendarmerie ou police.. Mais les gendarmes avancent d'autres solutions, comme une mutualisation-spécialisation (ex. toutes les motos police ou gendarmerie au SGAP) ; les réparations lourdes nécessitant une valise électronique de diagnostic onéreuse doivent être centralisées, les potentiels VL-PL sont à étudier de près... Cependant les discussions se poursuivent, et le préfet affirme sa détermination à aboutir même si l'affaire est loin d'être conclue.

La demande d'un outil de gestion unique pour les ateliers mutualisés (Gipaweb ou Vulcain) est également formulée. Une solution alternative consisterait à ouvrir à chaque force des droits en consultation sur l'application de l'autre.

La situation des Bouches-du-Rhône se reproduit dans les Alpes-Maritimes, où la gendarmerie a fermé ses centres de Grasse et Antibes pour se concentrer sur Nice, dans un

¹⁰⁶ Malgré une productivité qui serait entravée par les tâches administratives (ex. relevé des travaux insalubres pour le calcul de la pénibilité) ; cependant, le coût analytique des réparations tel qu'il ressort des études DRCPN montre un taux voisin de la moyenne nationale : 59 €/h contre 58.

atelier voisin de celui de la police avec lequel la mutualisation fonctionne très peu. Les représentants de la région de gendarmerie Languedoc-Roussillon témoignent en revanche d'une mutualisation aboutie dans l'Hérault, avec le transfert des mécaniciens de la gendarmerie à l'antenne du SGAP de Montpellier. L'application GIPAWEB est renseignée en détail, VULCAIN a minima : ceci étant logique, en fonction des nécessités de la refacturation.

Enfin, les ateliers auto de la gendarmerie restent gérés par les régions, ce qui prive la zone d'un outil, si elle doit être le pivot de la mutualisation.

4.2 Différents obstacles à l'efficacité de la réparation auto

Outre l'absence de marché mutualisé sur les pièces détachées, la police souligne le problème, déjà soulevé à la préfecture de police de Paris, du marché national de contrôle technique, en particulier la localisation peu adéquate des points de contrôle – même si une note du DRCPN permet de maintenir, à titre transitoire, les contrôles dans les ateliers SGAP et de commencer l'application du marché par les unités qui sont le plus éloignées desdits ateliers.

Pour la refacturation des pièces détachées dans le cadre de réparations mutualisées, l'émission de titres de perception via Chorus est, selon la gendarmerie, si longue et complexe qu'elle crée des phénomènes d'éviction ; les véhicules arrivent à l'atelier avec le pot d'échappement (ou autre) dans le coffre, issu du magasin de la police, pour contourner ces difficultés. Mais cela pose aussi problème (ce ne sont pas les bonnes pièces, il manque une pièce etc). Mieux vaudrait, semble-t-il, simplifier les procédures de refacturation, par exemple avec une compensation au niveau zonal portant sur le seul solde.

Comme d'autres services, la DIPJ signale un dérapage sur le poste de dépenses entretien auto¹⁰⁷, car le parc vieillit et certaines réparations coûtent cher. On va engager parfois des réparations à 4 000 € sur un véhicule amorti, qu'on n'aurait pas faites si le renouvellement était bien assuré – et plus régulier.

5. Visite de l'ESOL Sud

Établissement national, situé à La Valentine, quartier est de Marseille, l'ESOL Sud exerce une activité de confection d'outils sur mesure, par exemple la berce « inondations » présentée à la mission avec huit bateaux à fond plat motorisés, prêts à être projetés sur le terrain pour circuler aisément dans des zones inondées. On trouve aussi dans la réserve nationale l'unité de production d'eau potable, les éléments de barrage flottants, les pompes de toutes capacités dont une à 1,5 m³/s, prête à partir sur camion porte-char etc.

L'activité de confection de berces au profit des SDIS et de l'UIISC 7 est appréciée, elle pourrait se développer sous réserve des contraintes budgétaires (2,3 M€ de budget en 2013 sur le BOP 128, dont 180 K€ pour le fonctionnement de l'établissement). L'effectif de 40 ETPT est vieillissant (moyenne d'âge supérieure à 52 ans), avec nombre d'ouvriers d'État qui ne sont pas renouvelés lors des départs en retraite. De plus, ces personnels participent aux actions sur le terrain lors de la gestion des crises, ce qui suspend en partie l'activité¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Chiffres 2013 : 185 K€ prévisionnels, 228 K€ en exécution.

¹⁰⁸ C'était le cas lors de la visite de la mission avec les inondations de Dax et du Pays basque.

L'atelier auto comprend un secteur véhicules légers pour les véhicules de la sécurité civile de la zone, et un atelier poids lourds capable d'accueillir les plus gros engins tel que le camion citerne de 14 500 litres, avec une fosse aux normes de sécurité. Le magasin d'approvisionnement en pièces détachées fonctionne à partir de 2014 sur un marché de pièces par concessionnaires, notifié par l'ancien BESOL de la DGSCGC. C'est un marché national, différent des marchés zonaux des SGAP. Il existe des potentialités de mutualisation, notamment pour les poids lourds des CRS, jusqu'ici peu utilisées (dépannage très ponctuel avec le SGAP). L'atelier peinture dessert la zone Sud et Sud-Est.

Une spécificité de l'ESOL Sud se trouve dans l'atelier robotique de déminage : ici se fait l'entretien électronique des robots de déminage au profit de tous les centres de déminage de France. La définition du plan de charge de cet atelier répond aux contraintes opérationnelles et aux besoins des centres ; on dépanne si possible par téléphone, on forme aux techniques permettant d'éviter les avaries du matériel (ex. robot qui dévale des escaliers), et on répare le matériel détérioré ou en panne. L'atelier robotique emploie 4 personnels pour soutenir 50 robots, ainsi que les valises de déminage pour leur partie électronique.

Les perspectives d'avenir de l'ESOL Sud s'inscrivent peu dans le cadre de la mutualisation avec la police et la gendarmerie ; elles sont, à court terme, un rapprochement avec l'UIISC 7, unité de l'armée de terre située à Brignoles, qui comprend 600 militaires. L'ESOL est évidemment moins richement doté en personnel, mais sa capacité opérationnelle est importante, les agents de l'ESOL apportant sur le terrain leurs connaissances techniques en appui des forces militaires. À moyen terme, l'ESOL serait concerné par le départ sur le site de la sécurité civile de Nîmes-Garons.

Une mutualisation avec les CRS, pour l'entretien de matériel lourd, pourrait être une piste à creuser. Pour le reste, aussi bien les ordres de grandeur (parc VL par exemple) que la nature des matériels en dotation ne favorisent pas des actions de mutualisation d'ampleur.

*

Une réflexion en guise de conclusion : l'échelon zonal semble adapté pour un pilotage du contrôle de gestion et la négociation de mutualisations concrètes comme les ateliers auto. Il se heurte, en revanche, à la difficulté de définir des périmètres de mutualisation nouveaux, compte tenu de la diversité des outils existants : marchés nationaux, du SGAP, du SGAR... en inventoriant les marchés susceptibles d'être mutualisés, on trouve en définitive un champ assez limité (dépollution des stands de tir ou certaines petites fournitures). Autant que les outils juridiques, important à ce stade les gestions communes de stocks pour dégager des marges de manœuvre.

La fonction de supervision, de contrôle de gestion et d'arbitrage des demandes dans le cadre du dialogue de gestion exige quant à elle des outils unifiés et fiables de recensement des matériels. C'est loin d'être le cas aujourd'hui (achats sur CD absents de G2MPN, abondance des applications parallèles...).

*

ANNEXE 11 : LA FONCTION ACHAT DANS L'INDRE ET LA HAUTE-VIENNE

La présente annexe synthétise les éléments recueillis lors de la visite d'une région et d'un groupement de gendarmerie (Limousin et Indre) et de deux DDS (Haute-Vienne et Indre).

1. Les échelons territoriaux en gendarmerie

1.1. La région de gendarmerie Limousin

Le rôle de la région de gendarmerie consiste avant tout à répartir les moyens (exemple d'attribution de véhicules neufs fin 2013 ou de pistolets à impulsion électrique attribués en lien avec les commandants des unités « au contact ») et à mettre à jour les bases de données.

La mutualisation par abonnement à des marchés régionaux peut être source de déceptions si les besoins ne sont pas similaires (entretien ménager). L'expression du besoin devient, en pareil cas, particulièrement importante.

Le contrôleur de gestion a pour mission de veiller au respect de l'exécution budgétaire par la tenue de tableaux de bord. Il n'est pas procédé à des analyses sectorielles de coûts.

L'uniformité qui est une caractéristique de la gendarmerie est vue comme un atout permettant continuité et interopérabilité sur l'ensemble du territoire.

1.2. Le groupement départemental de gendarmerie de l'Indre

Le groupement dispose d'un budget annuel de l'ordre de 400 000 euros hors automobile, octroyé après un dialogue de gestion avec la région. Les achats réalisés localement ont trait au domaine automobile (carburant, entretien), aux dotations de fonctionnement des unités élémentaires (DFUE, dont la moitié correspond à l'entretien ménager) et au fonctionnement courant du groupement. Interrogé sur ses marges de manœuvre budgétaires, le commandant du groupement considère qu'il dispose de la souplesse financière nécessaire. S'agissant du TDM, si des besoins nouveaux se présentent, la mise à jour est normalement effectuée directement par la DGGN.

Pour le carburant, le groupement dispose d'une dotation en litres avec un droit de tirage. Il est à noter que, depuis 2012, le groupement a demandé à s'abonner à la cuve de l'ECASGN pour les unités du Blanc. La dotation de carburant a, depuis 2 ans, été diminuée chaque année de 12%. Le groupement parvient toutefois à faire rouler sa flotte, avec un suivi hebdomadaire.

Des budgets sous forme de droits de tirage (en euros) sont également fléchés pour la téléphonie fixe et les frais de déplacement.

S'agissant du soutien automobile, le groupement a, dans une structure locative adaptée, un atelier mutualisé avec la police (mutualisation assurée depuis 2011), armé uniquement de gendarmes. S'il n'y a pas de personnel policier dans l'atelier, le major chef de centre a toutefois un référent police.

La gendarmerie fait l'avance des pièces pour la police, qui rembourse ensuite, sans facturation de la main-d'œuvre. Le suivi financier et comptable est délicat du fait de l'entretien des véhicules de la police, qui est remboursé ultérieurement par la région de gendarmerie du Centre. Les véhicules de la police sont entrés sur VULCAIN ; mais l'intervention ne pourra pas être inscrite dans GIPAWEB (en revanche, si un véhicule de gendarmerie est réparé dans un atelier police, VULCAIN aura cette information).

2. Les directions départementales de la sécurité publique (DDSP)

La mission a rencontré les responsables de la DDSP de la Haute-Vienne (budget 2013 : 656 320 euros) et ceux de son homologue de l'Indre (352 000 euros).

2.1. Points communs

Le positionnement des crédits en DTC, DTS et CD ne préjuge pas de l'achat effectif sur des marchés nationaux, SGAPaux ou locaux ; en particulier, il est tout à fait loisible d'acquiescer sur crédits délégués des fournitures faisant l'objet d'un marché national. L'utilité de cette répartition des crédits pour le suivi des achats est donc sujette à caution. En revanche, elle est source de rigidité pour les services, qui déplorent par exemple l'impossibilité de « poster » des crédits en DTC passé le 15 septembre.

Le ressenti est que de plus en plus de biens et services font l'objet de marchés (nationaux ou SGAPaux), ce qui induit des rigidités mais pas forcément d'économies. Les interlocuteurs de la mission mentionnent des prix locaux plus intéressants en matière de photocopieurs, de réparation des véhicules, de carburants, d'entretien immobilier (sans être toujours en mesure de citer des chiffres précis). Ils soulignent également une qualité de service et une réactivité plus élevées (dépannage, remplacement...).

Les automobiles sont achetées via « catachat », la décision de réforme est prise par le SGAP. S'agissant des armes, le suivi par le chef de service s'ajoute aux contrôles réalisés par le SGAP. Le suivi de l'informatique est réalisé par l'application GesInfo, à quoi s'ajoute l'application GLPI. Le suivi est de qualité ; il fournit notamment la base de la mesure de la vétusté qui préside au renouvellement par 1/6 tous les ans. Enfin, en matière de PTS, le rôle essentiel est tenu par le service local de police technique, positionné auprès de la DRPJ.

La fonction de contrôle de gestion est embryonnaire : elle se borne en fait au remplissage d'états de consommation des crédits pour éviter les dépassements, et à l'édition des tableaux demandés dans le cadre de la LOLF. Les services ont toutefois été destinataires d'une enquête de l'état-major de la DCSP sur cette fonction, et de recommandation à cet effet (prohibant notamment la confusion entre les fonctions de chef du SGO et de contrôleur de gestion).

2.2. Eléments de divergence

La ventilation des crédits entre DTC, DTS et CD n'est pas la même entre les deux services. À Limoges, les crédits délégués représentent 53% du budget, les DTS 36%, les DTC 11%. A Châteauroux, les crédits délégués s'élèvent à plus de 75% du budget. Cela dit, étant donné la faible signification de cette répartition, cette différence n'est pas nécessairement très révélatrice.

L'utilisation de G2MPN n'est pas homogène d'un service à l'autre, notamment pour le suivi des stocks. Ainsi, la DDSP 87 n'utilise pas la modalité de suivi des stocks pour les équipements : aux yeux de ce service, G2MPN est essentiellement un outil d'information et de commande. Pour la DDSP 87, le nombre de « Tonfas » présents dans le service (134 déployés, 62 en stock) a été fourni grâce à Logimat. En revanche, la DDSP 36 est en mesure de fournir une évaluation de son stock de Tonfas au moyen de G2MPN (66), même si le chiffre diffère, ici aussi, de celui de LOGIMAT (103), l'écart pouvant être lié au défaut d'ancienneté de G2MPN rendant le stock non exhaustif, et également à l'absence de numéro de lot.

Des outils Excel ont été développés localement. Pour les Tonfas, le tableau de la DDSP 87 indique 59 Tonfas déployés, 27 en stock, soit 86 au total (chiffre différent du résultat LOGIMAT). Seul un contrôle physique aurait permis de certifier le bon chiffre, ce qui ne fait que souligner l'importance des contrôles sur place des armuriers du SGAP, désormais SGAMI.

*

ANNEXE 12 : CARTOGRAPHIE DES RISQUES

Mission ministérielle d'audit interne

CARTOGRAPHIE DES RISQUES PESANT SUR LA MUTUALISATION DES ACHATS DE SECURITE

mars-14

Légende :

	impact de la manifestation du risque	fréquence de manifestation du risque	maîtrise du risque par le contrôle interne		notation du niveau de risque = impact x fréquence x niveau maîtrise (mini 0,0 maxi 20,8)		couvert par	recommandations de la mission
			niveau estimé	coefficient de gravité appliqué	SO	sans objet		
0	aucun	jamais	aucun	130%	faible	0 à 5	activité de contrôle ou d'audit interne concernée	modalité d'audit proposée, caractère auditable ou non de la vulnérabilité etc.
1	faible	rare	très faible	120%	significatif	sup à 5		
2	modéré	peu probable partout	faible	110%	élevé	sup à 12		
3	fort	possible en partie	moyen	100%				
4	très fort	quasi certain partout	total	90%				

thème	sous-thème	n°	concrètement, quelle est la vulnérabilité ?	Impact	fréquence	maîtrise	tendance	niveau de risque	couvert par	recommandations de la mission
RISQUES GLOBAUX	Risques pesant sur les objectifs fondamentaux du service	2.1.1	Risque opérationnel : les services de sécurité intérieurs sont privés des moyens leur permettant d'accomplir leurs missions	4	2	4	↗	7,2	SAELSI : soin porté à la transmission des marchés, mise en place d'une programmation.	
		2.1.2	Risque de montée en puissance : le SAELSI ne parvient pas à s'emparer d'emblée de toutes ses attributions.	3	2	3	↗	6,0	SAELSI : travail de préfiguration	sélectionner une ou deux filières investies à titre pilote sur l'intégralité de la chaîne AEL.
		2.1.3	Risque qualité : qualité insuffisante ou sur-qualité	3	1	4	→	2,7	SAELSI : association des opérationnels à l'élaboration des	prévoir, dans le système d'information, une remontée de l'appréciation des
	Risques relatifs à l'organisation de la fonction AEL	2.2.1	Risque ressources humaines : en interne, agencement non optimal	2	2	4	↗	3,6	SAELSI : travail de préfiguration	appliquer la démarche "mesure de la maturité achat".
		2.2.1	Risque ressources humaines : en externe, persistance ou "repousse" de services doublons par rapport au SAELSI	2	4	1	→	9,6	décisions prises par les directions générales suite à la création du SAELSI	demande de rapports sur les conséquences tirées de la création du SAELSI.
		2.2.2	Risque de simple "co-localisation" : les services travaillent côte à côte, mais d'une manière inchangée, sans gain de rapprochement	3	3	3	↗	9,0	SAELSI : travail sur les procédures et les SI	aller vers l'interopérabilité entre les SI, la création de nomenclatures communes, et à terme vers un SI commun.
		2.2.3	Risque de déséquilibre de la structure : le service est "capturé" au profit d'une ou deux forces, l'autre/les autres désinvestissant la structure	2	3	1	→	7,2	SAELSI : surveillance de l'équilibre entre les directions de provenance des agents et identification de sachants	identification des mutualisations à conduire avec la DGSCGC.
		2.2.4	Risque de désorganisation au niveau local : agencement non optimal des différents niveaux de responsabilité	4	3	2	↗	13,2	Engagement des préfets de zone et des préfets délégués et définition des canaux appropriés SAELSI/SGAMI	banalisation de la structure budgétaire des services de police.
	Risques à incidence financière	2.3.1	Risque budgétaire : dérive des coûts par la sur-qualité et une massification mal conduite	4	2	3	↗	8,0	SAELSI : association des opérationnels à l'élaboration des supports d'achat.	expertise marché et marchés nationaux à lots zonaux.
		2.3.2	Risque lié à un défaut de contrôle interne : niveau central	4	2	4	↗	7,2	SAELSI : bonne maîtrise des process internes	
		2.3.2	Risque lié à un défaut de contrôle interne : niveau déconcentré	4	4	1	↗	19,2	faiblesse du contrôle de gestion et contrôle interne au niveau déconcentré	positionnement déterminé des nouveaux SGAMI sur le contrôle de gestion et convergence des outils.

RISQUES SPECIFIQUES	Adéquation du niveau d'achat et des filières de produits	3.1.	Inadéquation du niveau d'achat avec la structure de la filière, massification excessive réduisant le nombre de candidats potentiels, perte d'opportunité d'une offre locale compétitive	3	3	2	↗	9,9	SAELSI : expertise marché	renforcement de l'expertise marché et passation de marchés nationaux à lots zonaux.
	Achat dissident	3.2	Difficulté à connaître et à réduire l'achat réalisé hors marché	2	3	3	→	6,0	SAELSI : étude du phénomène et sensibilisation des services	réalisation d'enquêtes, amélioration de la qualité de l'information sur les marchés en cours et amélioration des SI.
	Difficultés à rapprocher les structures financières	3.3.	Difficultés de mutualisation au niveau local du fait des différences de structure financière police/gendarmerie	2	3	3	→	6,0	Décision dépassant la compétence du SAELSI	Retour du programme police au droit commun budgétaire ; expérimentation d'une gestion en CD uniquement.
	Problèmes spécifiques de compétences	3.4.	Besoin de compétences spécifiques : veille technologique et marchés, dimension qualité	2	2	3	↗	4,0	Recrutements SAELSI	Implantation de la démarche "mesure de la maturité-achats" et politique de formation.
	Prise en compte des objectifs de développement durable	3.5.	Nécessité d'intégrer les objectifs de développement durable tout au long du cycle de vie du produit	2	2	3	→	4,0	Définition des critères de choix au stade de l'achat et en logistique	Utilisation de normes, labels, recherche des meilleures pratiques et anticipation de normes renforcées.
	Intégration de la préfecture de police dans la mutualisation	3.6.	La préfecture de police de Paris reste à l'écart du mouvement motif pris de ses spécificités	2	4	3	→	8,0	Dépasse la compétence du SAELSI	Association plus étroite de la PP aux travaux du SAELSI.

ANNEXE 13 :
GLOSSAIRE DES ACRONYMES ET SIGLES UTILISES

AE	Autorisation d'engagement
AEL	Achat, équipement, logistique
ANTAI	Agence nationale de traitement automatisé des infractions
ANTS	Agence nationale des titres sécurisés
BAC	Brigade anti-criminalité
BAFJ	Bureau des affaires financières et juridiques
BALI	Bureau des affaires logistiques et immobilières
BAMT	Bureau de l'armement et des matériels techniques
BCP	Bureau de la commande publique
BDCP	Bureau du droit de la commande publique
BESOL	Bureau des établissements de soutien opérationnel et logistique
BMA	Bureau des moyens aériens
BMP	Bureau des marchés publics
BOP	Budget opérationnel de programme
BLOG	Bureau de la logistique
BSL	Bureau du soutien logistique
CAFN	Centre administratif et financier national
CAFZ	Centre administratif et financier zonal
CCTP	Cahier des clauses techniques particulières
CD	Crédits délégués
CMP	Code des marchés publics
CNSL	Centre national de soutien logistique
CRA	Centre de rétention administrative
CREAL	Centre de recherche, d'expertise et d'appui logistique
CSAG	Centres de soutien automobile de la gendarmerie
DAJ	Direction des affaires juridiques
DATD	Détachement d'appui technique déconcentré
DDI	Directions départementales interministérielles
DCCRS	Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité
DCPAF	Direction centrale de la police aux frontières
DCPJ	Direction centrale de la police judiciaire
DCRI	Direction centrale du renseignement intérieur
DCSP	Direction centrale de la sécurité publique
DDSP	Direction départementale de la sécurité publique
DEPAFI	Direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières
DFUE	Dotation de fonctionnement des unités élémentaires
DGFE	Dotation générale d'équipement et de fonctionnement
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN	Direction générale de la police nationale
DGSCGC	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
DICOM	Direction du commissariat Outre-mer
DIPJ	Direction interrégionale de la police judiciaire
DLPAJ	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques
DLUO	Date limite d'utilisation optimale
DMAT	Direction de la modernisation et de l'action territoriale
DOE	Direction des opérations et de l'emploi

DOSTL	Direction opérationnelle des services techniques et logistiques
DPMGN	Direction des personnels militaires de la gendarmerie nationale
DRCPN	Direction des ressources et des compétences de la police nationale
DRPJ	Direction régionale de la police judiciaire
DSF	Direction des soutiens et des finances
DSIC	Direction des systèmes d'information et de communication
DTC	Droits de tirage centraux
DTS	Droits de tirage SGAPaux
DZPAF	Direction zonale de la police aux frontières
ECASGN	Etablissement central de l'administration et du soutien de la gendarmerie nationale
ECLPN	Etablissement central logistique de la police nationale
EMIZ	Etat-major interministériel de zone
ESOL	Etablissements de soutien opérationnel et logistique
ETP	Equivalent temps plein
ETPT	Equivalent temps plein travaillé
FAED	Fichier automatisé des empreintes digitales
FORMISC	Formation militaire de la sécurité civile
FPR	Fichier des personnes recherchées
G2MPN	Gestion des moyens matériels de la police nationale
GEAUDE-2G-MAT	Gestion automatisée décentralisée 2 ^{ème} génération du matériel
GIGN	Groupement d'intervention de la gendarmerie nationale
GIPAWEB	Gestion informatisée de la production des ateliers en full web
GIPN	Groupe d'intervention de la police nationale
GLPI	Gestion libre du parc informatique
GOS	Groupes d'observation et de surveillance
IGA	Inspection générale de l'administration
IRCGN	Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale
LAPI	Lecture automatique des plaques minéralogiques
LOGIMAT	Logiciel de gestion du matériel
MAAP	Mission appui et analyse de la performance
MAE	Ministère des affaires étrangères
MAPA	Marché à procédure adaptée
MRA	Missions régionale achats
MILDT	Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie
MCO	Maintien en condition opérationnelle
NAMSA	<i>NATO maintenance and supply agency</i>
NRBC	Nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique
NS2I	Nouveau système d'information dédié à l'investigation
NSPA	<i>NATO support agency</i>
OPEX	Opérations extérieures
PEAE	Plan d'exécution des autorisations d'engagement
PESE	Pôle d'expertise et de service
PP	Préfecture de police
PTS	Police scientifique et technique
RAID	Recherche, assistance, intervention, dissuasion
RBM	Répertoire des besoins en matériel

RÉATE	Réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat
RMA	Responsable ministériel des achats
RPA	Représentant du pouvoir adjudicateur
R-PROG	Responsable de programme
SAE	Service des achats de l'Etat
SAELSI	Service des achats, de l'équipement et de la logistique de la sécurité intérieure
SDAF	Sous-direction administrative et financière
SDAL	Sous-direction de l'administration et de la logistique
SDEL	Sous-direction de l'équipement et de la logistique
SDL	Sous-direction de la logistique
SDIS	Services départementaux d'incendie et de secours
SDFP	Sous-direction des finances et de la performance
SDMN	Sous-direction des moyens nationaux
SEA	Service des essences des armées
SGAMI	Secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur
SGAP	Secrétariat général pour l'administration de la police
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SGO	Service de gestion opérationnelle
SIC	Système d'information et de communication
SIMMAD	structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense
SIP2	Système informatique de parc 2 ^{ème} génération
ST(SI) ²	Service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure
TEA	Tableau des effectifs autorisés
TDM	Tableau de dotation en matériels
UGAP	Union des groupements d'achats publics
UIISC	Unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile
UO	Unité opérationnelle