

N° 07-059 -01

**Rapport d'évaluation relatif à l'expérimentation de
budgets opérationnels de programme régionaux en
Pays-de-la-Loire et Limousin**

– OCTOBRE 2007 –

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

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

N° 07-059 -01

**Rapport d'évaluation relatif à l'expérimentation de
budgets opérationnels de programme régionaux en
Pays-de-la-Loire et Limousin**

Rapport présenté par :

Pierre DUFFE, et Gérard BOUGRIER, inspecteurs généraux de l'administration
Marianne BONDAZ, Hélène de COUSTIN, Chrystelle NAUDAN-CARASTRO et
Paul-Emmanuel GRIMONPREZ, inspecteurs de l'administration

– OCTOBRE 2007 –

SYNTHESE

La circulaire du 20 décembre 2006 qui a lancé en Pays-de-la-Loire et en Limousin l'expérimentation d'un Budget opérationnel de programme (BOP) régional en lieu et place de BOP départementaux qui caractérisent le programme « administration territoriale », a fixé **deux objectifs** à la réforme :

- **optimiser l'utilisation des plafonds d'emploi** et réduire la vacance de poste qui avait atteint 654 postes fin 2006 ;
- **développer la mutualisation** des compétences et des fonctions logistiques dans un cadre régional.

Lancée en décembre 2006, la réforme n'a laissé aux responsables et aux gestionnaires locaux aucun délai pour organiser un dialogue de gestion. La mise en place d'organes de pilotage régional privilégiant un mode consensuel et le travail en réseau des gestionnaires a néanmoins permis d'arrêter un projet de BOP par agrégation des enveloppes départementales, projet qui a reçu l'avis favorable du trésorier payeur général de région. En revanche, la réflexion sur l'adéquation des moyens aux missions prioritaires et sur une possible péréquation des moyens entre les préfetures devenues unités opérationnelles, n'a pu être conduite. De même, le rôle de pilotage du préfet de région prévu dans les schémas d'organisation financière n'a pas eu véritablement la possibilité de s'exercer.

La démarche pragmatique qui en a résulté a eu l'avantage de recueillir l'adhésion tant des préfets de départements que du personnel, même si les uns et les autres s'interrogent encore sur les effets à terme de la réforme.

Moins positif a été l'alourdissement des tâches des gestionnaires confrontés non seulement à l'absence d'outil informatique adapté à la gestion régionale mais aussi aux différences de méthodes de travail ou de pratiques entre départements. La régionalisation d'une stratégie budgétaire prendra plus de temps que prévue car elle implique des outils communs et une harmonisation des pratiques des gestionnaires, les unités opérationnelles disposant seules des informations nécessaires pour établir et suivre le budget.

Rapprochés des deux objectifs affichés par la réforme, les impacts tels qu'ils peuvent être évalués après seulement neuf mois de mise en œuvre, **semble indiquer que la réforme répond globalement aux attentes.**

En matière d'optimisation du plafond d'emploi, il n'apparaît pas possible, à ce stade de l'expérimentation, d'apprécier précisément l'impact potentiel de la réforme. Certes, l'objectif de saturation du plafond d'emploi au 31 décembre fixé par les deux régions expérimentatrices devrait être atteint. Néanmoins, les huit premiers mois d'exercice laissent penser que l'optimisation du plafond d'emploi, entendu comme réduction de la vacance moyenne annuelle, n'aura progressé que modérément (et sans qu'il soit possible d'affirmer que la régionalisation du BOP ait accéléré cette diminution). En outre, les stratégies de gestion des effectifs ont continué à relever essentiellement du niveau départemental, ce qui a fortement limité l'impact potentiel de la réforme sur les pratiques de recrutements. Au total, il apparaît que les effets de dynamisation de la gestion des ressources humaines qui peuvent être

attendus de la réforme tiennent essentiellement à des effets d'apprentissage et de diffusion des bonnes pratiques, lesquels nécessitent du temps pour déployer leurs bénéfices.

Du côté des mutualisations, la réforme a eu un effet accélérateur certain. L'Enveloppe mutualisée d'investissement régional (EMIR) est appréciée des préfets car elle a plutôt favorisé en 2007 les petits départements. Faute de recul, il est cependant encore difficile de dire s'il y a eu un effet de levier ou plutôt un effet d'aubaine de la contribution à l'EMIR du programme national d'équipement. Les autres mutualisations devraient être mises en œuvre en 2008. Elles ont été conçues de façon plus ambitieuse en Limousin car elles portent, dans cette région, sur des fonctions support et sont donc à même de conduire à des gains d'efficacité.

Le rapport trace ensuite les perspectives de l'expérimentation tant du point de vue régional que national.

Le premier enjeu est de voir s'affirmer le rôle du niveau régional dans l'allocation des moyens en veillant à préserver la démarche consensuelle. A cet égard il est proposé de rattacher en 2009 les crédits de rémunérations à l'unité opérationnelle régionale. Il importera aussi de préciser le contenu du volet performance à associer au BOP et à articuler aux volets départementaux qui restent légitimes dès lors que les préfets de département ont à rendre compte de leurs résultats.

Le second enjeu portera sur le rôle du réseau des gestionnaires et du réseau des contrôleurs de gestion : il s'agira d'homogénéiser les méthodes et les outils et conduire à l'élaboration de plus en plus intégrée du budget régional.

Le troisième enjeu concerne enfin sur les mutualisations des fonctions support afin d'économiser des effectifs.

Au niveau national, dans la perspective de généralisation de la régionalisation, l'objectif doit être de réunir les conditions préalables à son succès, à savoir : un outil informatique de gestion régional dument testé et donnant lieu à des formations, la capitalisation des bonnes pratiques de gestion tirées des expérimentations et des progrès en vue de fluidifier les recrutements.

SOMMAIRE

Introduction	6
I- LA CONDUITE DU PROJET S'EST CARACTERISEE PAR UN ALOURDISSEMENT DES TACHES DE GESTION ET LA RECHERCHE DU CONSENSUS.....	8
<i>1-1 L'économie générale de la réforme est marquée par le souci d'une démarche progressive dans l'affirmation du rôle du préfet de région</i>	<i>8</i>
<i>1-2 La collégialité caractérise une conduite du projet largement déconcentrée</i>	<i>9</i>
<i>1-3 La transparence a été recherchée via la formalisation des règles du jeu dans un schéma d'organisation financière</i>	<i>10</i>
<i>1-4 Le ressenti sur le démarrage de la réforme est positif mais les interrogations demeurent sur ses effets à terme</i>	<i>10</i>
<i>1-5 L'organisation de la gestion est à la fois marquée par la duplication des tâches mais aussi par un travail en réseau prometteur</i>	<i>11</i>
<i>1-6 L'absence d'outils informatiques adaptés à la réforme explique aussi l'alourdissement des tâches des gestionnaires.....</i>	<i>13</i>
II- LA REGIONALISATION DU BOP DEVRAIT CONTRIBUER A LA REDUCTION DE LA VACANCE DE POSTE EN FIN D'EXERCICE ET A PERMIS L'ACCELERATION LES MUTUALISATIONS	15
<i>2-1 L'élaboration du BOP régional 2007 n'a pas permis d'affirmer le rôle de pilotage du préfet de région.....</i>	<i>15</i>
<i>2-2 L'effet de la régionalisation sur l'optimisation des plafonds d'emploi n'est pas établi à ce stade de l'expérimentation</i>	<i>16</i>
<i>2-3 L'optimisation des emplois relève encore pour l'essentiel de stratégies départementales.....</i>	<i>19</i>
<i>2-4 Le manque de fluidité des recrutements demeure un obstacle à l'optimisation des emplois</i>	<i>20</i>
<i>2-5 La régionalisation du BOP a contribué à impulser les mutualisations</i>	<i>22</i>
III- LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR L'EXPERIMENTATION	26
<i>3-1 Les perspectives de la régionalisation du BOP au niveau régional.....</i>	<i>26</i>
<i>3-2 Les perspectives au niveau national</i>	<i>29</i>
Conclusion.....	32
Liste des recommandations.....	34
Annexes.....	36

INTRODUCTION

L'inspection générale de l'administration a procédé à l'évaluation de l'expérimentation d'un Budget opérationnel de programme (BOP) de niveau régional afin d'établir les premiers éléments de constats et de faire des propositions en vue de son extension en 2008. Deux missions se sont rendues en juillet et septembre dans les deux régions expérimentatrices : Limousin et Pays-de-la-Loire¹.

Cette première évaluation se situe neuf mois seulement après le démarrage de l'expérimentation le 1^{er} janvier 2007. Le manque de recul rend donc l'exercice difficile sinon aléatoire². Les deux missions se sont appuyées sur les témoignages des deux préfets de région et des préfets de départements concernés, des secrétaires généraux de préfectures, des gestionnaires et contrôleurs de gestion, des deux trésoriers payeurs généraux de région et, enfin, des représentants du personnel. Elles ont également rencontré les responsables des services centraux en charge du pilotage de l'expérimentation. Elles ont pris connaissance des documents élaborés par les préfectures mais n'ont pu évidemment disposer que des bilans provisoires de mise en œuvre.

Depuis 2006, le programme « administration territoriale » qui regroupe l'ensemble des moyens des préfectures et des services de la direction de la modernisation et de l'administration territoriale, dispose de budgets opérationnels de niveau départemental, comme quelques services déconcentrés de l'Etat : les trésoreries, les services fiscaux, les directions départementales de l'agriculture et de la forêt et les services vétérinaires.

Cette organisation de la chaîne de responsabilité du programme répond en l'occurrence à la situation constitutionnelle du préfet, représentant de l'Etat dans le département.

Elle n'en comporte pas moins une difficulté de pilotage de la part du responsable du programme du fait du grand nombre de responsables de BOP. L'organisation des entretiens de gestion a cherché à pallier cette difficulté mais les possibilités de l'administration centrale sont limitées à vingt-cinq entretiens de gestion annuels. L'organisation en cent BOP départementaux n'a pas permis jusqu'à présent de mettre en œuvre un véritable dialogue de gestion annuel.

Par ailleurs, une réflexion s'est engagée, d'une part, sur la répartition optimale des tâches entre le niveau régional et le niveau départemental – cet enjeu concernant aussi bien le réseau des préfectures que celui des services déconcentrés – et, d'autre part, sur la recherche d'économies de moyens grâce à des mutualisations. Cette démarche d'analyse a posé la question de l'élargissement du cadre de gestion du programme et a conduit au lancement, en 2007, de l'expérimentation d'un BOP régional en Limousin et Pays-de-la-Loire.

¹ La mission en Limousin du 9 au 12 juillet était conduite par Gérard Bougrier, inspecteur général et comprenait Marianne Bondaz, Hélène de Coustin et Paul-Emanuel Grimonprez, inspecteurs. La mission en Pays-de-la-Loire des 17 et 18 juillet et des 5 et 6 septembre était conduite par Pierre Duffé, inspecteur général et comprenait Marianne Bondaz, Hélène de Coustin, Chrystelle Naudan-Carastro et Paul-Emmanuel Grimonprez, inspecteurs.

² Une note d'étape a été présentée au cabinet du ministre et au responsable du programme en juillet 2007.

Cette expérimentation vise à améliorer et à alléger les processus d'allocations des moyens et les tâches des gestionnaires, notamment via la réduction du nombre de BOP³. Son objectif est d'optimiser les plafonds d'emplois du programme et de développer la mutualisation des fonctions support afin d'opérer des transferts d'effectifs en faveur des missions prioritaires ou en fort développement.

Les deux régions expérimentatrices présentent des caractéristiques différentes. Le Limousin avec trois départements regroupe 712 500 habitants et dispose d'un effectif plafond de 556 ETP en 2007 (effectif réalisé : 543 à fin 2006) et un budget global de 26,8 M€ en 2007. Pays-de-la-Loire, région à cinq départements, d'une population totale de 3 344 000 habitants, dispose d'un effectif plafond de 1 407 ETP (effectif réalisé : 1 388 à fin 2006) et d'un budget global de 68 M€ en 2007. Le plafond d'emploi des deux régions représente 6,5% du total du plafond d'emploi du programme.

Le rapport de synthèse présentera en premier lieu la conduite du projet d'élaboration et de mise en œuvre du BOP régional. Il précisera ensuite les impacts de la régionalisation par rapport aux objectifs affichés. Il tracera enfin les perspectives d'évolution tant du point de vue régional que national.

Chaque région visitée a donné lieu à un rapport particulier (placé en annexe) dont le projet a fait l'objet d'une procédure contradictoire.

³ Cf circulaire budgétaire 2007 (28-07-06) : « Il importe (...) de réduire significativement le nombre de BOP avec un objectif d'un tiers au moins sur une période de deux à trois ans » et circulaire budgétaire 2008 (6-08-07) : « L'objectif de resserrement du nombre de BOP et d'UO conserve toute son actualité »

I- La conduite du projet s'est caractérisée par la recherche du consensus mais un alourdissement des tâches de gestion

1-1 L'économie générale de la réforme est marquée par le souci d'une démarche progressive dans l'affirmation du rôle du préfet de région

La circulaire du 20 décembre 2006 fixe principalement deux objectifs à l'expérimentation du BOP régional en Pays-de-la-Loire et Limousin :

- améliorer l'allocation des emplois de façon à mieux répondre aux besoins des missions des préfetures connaissant les évolutions les plus significatives (accueil des étrangers, développement durable...); à ce titre, la gestion régionale doit permettre d'optimiser l'utilisation des plafonds d'emplois et de réduire la vacance⁴ ;
- développer la mutualisation des compétences et des fonctions logistiques dans un cadre régional.

Le BOP régional notifié au préfet de région est calculé sur la base de la somme des plafonds d'emploi et des dotations des préfetures du ressort, à charge pour lui de les répartir entre les différentes unités opérationnelles (UO) que sont les préfetures de département. Le préfet de région est désormais le seul interlocuteur du contrôleur financier régional auquel il soumet le projet de BOP, et du responsable du programme pour ce qui concerne l'exécution du budget. S'agissant du volet performance du BOP, la situation du préfet de région est moins claire, les préfets de département restant responsables de leurs résultats.

L'économie générale de la régionalisation des BOP des préfetures se distingue de celle qui sera engagée à partir de 2008, dans 11 trésoreries générales métropolitaines⁵. En effet, pour les trésoreries, les crédits de titre 2 seront inscrits dans une UO régionale et donc seuls les crédits de fonctionnement (titre 3) seront subdélégués aux trésoreries de département. En ce qui concerne les préfetures en revanche, les crédits délégués aux UO comprennent à la fois les crédits de rémunération et ceux de fonctionnement. L'UO régionale des préfetures comporte uniquement les crédits de l'enveloppe mutualisée d'investissement régional (EMIR) et les crédits de modernisation ou de formation.

Cette différence entre les deux expérimentations est loin d'être anodine. La régionalisation du BOP Préfecture distingue, d'une part, le rôle du préfet de région dans l'allocation des moyens, y compris des effectifs et, d'autre part, la gestion administrative des ressources humaines (suivi individuel, promotion, carrière...) qui continue de relever de la préfecture de département, celle-ci restant l'échelon administratif compétent. Les trésoreries sont dans une situation différente car leur administration centrale dispose d'un rôle important dans la régulation et la gestion des ressources humaines.

Si dans l'expérimentation 2007 du BOP régional des préfetures, par un souci de pragmatisme et de progressivité, ce choix n'a pas été fait, la logique de la réforme voudrait qu'en 2009 les crédits de titre 2 soient rattachés à l'UO régionale.

⁴ La vacance s'est élevée fin 2006 à 654 ETPT pour un plafond d'emploi du programme de 30 384 ETPT.

⁵ La régionalisation des BOP concernera ensuite en 2008 les directions départementales de l'agriculture et de la forêt et les directions départementales des services vétérinaires.

1-2 La collégialité caractérise une conduite du projet largement déconcentrée

Le pragmatisme et la déconcentration ont présidé au pilotage national du projet. La circulaire du 20 décembre 2006 se contente d'indiquer aux deux préfets de région que l'enjeu principal de l'expérimentation tient à leur capacité de : « conduire un dialogue collégial de qualité, permettant aux préfets de département de participer pleinement au pilotage de cette expérience et aux agents de préfecture, de s'approprier cette réforme en mesurant les gains qu'elle apporte dans l'exercice de leurs missions ». **Le calendrier a de fait réduit au minimum le rôle de pilotage, d'assistance et de soutien de l'administration centrale aux deux préfectures expérimentatrices** : pour une mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2007, les deux préfets de région concernés ont été informés de l'expérimentation en novembre et les secrétaires généraux ont été réunis le 4 décembre. De ce fait, les deux BOP, établis dans la précipitation n'ont pu être visés qu'en février par les Trésoriers-payeurs généraux (TPG), ce qui a retardé les premières opérations d'ordonnancement.

La différence avec l'expérimentation de la régionalisation du BOP des trésoreries est là encore à souligner. La réforme porte certes sur un nombre plus important de régions (11 pour les trésoreries au lieu de 2 pour les préfectures) mais elle s'est surtout accompagnée d'un délai de préparation de l'ordre de six mois. Un guide sur le mode opératoire de l'expérimentation a été diffusé début juillet 2007 détaillant les étapes de mise en œuvre du BOP régional. Un outil de gestion régional est disponible.

L'esprit de collégialité a présidé dans les deux expérimentations en Pays-de-la-Loire comme en Limousin. Il a donné lieu à la mise en place d'un dispositif de pilotage collégial à trois niveaux :

- le collège des préfets qui se réunit avant le CAR pour examiner la mise en œuvre et le suivi du BOP et décider des mutualisations ;
- le collège des secrétaires généraux qui assure le suivi plus technique du BOP, encadre le travail des réseaux des gestionnaires et prépare les réunions du collège des préfets ; en Pays-de-la-Loire, le collège de gestion du BOP et est élargi aux directions des ressources humaines et logistiques ;
- les réseaux des gestionnaires et des contrôleurs de gestion qui mettent en commun leurs pratiques et leurs méthodes en vue de les homogénéiser et de proposer aux préfets un projet de performance du BOP régional.

La collégialité est saluée comme un acquis dans les deux régions : elle repose sur le sentiment que la régionalisation du BOP peut être profitable à tous et qu'elle n'est pas destinée à centraliser les moyens à la préfecture siège de région. Ce résultat doit beaucoup à l'investissement personnel de chacun des préfets de région, et à l'esprit de coopération qui s'est diffusé non seulement au niveau des secrétaires généraux, mais aussi des gestionnaires. A cet égard, on peut regretter les changements de préfets en cours d'année d'expérimentation.

1-3 La transparence a été recherchée via la formalisation des règles du jeu dans un schéma d'organisation financière

Le bilan positif de la conduite de projet tient aussi au souci de visibilité et d'affichage des règles de travail collégial qui a donné lieu, en Limousin, à l'élaboration d'un schéma d'organisation financière (SOF) du BOP et, en Pays-de-la-Loire, à une charte de gestion.

Outre le rappel de l'économie générale de la réforme, le document du Limousin présente les particularités suivantes. Le SOF :

- affirme le principe du dialogue de gestion entre le responsable de BOP et le responsable d'UO ;
- précise que les outils ARCADE et ESTIDOT servent aujourd'hui au calcul des dotations par l'administration centrale mais ne doivent pas interdire des redéploiements au niveau du BOP régional entre les UO, en dotation initiale comme en cours de gestion ;
- affirme que l'affectation des marges de manœuvre dépend du RBOP, à qui il reviendra de gérer les transferts entre les UO ;
- prévoit que le volet performance du BOP régional sera constitué de la consolidation des engagements annuels de chacune des préfectures de département.

La charte de gestion des Pays-de-la-Loire est plus descriptive et moins ambitieuse s'agissant du rôle du préfet de région : elle n'évoque pas le dialogue de gestion entre RBOP et RUO, ne traite pas des redéploiements et précise que les décisions de fongibilité au niveau d'une UO sont prises par le préfet de département, sous réserve qu'elles ne contreviennent pas à l'objectif de saturation des emplois. Cette prudence s'explique par les réticences vis-à-vis de la démarche de régionalisation manifestée par certains préfets de département au démarrage de l'expérimentation.

Pour l'avenir, les schémas d'organisation financière doivent être précis notamment sur le rôle du préfet de région dans le dialogue de gestion et dans l'affectation des moyens entre unités opérationnelles ; ils doivent être actualisés à l'issue de la première année de gestion.

1-4 Le ressenti sur le démarrage de la réforme est positif mais les interrogations demeurent sur ses effets à terme

Si les conditions de la conduite du projet au niveau local sont appréciées, la mission a noté dans les deux régions une inquiétude plus ou moins diffuse sur l'impact de la régionalisation des BOP, tant de la part des préfets de départements que des cadres et des personnels des préfectures.

Ceux-ci considèrent l'expérimentation au travers du prisme de la régionalisation de l'action et de l'organisation de l'Etat, suite au décret du 29 avril 2004 et à la mise en œuvre de la LOLF. Ils estiment notamment que cette dernière réduit le pouvoir des préfets de départements et

rend plus difficile leur visibilité sur les moyens de l'Etat départemental, alors même que les exigences de résultats qui pèsent sur eux sont aussi fortes.

Tel qu'il ressort des entretiens de la mission en Limousin et en Pays-de-la-Loire avec les représentants du personnel, l'état d'esprit des agents est marqué par un attentisme sans opposition de principe car, neuf mois après son démarrage, la réforme n'a pas encore eu d'impact concret, si ce n'est le financement de travaux par le niveau régional via l'EMIR. Le risque exprimé d'une obligation de mobilité à l'intérieur de la région dans le cadre d'une régionalisation de la GRH, est évoqué sans réelle conviction. **Les critiques portent, en revanche, de façon convergente sur le calendrier de l'expérimentation qui a empêché toute information préalable des CTP départementaux et, dans certaines préfectures de départements, sur les défauts d'information concernant le suivi du BOP régional.**

En effet, l'information sur l'expérimentation bien que disponible sur les intranets (SIT) des deux préfectures de région n'a en général pas diffusé. L'information sur le BOP régional est très variable et dépend de la plus ou moins forte adhésion du préfet de département à l'expérimentation.

La régionalisation pose aussi la question sinon d'un CTP régional, du moins de la réunion annuelle ou biannuelle par le préfet de région de l'ensemble des représentants des personnels. La réunion des parités syndicales des CTP par le préfet de région Pays-de-la-Loire a été particulièrement appréciée. Il est envisagé de la renouveler à l'automne à l'occasion du BOP modificatif.

La réunion des parités syndicales au niveau régional menée en Pays-de-la-Loire pour accompagner la mise en œuvre de la réforme constitue une bonne pratique dont la diffusion apparaît souhaitable. Elle pourrait utilement s'accompagner d'une action de formation au profit des représentants du personnel, comme lors de l'expérimentation de la globalisation des crédits.

1-5 L'organisation de la gestion est à la fois marquée par la duplication des tâches mais aussi par un travail en réseau prometteur

Une première question s'est posée aux deux régions expérimentatrices sur le rôle respectif du SGAR et du secrétaire général de la préfecture chef-lieu de région.

En Pays-de-la-Loire, des préfets de département étaient, et pour certains restent, favorables à ce que le BOP régional soit pris en charge par le SGAR, jugé a priori plus neutre dans la prise en compte des intérêts de chaque département. Le réalisme a rapidement conduit dans les deux régions à confier la gestion du BOP régional à celui qui a la responsabilité des services ayant les compétences de gestion (notamment des crédits du titre 2), à savoir le secrétaire général de Loire-Atlantique et de Haute-Vienne. Ce choix ne fait plus vraiment débat aujourd'hui et paraît à la mission justifié⁶ du fait du caractère technique de la coordination que nécessite la réforme. Le SGAR reste compétent pour quelques mutualisations limitées, financées sur l'UO régionale (formation interministérielle, crédits pour la réforme de l'Etat). Les deux secrétaires généraux ont pris une part active dans l'expérimentation et ont eu le

⁶ A noter que la charte de gestion des Pays-de-la-Loire fait mention du rôle du SGAR qui n'est pas effectivement exercé.

souci d'assurer le consensus et la transparence de la gestion, évitant toute contestation de leur rôle.

Le BOP régional a entraîné une charge de travail supplémentaire non négligeable pour les services gestionnaires respectivement de Limoges et Nantes :

- en Pays-de-la-Loire, ces services ont déjà été renforcés de deux cadres A (bureau du budget et contrôle de gestion) et le secrétaire général fait état de tension au bureau des ressources humaines. Selon les témoignages, le BOP régional mobiliserait 20% du temps des chefs de bureau et 50% de celui du directeur des ressources humaines et de la logistique qui assure le pilotage technique du BOP et l'animation du réseau des gestionnaires.
- en Limousin, la liste des tâches nouvelles rejoint celle de Pays-de-la-Loire : animation et organisation des comités de suivi, agrégation des données rendue difficile en l'absence d'outil informatique adapté, montage des mutualisations et gestion de l'UO régionale. Ce surcroît d'activité mobilise à Limoges le contrôleur de gestion qui y consacrerait 80% de son temps.

Du côté des services de gestion départementaux (en charge de chaque UO), on précise que la régionalisation n'a pour le moment allégé que marginalement les tâches. Si la régionalisation a conduit certains TPG de département à assouplir leurs contrôles pour accorder leurs pratiques avec celle du TPG de région, il est aussi fait état de contrainte nouvelles liées à des calendriers plus serrés. En effet, la remontée d'informations au RPROG transite désormais par le niveau régional qui doit agréger les données départementales. On notera, enfin, que la réforme n'a pas conduit à modifier l'organisation des services gestionnaires.

L'alourdissement des effectifs et des tâches de gestion, normal dans une phase d'expérimentation et d'apprentissage, tient aussi pour une large part à l'absence d'outils méthodologiques et informatiques et de formation adaptés. Il serait en revanche anormal que cette situation perdure : la régionalisation doit logiquement conduire à faire des économies parmi les effectifs de gestionnaires d'UO afin de les reporter sur des missions nouvelles et prioritaires.

Le renforcement des services gestionnaires au niveau de la préfecture en charge du BOP régional doit être compensé à terme par un allègement des services gestionnaires des unités opérationnelles.

La mise à plat des métiers et des pratiques des gestionnaires est un préalable à la réflexion sur les économies d'ETP. C'est l'objet du réseau des gestionnaires (titres 2 et titre 3) qui s'est mis en place dans chaque région. Le réseau du Limousin semble le plus actif : il s'est davantage réuni que celui des Pays-de-la-Loire. L'objectif dans un premier temps est d'harmoniser les pratiques dans l'élaboration et le suivi des plans de charge. Ils poursuivront ce travail à l'automne pour l'élaboration du budget 2008.

La mise en place du réseau des contrôleurs de gestion constitue aussi un effet positif de la régionalisation des BOP même si, en Pays-de-la-Loire, elle n'a fait qu'officialiser une pratique antérieure de coopération.

En Limousin, le réseau des contrôleurs de gestion s'est concentré sur les audits internes des fonctions support à partir des indicateurs CONCORDE en vue d'identifier les bonnes pratiques et de proposer les mutualisations les plus profitables.

En Pays-de-la-Loire, l'examen conjoint des indicateurs CONCORDE avait été fait, les contrôleurs de gestion ayant déjà une tradition de travail en réseau. Le mandat donné au réseau a été établi de façon plus laborieuse car certains préfets ont fait part de leur réticence à voir les contrôleurs de gestion examiner les résultats des préfectures de départements, estimant que le volet performance devait rester au niveau départemental. Il est vrai que la circulaire du 20 décembre 2006 précise que « chaque préfet doit rendre compte au ministre de son action et de l'atteinte des objectifs fixés ». Finalement, le mandat porte sur l'analyse des indicateurs CONCORDE et sur des indicateurs de suivi des résultats des actions de mutualisation.

Les deux régions réfléchissent à des indicateurs de résultat de niveau régional notamment sur l'impact des mutualisations.

Il importe dans les circulaires budgétaires et dans les schémas d'organisation financière de clarifier le rôle du niveau régional dans le suivi du volet « performance » du BOP. Une réflexion est à conduire au plan central sur les indicateurs CONCORDE et INDIGO qui méritent d'être suivis au niveau régional. Elle trouvera sa place dans le chantier d'adaptation de l'infocentre territorial qu'implique la régionalisation des BOP.⁷

1-6 L'absence d'outils informatiques adaptés à la réforme explique aussi l'alourdissement des tâches des gestionnaires

Les charges supplémentaires pour les gestionnaires du BOP à Nantes et Limoges, mais également pour ceux des UO, sont pour une large part dues au fait que les outils informatiques (BGP2 et GIBUS) ne sont pas adaptés à la régionalisation du BOP car ils restent configurés pour des BOP départementaux. Ces outils, et notamment BGP2, ne permettent pas aux gestionnaires de procéder aux contrôles et aux analyses dont ils ont besoin. Rappelons par ailleurs que l'ensemble des gestionnaires des préfectures ont dû faire face en janvier 2007 à une nouvelle version de BGP2 ainsi qu'à des tâches supplémentaires⁸ (reclassement des agents administratifs ...) qui, pour ceux des deux régions expérimentatrices, se sont ajoutées à la mise en place du BOP régional. **Il faut à cet égard rendre hommage aux gestionnaires des deux régions pour leur capacité d'adaptation.**

Pour les deux régions expérimentatrices, l'absence d'outil régional (BGP2, GIBUS) a nécessité de rattacher le BOP régional à une préfecture fictive. La mission a constaté que la régionalisation du BOP avait conduit à des tâches supplémentaires de création, de saisies manuelles et de tenue de tableaux EXCEL, toutes consommatrices de temps.

⁷ La généralisation des BOP régionaux implique l'adaptation des systèmes d'information : CONCORDE et INDIGO mais aussi des outils ARCADE et ESTIDOT.

⁸ Il a fallu, lors de la mise en place de BGP2, en début d'année, recréer une base de données, à partir d'outils existants (GPR2) non compatibles, avec l'application BGP2 (toiletage obligatoire des données pour chaque agent). Ces données à récupérer étaient, de plus, incomplètes (personnels SIC, contractuels ...).

Il faut préciser, cependant, qu'une partie des tâches supplémentaires ne sont pas directement liées à l'expérimentation. Certains gestionnaires ont le souci d'actualiser leur plan de charge par un suivi (à l'aide de tableaux EXCEL) des mouvements de personnel alors que le PCI comme les pré-PCR constituent des documents budgétaire et donc prévisionnels et non des documents comptables⁹.

Indépendamment de ces situations, la régionalisation des BOP entraîne des saisies manuelles au niveau de chaque UO et au niveau du BOP car **l'agrégation automatique des données n'est pas encore possible dans BGP2**. Cela oblige pour le titre 2 et le hors titre 2 à faire ressaisir les données par chaque UO dans une maquette d'agrégation.

L'outil GIBUS n'est pas davantage adapté à la régionalisation du BOP, sachant que se pose par ailleurs l'avenir de GIBUS par rapport à CHORUS¹⁰. La reprise des informations GIBUS dans BGP2 s'étant heurté à des difficultés techniques dans l'ensemble des préfectures, il a été décidé, au niveau du BOP régional, d'intégrer dans la maquette d'agrégation les données de chaque UO, via des saisies manuelles dans des tableaux EXCEL, notamment en ce qui concerne l'EMIR. Pour pallier ces difficultés la préfecture de région Limousin a décidé de mettre en place un serveur informatique unique pour l'application Gibus¹¹.

⁹ Les remontées vers la centrale se font 4 fois par an, une fois fin juin, puis fin septembre, puis octobre, puis jusqu'au 15 janvier. C'est à ce moment que les calculs sont exécutés à partir des données brutes qui remontent. En dehors de ces quatre rendez-vous, les gestionnaires n'ont pas de visibilité sur leur gestion, ni sur leur marge avec BGP2, ce qui explique qu'ils continuent à élaborer des tableaux EXCEL de suivi.

¹⁰ Dont la généralisation est prévue en 2009.

¹¹ Chaque UO se connectera à ce serveur avec des droits différents, soit en lecture seule, soit en saisie. L'ensemble devrait fonctionner au 1^{er} janvier 2008, date à laquelle commencera la mutualisation de l'ordonnancement, avec la saisie et l'ordonnancement de plus de 9 000 factures par la préfecture de la Haute-Vienne pour le compte des 3 préfectures de la région.

II- La régionalisation du BOP devrait contribuer à la réduction de la vacance de poste en fin d'exercice et a permis l'accélération les mutualisations

L'évaluation des premiers résultats de la régionalisation des BOP dans les deux régions expérimentatrices est à établir à la lumière des objectifs affichés par la circulaire 20 décembre 2006 : l'optimisation des plafonds d'emplois et le développement des mutualisations. Il s'agit de constats provisoires étant donné le faible recul vis-à-vis d'une réforme qui a moins d'un an et alors même que les résultats du premier exercice budgétaire ne sont pas disponibles.

Il faut au préalable rappeler les conditions d'élaboration du BOP 2007 afin d'identifier la stratégie budgétaire. Seront ensuite présentés et commentés les résultats encore provisoires des soldes prévisibles des emplois au 31 décembre 2007. Le premier bilan des mutualisations engagées dans les deux régions sera enfin dressé.

2-1 L'élaboration du BOP régional 2007 n'a pas permis d'affirmer le rôle de pilotage du préfet de région

Le calendrier de lancement de la réforme a rendu impossible une réflexion sur une stratégie budgétaire du BOP régional. Lorsque la réforme a été présentée aux secrétaires généraux début décembre 2006, les dotations budgétaires 2007 des départements étaient, sinon notifiées, du moins déjà établies. Dès lors, les objectifs assignés au BOP ont simplement repris ceux de la circulaire du 20 décembre (optimisation du tableau des emplois) avec un accent particulier mis sur les mutualisations.

Le dialogue de gestion entre le préfet de région et ses collègues du département n'a pu concrètement s'organiser, de même que celui entre le responsable du programme et les préfets de région Pays-de-la-Loire et Limousin.

Le BOP régional a été élaboré par la préfecture de Loire Atlantique et de la Haute-Vienne en consolidant des enveloppes départementales. **Cette méthode ascendante résulte des contraintes de calendrier mais tient aussi au fait que les services gestionnaires du BOP régional n'ont pas les informations nécessaires pour établir directement un projet de BOP régional.** En effet, seuls les gestionnaires RH des UO connaissent les déterminants des masses salariales qui constituent près de 90% du budget. Cette méthode ascendante d'agrégation budgétaire est appelée à durer tant qu'un système d'information des ressources humaines exhaustif et fiable ne sera pas disponible et accessible à l'ensemble des gestionnaires de la région¹².

Cette méthode pragmatique s'impose aussi du fait des différences de méthodes et de pratiques des gestionnaires mises en évidence lors des réunions du réseau des gestionnaires. Concernant le titre 2, certains départements s'appuient sur des prévisions globales, tandis que d'autres font une analyse précise agent par agent. La prise en compte budgétaire des réductions d'ancienneté varie également, de même que celle des vacataires ou des primes. Certains départements gardent une marge de manœuvre en début d'exercice et d'autres pas. S'agissant

¹² On songe à cet égard au projet AGORA dont la mise à disposition est régulièrement annoncée.

du hors titre 2, les notions de dépenses obligatoires et de dépenses incompressibles varient. **L'homogénéité des pratiques et des méthodes des gestionnaires constituent donc un préalable à la définition d'une stratégie budgétaire régionale homogène.**

Les dotations des UO étant déjà fléchées, une péréquation entre les préfetures dès 2007 et, plus généralement, l'affirmation du rôle du préfet de région dans l'allocation des moyens, étaient impossibles compte tenu des délais restants pour établir le budget et de la faible connaissance mutuelle des spécificités départementales.

La question a néanmoins été posée dès janvier 2007 en Pays-de-la-Loire par le préfet de Maine-et-Loire qui a plaidé en collègue des préfets pour un transfert de crédits de titre 2 en expliquant que sa dotation (sous l'effet d'un coût indiciaire moyen du personnel élevé du fait du nombre d'attachés principaux et de la pyramide des âges) ne lui permettait pas de saturer le plafond d'emploi. Celui-ci souhaitait bénéficier d'un transfert de crédits correspondant à deux postes budgétaires, somme qui aurait été prélevée sur la masse salariale des préfetures jugées les mieux dotées. La question n'a finalement pas été tranchée au budget primitif et doit être revue à l'automne 2007.

Cet exemple montre qu'indépendamment des questions de calendrier et de méthodes, dans cette phase d'expérimentation, les régions ont aussi joué la prudence en matière de péréquation, y compris en Limousin, alors que cette la possibilité était explicitement prévue dans son schéma d'organisation financière dès le budget primitif.

Pour le budget 2008, les deux régions annoncent une péréquation limitée.

Dans les deux régions, la réflexion sur l'adéquation des moyens en fonction des missions prioritaires des préfetures, ou des résultats de performance n'a pas encore été engagée en 2007 mais le sera en 2008.

2-2 L'effet de la régionalisation sur l'optimisation des plafonds d'emploi n'est pas établi à ce stade de l'expérimentation

L'optimisation des plafonds des emplois a constitué, avec les mutualisations, l'objectif majeur des deux régions expérimentatrices.

Les Pays-de-la-Loire se sont interrogés sur le type de saturation à privilégier : une saturation en fin d'exercice ou une saturation moyenne mensuelle, sachant que les deux notions ne s'excluent pas, mais que la première est plus facile à atteindre que la seconde. De façon pragmatique, les deux régions ont retenu pour cette première année d'expérimentation, un objectif de saturation des emplois en fin d'année, ce qui ne les empêche pas d'assurer un suivi mensuel des vacances d'emploi.

► Evaluation de la vacance d'emploi au 31 décembre 2007

Dès le Plan de charge initial (PCI), l'objectif de saturation au 31 décembre est clairement affiché par les deux régions et renforcé ensuite dans les Plans de charge rectificatifs (PCR), comme le montre le tableau ci-dessous. Selon les prévisions établies par ces documents programmatiques, les Pays-de-la-Loire passeraient d'une vacance constatée de

11,6 ETPT en janvier 2007 à une vacance de 0,9 fin 2007, et le Limousin d'une vacance de 8,37 à un sureffectif de 6,92.

EVALUATION DE LA VACANCE PAR RAPPORT AU PLAFOND D'EMPLOI AU 31 DECEMBRE 2007
AU VU DES PLANS DE CHARGE INITIAUX ET RECTIFICATIFS

	Plafond d'emploi 2007, en ETPT	Vacance au 1 ^{er} janvier 2007 - anticipée par le PCI, en ETPT	Vacance au 1 ^{er} juillet 2007 enregistrée par le PCR, en ETPT	Vacance prévue par le PCI pour le 31/12/07, en ETPT	Vacance prévue par le pré-PCR pour le 31/12/07, en ETPT	Vacance anticipée par le PCR au 31/12/07, en ETPT
LIMOUSIN	556	8,37	8,38	-1,24	-5,78	-6,92*
Corrèze	177	-1,57	2,49	-0,27	-1,78	-2,11
Creuse	133	2,44	2,34	-0,56	-1,66	-1,66
Haute-Vienne	246	7,50	3,55	-0,41	-2,34	-3,15
PAYS DE LOIRE	1 407	11,60	27,40	1,20	4,03	0,90
Loire-Atlantique	474	-1,40	8,60	0,20	1,00	1,00
Maine-et-Loire	289	5,27	7,64	0,57	2,00	0,84
Mayenne	182	0,70	4,80	0,30	1,00	0,70
Sarthe	232	0,70	-0,12	0,00	0,00	-1,82
Vendée	230	6,33	6,48	0,13	0,03	0,18
Limousin + Pays-de-la-Loire	1 963	19,97	35,78	-0,04	-1,75	-6,02*
Toutes préfectures	30 174					# 450

Source : les Plans de charges initiaux (PCI), pré-rectificatifs (pré-PCR) et rectificatifs (PCR) des préfectures concernées.

* A noter : une vacance négative correspond à un sureffectif.

Cependant, les difficultés d'optimisation se révèlent si l'on compare les prévisions avec l'évolution des effectifs réels entre janvier et juillet 2007. Si le Limousin garde un solde constant sur la période, les Pays-de-la-Loire voient leur vacance d'emploi s'accroître significativement de 11,6 à 27,4 ETPT.

► Evaluation du taux de vacance moyen

Au premier semestre, **l'impact de la régionalisation sur l'optimisation des plafonds d'emploi apparaît encore plus problématique si l'on considère la vacance constatée en moyenne au cours des huit premiers mois d'expérimentation** (cf. tableau ci-après). Le Limousin enregistre un écart moyen de ses effectifs par rapport au plafond d'emploi de 14,58 ETPT, soit un taux de vacance moyen de 2,7%, semblable à celui constaté en 2006. Les Pays-de-Loire ont, quant à eux, vu leur performance en termes d'optimisation du plafond d'emploi se dégrader : le taux de vacance d'emploi est passé de 1,5% en moyenne annuelle 2006 à 1,7% sur la période allant du 1^{er} janvier au 31 août 2007. Cette situation a priori surprenante

peut s'expliquer par le fait que les décisions de recrutement pour 2007 ont été prises à l'automne 2006, c'est-à-dire avant le lancement de l'expérimentation

Compte tenu des vacances accumulées au premier semestre, le taux de vacance moyen annuel prévisible pour l'année 2007 devrait être sensiblement inférieur à l'objectif fixé dans le budget initial : s'il devrait s'en rapprocher en Limousin (avec un taux de 2% contre une cible initiale de 1,6%), il pourrait, en Pays-de-la-Loire, être supérieur à celui enregistré en 2006 (avec un taux prévisionnel 2006 de 1,6% contre 1,5% réalisé en 2006, à rebours de l'objectif de 0,6% fixé dans le budget initial). La situation des Pays-de-la-Loire pourrait suggérer qu'il existe, du fait du poids et de la taille de la région – composée de cinq départements –, une difficulté particulière à mettre en œuvre une stratégie commune d'optimisation du plafond d'emploi. En réalité, il apparaît que la performance relativement meilleure de la région Limousin s'explique par la seule réduction des vacances d'emploi enregistrée dans le département de la Haute-Vienne (qui compte tenu de son poids relatif emporte un progrès pour l'ensemble de la région). Elle n'est donc pas liée à une éventuelle facilité de coordination au sein d'une région de petite taille.

EVOLUTION DES TAUX DE VACANCES MOYENS

	Plafond d'emploi 2006	Taux de vacance moyenne annuelle par rapport au plafond d'emploi 2006	Plafond d'emploi 2007	Prévision par le BOP initial du taux de vacance moyen annuel 2007	Taux moyen de vacance par rapport au plafond d'emploi enregistré sur les 8 premiers mois de 2007	Taux de vacance moyenne annuelle par rapport au plafond d'emploi prévisible en 2007 (sachant que le 8 premiers mois de 2007 sont connus)	Prévision du taux de réduction du taux de vacances d'emploi en 2007 (les 8 premiers mois étant connus) par rapport à la vacance moyenne 2006
LIMOUSIN	561	2,63%	556	1,60%	2,62%	2,02%	23,93%
Corrèze	178	2,07%	177	2,74%	3,59%	2,86%	-37,36%
Creuse	134	2,27%	133	0,73%	2,24%	1,84%	19,70%
Haute-Vienne	249	3,23%	246	1,24%	2,13%	1,52%	53,58%
PAYS DE LOIRE	1409	1,52%	1407	0,66%	1,68%	1,65%	-8,79%
Loire-Atlantique	477	2,30%	474	0,65%	0,98%	1,49%	35,87%
Maine-et-Loire	289	1,51%	289	0,38%	2,19%	1,20%	20,90%
Mayenne	182	2,61%	182	0,92%	4,20%	4,87%	-86,61%
Sarthe	230	-0,91%	232	0,00%	-0,54%	0,17%	118,48%
Vendée	231	1,46%	230	1,49%	2,72%	1,53%	-4,30%
Limousin + Pays-de-la-Loire	1970	1,84%	1963	0,93%	1,95%	1,76%	4,57%
Toutes préfectures	30 335	2,15%	30 174		1,57%	1,17%	30,98%¹³

Source : BGP2, instrument de suivi et de prévision des dépenses de personnel des préfectures.

Au total, si les prévisions régionales et nationales sont justes, le rythme de réduction de la vacance moyenne d'emploi pourrait s'avérer moins rapide dans les préfectures expérimentatrices que dans le reste de la France. Aussi, **l'impact de la réforme du BOP en**

¹³ Chiffre correspondant à une vacance moyenne annuelle de 450 ETPT au niveau national, hypothèse considérée comme l'hypothèse la plus vraisemblable par la direction de la modernisation et de l'administration territoriale.

matière de réduction de la vacance n'apparaît-il pas, en l'état actuel, clairement établi. De fait, il semble que la plus grande visibilité sur les crédits disponibles en 2007 (98% de la dotation finale ayant été versée en janvier) ou la formulation claire de l'objectif d'optimisation du plafond d'emploi par le ministère constituent des facteurs explicatifs de la gestion plus fine des effectifs en 2007, vraisemblablement plus déterminants que la régionalisation du BOP.

Sans doute, faut-il considérer que la dynamisation de la GRH qui peut être attendue de la réforme ne tient pas aux effets mécaniques de la régionalisation, mais à des effets de diffusion des savoir et savoir-faire, lesquels nécessitent du temps pour être transmis et acquis. Il apparaît, en effet, qu'à droit constant en matière de possibilités et de fluidité de recrutement pour combler les vacances de postes, l'impact immédiat de la régionalisation sur la réduction des vacances tient essentiellement à un effet psychologique de la réforme : la régionalisation permet de rassurer les gestionnaires sur les marges de précautions disponibles et favorise donc la prise de risque. A terme, les effets d'apprentissage liés au travail en réseau semblent être un facteur important. L'expérimentation donne d'ores et déjà des signes que les gestionnaires départementaux bénéficient des échanges et des conseils plus individualisés, sinon quelques fois plus directifs, notamment avec leurs collègues de Nantes et Limoges.

2-3 L'optimisation des emplois relève encore pour l'essentiel de stratégies départementales

Les données des tableaux ci-dessus montrent qu'en deçà des tendances régionales, de fortes disparités subsistent entre départements en matière de saturation du plafond d'emploi. De fait, il apparaît que **la stratégie de réduction de la vacance reste essentiellement une stratégie départementale et reflète la diversité des situations des différentes préfectures :**

- toutes les préfectures du Limousin connaissent (en 2006) des plafonds d'emploi supérieurs à leurs effectifs ARCADE, avec même un écart pour la Corrèze de +5% alors que les Pays-de-la-Loire sont dans une situation inverse avec, pour Maine-et-Loire un écart de -4,6% par rapport à ARCADE ;
- chaque préfecture a aussi une situation particulière par rapport au coût moyen du personnel, liée notamment à sa structure de corps et de grade, à la moyenne d'âge de son effectif et au nombre de congés longue durée ;
- chaque préfecture connaît également une situation spécifique s'agissant de son attractivité qui va jouer sur son mode de recrutement (mutation ou concours) et donc sur l'âge moyen des recrutés et donc leur coût ;
- chaque préfecture a un taux de sortie et d'entrée variable et donc une vacance frictionnelle différente.

A ces éléments de contexte, s'ajoute l'effet des stratégies différentes liées à la plus ou moins grande habileté des gestionnaires ou à la « directivité » des secrétaires généraux. En Pays-de-la-Loire par exemple, la préfecture de la Sarthe a une stratégie constante et continue de saturation du plafond d'emploi, notamment par le recours à des vacataires, qui la conduisait dès 2006 à finir l'année avec un sureffectif de 0,9 ETPT.

La saturation est également à examiner par rapport à la politique de marge de gestion. Là encore, **la régionalisation révèle les différences départementales.** En Sarthe, la marge sur titre 2 s'élevait en 2006 à 1,37% (soit le résultat le plus élevé de la région Pays-de-la-Loire)

alors que le plafond d'emploi était dépassé. Outre une pyramide des âges favorable, cela reflète une GRH qui mobilise les marges tout au long de l'année et qui optimise le plafond d'emploi apprécié chaque mois et non seulement en fin d'exercice. A l'inverse, la Mayenne a connu fin 2006, une vacance record (2,6% du plafond) et une marge sur titre 2 parmi les plus faibles ce qui révèle une GRH prudente. En Limousin, la Corrèze allie des taux de vacance et de marge élevés, ainsi qu'une utilisation de la marge consacrée à 60% à la distribution de primes.

En mettant en évidence les différences à la fois des moyens et des stratégies départementales, il importe que la régionalisation conduise à des pratiques de gestion des ressources humaines plus cohérentes et plus dynamiques. C'est tout l'enjeu de la stratégie budgétaire régionale. **Pour progresser dans la cohérence régionale, il est nécessaire de préciser le rôle de pilotage budgétaire du préfet de région et la capacité du collège des préfets à fixer des objectifs prenant en compte les missions, les priorités et les résultats de l'ensemble des UO.** C'est la perspective logique de la suite de l'expérimentation (voir Chapitre III).

L'harmonisation passe aussi par un rapprochement des gestions de ressources humaines et plus spécialement des recrutements, condition d'une réduction de la vacance d'emploi.

2-4 Le manque de fluidité des recrutements demeure un obstacle à l'optimisation des emplois

L'expérimentation de la régionalisation des BOP a mis en évidence la limite que constitue l'organisation actuelle des recrutements pour l'optimisation de l'allocation des ressources humaines et la saturation des plafonds d'emploi.

Dans les deux régions expérimentatrices, les politiques de recrutement restent aujourd'hui de niveau départemental. La circulaire du 20 décembre 2006 précise bien que le plan de charge régional doit continuer à faire apparaître pour chacun des départements les besoins de recrutement et les demandes de solde pour les CAP de mutation/détachement.

Les principales difficultés rencontrées par les préfetures portent sur les délais entre la décision de recruter et l'arrivée effective de l'agent. Il est difficile de concrétiser dans l'année un recrutement qui n'a pas été prévu dans le plan de charge initial. Si au vu du pré PCR ou du PCR de l'année N, sont décidés des recrutements supplémentaires, l'arrivée effective des agents a de fortes chances de n'intervenir qu'en début de l'année N+1.

Concernant les catégories A, les départements de la région Pays-de-la-Loire attendaient en 2007, sept sorties IRA, il ne leur a été attribué que trois lauréats, sans qu'un dialogue n'ait apparemment pu s'établir avec l'administration centrale. Pour pallier cet écart, les départements ont dû faire appel à des mutations ou à des détachements nécessitant l'avis de la CAP nationale du second semestre 2007, soit un retard d'au moins six mois et l'arrivée des agents en début 2008.

Le calendrier des CAP nationales constitue une première cause de délai dans le recrutement et la fusion des corps a rendu leur organisation particulièrement lourde. La mission n'entrevoit

pas de propositions en la matière. La perspective de CAP régionales excède le cadre de la présente mission¹⁴.

Concernant les catégories B et C, les difficultés proviennent aussi des délais d'organisation des concours, de la centralisation des autorisations de recrutement et du système actuel des listes complémentaires :

- Les délais d'organisation des concours apparaissent aux gestionnaires comme une contrainte importante. En effet, au délai nécessaire à l'ouverture de postes au niveau central, s'ajoutent ceux liés à l'organisation des épreuves au niveau déconcentré, ainsi que ceux tenant à la procédure de nomination. Dans ces conditions, les ouvertures de postes décidées au premier semestre donnent généralement lieu à des recrutements effectifs au second. La résorption effective des vacances d'emploi pourvues par ce biais est ainsi relativement longue, ce qui génère un volet incompressible de vacance frictionnelle.
- Plus généralement, la nécessité de solliciter l'administration centrale pour obtenir l'ouverture de procédures de recrutement apparaît comme une seconde difficulté. En effet, le rythme semestriel d'élaboration des plans de charge et le temps nécessaire à l'obtention du visa préalable du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) ont pour effet de rallonger les délais de vacance d'emploi. Cela est particulièrement ressenti pour les procédures de recrutements de contractuels, agents handicapés ou Pacte.
- Enfin, une troisième difficulté est liée aux modalités actuelles d'organisation régionale des concours externes de secrétaires administratifs. En effet, la fixation géographique des postes au niveau départemental par arrêté ministériel constitue un frein à la mutualisation régionale des recrutements. Les préfetures qui n'ont pas demandé l'ouverture de postes au profit de leur département ne peuvent ensuite solliciter de tirage ni sur la liste principale, ni sur la liste complémentaire de ce concours.

Afin de progresser dans la fluidité des recrutements, la mission propose en 2008 la régionalisation du concours externe de cadres B.

Par ailleurs, les pratiques « proactives » de gestion des procédures de recrutement de certains départements n'ont pas encore été diffusées aux autres départements. Ainsi, la Sarthe envisage de recruter en fin d'année 2007, deux adjoints administratifs de première classe par tirage sur la liste complémentaire du concours externe. Il en résulterait un sureffectif temporaire (mais financé par la masse salariale disponible) qui devrait être résorbé lors de l'exécution du budget 2008, avec le départ prévisible de plusieurs agents. De part l'avantage qu'elle procure – une réduction de la vacance moyenne –, une telle pratique pourrait utilement inspirer d'autres préfetures de la région et se diffuser progressivement. De même, il conviendrait d'encourager davantage les préfetures à anticiper sur les départs prévisibles en ouvrant plus régulièrement des postes aux concours déconcentrés.

Enfin, une plus forte déconcentration régionale en matière de GRH apparaît souhaitable. Affirmée par la circulaire du 20 décembre, cette orientation, associée à la régionalisation des BOP, n'a pas fait l'objet pour le moment de mesure nouvelle. A cet égard, il serait utile **d'examiner la possibilité de déconcentrer le visa préalable du CBCM en**

¹⁴ Cette hypothèse relève davantage des réflexions de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

matière de recrutement au profit du TPG de région, celui-ci étant à même de vérifier si le BOP régional reste dans les limites du plafond d'emploi.

Sans améliorer les conditions actuelles de recrutement, les perspectives de « bassin d'emploi régional » « qui ouvre des perspectives particulièrement intéressantes dans la gestion prévisionnelle des emplois et des carrières »¹⁵ sont donc encore lointaines.

2-5 La régionalisation du BOP a contribué à impulser les mutualisations

Au premier semestre 2007, le chantier des mutualisations a davantage mobilisé les deux régions expérimentatrices que l'élaboration du budget primitif régional pour les raisons exposées ci-dessus.

L'enveloppe mutualisée d'investissement régionale a constitué le premier chantier de la mutualisation, suivi ensuite par des mutualisations aux objectifs divers, les deux régions ayant en la matière suivi des directions différentes.

2-51 L'enveloppe mutualisée d'investissement régionale est appréciée mais il est prématuré d'en évaluer l'impact

L'UO régionale s'élève en 2007 respectivement à 905 000 euros en Pays-de-la-Loire et à 247 000 euros en Limousin, dont 90 % sont composés de crédits immobiliers (EMIR) et les 10% restant d'une enveloppe « modernisation » et d'une enveloppe « formation ».

L'UOR est financée par une contribution nationale en provenance du PNE et, le cas échéant du FIAH¹⁶, à laquelle s'ajoutent les contributions de chaque département pour un montant équivalent en Limousin (147 000 € soit 50% de l'UOR) et un peu plus faible en Pays-de-la-Loire (400 000 € soit 44% de l'UOR). Ce cofinancement était recommandé par la circulaire du 20 décembre 2006. Les critères de calcul de chaque contribution départementale ont pris en compte le poids de chaque UO dans le BOP et le nombre de m² de chaque préfecture dans le total des surfaces. Dans les deux régions, la contribution départementale apparaît homogène : environ 4,5% du budget de fonctionnement de la préfecture. Les décisions concernant ces contributions n'ont pas soulevé de difficultés.

Le collège des préfets a fixé les critères de répartition des crédits de l'EMIR : quatre critères non cumulatifs pour le Limousin dont un seuil minimal d'opération de 30 000 €, des modalités de programmation souples et pragmatiques en Pays-de-la-Loire, l'idée étant de privilégier les travaux qui ne pouvaient être financés sur le budget départemental mais surtout les projets prêts à démarrer. Cette région a lancé parallèlement un audit immobilier qui doit permettre de retenir des opérations importantes et jugées prioritaires. Le Limousin n'a pas engagé d'audit immobilier régional ; il a décidé de créer un pôle immobilier régional qui devrait conduire à renforcer la mutualisation en la matière.

¹⁵ Circulaire du 20 décembre 2006.

¹⁶ Fonds interministériel pour l'accessibilité des personnes handicapées.

Les deux préfets de région ont eu le souci de ne pas privilégier le département chef-lieu de région : la Loire Atlantique ne bénéficie que de 3% de l'EMIR contre 32% pour la Mayenne. En Limousin, 80% de l'EMIR sont répartis entre la Corrèze et la Creuse.

Il apparaît que les critères retenus en 2007 par les deux régions sont restés relativement éloignés de la problématique proposée par la circulaire du 20 décembre 2006 qui visait la prise en compte des projets de services, l'évolution de la carte des arrondissements, les problématiques territoriales ou en encore les projets de réorganisation de l'administration territoriale.

La programmation des opérations a été faite de façon souple par rapport aux critères affichés avec un souci d'engager rapidement les opérations. En Pays-de-la-Loire, la moyenne des opérations retenue est inférieure à 100 000 €, l'opération la plus lourde concernant les façades de la sous-préfecture de Mayenne (350 000 €). De façon générale, dans cette région, les sous-préfectures ont été les principales bénéficiaires de l'EMIR. En Limousin, le montant moyen des opérations s'élève à 50 700 €, l'opération la plus lourde s'élève à 140 000 € et concerne la préfecture de la Creuse. Les sous-préfectures ne sont pas concernées en 2007. Le critère du seuil minimal de 30 000 € par opération a connu des exceptions (3 opérations sur 10).

L'impact de l'EMIR et plus particulièrement de la contribution du PNE, sur le montant des travaux immobiliers engagés est difficile à établir de façon précise car on ne dispose pour 2007 que de prévisions de dépenses et l'expérience montre que des travaux sont souvent financés au second semestre grâce à la marge de gestion (via la fongibilité asymétrique). Cependant, la réduction prévisible des marges en 2007 pourrait changer la donne.

Les tableaux repris en annexe montrent qu'en Limousin les crédits consacrés à l'immobilier pourraient être en 2007 de 51 962 euros supérieurs à leur montant 2006 soit un accroissement inférieur à la participation du PNE à l'EMIR (147 000 euros). En Pays-de-la-Loire, la situation serait similaire : 316 152 euros de plus prévus, pour une contribution du PNE de 425 000 euros. Le bilan définitif de l'impact de l'EMIR ne pourra cependant être établi qu'au vu du bilan de gestion 2007. Pour vérifier que la participation du PNE à l'EMIR ne constitue pas un simple effet d'aubaine, il importera d'examiner les données sur deux ou trois années.

De façon générale, la mutualisation des crédits immobiliers grâce au BOP régional abondé par le PNE a été appréciée tant par les préfets des deux régions expérimentatrices que par le personnel.

La mission propose que le BOP régional s'accompagne systématiquement d'un audit immobilier.

2-52 Les autres mutualisations devraient être mises en œuvre en 2008

Concernant les autres champs d'expérimentation, la circulaire du 20 décembre laissait aux deux régions expérimentatrices une large marge d'autonomie même si elle se référait aux circulaires du Premier ministre de 2004 et 2006 visant la mutualisation des fonctions logistiques.

La circulaire avait recommandé d'inscrire dans l'UO régionale des crédits destinée à la formation et à la modernisation, ce qu'ont fait les deux régions expérimentatrices. Les crédits

en question sont modestes en Pays-de-la-Loire et Limousin : respectivement 40 000 et 20 000 euros pour la modernisation et 40 000 et 27 000 euros pour la formation. L'impact de ces crédits est resté limité. Les Pays-de-la-Loire ont jusque là eu du mal à les utiliser. Leur gestion par le SGAR n'a pas facilité leur mobilisation.

► **En matière de mutualisation, les deux régions ont suivi des démarches différentes.**

Le **Limousin** s'est placé d'emblée dans la recherche d'économies et de redéploiement d'ETP par une meilleure « productivité de la dépense ». Il a lancé une analyse détaillée sur les axes possibles de mutualisation : standard, fonction informatique, formation, appui juridique, action sociale, ordonnancement, paye, gestion des dossiers de retraite. Le réseau des gestionnaires et des contrôleurs de gestion a été mobilisé pour conduire ces audits débouchant sur un bilan coûts/avantages. Les CTP de chaque département ont été consultés entre mai et juin. La mise en œuvre des mutualisations s'inscrit dans un calendrier pluriannuel. La région a eu le souci de les répartir entre les trois départements :

- le pôle de formation, avec un délégué régional à la formation, sera assuré par la Creuse ;
- la gestion des retraites, par la Corrèze ;
- les fonctions « paye et ordonnancement » et action sociale, par la Haute-Vienne.

A ces cinq chantiers s'ajoutent : le projet de pôle juridique contentieux des étrangers, la médecine de prévention par externalisation commune aux trois départements. On a vu plus haut que la région avait aussi le projet de créer un pôle régional immobilier.

Concrètement, la mise en œuvre des projets est prévue en 2008, sauf en ce qui concerne la plate forme de formation prévue au second semestre 2007.

La démarche retenue par **Pays-de-la-Loire** est moins ambitieuse : elle ne porte pas pour le moment sur les fonctions support. Elle a été pilotée par le collège des préfets et des secrétaires généraux sans étude préalable du réseau des gestionnaires et des contrôleurs de gestion. Trois champs de mutualisation ont été retenus :

- la formation professionnelle, avec la plate forme régionale de formation, sous l'autorité d'un délégué régional interministériel de la formation (DRIF) à Nantes ;
- la défense commune en matière d'étrangers devant les juridictions de Nantes ;
- le regroupement à la préfecture de Loire-Atlantique de la gestion administrative des assistants du service social et de leurs moyens de fonctionnement.

Les trois projets retenus seront mis en œuvre au second semestre 2007. Le DRIF est déjà en poste. Le recrutement est en cours concernant le cadre chargé de la défense commune.

Les réflexions se poursuivent dans cette région sur les projets suivants : création d'un pôle régional du contrôle de légalité, mutualisation de la fonction d'achat public, mise en place d'un contrôleur de travaux communs aux préfectures de la région, mise en commun des standards, gestion commune du parc automobile.

En Pays-de-la-Loire, la participation des UO à la mutualisation a été arrêtée pour le poste de défenseur en matière de contentieux d'étrangers et cela a conduit à modifier le tableau des

emplois de chaque département¹⁷. Il reste à établir la participation pour le poste de DRIF pour 2008.

► L'enjeu des économies d'emploi dues aux mutualisations

En Limousin, les participations des UO aux mutualisations ne sont pas encore arrêtées. Elles le seront en 2008 lorsque les chantiers de mutualisation seront effectivement mis en œuvre. L'affaire est plus compliquée qu'en Pays-de-la-Loire dans la mesure où les mutualisations visent des économies d'ETP et sont réparties entre les préfetures. Il convient donc d'établir pour chaque mutualisation les gains et les contributions de chaque UO. Globalement, il ressort du premier bilan que le gain net des mutualisations des fonctions support serait de l'ordre de 2,5 ETP pour un nombre d'ETP concernés de 12,20 (paye et ordonnancement), ce qui n'est pas négligeable.

En conclusion, la régionalisation a donné une incontestable impulsion aux projets de mutualisation dans un cadre régional et sur une base pour l'essentiel ministérielle (mise à part la formation qui était déjà pour une part interministérielle). La démarche du Limousin est intéressante dans la mesure où elle porte aussi sur des fonctions logistiques et où l'objectif affiché est d'économiser des ETP.

Il semble cependant que parmi les fonctions support, la GRH pourrait être aussi une source possible de gains d'ETP dès lors que les outils de gestion sont disponibles.

Les comparaisons des effectifs de gestionnaires de GRH rapportés aux effectifs en poste montrent des potentialités notables de gains d'efficience. Si les effectifs de gestion administrative de la Corrèze et de la Creuse avaient le taux d'efficience (effectif plafond/effectifs gestionnaire) de la préfecture de la Haute Vienne, on pourrait gagner 3 ETPT. En Pays-de-la-Loire, les écarts d'efficience sont cependant plus faibles.

Concernant les fonctions support, la mutualisation doit conduire à s'interroger sur les écarts d'efficience en matière de gestion et sur la recherche d'économies de personnel afin d'opérer des allocations en faveur des missions prioritaires ou en forte croissance.

La mission observe, enfin, que les mutualisations envisagées dans le cadre de la régionalisation du BOP s'inscrivent dans une démarche ministérielle de rationalisation. Il conviendrait, afin d'éviter tout conflit avec la recherche d'économies de moyen au niveau interministériel local de définir les champs de mutualisation devant relever de chacune de ces deux démarches.

¹⁷ Loire-Atlantique : +0,9 ETP, Maine-et-Loire : -0,3, Mayenne : -0,15, Sarthe : -0,3, Vendée : -0,15.

III- Les perspectives ouvertes par l'expérimentation

3-1 Les perspectives de la régionalisation du BOP au niveau régional

3-11 Les principaux enjeux du pilotage régional du BOP

L'évaluation a permis d'identifier cinq pistes de progrès.

► Optimiser le temps nécessaire à la préparation de la réforme (pour les régions nouvellement concernées par la régionalisation)

Les témoignages recueillis montrent que le délai normal de préparation pour la mise en œuvre ne peut être inférieur à trois mois. Ces délais supposent que les outils méthodologiques et les outils de gestion soient disponibles dans leur version définitive (voir infra). Pour les régions qui vont entrer dans la réforme, ces délais doivent être utilisés notamment pour élaborer la charte de gestion, organiser et réunir les réseaux de gestionnaires. Il faut rappeler que la réforme est consommatrice de temps et spécialement de temps de réunion permettant de confronter les méthodes de travail des gestionnaires.

► Afficher une stratégie budgétaire régionale

Le BOP régional doit se doter d'objectifs qui ne peuvent pas être la simple addition des plans départementaux. La réflexion préalable au débat budgétaire en collège des préfets doit s'appuyer sur l'identification des missions à enjeux et donc sur les moyens humains à y consacrer prioritairement.

En termes de méthode, il est important de faire vivre le dialogue de gestion entre le préfet de région et chaque préfet de département sachant que la position du préfet de région sera d'autant plus forte que s'établira aussi un véritable dialogue de gestion entre le responsable du programme et le préfet de région. **L'articulation des calendriers des dialogues de gestion est à cet égard à assurer.**

Ces dialogues de gestion doivent être nourris par le volet performance de la région qui a constitué le point faible de l'expérimentation en 2007. Comme déjà indiqué, cela résulte, certes des délais de mise en œuvre, mais aussi de la réticence de certains préfets de département d'avoir à discuter des résultats de leur préfecture au niveau régional, ce qui ouvre inévitablement la porte à l'examen de l'adéquation résultats/moyens.

Ces réticences ne sont pas fondées dès lors que le collège des préfets reste l'organe de décision, qu'il travaille sur une base consensuelle et que les ajustements possibles entre départements ne peuvent être que limités. Chaque préfet de département a, au contraire, tout avantage, notamment sur la base des travaux des contrôleurs de gestion à s'appuyer sur les bonnes pratiques pour améliorer la performance. Il est vrai, cependant que les différences de strate peuvent rendre plus difficile les comparaisons et donc la fixation d'objectifs régionaux de performance. Une démarche concertée n'est cependant pas incompatible avec la diversité

de situation des départements, l'appréciation des résultats pouvant prendre en compte les variations plus que les valeurs absolues.

La nouvelle charte de gestion du programme et la circulaire annuelle du BOP régional devraient clarifier la prise en compte de la performance dans le BOP régional. Une réflexion est à engager au niveau central¹⁸ pour montrer qu'une démarche régionale de performance n'est pas incompatible avec la diversité de situation des départements.

► Privilégier les mutualisations, sources d'économies d'ETP

Les mutualisations posent inévitablement la question des ajustements à opérer en matière de répartition des moyens entre les préfetures. L'exercice participe donc aussi à la clarification du rôle de pilotage budgétaire du préfet de région.

Le choix fait par le Limousin d'affecter les mutualisations aux différentes préfetures afin d'éviter l'effet de concentration à la préfeture de région est intéressant mais n'est pas forcément exportable. Ces choix doivent résulter d'une analyse des recherches de synergies afin d'obtenir au final du maximum de gains d'efficience.

Il importe à cet effet de systématiser les audits préalables afin de bien identifier les coûts et les avantages des projets de mutualisation. Le rôle des réseaux de gestionnaires et des contrôleurs de gestion est à cet égard important. Les mutualisations peuvent utilement conduire à l'amélioration des prestations ou même à des missions nouvelles mais doivent aussi permettre de rechercher des économies d'effectifs par une amélioration de l'efficience globale au niveau régional. **En matière de mutualisation, une priorité devrait être portée aux fonctions support y compris la gestion budgétaire et la gestion des ressources humaines.**

La question se pose de l'articulation entre les mutualisations verticales dans le cadre du BOP et les mutualisations interministérielles au niveau départemental ou régional. La tendance à la centralisation de certaines fonctions support dans une logique ministérielle complique encore l'exercice. La mission estime que la réforme du BOP régional vise inévitablement à privilégier les mutualisations dans un cadre ministériel sans pour autant exclure des mutualisations interministérielles. Une clarification des niveaux (départemental ou régional) et des logiques (ministérielle ou interministérielle) de mutualisation selon les domaines susceptibles d'être concernés semblent nécessaires.

Comme cela avait déjà été constaté lors de l'expérimentation de la globalisation, les sous-préfets sont anormalement absents de la mutualisation, alors même qu'ils devraient en être aussi des partenaires. **Les sous-préfets devraient être mieux associés à la démarche de mutualisation du BOP régional.**

¹⁸ La démarche de performance au niveau régional est d'ores et déjà engagée au niveau des trésoreries générales avant même la régionalisation du BOP.

► Reconnaître le rôle des réseaux

Le travail du réseau des gestionnaires et du réseau des contrôleurs de gestion est essentiel. A cet égard, il importe que soit bien identifiée la personne qui assure l'interface des réseaux des gestionnaires et des contrôleurs de gestion et qui réalise leur animation, en veillant à une formalisation des travaux afin de faciliter la communication interne.

On a souligné plus haut l'importance de la collaboration entre gestionnaires pour rapprocher les pratiques, s'entendre sur les concepts, homogénéiser les méthodes et les outils. Ce travail coopératif constitue le préalable à une élaboration véritablement intégrée du projet de BOP dépassant la méthode d'agrégation successive qui a été suivie en 2007.

La centrale doit également identifier les compléments à apporter aux bases de données existantes pour faciliter l'élaboration du BOP.

► Améliorer l'information et la participation du personnel

Le dialogue social et l'information du personnel peuvent être améliorés et surtout rendus plus homogène dans les différents départements. Il serait utile de reprendre l'expérience de formation des représentants du personnel au CTP qui avait été conduite avec succès lors de la globalisation.

Des réunions régionales des parités syndicales devraient être aussi organisées lors du budget primitif et en septembre au moment du PCR.

Les documents de suivi du BOP régional devraient systématiquement être présentés et commentés lors des réunions des CTP.

3-12 La politique à suivre vis-à-vis de la marge de gestion doit s'inscrire dans la stratégie budgétaire régionale

Le rôle de pilotage du BOP régional est notamment d'actualité en fin de gestion à l'occasion de l'examen et de la répartition de la marge de gestion.

La circulaire du 20 décembre fixe la règle du jeu : « L'affectation des marges de manœuvre dépend du responsable du BOP à qui il reviendra de gérer les transferts entre UO et les mouvements de fongibilité entre titres. C'est pourquoi, il est important de déterminer de manière collégiale les règles de répartition ».

Les collègues de préfets se sont réunis en septembre pour en débattre. **Les conditions d'arbitrage sont contraintes par la réduction prévisible des marges**, telles qu'elles apparaissent dans le tableau. Même si la fiabilité des chiffres fournis par les préfectures est sujette à caution et si les comparaisons entre les marges 2006 et 2007 sont à interpréter avec prudence faute de certitude sur la cohérence des modes de calcul¹⁹, **il est très probable que les chiffres définitifs des marges resteront sur une nette tendance à la baisse.**

¹⁹ En Pays-de-la-Loire, la marge prévisionnelle 2007 prend en compte le financement de la prime de fin de gestion. Si on exclue cet effet, la marge passerait de 237 067 € à 412 942 € soit un taux qui passerait de 0,39% du titre 2 à 0,69%.

EVOLUTION PREVISIONNELLE DE LA MARGE DE GESTION

	marges dégagées sur le titre 2 en 2006	ratio marge dégagée en titre 2 / dotations en titre 2 reçue en 2006	Marge sur titre 2 prévisionnelle en 2007	Prévision 2007 de marge de gestion en titre 2 rapporté au titre 2 disponible
Pays-de-la-Loire	633 444	1,09%	412 942 €	0,69%
Limousin	298 720	1,30 %	138 442 €	0,80%
France entière	26 M€	2,10%	19 M€	1,4%

Par rapport aux années antérieures, cette situation modifie sensiblement le débat sur la répartition de la marge. Les Pays-de-la-Loire qui en ont débattu au collège des préfets de septembre ont d'abord décidé d'harmoniser les bases de calcul de la prime de sujétions particulières. **La réforme a donc eu un premier impact sur l'harmonisation des conditions de financement des régimes indemnitaires et probablement à terme des règles d'attribution.**

Concernant la répartition de la marge régionale, le collège des préfets a convenu de répartir le reliquat au prorata de la contribution des deux seuls départements qui enregistrent une marge positive à savoir la Mayenne et la Vendée. On observe donc une solidarité entre département du fait de la régionalisation de la marge. La marge résiduelle sera entièrement « fongibilisée ».

Pour sa part, le Limousin n'a pas encore décidé de la répartition de sa marge.

PREVISION DE FONGIBILITE ASYMETRIQUE

	2006	2007 (prévision)
Pays-de-la-Loire	448 833	237 066
Limousin	131 426	Non déterminé (fin septembre 2007)
France entière	20 M€	14 M €

La réduction prévisible de la marge de gestion du fait de la régionalisation du BOP, l'harmonisation nationale des conditions de financement de la prime de fin de gestion et le souci de maintenir un retour de marge vers les gestionnaires devraient contribuer à réduire la capacité de redéploiement de moyens du préfet de région lors du budget supplémentaire.

C'est donc bien lors du budget primitif et donc concrètement pour le budget 2008 que doit être posée et tranchée la question des ajustements de moyens à opérer entre UO.

3-2 Les perspectives au niveau national

Conformément à la lettre de mission, sont ici proposées les conditions de réussite de la généralisation de la réforme.

3-21 L'amélioration du pilotage national

La régionalisation des BOP implique la révision de la charte de gestion du programme. Celle devra notamment prévoir de :

► Clarifier la notion d'optimisation des plafonds d'emploi

Les développements précédents ont montré que le concept d'optimisation du plafond peut varier entre une vision privilégiant la fin d'exercice ou une optimisation en continu. Dans un contexte de réduction de moyens il paraît logique de retenir une optimisation mensuelle des effectifs, ce qui n'est pas sans conséquence sur les prévisions et sur la GRH. Ce choix s'impose aussi par rapport à une vigilance accrue à avoir vis-à-vis du risque de dépassement de l'enveloppe de crédits de titre 2 que devrait entraîner la baisse de la marge de gestion.

► Organiser le dialogue de gestion avec les préfets de région sur le projet de budget 2008

Le dialogue de gestion entre le responsable du programme et le préfet de région pour le budget 2008 favorisera sa déclinaison entre le préfet de région et les préfets de département. Il permettra de mettre en évidence les priorités régionales, tant vis-à-vis du PASER que des orientations de la DNO. Le calendrier de ces dialogues de gestion régionaux devra être compatible avec celui du responsable du programme.

3-22 Le préalable de la mise à disposition d'outils adaptés à la gestion régionale

La mise à disposition d'outils adaptés (BGP2 notamment) à la gestion régionale du BOP doit être un préalable à l'extension de l'expérimentation et plus encore à sa généralisation. Annoncé pour octobre, BGP2 régionalisé devra ensuite être testé en grandeur nature et faire l'objet de formations à destination des utilisateurs.

Les différences de méthode entre préfectures dans l'élaboration des budgets obligent à une remise à plat des procédures et à l'élaboration de documents de méthodes communs. Il importe que l'expérience des gestionnaires de la préfecture de Loire-Atlantique et de Haute-Vienne soit capitalisée, expertisée par l'administration centrale (DMAT-DRH) et diffusée ensuite aux préfectures qui s'engagent dans l'expérimentation. Il s'agit notamment de l'harmonisation des méthodes de prévisions du titre 2 et d'un document indicatif de procédure relatif à la gestion de l'EMIR.

La transmission de l'expérience des gestionnaires de Pays-de-la Loire et de Limousin devrait donner lieu à des journées de formation interrégionales.

3-23 Les initiatives pour fluidifier les recrutements

L'objectif de saturation des effectifs plafonds ne peut être atteint sans une amélioration significative des procédures de recrutement. Au minimum, il conviendrait que la répartition géographique des postes ouverts au concours externe pour le recrutement de secrétaires administratifs ne soit plus fixée par arrêté ministériel, au niveau départemental mais au niveau

régional. La décision de répartition des postes entre préfectures de département d'une même région pourrait ensuite être déterminée au niveau régional.

Par ailleurs, les démarches « proactives » de certains départements en matière de recrutement (liée à une anticipation et une gestion prévisionnelle des effectifs performante) devraient être encouragées.

Enfin, il conviendrait de préciser la notion de « bassin d'emploi régional » par rapport au cadre actuel de GRH : l'organisation de CAP de mutation intra-régionale, avant l'organisation des CAP nationales compétentes en la matière, pourrait être utilement explorée.

CONCLUSION

Malgré le manque de recul d'une évaluation réalisée près de neuf mois seulement après le lancement du BOP régional on peut affirmer que la réforme a permis de progresser dans la poursuite des deux objectifs visés par l'expérimentation à savoir : une meilleure optimisation des moyens via la réduction des vacances de postes et une impulsion en matière de mutualisation.

La conduite du projet a été caractérisée par une démarche consensuelle et un souci de travail en réseau qui devrait naturellement conduire pour l'avenir à structurer la démarche vers une véritable stratégie régionale de répartition optimum des moyens.

Si l'impact de la régionalisation du BOP est clairement identifiable concernant le nombre de mutualisations, la relation de cause à effet est plus difficile à établir en ce qui concerne la réduction de la vacance moyenne. La saturation des plafonds d'emploi relève encore pour l'essentiel de situations et de stratégies départementales.

Le budget régional 2007 a résulté de l'addition des budgets départementaux. Le calendrier trop contraint, comme l'absence de méthodes communes, a empêché que s'élabore une réflexion sur une allocation véritablement régionalisée des moyens en fonction des objectifs et des résultats.

Une telle démarche nécessitera du temps. Elle implique que les gestionnaires départementaux parlent le même langage et que les informations sur les déterminants budgétaires soient homogènes et partagées. Elle nécessite aussi de préciser le rôle du préfet de région qui doit être reconnu dans son rôle de pilotage du BOP y compris de la part du responsable de programme. Le pragmatisme et la progressivité restent par ailleurs de mise vis-à-vis des préfets de département qui ont également à rendre compte de leurs résultats. La démarche implique enfin de progresser dans l'élaboration du volet de performance du BOP régional.

Le rapport met en évidence les facteurs favorables à cette évolution : le travail en réseau des secrétaires généraux, des gestionnaires et contrôleurs de gestion, l'effet d'apprentissage et de connaissance mutuelle, la diffusion de bonnes pratiques et la mise en commun des outils, l'analyse et l'audit sur les pistes les plus prometteuses de mutualisation.

La fourniture par l'administration centrale d'outils informatiques adaptés à la régionalisation doit être une condition à la généralisation de la réforme. Cela répondra à la critique d'une expérimentation qui alourdit notablement le travail des gestionnaires. C'est également une nécessité dès lors que la régionalisation en réduisant notablement les marges de gestion, invite à plus de vigilance et de précision dans le suivi mois par mois de la réalisation du budget afin de prévenir tout risque de dépassement de crédits.

Sur ces bases, le rapport précise les propositions qui sont destinées à élargir les perspectives ouvertes par l'expérimentation.

Concernant l'extension de l'expérimentation la mission précise les conditions de succès : des outils informatiques adaptés à la régionalisation du BOP et donnant lieu à la formation des gestionnaires, la diffusion des bonnes pratiques de la part des deux régions expérimentatrices et des initiatives pour fluidifier les recrutements régionaux notamment par la régionalisation des concours de cadres B.

LISTE DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

PILOTAGE NATIONAL

- 1- Organiser le dialogue de gestion entre le responsable de programme et les responsables de BOP et le formaliser dans la nouvelle charte de gestion du programme.
- 2- Clarifier dans la circulaire budgétaire la notion d'optimisation des plafonds d'emploi et la relation entre le BOP et la performance régionale.
- 3- Prévoir en 2009, le rattachement de l'ensemble des crédits de titre 2 à l'UO régionale.
- 4- Doter chaque préfecture de région d'un outil de suivi du plan de charge alimenté directement par les unités opérationnelles. Tester cet outil et former à son usage les gestionnaires concernés. Accélérer la mise en place d'AGORA.
- 5- Diffuser et homogénéiser les bonnes pratiques de gestion et de suivi de la performance grâce aux réseaux des gestionnaires et des contrôleurs de gestion. Capitaliser les expériences de Pays-de-la-Loire et du Limousin par la diffusion de fiches méthodologiques simples. Réunir les gestionnaires et leur proposer une fiche de route pour le travail en réseau.
- 6- Fluidifier les procédures de recrutement, notamment en régionalisant la répartition géographique des ouvertures de postes pour le concours externe de secrétaire administratif et en encourageant une gestion proactive des recrutements sur la base des bonnes pratiques mise en évidence dans les deux régions expérimentatrices.
- 7- Adapter les indicateurs d'effort financier en faveur de l'immobilier afin de mesurer l'impact réel de l'EMIR.
- 8- Engager avec le réseau des contrôleurs de gestion une réflexion au niveau central afin de préciser le contenu du volet de performance régional. Réfléchir à la mise en place de quelques indicateurs régionaux.
- 9- Evaluer en 2008 l'extension de la régionalisation des BOP.

PILOTAGE REGIONAL
ET MISE EN ŒUVRE DANS LES PREFECTURES ENTRANT DANS LA REFORME

- 10- Mobiliser dès que possible le réseau des gestionnaires (titre 2 et titre 3) pour harmoniser les méthodes et les pratiques.
- 11- Préciser dans les schémas d'organisation financière, le rôle du préfet de région dans l'allocation des moyens, dans l'affectation des marges, dans le dialogue de gestion avec chaque responsable d'unité opérationnelle et dans le suivi du volet performance.
- 12- Mobiliser le réseau des contrôleurs de gestion pour établir les bases du volet régional de performance. Partir des résultats départementaux, identifier les écarts entre départements et vérifier la fiabilité des démarches et des résultats.
- 13- Homogénéiser l'information sur la mise en œuvre du BOP régional apportée aux comités techniques paritaires locaux. Réunir au moins une fois par an les parités syndicales au niveau régional. Organiser à ce niveau une journée de formation sur la régionalisation du BOP en faveur des représentants du personnel.
- 14- Faire réaliser un audit immobilier régional afin d'établir une programmation pluriannuelle de l'enveloppe mutualisée d'investissement régional et de cibler les financements.
- 15- Dresser via des audits, le bilan coût-avantage des projets de mutualisation et cibler dans ses projets les fonctions support (y compris la GRH) afin d'économiser des ETP.
- 16- Associer les sous-préfets d'arrondissement à la réflexion sur les mutualisations.

ANNEXES

1- Lettre de mission

2- Evaluation de l'expérimentation en Pays-de-la-Loire

3- Expérimentation en Limousin

4- Note de bilan provisoire de juillet 2007

**ANNEXE 1 :
LETTRE DE MISSION**



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

Paris, le

**Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer
et des collectivités territoriales**

à

**Monsieur le chef de service
de l'inspection générale de l'administration**

Objet : Programme « administration territoriale » : évaluation de l'expérimentation du BOP régional en Pays de Loire et Limousin

A la lumière de l'expérience de la gestion globalisée des crédits dans les préfetures, il est apparu intéressant d'expérimenter dès 2007 en Pays de Loire et en Limousin la gestion régionalisée des moyens dans le cadre d'un budget opérationnel de programme délégué aux deux préfets de région.

Avant de prendre la décision de la généraliser, j'estime nécessaire d'évaluer l'expérimentation en cours. Cette évaluation doit apporter un éclairage sur l'atteinte de plusieurs objectifs :

- parvenir à une meilleure optimisation des moyens, notamment par la saturation du plafond d'emplois ;

- permettre une mutualisation des fonctions et des moyens à l'échelon régional et anticiper les évolutions liées à la réforme de l'Etat et à la simplification de l'administration territoriale ;

- améliorer le dialogue de gestion, d'une part entre les préfets eux-mêmes, d'autre part avec l'échelon central.

.../...

Je vous demande, de procéder à cette évaluation en liaison avec le secrétariat général du ministère.

Au vu des investigations que vous conduirez et du témoignage des préfets et de l'ensemble des acteurs concernés, des propositions me seront présentées portant plus particulièrement sur la conduite du projet, le choix d'organisation, les méthodes et les outils les plus adaptés à la réussite de la réforme.

Les résultats de l'évaluation devront être disponibles :

- pour le 15 septembre, s'agissant du rapport concernant la région Limousin ainsi que d'une restitution orale concernant la région Pays de Loire.
- pour le 30 septembre, s'agissant du rapport final.



Michèle ALLIOT-MARIE

ANNEXE 2 :
EVALUATION DE L'EXPERIMENTATION EN PAYS-DE-LA-LOIRE

SYNTHESE DE L'EVALUATION

La conduite du projet de régionalisation du BOP en Pays-de-la-Loire a été fortement contrainte par le calendrier de la réforme lancée le 4 décembre 2006 lors d'une réunion des secrétaires généraux des deux régions expérimentatrices.

Les organes de pilotage et de gestion (collège des préfets, comité de gestion du BOP et réseaux des gestionnaires) ont privilégié un mode de fonctionnement consensuel qui a reposé sur une charte de gestion prudente quant au rôle du préfet de région en matière de pilotage et de péréquation des moyens du fait de la réticence de certains préfets de départements à l'égard de la réforme. Ce choix de la collégialité a été apprécié et a facilité la mise en œuvre de la réforme.

Les représentants du personnel ont été associés à la mise en place du BOP dans le cadre des réunions des comités techniques paritaires et ne se sont pas déclarés hostiles à la réforme, sachant que le niveau d'information reste cependant inégal selon les départements.

Bien que prévu dans la charte de gestion, le rôle du SGAR s'avère limité, la gestion du BOP régional repose pour l'essentiel sur les services gestionnaires de la préfecture de Loire-Atlantique, sous la responsabilité de son secrétaire général chargé d'un rôle de coordination en liaison avec les secrétaires généraux des départements. La régionalisation du BOP représente pour les services gestionnaires du département chef lieu de région un net alourdissement des tâches lié pour partie à l'absence d'outil de gestion régional.

Le calendrier trop contraint n'a pas permis d'élaborer une véritable stratégie budgétaire pour le budget primitif 2007 mais le travail en réseau des gestionnaires favorise un rapprochement des pratiques et des méthodes de gestion entre les départements concernant notamment le titre 2. Le réseau des contrôleurs de gestion doit permettre de progresser en 2008 dans l'élaboration d'un volet de performance régional.

L'optimisation des plafonds d'emploi est clairement affichée au niveau des plans de charge 2007, avec une vacance prévisionnelle quasi nulle au 31 décembre 2007 mais cet objectif ne pourra être atteint que dans la mesure où les demandes de recrutement présentées à l'administration centrale auront été obtenues et pourront être mises en œuvre avant la fin de l'exercice. L'objectif de réduction de la vacance moyenne mensuelle par rapport à 2006 risque quant à lui, de ne pas être atteint.

Les stratégies d'optimisation des plafonds d'emploi relèvent en fait largement du niveau départemental. Or les départements connaissent des situations différentes et ont des pratiques diverses de gestion. Dès lors, l'harmonisation des pratiques constitue un enjeu important pour la région. Elle a commencé à se mettre en œuvre en septembre, à l'occasion de l'estimation de la marge dégagée sur le titre 3, marge qui devrait être assez nettement diminuée par rapport à 2006.

La mutualisation, qui constitue le second objectif de la régionalisation du BOP, s'est mise en œuvre de façon progressive. La répartition de l'enveloppe mutualisée d'investissement régional s'est faite de façon pragmatique, sachant qu'a été lancé un audit immobilier régional. Les autres mutualisations portent respectivement sur la formation (avec un délégué régional interministériel à la formation), la défense de l'Etat devant le tribunal administratif en matière de contentieux des étrangers, le regroupement administratif de la gestion des assistantes sociales. Elles seront opérationnelles en 2008. Des réflexions portent par ailleurs sur la création d'un pôle régional de contrôle de légalité, la mise en commun des standards et la mutualisation de la fonction achat.

La mutualisation de fonctions support permettant des gains d'efficience est envisagée en 2008.

ANNEXE DU RAPPORT D'EVALUATION DE L'EXPERIMENTATION DES BOP REGIONAUX

Région Pays de la Loire

1 - UN CALENDRIER TROP CONTRAINT POUR ELABORER UNE STRATEGIE	4
1.1 LE CALENDRIER DE L'EXPERIMENTATION	5
1.2 LA STRATEGIE BUDGETAIRE	6
2 - LA MISE EN PLACE DES ORGANES DE PILOTAGE ET DES OUTILS DE GESTION	6
2.1 LA REPARTITION DES ROLES	6
2.2 LA MISE EN ŒUVRE DE L'EXPERIMENTATION : OUTILS ET ORGANISATION	10
2.2.1 <i>Une charte de gestion qui a été mise au point rapidement</i>	10
2.2.2 <i>Les tâches nouvelles liées à la mise en œuvre de l'expérimentation sont restées limitées et concentrées sur le RBOP</i>	11
2.2.3 <i>Des outils de gestion et une organisation qui n'étaient pas prêts en début de gestion</i>	13
2.3 LE MODE D'ASSOCIATION DES REPRESENTANTS DU PERSONNEL ET L'INFORMATION DU PERSONNEL	13
2.3.1 <i>L'association des représentants du personnel à la démarche</i>	13
2.3.2 <i>L'information du personnel sur la réforme</i>	15
3 - LES RESULTATS DE L'EXPERIMENTATION	16
3.1 UNE HARMONISATION DES PRATIQUES DE CONSTRUCTION DU BUDGET	16
3.2 L'IMPACT DE LA REGIONALISATION DES BOP RESTE LIMITE SUR LA GRH	16
3.2.1 <i>L'organisation de la gestion des ressources humaines reste inchangée</i>	16
3.2.2 <i>Les stratégies d'optimisation des plafonds d'emplois restent de niveau départemental</i>	18
3.3 LA MUTUALISATION DES MOYENS ENTRE LES PREFECTURES RESTE LIMITEE	24
3.3.1 <i>Les objectifs de mutualisation initiaux sont pour la plupart en phase de mise en oeuvre</i>	24
3.3.2 <i>L'UO régionale comme support des actions mutualisées</i>	26
3.4 LA METHODE D'AFFECTATION DE LA MARGE DE GESTION A ETE PRECISEE	31
4 - L'EVOLUTION DU DIALOGUE DE GESTION ET DE LA PERFORMANCE	34
4.1 LE DIALOGUE DE GESTION N'A PAS ENCORE VERITABLEMENT EU LIEU	34
4.2 LE VOLET REGIONAL DE LA PERFORMANCE RESTE ENCORE LIMITE	35

La région Pays de la Loire couvre cinq départements présentant les caractéristiques suivantes :

	Population	soit %	Nb arrondissements	Nb de communes	Densité au km ²	Effectif réalisé au 31/12/06	Plafond d'emploi 2007
Loire-Atlantique	1 187 276	35,5%	4	221	174	472,4	474
Maine-et-Loire	749 611	22,4%	4	364	105	283,72	289
Mayenne	292 227	8,7%	3	261	56	174	182
Sarthe	540 495	16,2%	3	375	87	233,09	232
Vendée	574 453	17,2%	3	283	85	224,68	230
Région	3 344 062	100,0%	17	1 504	101,4	1387,89	1407

Les grandes masses budgétaires sont les suivantes :

	dotations 2006 (tous titres confondus)	dotations 2006 en titre 2	dotations 2006 hors titre 2 (CP)	dotations 2007 (tous titres confondus)	dotations 2007 en titre 2	dotations 2007 hors titre 2 (CP)	Variation 2007/2006 tous titres confondus	Variation 2007/2006 Titre 2
Loire-Atlantique	23 135 608	20 080 021	3 055 587	23 104 872,78	20 370 283,00	2 734 589,78	-0,13%	1,4%
Maine-et-Loire	13 869 451	12 023 716	1 845 735	14 039 845,71	12 371 691,00	1 668 154,71	1,23%	2,9%
Mayenne	8 522 023	7 345 517	1 176 506	8 601 525,64	7 527 692,00	1 073 833,64	0,9%	2,5%
Sarthe	10 903 439	9 481 356	1 422 083	11 061 189,41	9 779 599,00	1 281 590,41	1,4%	3,1%
Vendée	11 121 620	9 664 641	1 456 979	11 218 744,46	9 901 983,00	1 316 761,46	0,9%	2,5%
Région	67 552 141	58 595 251	8 956 890	68 026 178,00	59 951 248,00	8 074 930,00	0,7%	2,3%

1 - Un calendrier trop contraint pour élaborer une stratégie

Comme dans la région Limousin, l'expérimentation en Pays-de-la-Loire est fondée sur un BOP régional et des UO départementales dotées en crédits de titre 2 et hors titre 2 et une UO régionale pour les crédits mutualisés²⁰. Seul le préfet du département chef lieu de région soumet le projet de BOP au contrôleur financier régional et établit le compte-rendu d'exécution de gestion. Les RUO sont destinataires de subdélégations de crédits du RBOP.

Dans le schéma théorique, le BOP régional notifié au préfet de région est ensuite réparti entre les différentes unités opérationnelles au terme du dialogue régional. Dans les faits, les enveloppes départementales ont été déterminées en administration centrale selon la procédure de droit commun. L'enveloppe régionale notifiée à la préfecture de région a été calculée par addition des plafonds d'emplois et des dotations en crédits des cinq préfectures du ressort régional. La procédure budgétaire interne à chaque préfecture de département était largement entamée lors de la décision d'expérimentation et ces enveloppes départementales (qui ont été communiquées par l'administration centrale à la préfecture de région) ont ensuite servi de référence pour la ventilation des crédits et des plafonds d'emplois du BOP vers les UO départementales.

²⁰ Le préfet du département chef lieu de région et les préfets de département, restent ordonnateurs secondaires de droit commun : le préfet de région exerce la fonction stratégique de l'OS (article 3 du décret 62-1587) et le préfet de département la fonction opérationnelle de l'OS (article 3).

1.1 Le calendrier de l'expérimentation

Comme le montre le tableau ci-dessous, le calendrier de l'expérimentation a été très tardif et n'a pas permis de mettre en œuvre une véritable procédure budgétaire régionale. Les budgets ont été préparés au plan départemental et le BOP régional a été constitué à partir de la somme des budgets départementaux, à l'exception d'une UO régionale dont les caractéristiques d'emploi n'ont pu être affinées qu'après visa du CF.

CAR de mi-novembre 2006	Réunion des préfets de département et du préfet de région
23 nov 2006	Notification de l'enveloppe régionale (plafond d'emplois et évolution du budget hors titre 2). Détail par département obtenu le 27 nov par la préfecture de région
nov/déc 2006	Préparation budgétaire traditionnelle sur la base d'un BOP départemental
28 nov 2006	Réunion des préfets de région concernés par l'expérimentation au secrétariat général du ministère
4 déc 2006	Réunion avec les SG et les SGAR des régions concernées par l'expérimentation au ministère de l'intérieur
14 déc 2006	Réunion téléphonique des SG
19 déc 2006	CTP Maine-et-Loire
20 déc 2006	Circulaire du ministère de l'intérieur
22 déc 2006	Lettre du préfet de région aux préfets de département présentant un projet de charte de gestion et de calendrier pour la mise en œuvre de l'expérimentation
22 déc 2006	CTP de la Vendée
déc 2006	Réunion informelle de présentation aux RP en Loire Atlantique
23 janvier 2007	Collège des SG (conférence téléphonique)
26 janvier 2007	CTP Mayenne
31 janvier 2007	Réunion des préfets de département et du préfet de région Détermination de la dotation des UO départementales à l'UO régionale Sélection des opérations qui seront financées par l'EMIR
1 ^{er} février 2007	CTP Maine-et-Loire
8 février 2007	Réunion des cinq préfets et du TPG de région Avis définitif favorable du TPG sur le BOP régional
6 février 2007	CTP de la Vendée
7 février 2007	CTP de la Loire-Atlantique
12 février 2007	CTP de la Sarthe
13 février 2007	Réunion au SGAR des correspondants formation, du DIR Bretagne, du directeur de l'IRA et d'un représentant de la DRH du ministère (SDRF)
1 ^{er} février 2007	CTP du Maine et Loire
6 mars 2007	Réunion des SG
14 mars 2007	Réunion des préfets
14 mars 2007	Réunion au niveau régional de tous les RP des départements
27 mars 2007	Réunion de direction élargie à l'ensemble de l'encadrement consacrée pour partie à l'expérimentation
4 avril 2007	Réunion réseau RH
10 avril 2007	Diffusion de la charte de gestion
18 avril 2007	Réunion des SG Programmation complémentaire d'opérations financées par l'EMIR

1.2 La stratégie budgétaire

<i>Les orientations stratégiques retenues à l'appui du projet de BOP 2007</i>	Les orientations affichées sont : <ul style="list-style-type: none">- une meilleure allocation des ressources en emplois, une optimisation de l'utilisation des plafonds d'emplois et une réduction de la vacance ;- le développement de la mutualisation des compétences (gestion des ressources humaines et fonctions logistiques : formation, immobilier, actions de modernisation) ;- le développement des échanges et des pratiques entre les préfetures.
<i>Les UO ont-elles une stratégie budgétaire propre ?</i>	Toutes les préfetures partagent la priorité fixée au niveau régional (comme au niveau national) d'optimisation du plafond d'emplois. Un objectif ambitieux a été fixé dans ce domaine. Le PCI prévoit une vacance de 1,20 ETPT en fin d'année contre 22,05 pour l'ensemble des préfetures en 2006. Toutefois, les budgets étant élaborés au niveau départemental selon des méthodes différentes, la réalité de l'adéquation à cet objectif est variable (notamment du fait de l'existence, dans certains budgets, de marges de précaution qui constitueront une marge de fongibilité plus importante et conduiront à une moindre optimisation du plafond d'emplois).
<i>Cohérence des objectifs 2007 entre BOP et UO ?</i>	La cohérence est tout d'abord assurée par les consignes nationales (et régionales) d'optimisation du plafond d'emplois. Toutefois, la cohérence n'est pas encore assurée pour ce qui concerne l'existence d'une éventuelle marge de gestion ainsi que pour son affectation.
<i>Quelle est l'incidence de la régionalisation sur la stratégie budgétaire ?</i>	L'expérimentation de la régionalisation semble déjà avoir porté des fruits : <ul style="list-style-type: none">- l'objectif de forte réduction de la vacance devrait être réalisé en 2007 ;- en matière d'immobilier, l'EMIR a permis la réalisation de travaux en sous-préfetures qui ne pouvaient être financés ni par les budgets départementaux ni par le PNE (cf. ci-dessous).
<i>Existence d'une réserve au niveau du BOP</i>	Non, la constitution d'une réserve de gestion au niveau régional n'a pas été jugé nécessaire.

2 - La mise en place des organes de pilotage et des outils de gestion

2.1 La répartition des rôles

Le pilotage de l'expérimentation a été assuré à deux niveaux :

- le niveau stratégique est confié au "collège des préfets" composé des cinq préfets de département, du secrétaire général de la préfeture de la Loire-Atlantique et du secrétaire général aux affaires régionales. Les décisions de ce collège sont préparées et exécutées par le "comité de gestion du BOP" qui réunit les cinq secrétaires généraux des préfetures et le SGAR ;
- le niveau opérationnel est constitué par trois réseaux : les gestionnaires d'UO, les gestionnaires de ressources humaines et les contrôleurs de gestion.

Le **secrétaire général de la préfecture chef-lieu** a assuré l'animation de l'expérimentation : pilotage des équipes de gestion chargées d'agrèger les données des cinq départements, préparation et secrétariat du collège des préfets (en relation avec le SGAR) et des comités de gestion de l'UO régionale. Ses services n'ont pas reçu de renfort en personnel et le directeur des ressources humaines et de la logistique (DRHL) de la Loire-Atlantique, positionné auprès du secrétaire général, a été largement mis à contribution (sa contribution s'élève à plus de 50% de son temps de travail, en moyenne cumulée, depuis le début de l'exercice).

Acteurs	Rôle
<p>Collège des préfets <u>Composition</u> : les cinq préfets, le SG de Loire-Atlantique et le SGAR</p>	<p>Réunions mensuelles, avant le CAR (notamment le 31 janvier 2007, 8 février 2007, 14 mars et 25 avril)</p> <p>Un seul relevé de conclusion est disponible (25 avril 2007)</p> <p><u>Collège des préfets du 25 avril 2007 :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - questions de méthode : homogénéisation du mode de décompte des vacataires dans les tableaux de suivi de l'exécution du plafond d'emplois afin de permettre de connaître chaque mois le solde réel d'emplois disponibles sur l'ensemble de la région, - décisions : la création rapide d'un emploi afin de mettre en place une délégation régionale à la formation, la mutualisation de la représentation des préfets aux instances concernant le séjour des étrangers devant le tribunal administratif de Nantes, le regroupement à la préfecture de la Loire-Atlantique de la gestion administrative des assistants de service social et de leurs moyens de fonctionnement, la programmation de deux projets complémentaires dans l'EMIR (ouvrants de la sous-préfecture de Saint-Nazaire, 80 000 €, et seconde tranche des chaufferies des sous-préfectures de Segré et de Cholet, 50 000 €), la candidature d'une des préfectures au groupe de travail mis en place par la sous-direction de l'action sociale, sur la déconcentration des budgets d'action sociale, l'inscription dans le projet de programme régional de formations mutualisées sur le thème du développement durable ; - demandes particulières émanant des préfectures : difficultés de saturation du plafond d'emplois de la préfecture de Maine-et-Loire, demande du préfet de la Sarthe de recruter quelques mois de vacataires supplémentaires ; - idées évoquées : recrutement sur liste complémentaire de concours par une préfecture et convention de mise à disposition de ces personnels à une autre préfecture ;
<p>Comité de gestion du BOP <u>Composition</u> : les SG + SGAR + DRHL 44 + adjoints SG des autres préfectures</p>	<p>Réunions mensuelles, parfois par téléphone, notamment le 14 décembre 2006, 23 janvier 2007, 6 mars 2007, 18 avril 2007 et 22 juin 2007</p> <p>Deux relevés de conclusion (18 avril, 22 juin)</p> <p><u>Comité de gestion du 18 avril :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - évolution du tableau des emplois : enjeu de la préparation des PCR (un solde prévisionnel de 11 emplois à la fin 2007), décision de prendre en compte les vacataires dans les tableaux renseignés; difficultés d'optimisation du plafond d'emplois de la préfecture de Maine-et-Loire ; question de l'utilisation des financements européens pour abonder le BOP ; proposition de la Sarthe : examen de l'utilisation des "rompus" des emplois disponibles sur le BOP pour recruter des vacataires ; affirmation d'un principe : utiliser pleinement les ressources de chaque UO avant de faire appel à la solidarité du BOP ; échanges sur les politiques de recrutement

	<p>- gestion de l'enveloppe régionale : nécessité de transmission rapide des factures au gestionnaire de l'EMIR ; état d'avancement de SIG-Loire ; projet de recrutement d'un délégué régional interministériel à la formation et proposition d'organiser au niveau régional des formations sur la mise en œuvre des plans de mobilité domicile-travail ;</p> <p>- autres sujets : mutualisation de la représentation devant les juridictions de Nantes (TA pour le contentieux étrangers) ; projet d'informatisation du courrier réservé (les préfetures de la Sarthe et de la Loire-Atlantique vont s'associer à la démarche du SZSIC de Bordeaux) ; missions des contrôleurs de gestion ; la régionalisation de l'action sociale (notamment des budgets d'initiative locale) est écartée mais la mutualisation régionale des moyens de fonctionnement est envisagée.</p> <p><u>Comité de gestion du 22 juin :</u></p> <p>- point d'étape sur le BOP régional ; compte-rendu du 1er trimestre ; résultats des CAP ; prévisions de marge de gestion en fin d'année ; rappel de l'objectif initial de saturation des emplois en fin d'année. « Pour la construction du budget 2008, il pourra être proposé suite à un dialogue avec la centrale de retenir un objectif de saturation des emplois en moyenne sur l'année si les ressources le permettent » ;</p> <p>- actions mutualisées au niveau régional : présentation du candidat retenu pour le poste de DRIF ; validation du programme de l'UO formation ; demande de formations plus proches des métiers, se basant sur un travail « d'intersection » des plans de formation départementaux ; accord pour le lancement de la procédure de consultation en matière de visio-conférence ;</p> <p>- domaines possibles de mutualisation : un réseau régional de veille et d'appui juridique, un service régional de liquidation de la paye, la création d'un poste de technicien du bâtiment dans le cadre d'un pôle immobilier régional, la définition d'une fonction régionale dans le domaine de l'achat public, une mutualisation plus poussée dans le domaine de la formation sous l'égide du DRIF, la mise en réseau des services informatiques des préfetures...</p> <p>- gestion des fonds européens : comptabilisation des agents et proposition de prise en compte des crédits Astecs au niveau du BOP régional.</p>
<p>Réseau des gestionnaires du BOP régional <u>Composition :</u> Collège RH Collège budget</p>	<p>Une réunion d'une journée a été organisée pour chaque réseau :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 4 avril 2007 : réunion du réseau GRH (compte-rendu non publié) ; - mai 2007 : réunion du réseau des gestionnaires hors titre 2. <p>La coopération prend la forme d'échange de courriels et d'appels téléphoniques.</p>
<p>Réseau des contrôleurs de gestion</p>	<p>Une seule réunion a été organisée, le 22 mai 2007.</p> <p>Un mandat très strict a été négocié entre SG :</p> <ul style="list-style-type: none"> - analyse collégiale des indicateurs CONCORDE de chaque préfecture afin de repérer les thématiques susceptibles de faire l'objet d'une analyse plus approfondie permettant soit un échange de bonnes pratiques de gestion soit une action de mutualisation ; - établissement d'indicateurs concernant l'objectif de saturation du tableau des emplois et la mise en œuvre des actions de mutualisation retenues au sein de l'UO régionale. <p>Le choix de ce mandat reflète la crainte de certains préfets de voir des contrôleurs de gestion analyser les résultats de leur préfecture et préconiser des réorganisations qui réduiraient leurs dotations en titre 2.</p>

	<p>Toutefois, ce mandat est jugé mal adapté par de nombreux contrôleurs de gestion pour plusieurs raisons :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les indicateurs CONCORDE ont déjà fait l'objet d'analyses et d'échanges entre eux (dans le cadre d'un réseau informel qui préexistait à la régionalisation) et ne présentent pas le même intérêt que l'analyse des indicateurs INDIGO ; - l'évaluation de l'objectif de saturation du plafond d'emplois nécessite une technicité qu'ils ne maîtrisent pas et ils ont convenu, lors de la réunion du 22 mai, de ne pas mettre en œuvre cette partie du mandat. <p>Les contrôleurs de gestion ont néanmoins proposé :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'analyser les résultats des indicateurs CONCORDE dans plusieurs domaines (coût de l'affranchissement et traitement du courrier, gestion des appels téléphoniques, gestion du parc informatique et systèmes d'impression, approches éco-responsables) ; - de suivre des indicateurs de réalisation des actions de mutualisation (formations, immobilier et modernisation). <p>En juillet 2007, ces propositions n'avaient toujours pas été validées par le comité des SG.</p>
--	---

Un **fonctionnement collégial par consensus** a été privilégié au sein du collège des préfets. Ce choix de la discussion et de la transparence est jugé très positivement par les préfets de départements et a contribué à la réussite de l'expérimentation.

De même, les secrétaires généraux ont été très satisfaits de ce type de pilotage qui leur permet d'échanger et de débattre, parfois sur le fonds de l'organisation et sur les bonnes pratiques au-delà même de l'expérimentation.

Les réunions périodiques de secrétaires généraux ont également été jugées très positivement. En l'absence de pré-CAR dans la région, elles ont permis de développer des échanges et également d'évoquer des sujets régionaux autour du SGAR. Lors du passage de la mission, en septembre 2007, la création de pré-CAR avait été décidée.

Les **réseaux des gestionnaires** n'ont été réunis qu'une seule fois au niveau régional entre janvier et août 2007. Les contacts plus informels n'ont pas encore permis une uniformisation des méthodes de budgétisation et de gestion. Ces questions devraient être abordées lors des rencontres prévues en octobre.

Le bon fonctionnement du **réseau des contrôleurs de gestion** a pâti de l'étroitesse du mandat qui lui a été confié et de l'absence de décision sur les offres de services qu'il a présentées à l'issue de sa réunion à Nantes le 22 mai 2007. Par ailleurs s'ajoutent des difficultés liées à des positionnements différents des contrôleurs de gestion dans les organigrammes des préfetures (en Sarthe notamment où le CDG ne travaille pas à temps plein). La nécessité de réaliser de véritables audits est mise en avant par les contrôleurs de gestion pour progresser en matière de performance.

A la mi-septembre 2007, un nouveau mandat du réseau des contrôleurs de gestion est en cours de validation par les secrétaires généraux. Il était envisagé de leur confier la réalisation d'un état des lieux des effectifs mobilisés par les préfetures sur les fonctions logistiques. Cette analyse devait être suffisamment détaillée pour contribuer à la réflexion des

secrétaires généraux sur des pistes de mutualisation ou d'économies de moyens entre les préfectures.

2.2 La mise en œuvre de l'expérimentation : outils et organisation

2.2.1 Une charte de gestion qui a été mise au point rapidement

<p><i>Des difficultés techniques ont-elles été rencontrées à l'occasion de la mise en œuvre de la charte ?</i></p>	<p>Non. La rédaction retenue est très consensuelle et en deçà des consignes ministérielles notamment sur la question de l'affectation de la marge de gestion :</p> <p>« les décisions de fongibilité asymétrique au niveau d'une UO sont prises par le préfet de département, sous réserve qu'elles ne contreviennent pas à l'objectif de saturation du tableau des emplois. Il en informe le responsable du BOP qui, sous un délai de huit jours, lui confirme la prise en compte de la mesure de fongibilité dans le système d'information comptable NDL, ou réunit le collège des préfets pour qu'il en soit débattu ».</p>
<p><i>Des écarts sont-ils éventuellement apparus entre le texte et la pratique ?</i></p>	<p>Le positionnement du SGAR prévu par la charte de gestion ne se reflète pas dans la pratique. La charte prévoit en effet que le SGAR :</p> <ul style="list-style-type: none"> - assure la cohérence du volet performance du BOP régional des préfectures avec le suivi des autres BOP régionaux ; - est en charge de la gestion stratégique de l'UO régionale tandis que la préfecture de la Loire-Atlantique (DRHL) en assure la gestion financière ; - assure le secrétariat du collège des préfets. <p>Toutefois, dans la pratique, le SGAR n'a pas assuré ces missions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le BOP des préfectures n'a pas fait l'objet d'une présentation en CAR parce qu'il ne fait pas partie de la liste des BOP à enjeux ; - le secrétariat du collège des préfets a été assuré par la DRHL. <p>L'idée de confier un rôle de coordination au SGAR, qui a pu être envisagée, n'a pas été retenue et trouve aujourd'hui moins de soutiens.</p>
<p><i>Le partage des rôles entre RBOP et RUO est-il clair ou pose-t-il des problèmes de frontière ?</i></p>	<p>Ce partage est clair.</p>

La charte de gestion précise clairement le rôle des différents acteurs et semble largement acceptée. La capacité de gestion du RBOP est, en l'état actuel de la charte et des pratiques retenues pour sa mise en œuvre, limitée par le choix d'une gestion très collégiale, option très appréciée par les préfets de département.

La **formulation concernant les décisions de fongibilité asymétrique** (cf. ci-dessus) présente une conception très réductrice du rôle du responsable de BOP. Il serait souhaitable que cette rédaction prudente (mesurée, selon le secrétaire général de Loire-Atlantique) puisse être modifiée pour rendre au RBOP ses responsabilités.

Le rôle du SGAR a dû être adapté. Certains membres du corps préfectoral étaient favorables à l'idée de lui confier le pilotage de l'expérimentation, considérant notamment que lui seul disposait de la neutralité nécessaire pour animer le dialogue de gestion entre préfetures de département et pour proposer des arbitrages objectifs au préfet de région. La charte de gestion prévoit un rôle plus restreint (cf. ci-dessus).

Dans la pratique, et compte tenu des délais réduits dans lesquels l'expérimentation a été mise en œuvre, seul le secrétariat général de la préfecture chef lieu de région disposait des moyens de mettre en place les outils nécessaires à la régionalisation. Cette première année d'expérimentation a également montré qu'une structure comme le SGAR, qui n'est pas dotée de gestionnaires, a pu rencontrer des difficultés pour assurer le pilotage de l'UO régionale (cf. à ce sujet le bilan des actions régionales formation et modernisation).

L'acceptation du rôle de la préfecture chef lieu de région a été facilitée par le respect du principe de collégialité entre préfet et la capacité de la préfecture de Loire-Atlantique à faire passer ses intérêts au second plan pour assurer le succès de l'expérimentation (cf. *infra* la gestion de l'EMIR).

Toutefois, certains membres du corps préfectoral continuent de penser que la charte de gestion devrait être appliquée à la lettre afin que le pilotage de l'expérimentation soit assuré par le SGAR. Ils reconnaissent néanmoins que, sans équipe dédiée et tant que le BOP régional ne sera pas doté d'objectifs régionaux, le SGAR ne pourra pas tenir ce rôle.

2.2.2 Les tâches nouvelles liées à la mise en œuvre de l'expérimentation sont restées limitées et concentrées sur le RBOP

<p><i>Quelles tâches nouvelles sont apparues pour le RBOP ?</i></p>	<p>Le RBOP a vu ses fonctions augmentées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de tâches d'animation, par l'organisation des comités de gestion et le développement du travail en réseau des gestionnaires ; - de tâches d'agrégation des données (sans outil informatique adapté). Après un départ difficile, la situation semble s'être améliorée du fait de la constitution de tableurs permettant la synthèse sous EXCEL des données de BGP2 et la normalisation des modes de saisies des informations par les préfetures de département. Pour la collation des PCI, pré-PCR, la macro réalisée par la centrale en fin d'exercice 2006 ne pose pas de difficultés ; - à terme, la gestion des tâches mutualisées ; - de la gestion intégrale de l'UO régionale (de l'engagement comptable au mandatement) en l'absence d'outils adaptés, l'application GIBUS n'étant pas encore installée sur une plate-forme régionalisée.
<p><i>Soutenabilité de ces nouvelles charges</i></p>	<p>Cette première année d'expérimentation montre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'intérêt d'une formalisation des procédures (guide des procédures EMIR très précis) ; - les difficultés liées à la double casquette département/région de la préfecture du département chef lieu. La DRHL de la préfecture de la Loire-Atlantique a supporté une part importante de la charge. Le choix de cette direction est pertinent puisqu'elle dispose des compétences reconnues et d'un positionnement auprès du SG. Son rôle semble bien accepté au sein des réseaux de gestionnaires.

	<p>Toutefois, cette organisation semble difficilement soutenable à moyen terme (un directeur engagé dans l'expérimentation à 50% de son temps, des chefs de bureaux budget et ressources humaines mobilisés à 20% de leur temps, un ETP (catégorie A) nécessaire pour la gestion de l'EMIR, pas de prise en compte des tâches liées à un éventuel approfondissement du contrôle de gestion).</p> <p>Dans le cadre des réductions de plafonds d'emplois du budget 2008, une création de poste n'est pas envisagée. Toutefois, renforcement de cette équipe est souhaité par redéploiement interne.</p>
<p><i>Impact de la régionalisation sur les tâches des RUO</i></p>	<p>En début d'expérimentation, les gestionnaires ont dû mettre en œuvre un premier travail de comparaison de leurs méthodes de budgétisation qui devraient, à partir de 2008, permettre l'édification d'un BOP selon des méthodes harmonisées.</p> <p>Les gestionnaires des préfectures soulignent un raccourcissement des délais de remise des documents de gestion (projet de budget, volet performance, PCI et PCR etc.) pour permettre une agrégation au niveau régional. Cette adaptation ne soulève par de difficultés.</p> <p>La régionalisation génère également une charge supplémentaire de « reporting » mais qui reste limitée. Les gestionnaires relèvent que l'expérimentation a ajouté des doubles saisies (en l'absence de SI adapté) et des tâches supplémentaires tenant au fait que les restitutions envoyées au niveau régional et au niveau national prennent des formes différentes. Une harmonisation serait souhaitable.</p> <p>Certains regrettent l'alourdissement et l'allongement du circuit de la dépense lié à leur transformation en RUO. Les opérations de délégation et de restitution de crédits entre le RBOP et le RUO constituent une charge supplémentaire. Celle-ci apparaît particulièrement source de complexité quand il s'agit d'effectuer un transfert de titres. En effet, les crédits étant subdélégués par le RBOP par titre, tout transfert de crédits d'un titre à l'autre nécessite l'intervention de quatre acteurs : préfecture RBOP et préfecture RUO, ainsi que les deux trésoreries des départements concernés.</p> <p>Une solution (qui pourrait être préconisée dans le cadre d'une extension de l'expérimentation) consiste à mettre des crédits hors titre 2 « en réserve » au niveau du RBOP et à les subdéléguer au fur et à mesure des besoins. Ainsi, seraient évitées les procédures inutiles de retraits d'engagement, d'affectation, et de SAPIE (subdélégation d'autorisation de programme individualisée émise).</p>
<p><i>Cette nouvelle répartition des tâches a-t-elle permis d'alléger les tâches des RUO ?</i></p>	<p>A ce stade, compte tenu des travaux de mise à plat des pratiques et, surtout, des doubles saisies nécessitées par l'inadaptation des systèmes d'information, aucun allègement de tâches n'a été opéré.</p> <p>Pas encore de mutualisation effective des tâches des UO.</p> <p>En revanche, un allègement ponctuel lié à l'absence de demande de visa CF (CFR moins exigeant).</p> <p>Aucun allègement des tâches des RUO n'est envisagé pour le prochain exercice.</p>

2.2.3 Des outils de gestion et une organisation qui n'étaient pas prêts en début de gestion

L'organisation est inchangée à la préfecture de région comme dans les quatre autres préfectures. La principale difficulté rencontrée réside dans l'inadéquation des outils à la réforme.

Tous les outils restent paramétrés pour des BOP départementaux. Seule une maquette pour le PCI régional a été fournie aux préfectures par l'administration centrale. Pour le reste, il a fallu mettre au point localement des tableurs EXCEL permettant d'agglomérer les sorties de BGP2 et les dépenses de fonctionnement. Ceci suppose que les préfectures transmettent leurs tableaux à temps et sous une forme rigoureusement harmonisée. Cette façon de faire artisanale alourdit la tâche des gestionnaires en région et est susceptible d'entraîner des erreurs.

En outre, la mise en place d'une nouvelle version de BGP2 s'est ajoutée pour les services de gestion des ressources humaines à diverses tâches supplémentaires : reclassement des agents administratifs, mise en place de nouveaux types de recrutement (PACTE), droit à l'information en matière de retraite... Ces tâches ont dû être assumées à la même période que la mise en place de l'expérimentation²¹.

Bien que la région Pays-de-la-Loire soit retenue pour expérimenter CHORUS en 2008, les conséquences de ce nouveau système d'information sont encore difficilement appréhendées localement, même si les réflexions en matière d'ordonnancement en tiennent compte.

2.3 Le mode d'association des représentants du personnel et l'information du personnel.

2.3.1 L'association des représentants du personnel à la démarche

Loire-Atlantique	CTP	<u>CTP du 7 février 2007</u> : Pas d'opposition des RP qui semblent plutôt favorables à la démarche. Des demandes d'informations complémentaires (sur la formation, le SIG) et des remarques (inadaptation des SI entraînant une surcharge de travail pour les services gestionnaires, absence d'indicateurs communs sur le volet performance, difficultés de comparaison des budgets départementaux en raison des différences dans les méthodes de budgétisation). <u>CTP du 25 juin 2007</u> : pas de CR
	Autres réunions	Réunion informelle fin décembre 2006 Pré-CTP et information à la demande

²¹ Ces difficultés semblent également tenir pour partie à l'utilisation faite de BGP2. En effet, cet outil de gestion budgétaire ne donne pas des résultats égaux à ceux de la gestion comptable en raison des nombreux aléas qui affectent la GRH (absences, arrivées en milieu de mois, etc...). De nombreux gestionnaires opèrent donc tous les ajustements tenant à la réalité de la gestion des RH sur des tableurs EXCEL pour que BGP2 « tombe juste » avec la gestion comptable. Ces ajustements, coûteux en temps, ne répondent pas à une demande de l'administration centrale.

Maine-et-Loire	CTP	<p><u>CTP du 19 décembre 2006</u> : regrets que cette expérimentation ait été annoncée tardivement et lancée précipitamment. Expression de craintes concernant la « main-mise » de la préfecture de région « sur les ressources financières et humaines » de la préfecture de département et « sur le préfet de département ». Questionnements sur les mutualisations (EMIR et volet formation).</p> <p><u>CTP du 1^{er} février 2007</u> : accueil favorable de l'emploi de l'EMIR dans le département, demande d'informations sur l'utilisation des contributions départementales au BOP et de formalisation d'un « dispositif de retour sur investissement ». Questions sur la programmation des formations organisées au niveau régional. Question sur la consolidation en année pleine du financement par le BOP régional de deux emplois dans le département.</p> <p><u>CTP du 3 juillet</u> : questions sur l'absence de financement par l'EMIR de la salle dans laquelle sera installé le matériel de visio-conférence financé par le BOP régional. Questions sur les risques attachés à la saturation du plafond d'emplois.</p>
	Autres réunions	Pas d'autres réunions d'information des RP.
Mayenne	CTP	<p><u>CTP du 26 janvier 2007</u> : Expression de craintes sur l'éventualité de « reprises d'emplois » en cours d'année et de modification du plafond en cours d'exercice. Question sur le reversement d'un éventuel reliquat de crédits de fin d'année au BOP régional pour compenser le manque de crédits dans une autre préfecture. Inquiétudes sur l'articulation entre la mutualisation des effectifs et l'évolution des tâches des préfectures. Inquiétude sur la disponibilité des agents mutualisés pour répondre aux questions des préfectures de petite taille. Demande d'informations complémentaires.</p> <p><u>CTP du 29 juin 2007</u> : La question du BOP régional est abordée à la demande des RP. Le bilan présenté par le SG ne suscite pas de commentaire.</p>
	Autres réunions	Pas d'autre réunion directement sur ce thème : la question aurait été évoquée en réunion d'encadrement dont le thème central était l'AGED.
Sarthe	CTP	<u>CTP du 12 février 2007</u> : très peu de réactions. Une demande sur le lien qui pourrait être établi entre objectifs et moyens accordés aux préfectures.
	Autres réunions	Aucune autre réunion consacrée à ce thème.
Vendée	CTP	<p><u>CTP du 22 décembre 2006</u> : les RP disent ne pas être prêts à se lancer dans cette expérimentation en raison d'un manque d'information et de nombreuses questions en suspens (utilisation des marges de gestion, concertation...). Les CTP départementaux doivent être consultés en cas de mise en place de la mutualisation.</p> <p>Expression d'inquiétudes sur l'évolution possible, au-delà de l'expérimentation, et demande que les gestionnaires spécialistes des RH et du budget soient consultés en plus des OS.</p> <p><u>CTP du 6 février 2007</u> : crainte que la préfecture ne devienne une UO parmi d'autres et souhaite de conserver au niveau local les moyens de gérer l'UO départementale. Crainte d'une centralisation de la gestion par les préfectures de région et d'une sous-préfecturisation des préfectures de département. Regret que les syndicats n'aient pas été associés pour établir le cadre de cette expérimentation imposée sans éléments explicatifs. Toutefois, le fond de la réforme n'est pas remis en question.</p>
	Autres réunions	Pas d'autre réunion consacrée directement à cette question.

Globalement, les représentants du personnel ne sont pas opposés à l'expérimentation. Un certain nombre regrette néanmoins de ne pas avoir été suffisamment associés aux différentes étapes de sa mise en œuvre et notamment sa préparation.

Le niveau d'information des représentants du personnel est inégal selon les départements. Tous demandent une meilleure information sur la réforme. Les représentants syndicaux disposent de manière générale de peu d'informations sur la gestion de l'expérimentation, ce qui les conduit à se poser des questions notamment sur les implications de celle-ci en matière de gestion des ressources humaines.

Un CTP informel a été organisé au niveau régional le 14 mars 2007 avec les représentants des personnels des cinq départements afin de les informer sur l'expérimentation. Cette initiative a été très appréciée et devrait être réitérée. Une réunion supplémentaire est d'ailleurs prévue en octobre, une fois le budget rectificatif de chaque UO adopté.

Les RP de la préfecture de région sont globalement plus favorables à l'expérimentation. Dans les autres départements, la réforme suscite parfois peu de réactions et parfois l'expression de craintes. Ces dernières portent sur le pouvoir de gestion qui subsistera au niveau des préfectures de département et sur l'évolution des tâches de ces dernières, notamment en cas de développement des mutualisations. Les questions soulevées concernent également fréquemment les évolutions de la gestion des personnels (craintes d'une gestion régionalisée des effectifs avec mobilités obligatoires, question sur la création de CAP régionales, crainte de baisse des effectifs des plus petits départements avec les mutualisations), mais ils s'interrogent aussi sur la pratique de l'expérimentation (mise en place et répercussions de la gestion collégiale) et surtout de ses avancées, ainsi que sur la répartition des marges de gestion et des primes.

2.3.2 L'information du personnel sur la réforme

Loire-Atlantique	Information des cadres en janvier/février Pas de réunion spécifique du personnel Peu de chose sur Intranet. Peu de demande : trop de réformes. Plus d'intérêt sur la DNO
Maine-et-Loire	Pas de réunion spécifique. Information assurée par les représentants du personnel qui s'estiment eux mêmes insuffisamment informés.
Mayenne	Pas de réunion spécifique.
Sarthe	Pas de réunion spécifiquement consacrée à l'information du personnel ou de l'encadrement sur l'expérimentation.
Vendée	Pas de réunion spécifique.

Le degré d'information des personnels semble faible dans les départements. Il semble indispensable de renforcer la communication sur l'expérimentation afin de dissiper des inquiétudes nourries de «on dit ».

Commentaire

Une politique de communication devrait être organisée au niveau régional pour assurer une certaine homogénéité et relayée au niveau de chaque département afin de mettre en valeur l'intérêt de la réforme au plan local. Les moyens de cette communication restent à définir (réunion informelle des représentants du personnel à la préfecture de région, lettre Intranet sur la réforme, chronique dans le journal interne, etc...).

3 - Les résultats de l'expérimentation

3.1 Une harmonisation des pratiques de construction du budget

La préparation du budget régional pour 2007 a été l'occasion d'une décomposition des postes de dépenses et d'une mise en évidence de différences entre les préfetures qui découlent de politiques de gestion différenciées ou de techniques de construction budgétaire différentes.

Les travaux ont, à ce stade, essentiellement porté sur les **modes de construction du budget** et l'identification des disparités de traitement (notion de dépense obligatoire, modalités de calcul du plan de charge, comptabilisation des vacataires, ventilations diverses, absence de budgétisation des réductions d'ancienneté et des avancements (par manque de crédits), budgétisation de primes exceptionnelles, date de saisie dans BGP2 des départs d'agents se réalisant en cours de mois ...).

Toutefois, les pratiques de budgétisation n'ont pas été modifiées pour l'exercice 2007. Les échanges entre préfeture n'ont pas encore abouti à la définition de normes communes permettant de construire pour 2008 des budgets harmonisés.

Les **méthodes de gestion et l'organisation des services** ont également été discutées (notamment, en ce qui concerne la Sarthe et la Mayenne, le positionnement relatif du bureau du budget et du bureau des ressources humaines) sans que les méthodes ni les organisations n'aient été changées (cf. *infra*).

A l'inverse de ce qui a pu être observé dans le Limousin, l'expérimentation n'a pas encore débouché sur une mise à plat des autres processus (analyse d'indicateurs CONCORDE ou INDIGO).

3.2 L'impact de la régionalisation des BOP reste limité sur la GRH

L'expérimentation est fondée sur le principe d'une allocation des moyens confiée au RBOP (en concertation avec les préfets de département) et du maintien de la compétence du préfet de département en matière de gestion administrative des agents (gestion de la carrière, organisation des CAP et CTP etc.). Ce schéma a contribué à limiter fortement l'impact de la réforme en matière de gestion des ressources humaines.

3.2.1 L'organisation de la gestion des ressources humaines reste inchangée

A ce stade, il n'y a pas eu d'impact de la régionalisation des BOP sur la GRH ou en matière de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences. L'organisation du réseau des gestionnaires a toutefois permis une harmonisation des méthodes de construction des plans de charge et des échanges sur les méthodes permettant d'optimiser les plafonds d'emplois.

<p><i>Des évolutions ont-elles été réalisées (ou sont-elles envisagées) sur le niveau d'organisation des concours ?</i></p>	<p>L'expérimentation a conduit à formuler la proposition d'ouvrir le recrutement sur les listes complémentaires des concours de secrétaires administratifs à tous les départements de la région, même s'ils n'ont pas déclaré de poste ouvert au concours, et d'augmenter le nombre de recrutements possibles sur liste complémentaire.</p>
<p><i>La question des vacataires est-elle abordée au niveau régional ?</i></p>	<p>Les préfectures conservent des méthodes différentes (comptabilité linéaire ou au 31 décembre) mais elles sont désormais connues et ont fait l'objet de discussions.</p> <p>Une gestion régionale soulagerait les préfectures de département d'une gestion qui peut comporter des risques d'erreurs.</p> <p>De plus, une harmonisation des pratiques est prévisible. Certaines préfectures soulignent déjà que si un département consomme tous ses crédits de titre 2 et dépasse son plafond d'emplois en ayant recours à des vacataires, des risques de tensions sont à prévoir pour ceux qui ne disposent pas d'un budget suffisant pour saturer leur plafond d'emplois.</p> <p>Différents scénarii sont évoqués :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une gestion en commun « des rompus » et la souscription à une assurance prenant en charge les cotisations chômage éventuellement dues par les préfectures ; - un contrat régional, pour l'ensemble des préfectures, avec une société de service pour éviter le paiement des indemnités chômage.
<p><i>Une réflexion a-t-elle été lancée pour développer la gestion de la mobilité et des parcours professionnels au niveau régional ? Quels éléments pourraient faciliter sa mise en œuvre ?</i></p>	<p>Non. Mais les SG ont évoqué cette question.</p> <p>En revanche, les gestionnaires RH ne l'ont pas abordée : la mobilité au niveau départemental semble déjà difficile à mettre en place.</p>
<p><i>Quelles opérations ont été mises en œuvre au niveau régional en matière de formation ? Nombre d'agents concernés ?</i></p>	<p>Quatre actions de formation sont envisagées au niveau régional (cf <i>infra</i>).</p> <p>Un délégué régional et interministériel à la formation (DRIF) a été recruté et entrera en fonction à la mi-septembre 2007. Il sera chargé notamment de la mise en place de formations interministérielles.</p> <p>Chaque préfecture garde la charge de conception de son plan départemental de formation et sa structure propre de formation.</p> <p>Certains SG voudraient que la délégation régionale mutualise toutes les tâches de gestion liées à la formation (déplacements, réservations de salle, convocations...).</p>
<p><i>Quelles mesures ont été prises au niveau régional en matière d'action sociale ?</i></p>	<p>Mutualisation de la gestion administrative des 6 assistants de service social et de leurs moyens de fonctionnement.</p> <p>Cette mesure a été décidée mais reste à mettre en œuvre (attente de l'accord de l'administration centrale : ces agents doivent être affectés au SGAR avec pour résidence administrative leur département d'exercice).</p> <p>En revanche, la mutualisation de la gestion des crédits d'action sociale (notamment des budgets d'initiative locale) a été écartée.</p>
<p><i>Quelles réflexions ont été développées au sujet d'une régionalisation des CAP et d'une anticipation de la notion d'emploi régional ?</i></p>	<p>Volonté de certains préfets de conserver une gestion de proximité des personnels au moyen des CAP, ainsi qu'un pilotage local de la stratégie de recrutement.</p> <p>Opposition de la plupart des représentants du personnel des préfectures.</p> <p>Certains RP de la préfecture de Loire-Atlantique (SAPAP) se disent favorables à la création d'un CTP régional.</p>

3.2.2 Les stratégies d'optimisation des plafonds d'emplois restent de niveau départemental

Dans le cadre de cette expérimentation, l'ensemble des prévisions et effectifs restent gérés au sein des plafonds d'emplois départementaux notifiés par l'administration centrale. A la date du passage de la mission, aucune réallocation n'avait été effectuée entre les départements.

Des plans de charge régionaux sont adressés à l'administration centrale. Toutefois, ces documents font apparaître toutes les données pour chacun des départements (effectifs par corps et grades, entrées et sorties, besoins de recrutement, demandes de soldes pour les CAP de mutation).

Evolution 2006-2007 des effectifs par rapport au plafond d'emplois

en ETPT	2006				2007			
	Plafond d'emploi	ETPT en moyenne cumulée	vacance en moyenne cumulée	vacance / effectif plafond en %	Plafond d'emploi	Prévision BOP initial des ETPT en moyenne cumulée	Prévision vacance en moyenne cumulée	Prévision du taux de vacance (écart en % par rapport au plafond)
Loire-Atlantique	477	466,01	10,99	2,3%	474	470,93	3,07	0,65%
Maine-et-Loire	289	284,63	4,37	1,5%	289	290,11	1,11	0,38%
Mayenne	182	177,25	4,75	2,6%	182	180,33	1,67	0,92%
Sarthe	230	232,09	-2,09	-0,9%	232	231,99	0,01	0,00%
Vendée	231	227,63	3,37	1,5%	230	226,5	3,42	1,49%
Total régional	1409	1387,61	21,39	1,5%	1407	1399,86	9,28	0,66%

Préfecture	Effectifs ARCADE 2006	Plafond d'emploi 2006	ETPT en janvier 2006	ETPT réalisés fin 2006	Plafond d'emploi 2007	ETPT prévus par le PCI pr fin 2007	Besoins en recrutement 2007 prévus par le PCI	ETPT au 1/07/07	vacances au 1/07/07	ETPT prévus par le PCR pr fin 2007	Besoins en recrutement 2007 prévus par le PCR
Loire-Atlantique	475,2	477	466,9	472,4	474	473,8	14	465,4	-8,6	473	3
Maine-et-Loire	299,3	289	283,32	283,72	289	288,43	9	281,36	-7,64	288,16	7
Mayenne	185,8	182	179,5	174	182	181,7	13	177,2	-4,8	181,3	4
Sarthe	235,3	230	227,75	233,09	232	232	9	232,12	0,12	233,82	3
Vendée	239,6	231	228,5	224,68	230	229,87	5	223,52	-6,48	229,82	7
TOTAL	1435,2	1409	1385,97	1387,89	1407	1405,8	50	1379,6	-27,4	1406,1	24

Sur l'exercice 2006, le taux moyen de vacance par rapport au plafond d'emplois s'élève à 1,5% (un résultat plus favorable que celui de la région Limousin (2,6% en 2006) qui expérimente également la création d'un BOP régional).

Toutefois, la situation des départements est contrastée. Si, en 2006, le Maine-et-Loire et la Vendée se situaient au niveau de la moyenne régionale (1,5%), le déficit en emplois était plus marqué en Mayenne et en Loire-Atlantique (avec un taux moyen de vacance par rapport au plafond d'emplois de 2,6% et 2,3% respectivement) tandis que la Sarthe dépassait le plafond d'emplois (avec un taux moyen de vacance négatif : -0,9%).

Les marges dégagées sur le titre 2 en 2006 (cf. tableau figurant au point 3.4) soulignent également des disparités départementales. Dans la Sarthe, la marge sur titre 2 s'élevait à 1,37% des dotations reçues (résultat le plus élevé de la région) alors que le plafond d'emplois était dépassé. Ce résultat reflète une politique de GRH qui se distingue de celle des autres départements par le fait qu'elle vise à mobiliser les marges sur titre 2 disponibles tout au long de l'année. D'une part, l'atteinte de l'objectif d'optimisation du plafond d'emplois est appréciée chaque mois (et non en fin d'exercice). D'autre part, la marge ainsi estimée est employée pour financer le recours à des vacataires (notamment pour les services de délivrance de titres).

En revanche, dans le Maine-et-Loire, la marge dégagée sur le titre 2 représentait 0,58% des dotations reçues en 2006 alors que le taux moyen de vacance par rapport au plafond d'emplois était de 1,5% (à titre de comparaison, avec le même taux, la Vendée avait dégagé une marge sur titre 2 de 1,18% des dotations reçues). La situation de ce département semble s'expliquer par une pyramide des âges et des grades défavorable (avec notamment une forte proportion d'attachés principaux). Le Maine-et-Loire est donc contraint par sa dotation en titre 2.

Les plans de charge établis pour l'exercice 2007 affichent un objectif d'optimisation du plafond d'emplois. Le plan de charge initial présente un effectif-cible au 31 décembre 2007 très proche du plafond d'emplois (respectivement 1405,8 et 1407 ETPT) laissant un solde d'emplois disponibles limité à 1,20 (alors que le solde global des PCI des 5 départements s'élevait à 22,05 pour 2006). Le BOP régional prévoit un taux moyen annuel de vacance d'emploi de 0,66% (alors que le taux constaté en 2006 était de 1,5%). La préfecture de la Vendée se distingue de cette finalité en prévoyant un taux de vacance moyenne par rapport au plafond d'emplois de 1,49%, à un niveau comparable à celui constaté en 2006 (1,5%). La préfecture de la Sarthe se fixe au contraire l'objectif de saturer son plafond d'emplois (elle l'a d'ailleurs dépassé en 2006).

Les plans de charge semblent montrer que l'objectif fixé pour le 31 décembre 2007 pourrait être atteint. Le premier semestre s'est soldé par une dégradation. Le pré-PCR prévoyait en effet un effectif au 31 décembre 2007 en légère baisse par rapport au PCI (1402,97 contre 1405,8). Ce recul concernait tous les départements, à l'exception de la Sarthe et de la Vendée. Le besoin de recrutement évalué à 50 ETP par le PCI restait estimé à 28,5 ETP par le pré-PCR.

Toutefois, le PCR présenté en septembre, qui prend en compte des crédits de titre 2 disponibles et les mouvements intervenus à l'issue des CAP de printemps mais aussi la création du poste de défense des intérêts de l'Etat devant les juridictions administratives, **prévoit un effectif au 31 décembre 2007 plus élevé que celui prévu par le PCI (1406,1). La vacance prévisionnelle ne serait donc que de 0,9.**

Les prévisions issues de BGP2 sont moins favorables. La vacance prévisionnelle au 31 décembre 2007 serait de 17,4 (contre 30,08 au moins de janvier 2007).

De plus, l'objectif d'optimisation au 31 décembre 2007 ne pourra être atteint que dans la mesure où les autorisations de recrutements présentées à l'administration centrale auront été obtenues et pourront être mises en œuvre avant la fin de l'exercice. Cette incertitude relative concerne 22 recrutements sur les 24 prévus avant fin 2007.

	Recrutements prévus par les PCR	recrutements subordonnés à une décision d'administration centrale	recrutements relativement certains
Loire-Atlantique	3	3 s/liste complémentaires concours externe	
Maine-et-Loire	7	2 s/liste complémentaires concours externe 1 s/liste complémentaires concours interne 1 travailleur handicapé 3 PACTE	
Mayenne	4	2 s/liste complémentaires concours externe 2 s/liste complémentaires concours interne	
Sarthe	3	2 s/liste complémentaires concours externe	1 IRA
Vendée	7	1 s/liste complémentaires concours externe 1 s/liste complémentaires concours interne 2 travailleurs handicapés 2 PACTE	1 IRA
Total régional	24	22	2

Source : PCR 2007

Si l'objectif d'optimisation du plafond d'emplois au 31 décembre 2007 pourrait être atteint, **la réduction de la vacance annuelle moyenne, qui constitue un indicateur plus pertinent de l'optimisation du plafond d'emplois, ne devrait pas être au niveau des objectifs fixés.**

Alors que le BOP initial se fixait un **objectif de 13,67 emplois**, l'agrégation des tableaux de suivi n°8 de BGP2 mettent en évidence une moyenne bien plus élevée. Elle était estimée à 22,28 au 30 avril 2007 et à **24,22 au 31 juillet 2007. Les dernières estimations tirées de BGP2 prévoient une vacance annuelle moyenne de 23,38.**

	Estimations de la vacance moyenne		
	BOP initial	30/04/2007	31/07/2007
Loire-Atlantique	3,07	7,45	6,24
Maine-et-Loire	3,73	4,76	5,25
Mayenne	3,62	6,61	8,46
Sarthe	-0,07	-1,49	-0,16
Vendée	3,32	4,95	4,43
Région	13,67	22,28	24,22

Source : Préfecture Loire-Atlantique

Ces résultats doivent être appréciés avec prudence, pour des raisons techniques :

- d'une part, le mode de décompte et d'affectation des emplois de vacataires a été modifié dans BGP 2 en cours d'année, ce qui rend plus délicate la comparaison des données des différentes étapes du plan de charge (alors que les mois vacataires étaient répartis sur 12 mois dans le PCI, ils ont été répartis selon le mois de recrutement à partir du pré-PCR) ;
- d'autre part, l'introduction du fichier Ka de paye dans BGP 2, au cours du mois de mai, semble avoir affecté les données préexistantes.

Toutefois, ces remarques ne sont pas de nature à inverser la tendance puisque **les plans de charge mettent en évidence une vacance supérieure aux prévisions au cours du premier semestre (27,4 au 1^{er} juillet 2007).**

L'expérimentation semble donc plus favoriser l'optimisation du plafond d'emplois au 31 décembre qu'en moyenne mensuelle. Plusieurs facteurs ont contribué à cette réduction de la vacance :

D'une part, le **suivi, au niveau régional**, de l'évolution des effectifs par rapport au plafond d'emplois et la **potentialité d'une réallocation des effectifs et des crédits de titre 2 entre préfectures** sont de nature à inciter les préfectures à réaliser effectivement les recrutements anticipés. Les possibilités pour une préfecture d'opter pour une stratégie visant à dégager des marges sur le titre 2 sont, de la sorte, limitées.

D'autre part, la régionalisation du BOP a exercé un effet favorable sur les gestionnaires : puisque le RBOP et ses services sont désormais directement responsables du financement des traitements et qu'une forme d'assurance peut être mise en œuvre entre départements, les **marges de prudence départementales semblent pouvoir être réduites**. Les gestionnaires peuvent notamment placer une plus grande confiance dans la soutenabilité en année N+1 des recrutements opérés en N. Cet effet est probablement plus marqué dans les préfectures de petites tailles dans lesquelles le volume des mouvements annuels est limité. L'élargissement de la base du plafond d'emplois permet une mutualisation du risque.

La régionalisation du BOP a également joué un **effet de responsabilisation positif sur les gestionnaires de la préfecture chef lieu qui organisent les concours régionaux**. Les conséquences néfastes de recrutements reportés à la suite de concours organisés tardivement ont été internalisées au niveau du BOP. Tandis que la région se caractérisait par des retards dans ce domaine, les concours de catégorie B ont été organisés plus tôt en 2007. Les concours de catégorie C ont en revanche été réalisés de trois semaines plus tard qu'en 2006.

Toutefois, la recherche d'optimisation du plafond d'emplois s'est heurtée à des problèmes de fluidité des recrutements. Ainsi, sur les sept postes de sortie d'IRA demandés au niveau régional pour 2007, seuls trois seront effectivement accordés, la décision de leur affectation s'est effectuée en administration centrale (sur la base d'une affectation pour deux demandes). Qui plus est, cette information est parvenue aux préfectures après la tenue des CAP de printemps. Les recrutements nécessaires ne pourront donc pas intervenir avant janvier 2008. Plusieurs préfectures soulignent également la longueur des procédures de recrutement des PACTE et des personnes handicapées (plus de huit mois, alors que cette ressource associe

plusieurs atouts : coût limité, souplesse de recrutement et contribution aux politiques sociales).

Afin d'améliorer leurs résultats, les préfetures souhaiteraient pouvoir fluidifier les recrutements. Elles voudraient notamment :

- connaître de manière anticipée les départs et arrivées par les voies de la mutation et du détachement (tout en reconnaissant que cette demande serait difficile à mettre en œuvre) ;
- obtenir une réorganisation des concours afin de départementaliser le concours interne de secrétaire administratif et de régionaliser complètement le concours externe de secrétaire administratif (pour éviter que seuls les départements pour lesquels un poste a été ouvert au titre de la liste principale aient la possibilité de réaliser un tirage sur la liste complémentaire).

Toutefois, l'optimisation du plafond d'emplois se heurte à d'autres difficultés que le recrutement. Ainsi, le Maine-et-Loire, en raison de la **structure hiérarchique** de son personnel (forte proportion d'attachés principaux notamment) ne dispose pas de dotations suffisantes en titre 2 pour saturer son tableau d'emplois. Il a été décidé dès le début de l'expérimentation (comme en atteste une lettre du préfet de région au ministre datée du 8 février 2007) qu'une solidarité serait instaurée en sa faveur. Les départements de la région se sont engagés à financer ses besoins à hauteur de deux emplois. Toutefois, il est précisé que les conditions de mise en œuvre de cette garantie seront collégialement arrêtées au vu de l'exécution du BOP.

A la date du passage de la mission, ce mécanisme n'avait pas été mis en œuvre. De plus, l'interprétation de ce mécanisme par les autres départements restait prudente puisqu'ils ne considéraient pas que cette solidarité serait automatiquement reconduite en 2008, ni qu'elle pourrait financer des emplois en année pleine.

Enfin, **des incertitudes sur la gestion collégiale des marges dégagées en fin d'exercice** peuvent avoir incité les préfetures de département à considérer que les crédits de rémunération disponibles en fin d'année seront reversés aux UO qui les auront dégagés. Cette situation favorise en effet le maintien de stratégies départementales destinées à créer des marges sur le titre 2 pour continuer à verser des primes exceptionnelles ou réaliser une fongibilité asymétrique en fin d'exercice. Le maintien de marges budgétaires dans certains départements semble pour partie relever de cette rationalité. D'autre part, une gestion prudente des recrutements et les difficultés de prévision de départs, notamment en mutation, expliqueraient l'existence de ces marges.

Vers une harmonisation des pratiques

L'expérimentation a conduit les préfetures à mettre en évidence leurs différences de stratégie de gestion. Elles ont découvert, par l'exercice de la collégialité, que **la recommandation ministérielle d'optimisation du plafond d'emplois était diversement interprétée.** Ainsi, la Sarthe se fixait pour objectif la réduction au minimum de la vacance moyenne annuelle tandis que l'objectif régional, conforme à l'interprétation des autres départements, visait l'absence de vacance au 31 décembre 2007.

Les pratiques de gestion retenues sont par conséquent très différentes, tout comme les choix d'organisation :

- la Sarthe gère sa politique de recrutement dans la perspective budgétaire de saturation de la masse salariale disponible. A cet effet, elle utilise le niveau de consommation passée et prévisionnelle de titre 2 comme outil stratégique de gestion des RH. En conséquence, les instruments de suivi des effectifs (PCI-PCR) sont mis à profit de l'objectif premier d'optimisation de la masse salariale, et le respect du plafond en ETP notifié est compris en termes de vacance moyenne annuelle. Dans cette perspective, la présence du gestionnaire du titre 2 au sein du bureau RH apparaît indispensable, puisque c'est la gestion de la masse budgétaire qui guide la politique globale de recrutement. De plus, cette politique proactive ne s'interdit pas un sureffectif temporaire en année N s'il est résorbé lors de l'exécution du budget N+1, avec le départ prévisible de plusieurs agents ;
- au contraire, la Mayenne continue de gérer les RH avec le souci de respecter constamment, à la fois, le plafond d'emplois notifié (perçu comme un seuil ne devant jamais être dépassé) et l'existence de marges de précaution budgétaires minimales. Cette méthode de gestion autorise une certaine séparation des fonctions de gestion RH et budgétaire, qui continuent à être gérées dans des bureaux différents. Les efforts pour articuler les documents de gestion du personnel (PCI, PCR) avec le pilotage budgétaire (BGP) sont cependant source, pour les services concernés, de charges de travail supplémentaires.

En raison des avantages qu'elles procurent (une réduction de la vacance moyenne), les pratiques de la Sarthe pourraient inspirer d'autres préfetures de la région et se diffuser progressivement.

Les échanges entre gestionnaires ont également mis en évidence des **différences de pratiques dans le recrutement de contractuels ou l'attribution de primes exceptionnelles de fin de gestion**. La mise à plat de ces méthodes de gestion devrait entraîner, à moyen terme, une harmonisation des modes de travail.

En matière de recrutement des vacataires, une inflexion est perceptible dès 2007. Les préfetures ont en effet dû préciser leur politique dans ce domaine lors de l'élaboration du budget de leur UO. Il semble que l'expérimentation ait contribué à réduire le recours massif aux vacataires constaté dans la Sarthe en 2006 (cette préfeture n'a pas obtenu l'utilisation des « rompus » pour effectuer des recrutements supplémentaires).

Pour ce qui concerne les primes, l'exécution de la fin de l'exercice 2007 ne manquera pas de générer une discussion sur les marges disponibles et leur utilisation. Une certaine harmonisation des primes de fin d'année entre préfetures de département devrait, à terme, en résulter.

Cette expérimentation a également été l'occasion aux gestionnaires d'échanger des pratiques dans d'autres domaines. Ainsi, l'idée du Maine-et-Loire de recourir à une entreprise privée pour réaliser les contre-visites médicales chez les agents en congés maladie a été reprise par la Mayenne et Sarthe.

D'autres pratiques devront à l'avenir être harmonisées (comme le paiement des heures supplémentaires qui est opéré soit au mois soit au trimestre).

L'absence de réallocation des moyens entre préfectures

La préfecture de la Sarthe a suggéré d'échanger avec le Maine-et-Loire de la masse salariale contre des ETPT notifiés au titre du plafond d'emplois. Cette proposition permettrait à chacune de ces préfectures, inversement dotées en ETP et masse salariale, d'optimiser leurs recrutements. La Sarthe n'aurait pas besoin de dépasser son plafond d'emplois pour dépenser son montant disponible de masse salariale. Inversement, le Maine-et-Loire pourrait davantage saturer son plafond d'emplois en disposant des ressources financières qui lui font défaut, essentiellement en raison de la configuration de sa pyramide des âges. Cependant, cette proposition n'a pas abouti.

3.3 La mutualisation des moyens entre les préfectures reste limitée

3.3.1 Les objectifs de mutualisation initiaux sont pour la plupart en phase de mise en œuvre

Peu de missions ont d'ores et déjà fait l'objet d'une mutualisation au niveau régional. L'impact attendu de ces réalisations, notamment en termes de gains d'ETP, reste limité. Toutefois, un certain nombre de projets nouveaux ont été évoqués, notamment en comité de gestion.

Domaine de mutualisation	Objectifs	Evaluation de la mise en œuvre
Formation	<p>Création anticipée d'un délégué régional et interministériel à la formation (DRIF) positionné auprès du SGAR qui aura en charge :</p> <ul style="list-style-type: none">- la mutualisation des actions de formation au niveau régional ;- le soutien au réseau des animateurs de formation ;- le développement de la formation interministérielle et le renforcement de la coopération avec l'IRA de Nantes.	<p>Sélection d'un candidat. Prise de poste prévue à la mi-septembre 2007.</p> <p>Cette réalisation permet simplement d'anticiper la création d'un poste de DRF (délégué régional à la formation) qui interviendra en janvier dans les autres régions.</p> <p>Cette anticipation devrait néanmoins permettre de profiter des effets de cette réforme en année pleine dès 2008 puisque le DRIF contribuera à la préparation des plans de formation départementaux pour 2008.</p> <p>Cette réforme est perçue positivement : la délégation interdépartementale à la formation Loire-Bretagne couvrirait un espace jugé trop vaste pour répondre pleinement aux besoins de formation de la région et faire vivre le réseau d'animateurs de formation.</p> <p>Gains attendus : une meilleure coordination entre préfectures, la réalisation de formations qui ne pouvaient être montées dans un seul département et des échanges de formations entre ministères mais pas de gains en effectifs pour le MIOMCT.</p> <p>En revanche le mode de financement des actions de formation interministérielles soulève des interrogations puisque la création d'une DIS avec ordonnancement secondaire est envisagée (outil très lourd car il nécessite la création d'autant d'UO que de BOP contributeurs).</p>

Domaine de mutualisation	Objectifs	Evaluation de la mise en œuvre
Service social	Regroupement de la gestion administrative des 6 assistants de service social et de leurs moyens de fonctionnement (compétence confiée à la conseillère technique régionale)	<p>Cette réforme reste à mettre en œuvre (attente de l'accord de l'administration centrale : ces agents doivent être affectés au SGAR avec pour résidence administrative leur département d'exercice, de plus, les crédits de fonctionnement du réseau doivent être délégués à la préfecture de la Loire-Atlantique).</p> <p>Gains attendus de cette réforme : affermir le réseau autour de la conseillère technique régionale, gains de mutualisation (par exemple : maintien des cartes de carburant des assistantes sociales qui sont annulées en cas de gestion départementale en raison d'un faible niveau de consommation)</p> <p>Cette mutualisation suscite des interrogations sur sa plus-value dans plusieurs préfectures en raison du très faible impact départemental (moins d'une dizaine d'actes de gestion par an sont transférés).</p>
Défense Etat devant le TA	<p>Mutualisation de la représentation des préfets aux instances contentieuses concernant le séjour des étrangers devant les juridictions administratives nantaises (pour le contentieux des reconduites et pour les procédures d'urgence).</p> <p>En revanche, la représentation pour les contentieux du séjour où la procédure est essentiellement écrite restera exceptionnelle.</p>	<p>Décision de principe validée par le collège des préfets.</p> <p>Accord sur la création d'1 ETP régional à partir de rompus d'ETP des préfectures :</p> <p>44 : 0,1 ETP 49 : 0,3 53 : 0,2 72 : 0,2 85 : 0,1</p> <p>La préfecture de Loire-Atlantique maintient son effectif (un agent) dans ce domaine.</p> <p>L'agent recruté sur le poste créé sera en charge de l'animation du réseau de veille juridique et assurera une fonction d'aide à la sûreté juridique des actes.</p> <p>Un appel à candidature a été lancé en juillet 2007. Aucun agent de la préfecture de Loire-Atlantique ne s'est porté candidat, il est donc nécessaire d'attendre les prochaines CAP nationales de mutation et le poste sera pourvu en décembre (pour un agent de catégorie B) ou en janvier (pour un agent de catégorie A).</p>
Pôle régional de contrôle de légalité	Création d'un pôle régional.	<p>Premiers contacts pris par le directeur des collectivités locales de la préfecture de Loire-Atlantique dans le but :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de faire le point sur les pratiques de contrôle des préfectures ; - de réfléchir à la création d'un pôle régional de contrôle de légalité.
Standards téléphoniques	Mutualisation des permanences de nuit, le week-end et les jours fériés.	<p>Idée envisagée par la préfecture de Loire-Atlantique.</p> <p>Généralisation de l'expérimentation encouragée par la Secrétaire Générale du ministère en juillet 2007.</p> <p>Décision par le collège des préfets du 20 septembre 2007 de confier une étude aux SDSIC.</p> <p>Regroupements prévus : Loire-Atlantique et Vendée d'une part et les trois autres départements de la région d'autre part.</p>

Domaine de mutualisation	Objectifs	Evaluation de la mise en œuvre
		Réception très favorable dans les départements qui auront prochainement des départs en retraite dans ces services. Gain potentiel : 1 à 1,5 ETP par département (audit de modernisation sur « l'accueil à distance dans les administrations »).
Fonction achat / marchés publics	Mutualisation de la fonction d'acheteur public.	Ce projet devait être abordé par les SG en septembre 2007. Gains attendus : sécurisation de la procédure (par amélioration de l'expertise) et réduction des tarifs (grâce à un renforcement de la position de négociation : achat groupé). Toutefois, le positionnement de cet acheteur est mis en question par l'absence de visibilité sur le niveau auquel les mutualisations vont se réaliser dans ce domaine (les marchés seront-ils nationaux ou bien régionaux ou départementaux ? seront-ils organisés par chaque département ministériel ou dans un cadre interministériel ?)

3.3.2 L'UO régionale comme support des actions mutualisées

L'unité opérationnelle ne comporte que des crédits du titre 2, essentiellement consacrés à des dépenses immobilières. Elle est constituée en partie de crédits nationaux affectés à des dépenses immobilières.

Composition de l'UO régionale

	Composition de l'UO régionale	en euros	% de l'UO régionale	% du budget de fonctionnement départemental	Hors titre 2 par dpt avant UO régionale
A	EMIR	825 000,00 €	91,16%		
	dont contribution nationale (PNE et FIAH)	425 000,00 €	46,96%		
	dont contributions départements	400 000,00 €			
	<i>dont Loire-Atlantique</i>	134 220,85 €	14,83%	4,64%	2 894 188,00 €
	<i>dont Maine-et-Loire</i>	84 656,70 €	9,35%	4,58%	1 764 383,29 €
	<i>dont Mayenne</i>	53 327,15 €	5,89%	4,49%	1 135 511,00 €
	<i>dont Sarthe</i>	63 309,85 €	7,00%	4,46%	1 357 738,00 €
	<i>dont Vendée</i>	64 485,45 €	7,13%	4,44%	1 389 438,00 €
B	Enveloppe modernisation	40 000,00 €	4,42%		
C	Enveloppe formation	40 000,00 €	4,42%		
A+B+C	Total de l'UO régionale	905 000,00 €	100,00%		
	UO régionale / BOP régional	10 089 214,00 €		8,97%	

NB : hors titre 2 avant UO régionale = en CP au budget initial

NB : contribution nationale (PNE et FIAH) = en AE étant précisé qu'il reste à recevoir 170 000 € en CP

1) Les crédits consacrés à l'enveloppe mutualisée d'investissement régional (EMIR)

Les crédits consacrés à l'immobilier – comparaison réalisé 2006 / prévu 2007

Préfecture	2007						2006	Prévu 2007 - réalisé 2006
	budget de fonctionnement (1)	dont travaux immob. (2)	dépenses prévues EMIR (3)	dépenses EMIR / budget de fonctionnement (3)/(1)	dépenses EMIR / budget de fonctiont consacré aux travaux (3)/(2)	total travaux : EMIR + budget UO (3)+(2)	budget déptal consacré aux travaux	
Total UO départementales	8 074 930,00 €	1 611 982,00 €	825 000,00 €	10,22%	51,18%	2 436 982,00 €	2 120 829,01 €	316 152,99 €
Loire-Atlantique	2 734 589,78 €	529 121,00 €	83 406,64 €	3,05%	15,76%	613 27,64 €	675 355,00 €	-62 827,36 €
Maine-et-Loire	1 668 154,71 €	421 239,00 €	125 097,64 €	7,50%	29,70%	543 36,64 €	324 392,00 €	221 944,64 €
Mayenne	1 073 833,64 €	252 466,00 €	350 000,00 €	32,59%	138,63%	602 466,00 €	427 508,01 €	174 957,99 €
Sarthe	1 281 590,41 €	135 000,00 €	78 171,12 €	6,10%	57,90%	213 71,12 €	371 996,00 €	-158 824,88 €
Vendée	1 316 761,46 €	274 156,00 €	100 000,00 €	7,59%	36,48%	374 156,00 €	321 578,00 €	52 578,00 €
UO régionale			88 324,60 €					

Le total du BOP est composé de la somme des UO départementales de la réserve BOP et de l'UO régionale

L'estimation des travaux immobiliers des UO départementales a été faite sur la base du tableau 3 du CR quadrimestriel 2007 « travaux aménagement et entretien immobilier » en CP

Le budget travaux 2006 retenu est celui du tableau 3 du CR quadrimestriel 2007 « travaux aménagement et entretien immobilier » en CP

Le budget UO départementales retenu est celui du CR quadrimestriel en CP

Les données concernant la Vendée incluent une dotation spécifique du FIAH de 85 000 euros qui a dû être intégrée à l'EMIR pour faciliter le montage budgétaire du projet et son financement. La dotation de l'EMIR attribuée à ce département n'est donc que de 15 000 euros.

<i>Clés de répartition des contributions des préfectures</i>	<p>Cette répartition, assez homogène en terme de proportion du budget hors titre 2 (autour de 4,5 %), a également tenu compte de la surface à entretenir de chaque préfecture et du taux des TATE par département sur les trois dernières années.</p> <p>Une moyenne a été calculée à partir des résultats obtenus selon les formules suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - contribution calculée en appliquant à chaque dotation le même coefficient du budget de fonctionnement (4,68 %) ; - contribution calculée en fonction des m² des services et résidences de chaque département.
<i>Clés de répartition prévisionnelle de l'UO régionale par nature de dépenses</i>	Crédits essentiellement affectés à l'immobilier, le reste de l'enveloppe étant plus marginal.
<i>Modalités de choix des opérations</i>	<p>Proposition d'une liste de priorités par les SG et décision par le collège des préfets. Ont été privilégiés les travaux qui ne pouvaient être pris en charge sur le budget départemental.</p> <p>En réalité les départements qui disposaient de projets prêts à être réalisés ont bénéficié d'une forme d'effet d'aubaine qui a été compris dans les différents départements comme un moyen de faciliter l'acceptation de l'expérimentation.</p> <p>A l'avenir, le choix des projets s'appuiera sur l'audit régional immobilier financé sur l'EMIR en 2007.</p>
<i>L'impact de l'EMIR sur les investissements immobiliers (cf. tableau chiffré ci-dessus)</i>	<p>Le tableau ci-dessus montre que l'impact de l'EMIR sur le volume des dépenses immobilières réalisées dans les départements est resté limité.</p> <p>Le Maine-et-Loire est le seul département dans lequel l'augmentation du budget travaux entre 2006 et 2007 est supérieure à la dotation affectée par l'EMIR.</p> <p>Sur l'ensemble de la région, les sommes affectées aux travaux n'ont augmenté que de 227.828 euros entre 2006 et 2007 alors que les</p>

	<p>dépenses de l'EMIR devaient représenter 736.675.</p> <p>Toutefois, ce résultat doit être relativisé sur plusieurs points :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le niveau d'investissement peut varier de façon significative d'une année à l'autre en raison de l'impact très fort des gros projets qui ne sont réalisés que ponctuellement. Il serait par conséquent nécessaire de procéder à une évaluation des dépenses sur trois ou cinq ans afin de mieux apprécier l'impact de l'EMIR ; - les dépenses estimées pour 2007 ne sont encore que prévisionnelles, - ces estimations portent sur le total « travaux, aménagements et entretien immobilier » au sein desquels il n'a pas été possible d'évaluer les seuls travaux pour tous les départements ;
<p><i>Vision pluriannuelle : Audit immobilier régional</i></p>	<p>Une réflexion pluriannuelle a été engagée avec la réalisation dans quatre départements d'un audit du patrimoine immobilier en 2007 (cet audit avait été effectué en Loire-Atlantique en décembre 2005).</p>

L'hypothèse d'une mutualisation des services techniques des préfectures n'a pas été évoquée. La perspective d'une gestion interministérielle de l'immobilier n'est pas encore intégrée.

Commentaire

En l'absence de diagnostic immobilier régional, il n'est pas possible d'évaluer la pertinence des choix réalisés. Toutefois, la décision de financer des travaux en sous-préfectures a été très appréciée par les départements qui ne peuvent en général financer ces travaux sur leur budget et ne peuvent non plus les présenter au PNE.

Toutefois, les critères définis s'avèrent peu sélectifs. Certains départements, qui disposaient de projets prêts à être lancés, ont pu bénéficier d'effets d'aubaine.

Comme le montre le tableau ci-dessus, l'affectation d'une enveloppe nationale exceptionnelle ne semble pas, à ce stade, avoir entraîné une augmentation du budget consacré à l'immobilier. Toutefois, une analyse de données pluriannuelles serait nécessaire pour mieux appréhender l'impact de l'EMIR (cf. remarques dans le tableau ci-dessus).

Certaines préfectures soulignent que la régionalisation de la gestion de l'immobilier permettra de rationaliser cette politique.

Plus globalement, se pose la question de la validité d'une enveloppe régionale réduite, susceptible de financer les mêmes travaux que l'UO départementale et de l'opportunité d'une plus grande intégration du service immobilier et de l'enveloppe budgétaire afférente (hors crédits de réparation courantes).

2) Les crédits consacrés à la modernisation et à la formation

Le fonds de modernisation, doté de 40 000 euros par prélèvement sur les UO départementales, a permis de financer :

- une partie du coût du Système d'Information Géographique Loire (SIGLOIRE) en cours de développement sur la région et qui a une vocation interministérielle. Le montant prévisionnel des dépenses s'élevait à 20 000 euros. A la mi-septembre 2007, 17 570 euros avaient été engagés ;

- la mise à niveau ou l'installation d'un système compatible de visioconférence dans trois préfectures qui n'en étaient pas équipées (Mayenne, Sarthe et Vendée).

Le projet d'acquisition d'un serveur informatique permettant de partager l'outil GIBUS entre les cinq préfectures a été abandonné pour des raisons d'opportunité technique.

Aucun projet n'a encore été envisagé pour la programmation de l'année 2008.

Commentaire

La participation au projet SIGLOIRE a permis de résoudre les difficultés de financement de ce projet interministériel régional porté par le SGAR.

Le coût de la visioconférence s'est révélé supérieur aux prévisions (30 429 euros seront dépensés alors que 20 000 avaient été prévus).

Le total des dépenses étant supérieur à l'enveloppe prévisionnelle, un prélèvement sera opéré sur le solde de l'enveloppe régionale formation.

L'UO régionale inclut également une enveloppe formation d'un montant total de 40 000 euros financés par prélèvement sur le budget des préfectures. Une réunion des animateurs de formation des cinq départements, de la déléguée interdépartementale à la formation Bretagne Pays de la Loire et de la directrice de l'IRA de Nantes s'est tenue à l'initiative du SGAR le 13 février 2007.

A l'issue d'une consultation des préfectures de la région, cinq formations ont été prévues pour 2007 :

- formation des utilisateurs de l'outil de suivi de la performance Œdipe ;
- les processus de décision au sein de l'Union Européenne ;
- transmission des savoirs ;
- une préparation à l'oral d'attaché principal ;
- les contrats de partenariat public privé.

A la mi-septembre, une formation sur les budgets des chambres consulaires avait été ajoutée à cette liste. De plus, une préparation à l'oral de l'examen professionnel de secrétaire administratif de classe exceptionnelle avait été organisée.

Commentaire

La mutualisation est jugée favorablement dans ce domaine, notamment dans les départements qui ne disposent pas de pôle universitaire offrant un vivier de formateurs (comme la Vendée).

Toutefois, la mission a pu relever une certaine déception dans ce domaine. En effet, les propositions recueillies en février 2007 auprès des préfectures ne se retrouvent pas dans le plan de formation proposé au niveau régional. De plus, les choix retenus au niveau régional n'ont pas fait l'objet d'une explication aux préfectures de département.

Certains départements relèvent également des doublons (ainsi la formation de préparation à la retraite est également prévue dans le cadre de l'action sociale, la formation concernant les politiques européennes est déjà assurée dans certains départements).

Enfin, le niveau de consommation des crédits est encore faible. En septembre 2007, 22 126 euros restaient disponibles sur cette enveloppe. Il semble peu probable qu'ils puissent être

consommés au cours de l'exercice car la préparation d'un cycle de formation requiert en général plusieurs mois de préparation.

La création anticipée d'un poste de délégué régional et interministériel à la formation (DRIF) est jugée favorablement car elle permettra de mieux harmoniser les plans de formation départementaux et le plan régional.

L'enjeu de ce poste sera de créer et d'animer le réseau des correspondants formation départementaux mais aussi de savoir proposer des formations proches des métiers des préfetures.

3) Les autres fonctions mutualisables au niveau régional

Des mutualisations régionales sont envisagées dans plusieurs domaines, tant en Loire-Atlantique que dans les différentes préfetures de département. Toutefois, ces propositions restent encore isolées et n'ont pas fait l'objet d'un projet formalisé. Elles portent sur :

- la gestion des ressources humaines : pré-liquidation de la paye, souscription d'une assurance couvrant le risque chômage des contractuels recrutés ;
- les véhicules : gestion commune des achats ou des locations des véhicules du corps préfectoral, négociation commune des contrats d'assurance ;
- la défense de l'Etat devant les juridictions : représentation mutualisée en matière de droit au logement opposable (DALO) ou d'environnement (cette mutualisation permettrait de mettre à profit, pour l'ensemble de la région, les avantages comparatifs de la préfecture chef lieu), recours à un avocat pour la représentation devant le juge des libertés et de la détention ;
- le nettoyage des locaux : passation d'un marché régional.

L'enjeu de ces mutualisations est bien perçu dans les préfetures. Certaines regrettent le faible potentiel en économies des projets retenus en 2007. Nombreuses sont celles qui soulignent l'absence de visibilité en matière de mutualisation, entre des marchés nationaux, des mutualisations ministérielles régionales et des mutualisations interministérielles départementales. Certaines souhaitent que le choix des compétences mutualisées au niveau régional s'appuie à l'avenir sur des audits permettant de déterminer à quel niveau les mutualisations permettent de réaliser le plus d'économies d'échelle.

Enfin, plusieurs soulignent la difficulté d'organiser des transferts de postes entre départements quand les gains des mutualisations ne représentent que des rompus d'ETPT et remarquent qu'un temps de réorganisation est nécessaire avant que les fruits de ces réformes soient perceptibles.

Les fonctions support

Des mutualisations de certaines fonctions support pourraient être envisagées à l'avenir, en accompagnement de la régionalisation du BOP. L'expérimentation du pilote CHORUS, en 2008, pour laquelle la région sera expérimentatrice, invitera à une refonte de l'organisation de la gestion budgétaire et à une harmonisation des pratiques. Le renforcement du pilotage de la GRH et l'affirmation d'un pôle régional de formation devraient aussi être envisagés.

L'examen des effectifs affectés aux fonctions support montre que les données ANAPREF doivent être retraitées pour assurer une bonne comparaison entre structures. La mission s'est donc fondée sur les listes des personnels et de leurs fonctions exactes pour estimer les effectifs affectés aux fonctions de gestion au sens strict :

- pour les effectifs affectés à la gestion administrative, n'ont pas été retenus dans le périmètre : les pôles juridiques et les services courrier des cinq préfectures ;
- pour les effectifs affectés à la gestion de l'immobilier, les femmes de ménage ont été retirées du périmètre pour ne pas introduire de distorsion entre les préfectures ayant externalisé cette fonction et les autres.

ETPT	1er janvier 2006			1er janvier 2007		
	gestion administrative	dont formation	immobilier	gestion administrative	dont formation	immobilier
Loire-Atlantique	34,4	3,2	8,4	39,7	3,2	7,9
Maine-et-Loire	17,9	1,5	9,5	17,4	1,4	9,7
Mayenne	18,4	0,8	9,72	18,7	1,8	8,22
Sarthe	22,5	1,9	10	22,7	2,1	9
Vendée	21,35	1,5	7	21,5	1,3	7,6
TOTAL	114,55	8,9	44,62	120	9,8	42,42
	159,17			162,42		

La comparaison des effectifs consacrés aux fonctions « support » suppose une analyse détaillée, au-delà de la comparaison des données ANAPREF qui agglomèrent des fonctions très variées. Compte tenu des disparités apparentes après correction des effectifs entre les préfectures, un audit comparé des services devrait être mis en œuvre, afin de dégager des marges de gestion, pouvant être utilisées pour des mutualisations.

La réorientation du mandat du réseau des contrôleurs de gestion prévue en septembre 2007 devrait y contribuer (cf ci-dessus, paragraphe 2.1).

Mutualisations interministérielles

Aucun projet de mutualisation interministérielle n'a été engagé à ce stade, au-delà des formations interministérielles traditionnelles. Quelques réflexions ont été développées en matière immobilière et l'éventualité de créer une fonction achat a été évoquée. Toutefois, du fait des marchés nationaux de plus en plus nombreux, cette perspective semble assez faible.

3.4 La méthode d'affectation de la marge de gestion a été précisée

	dotations 2006			dotations 2007			Variation 2007/2006	
	tous titres confondus	titre 2	hors titre 2 (CP)	tous titres confondus	titre 2	hors titre 2 (CP)	tous titres confondus	titre 2
Loire-Atlantique	23 135 608	20 080 021	3 055 587	23 104 872,78	20 370 283,00	2 734 589,78	-0,13%	1,4%
Maine-et-Loire	13 869 451	12 023 716	1 845 735	14 039 845,71	12 371 691,00	1 668 154,71	1,23%	2,9%
Mayenne	8 522 023	7 345 517	1 176 506	8 601 525,64	7 527 692,00	1 073 833,64	0,9%	2,5%
Sarthe	10 903 439	9 481 356	1 422 083	11 061 189,41	9 779 599,00	1 281 590,41	1,4%	3,1%
Vendée	11 121 620	9 664 641	1 456 979	11 218 744,46	9 901 983,00	1 316 761,46	0,9%	2,5%
Région	67 552 141	58 595 251	8 956 890	68 026 178,00	59 951 248,00	8 074 930,00	0,7%	2,3%

Source SDAT

- Col. 1 : dotation tous titres confondus, hors prime exceptionnelle de fin de gestion 2006 (Circulaire DRH du 9 octobre 2006) et hors Assistance technique européenne - Vacataires Europe – Présage mais en incluant la délégation prime facilitatrice
- Col. 2 : dotation titre 2, hors prime exceptionnelle de fin de gestion 2006 (Circulaire DRH du 9 octobre 2006) et hors Assistance technique européenne - Vacataires Europe – Présage

Le niveau des marges dégagées sur le titre 2 par les préfetures en 2006 met en évidence des situations contrastées :

- la préfeture de Maine-et-Loire, qui connaît des tensions sur sa masse salariale (cf ci-dessus) a dégagé une marge de 0,67% de son titre 2 ;
- en revanche, la Vendée a dégagé une marge de 1,36% ;
- les autres départements se situent dans des résultats voisins (1,10% en Mayenne et 1,20% dans la Sarthe).

	marge sur titre 2 réalisée en 2006	soit % du titre 2	marge dégagée sur titre 2 / dotations reçues	vacance / effectif plafond en %
Loire-Atlantique	227 464	1,15	0,98%	2,3%
Maine-et-Loire	80 348	0,67	0,58%	1,5%
Mayenne	80 611	1,10	0,95%	2,6%
Sarthe	113 489	1,20	1,37%	-0,9%
Vendée	131 532	1,36	1,18%	1,5%
Région	633 444	1,09	0,99%	1,5%

source : note de présentation du Bop régional pays de la Loire (col. 1 et 2) et SDAT (col. 3)

Ces disparités se retrouvent au niveau des primes versées aux agents en fin d'exercice :

- la Sarthe se caractérise par un régime indemnitaire financé en très large partie par l'abondement pour prime exceptionnelle versé par le ministère en fin d'année. La marge sur titre 2 ne représente que 6,2% des primes et a été utilisée en partie pour financer le recours à des vacataires afin d'optimiser son plafond d'emplois. Le niveau des primes est le plus faible de la région : 104 euros en moyenne par ETPT, ce qui situe ce département à un niveau inférieur de 61 % à la moyenne des quatre autres (266 euros). Cette préfeture a fait le choix de ne pas abonder la dotation du ministère pour « primes exceptionnelles », considérant que son montant était supérieur au reliquat de fin d'année habituellement versé (sur critères de performance présentés en CTP il y a plusieurs années). Etant donnée la somme disponible, deux tiers des agents ont bénéficié de cette prime de fin de gestion, contre un tiers les années précédentes ;
- à l'inverse, la Vendée, qui a dégagé la marge la plus forte de la région en pourcentage du titre 2, a largement consacré cette dernière au financement du régime indemnitaire (la marge consacrée aux primes représente 71,6% de ces dernières). Le montant des primes versées en 2006 est donc le plus fort de la région (350 euros en moyenne par ETPT) soit 47% de plus que la moyenne de la Loire-Atlantique, du Maine-et-Loire et de la Mayenne (et 72% si l'on intègre également la Sarthe) ;
- le Maine-et-Loire, malgré une plus faible marge sur titre 2, a mis en œuvre un régime indemnitaire relativement comparable aux départements qui se situent dans la moyenne régionale.

	ETPT en moyenne cumulée 2006	Utilisation de la marge sur titre II pour primes exceptionnelles	soit en moyenne par ETPT	Prime exceptionnelle de fin de gestion	Total primes	soit en moyenne par ETPT	marge sur titre II / total primes
	A	B	B/A	C	B+C	(B+C)/A	B/(B+C)
Loire-Atlantique	466,01	66 122	142	47 000	113 122	243	58,45%
Maine-et-Loire	284,63	31 893	112	28 300	60 193	211	52,98%
Mayenne	177,25	27 996	158	17 800	45 796	258	61,13%
Sarthe	232,09	1 500	6	22 700	24 200	104	6,20%
Vendée	227,63	57 100	251	22 600	79 700	350	71,64%
Total	1 387,61	184 611	133	138 400	323 011	233	57,15%

Les estimations régionales pour l'exercice 2007 laissent apparaître une marge nettement plus faible qu'en 2006 (-63%), avec des marges négatives dans trois départements (Loire-Atlantique, Vendée et Maine-et-Loire) et des marges plus élevées qu'en 2006 pour les deux autres²².

	marge sur titre 2 réalisée en 2006	% du titre 2 disponible	marge sur titre 2 prévue pour 2007	% du titre 2 disponible
Loire-Atlantique	227 464	1,15%	-80 590	-0,39%
Maine-et-Loire	80 348	0,67%	-13 261	-0,11%
Mayenne	80 611	1,10%	175 605	2,32%
Sarthe	113 489	1,20%	-33 427	-0,34%
Vendée	131 532	1,36%	188 740	1,40%
Total	633 444	1,09%	237 067	0,39%

Source : Préfecture de la Loire-Atlantique

Un travail d'harmonisation des dépenses provisionnées en fin d'exercice a pu être réalisé entre les préfetures pour estimer la marge sur titre 2. De plus, il a été décidé d'établir une situation harmonisée pour les dotations de sujétions particulières. Les estimations ci-dessus intègrent donc les décisions :

- de faire jouer la solidarité régionale à l'égard des préfetures qui ne disposent pas des crédits suffisants de titre 2 d'ici la fin de l'année ;
- d'assurer en 2007 le paiement des réductions d'ancienneté d'échelon de l'année en cours (à l'exclusion de la Mayenne qui ne traite que de celles de l'année 2006) ;
- de constituer dans chaque UO une dotation de réserve d'objectif à hauteur de 125 € par agent au tableau des emplois, qui sera complété d'une dotation identique par le ministère ;
- de ne procéder à aucune autre réserve pour reliquat exceptionnel ;

²² Cette évaluation tient compte des crédits de titre 2 reçus et attendus (notamment les crédits ASTECS, un abondement pour capital décès, la participation du ministère à la réserve d'objectif sur la base de 125 € par emploi, les crédits nécessaires à la prise en charge des frais de déplacement domicile-travail et un crédit complémentaire sollicité pour la rémunération d'assistantes sociales). Si ces deux derniers abondements ne devaient pas être versés, la marge serait ramenée à 197 790,85 € (soit 0,33 % des crédits de titre 2).

- d'harmoniser le montant de l'enveloppe des dotations pour sujétions à hauteur de 6% du TMO 2006. Seules les préfectures de la Loire-Atlantique et de la Mayenne atteignaient ce montant, l'année précédente. Chacune des préfectures conservera, cependant, sa liberté de manœuvre pour définir les conditions d'utilisation de cette enveloppe.

Afin de mieux apprécier le volume de la marge sur titre 2, une réintroduction de la réserve d'objectif (à hauteur de 125 € par agent) semble souhaitable. Dans cette hypothèse, le niveau de la marge dégagée **représente 0,69% du titre 2 disponible** (soit un niveau inférieur de 35% à celui de 2006).

	Marge sur titre 2 prévision 2007	% du titre 2	réserve d'objectif 2007	marge sur titre 2 2007 recalculée	% du titre 2
	A		B	A + B	
Loire-Atlantique	-80 590	-0,39%	59 250	-21 340	-0,10%
Maine-et-Loire	-13 261	-0,11%	36 125	22 864	0,18%
Mayenne	175 605	2,32%	22 750	198 355	2,64%
Sarthe	-33 427	-0,34%	29 000	-4 427	-0,05%
Vendée	188 740	1,40%	28 750	217 490	2,20%
Total	237 067	0,39%	175 875	412 942	0,69%

Source : colonnes 1 et 2 préfecture de la Loire-Atlantique

Le collège des préfets a également arrêté les principes d'utilisation des marges de gestion. Une première demande de fongibilité a été examinée. Il a été décidé de reverser, sur le hors titre 2, 80% de la marge prévisionnelle dégagée sur les crédits de rémunération au profit des deux préfectures (Mayenne et Vendée) qui ont contribué à sa constitution (à hauteur de 48,2% et 51,8% respectivement). Le total des crédits redistribués a été calculé à hauteur de cette contribution (soit 114 266,08 € pour la Mayenne et 122 800,48 € pour la Vendée).

Commentaire

L'expérimentation de la régionalisation a donc permis une première harmonisation des pratiques de fin de gestion, de calcul des primes de sujétion et d'utilisation des marges de gestion.

Le choix d'affectation de la marge reflète la volonté de conserver une partie significative des marges dégagées au niveau départemental afin de créer un intéressement local aux gains de productivité et de ne pas revenir en arrière sur la responsabilisation des gestionnaires locaux qui a accompagné la globalisation.

4 - L'évolution du dialogue de gestion et de la performance

4.1 Le dialogue de gestion n'a pas encore véritablement eu lieu

Avec la régionalisation du BOP, le dialogue de gestion devrait s'établir entre le préfet de région RBOP et l'administration centrale, d'une part, et entre RBOP et RUO, d'autre part.

Dans les faits, il n'y a pas eu, au cours de cette première année d'expérimentation, d'évolution du dialogue de gestion, ni entre le RPROG et le RBOP, ni entre le RBOP et les RUO.

Pour la préparation du BOP 2008, les préfets semblent penser que le poids du préfet de région devrait permettre une meilleure négociation budgétaire avec l'administration centrale, surtout pour les petits départements.

Toutefois, la subdélégation des crédits aux UO départementales sans débat budgétaire interne à la région en 2007 et le fonctionnement collégial n'ont pas préparé les préfets à une négociation interrégionale sur leur budget en tant que responsables d'UO. La perspective de réallocation de moyens ou d'effectifs au plafond d'emplois entre préfetures est considérée avec prudence. Il ne semble pas qu'une refonte des effectifs des départements soit effectuée en 2008.

En l'absence de SIRH intégré, le travail de fond nécessaire pour cette tâche nécessite auparavant la constitution de bases de données régionales permettant d'adapter les masses salariales et les plafonds d'emplois (indice moyen par grade, moyenne d'âge, structure hiérarchique, impact des politiques de requalification engagées depuis deux ou trois ans, nombre de départs à la retraite, etc.).

4.2 Le volet régional de la performance reste encore limité

Conformément à la circulaire du 20 décembre, le volet performance du BOP régional est constitué, dans un premier temps, de la consolidation des engagements annuels des préfetures de département, les entretiens de gestion demeurant à ce stade du niveau départemental et les remontées INDIGO étant à la charge de chaque préfeture de département. Le volet performance du BOP est donc une simple addition d'objectifs départementaux. Il n'y a pas eu à ce stade de prise en compte des résultats de chaque préfeture dans l'affectation des moyens.

Commentaire

Le volet performance du BOP présente néanmoins une comparaison intéressante des résultats des préfetures. Cependant, la perspective d'un dialogue de gestion centré sur la performance reste encore floue et plusieurs difficultés sont mises en avant, notamment celle de concevoir une stratégie régionale avec des départements appartenant à des strates différentes ainsi que le maintien du principe que chaque préfet de département demeure responsable de ses résultats.

REPONSE DE LA PREFECTURE
AU PROJET DE RAPPORT

05 40 20 41 02 FAX 0240412249

SECRETARIAT GENERAL

0002/0002



PREFECTURE DE LA LOIRE-ATLANTIQUE

DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES
ET DE LA LOGISTIQUE
Nicolas HAUDEBOURG, Directeur
☎ : 02.40.41.22.38
Télécopie : 02.40.41.20.60
nicolas.haudebourg@loire-atlantique.pref.gouv.fr

Nantes, le - 4 OCT. 2007

Monsieur l'inspecteur général,

Vous avez bien voulu me communiquer votre projet de rapport sur la mise en œuvre de l'expérimentation du BOP régional des Pays de la Loire, et je vous en remercie.

J'ai pris connaissance avec attention de ce document.

La description et l'analyse de la démarche engagée et de ses premiers résultats, m'apparaissent très complètes et justement appréciées.

Cette démarche a constitué pour les équipes des préfectures, et particulièrement celle de la Loire-Atlantique, une expérience intéressante, bien que lourde et engagée dans des délais contraints. Elle s'est révélée riche en potentialité pour le réseau et ouvre des perspectives dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. (1)

Veuillez agréer, Monsieur l'inspecteur général, l'assurance de ma considération distinguée.

Amicalement

Le PREFET

*(1) Pour ma part, je regrette que la charge
résultant de la lecture d'animation de la
cette gestion collective par la préfecture de
LA ne soit pas prise en compte
en 2008.*

Monsieur Pierre DUFFE
Inspecteur Général de l'Administration

Bernard WAGELSTEEN

ANNEXE 3 :
ANNEXE SUR L'EXPERIMENTATION EN LIMOUSIN

L'expérimentation du BOP régionalisé en Limousin

SYNTHESE DES CONSTATS REALISES EN LIMOUSIN.....	3
A - LES CONDITIONS DE MISE EN PLACE DE L'EXPERIMENTATION N'ONT PAS PERMIS L'ELABORATION D'UNE STRATEGIE REGIONALE D'ALLOCATION DES RESSOURCES	3
- <i>Une expérimentation tardive et partielle, qui a pâti de plusieurs aléas</i>	<i>3</i>
- <i>Les stratégies d'optimisation du plafond d'emploi sont principalement restées départementales.....</i>	<i>3</i>
- <i>Les instruments d'un pilotage par objectif sont encore insuffisants pour permettre un dialogue de gestion au niveau régional</i>	<i>4</i>
B - L'EXPERIMENTATION A EU, A CE JOUR, POUR EFFET MAJEUR LA CONSTITUTION D'OUTILS ET D'ORGANES DE PILOTAGE REGIONAL, ET LA DEFINITION DE MUTUALISATIONS CROISEES	4
- <i>Les organes de pilotage régional ont été rapidement mis en place et sont désormais opérationnels</i>	<i>4</i>
- <i>Un gros travail a été réalisé pour élaborer des instruments de pilotage régional des fonctions support</i>	<i>5</i>
- <i>Des projets de mutualisation croisés ont été définis et seront prochainement mis en œuvre</i>	<i>5</i>
 ANNEXE TECHNIQUE RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DE L'EXPERIMENTATION EN REGION LIMOUSIN	 6
 1 - UN CALENDRIER DE L'EXPERIMENTATION TROP CONTRAINT POUR PERMETTRE L'ELABORATION DE STRATEGIES BUDGETAIRES	 6
1.1 IL Y A EU UN FLECHAGE DES CREDITS DEPARTEMENTAUX, COMPTE TENU DU CALENDRIER DE L'EXPERIMENTATION	7
1.2 LA STRATEGIE BUDGETAIRE RESTE ENCORE GENERALE	7
 2 - LA MISE EN PLACE DES ORGANES DE PILOTAGE ET DES OUTILS DE GESTION	 8
2.1 LA REPARTITION DES ROLES.....	8
2.2 LA MISE EN ŒUVRE DE L'EXPERIMENTATION : OUTILS ET ORGANISATION	9
2.2.1 <i>Un schéma d'organisation financière qui a été rapidement mis au point</i>	<i>9</i>
2.2.2. <i>Les tâches nouvelles liées à la mise en œuvre de l'expérimentation sont restées limitées et concentrées sur le RBOP</i>	<i>10</i>
2.2.3 <i>Des outils de gestion et une organisation qui n'étaient pas prêts en début de gestion.....</i>	<i>10</i>
2.3 LE MODE D'ASSOCIATION DES REPRESENTANTS DU PERSONNEL ET L'INFORMATION DU PERSONNEL	11
2.3.1 <i>L'association des représentants du personnel à la démarche</i>	<i>11</i>
2.3.2 <i>L'information du personnel sur la réforme</i>	<i>12</i>
 3 - LES RESULTATS DE L'EXPERIMENTATION	 12
3.1 UN TRAVAIL CONSIDERABLE D'HARMONISATION ET DE MISE A PLAT DES PROCESSUS A ETE ENGAGE	12
3.2 L'IMPACT DE LA REGIONALISATION DES BOP RESTE LIMITE SUR LA GRH	13
3.2.1 <i>L'organisation des RH reste inchangée.....</i>	<i>13</i>

<i>3.2.2 Les stratégies d'optimisation du plafond d'emploi restent de niveau départemental</i>	<i>14</i>
3.3 LA MUTUALISATION DES MOYENS ENTRE LES PREFECTURES SE MET EN ROUTE.....	17
<i>3.3.1 Les objectifs de mutualisation initiaux sont pour la plupart en phase de mise en œuvre.....</i>	<i>17</i>
<i>3.3.2 L'UO régionale comme support des actions mutualisées</i>	<i>21</i>
<i>3.3.3 La question de l'affectation de la marge de gestion n'a pas encore été abordée</i>	<i>24</i>

4 - L'EVOLUTION DU DIALOGUE DE GESTION ET DE LA PERFORMANCE 25

4.1 LE DIALOGUE DE GESTION N'A PAS ENCORE VERITABLEMENT EU LIEU	25
4.2 LE VOLET REGIONAL DE LA PERFORMANCE RESTE ENCORE LIMITE AUX TACHES LOGISTIQUES	25

REPONSE EN CONTRADICTOIRE DE LA PREFECTURE 27

NB : Le document ci-après prend en compte les corrections factuelles signalées par la préfecture chef-lieu de région lors de sa réponse en contradictoire. Il place son « commentaire général » à la fin.

Il est composé d'une synthèse des principaux constats réalisés par la mission IGA, suivie des éléments techniques relatifs à la mise en œuvre de l'expérimentation dans la région Limousin.

Synthèse des constats réalisés en Limousin

A - Les conditions de mise en place de l'expérimentation n'ont pas permis l'élaboration d'une stratégie régionale d'allocation des ressources

- Une expérimentation tardive et partielle, qui a pâti de plusieurs aléas

L'expérimentation a été trop tardive et partielle pour permettre l'instauration d'un dialogue de gestion entre le RBOP et les RUO d'une part, et le RPROG d'autre part. Les préfetures de la région Limousin ont été informées de l'expérimentation à la fin du mois de novembre 2006. Or, à cette date, elles avaient déjà été destinataires de leur plafond d'emploi et de leur dotation prévisionnelle par l'administration centrale. En outre, la procédure budgétaire et l'élaboration des plans de charges de chaque préfecture étaient largement entamées. Dans ces conditions, la préparation du BOP régional a essentiellement consisté à collationner les prévisions départementales, modulo la création d'une UO régionale, dont les caractéristiques d'emploi ont été définies au cours du premier semestre 2007.

Par ailleurs, plusieurs aléas ont retardé la mise en place d'une stratégie régionale. L'absence d'outils informatiques permettant d'agglomérer automatiquement les sorties BGP2 et les dépenses de fonctionnement, a alourdi la tâche de gestionnaires déjà fortement sollicités. En outre, la définition d'une politique régionale d'allocation des ressources a pâti des deux changements de préfets, intervenus dans les six premiers mois de l'expérimentation.

- Les stratégies d'optimisation du plafond d'emploi sont principalement restées départementales

L'objectif commun de saturation du plafond d'emploi n'a pas oblitéré toutes les différences de stratégie des départements en la matière. En effet, les plans de charge initiaux et rectificatifs de tous les départements de la région affichent une réduction des vacances d'effectif par rapport à leur plafond d'emploi. Au niveau régional, la vacance moyenne annuelle devrait ainsi représenter, selon le BOP régional, 1,6% du plafond d'emploi, contre 2,6 % constaté en 2006. Cependant, la contribution relative des différents départements à cet objectif apparaît variable selon les départements : la Creuse sature sa masse salariale disponible, la Haute-Vienne poursuit une politique active de recrutement et la Corrèze continue apparemment de disposer de certaines marges de manœuvre budgétaires.

L'impact de la régionalisation sur la capacité des préfetures à optimiser leur plafond d'emploi n'apparaît pas déterminant. L'expérimentation semble inciter à la réduction des vacances d'emploi en organisant une « revue par les pairs » et en restreignant les marges de précaution antérieurement nécessaires. Ce dernier élément apparaît significatif pour une préfecture de petite taille, relativement sous-dotée en personnel, comme la Creuse. Cependant, de nombreux autres facteurs rendent compte d'une gestion plus fine des effectifs en 2007 par rapport à l'exercice 2006. La meilleure visibilité des crédits disponibles en 2007 (absence de doute sur le montant des pensions civiles, délégation de 98% des crédits en titre 2 en début d'exercice etc.) et les « effets d'apprentissage » (utilisation des concours, de la « CAP de printemps » etc.) peuvent expliquer l'essentiel des progrès réalisés.

- Les instruments d'un pilotage par objectif sont encore insuffisants pour permettre un dialogue de gestion au niveau régional

Les conditions de mise en œuvre de l'expérimentation n'ont pas permis un développement satisfaisant des instruments d'un pilotage régional par objectif. Le schéma d'organisation financière, établi en fin d'année 2006, comporte des indications générales sur le rôle du RBOP (pouvoir concernant la répartition des moyens entre UO et ajustement en cours d'exercice, affectation des marges en fin d'exercice) qui sont restées largement virtuelles, faute de temps pour construire un dialogue structuré. En outre, la réflexion sur les indicateurs et objectifs à inscrire au volet « performance » du BOP n'a pu débuter qu'à la fin du premier semestre, après que les contrôleurs de gestion eurent développé leurs travaux sur la comparabilité des indicateurs.

Dans ces conditions, la région Limousin n'a pas, à proprement parler, « expérimenté » un dialogue de gestion sur l'allocation de ses ressources. Elle s'est essentiellement employée à construire des organes et instruments de pilotage et à étudier la faisabilité de projets de mutualisation.

B - L'expérimentation a eu, à ce jour, pour effet majeur la constitution d'outils et d'organes de pilotage régional, et la définition de mutualisations croisées

- Les organes de pilotage régional ont été rapidement mis en place et sont désormais opérationnels

Les organes de pilotages ont rapidement été définis et installés, mais pourraient mieux être articulés entre eux. Le niveau stratégique correspond au collège des trois préfets (comité de suivi), auquel se rattache le collège des secrétaires généraux de préfecture, qui assure la préparation du premier. Le niveau opérationnel est constitué par le comité des gestionnaires d'UO, des gestionnaires de RH, des Contrôleurs de gestion (CDG). Un groupe de travail autonome des CDG a par ailleurs été constitué pendant la période. Si le niveau opérationnel a permis une bonne préparation des décisions ou orientations prises au niveau stratégique, il semble cependant avoir pâti jusqu'à présent d'un déficit dans son association à ces décisions ou orientations.

Le choix de fixer le pilotage fonctionnel auprès du secrétaire général de la préfecture chef-lieu de région et non du SGAR n'est pas contesté. Le SG de Haute-Vienne a été chargé de l'animation de l'expérimentation : pilotage des équipes de gestion, organisation et secrétariat des comités de suivi, gestion de l'UO régionale. Cette configuration est largement acceptée. En effet, seul le secrétariat général de la préfecture chef-lieu de région disposait des moyens nécessaires à la mise en œuvre de la réforme. En outre, les craintes d'une appropriation par ce dernier des mutualisations ont rapidement été levées, la préfecture de la Haute-Vienne montrant des signes d'ouverture (cf. projets de « mutualisations croisées »).

Les modalités d'association des représentants des personnels à la réforme restent de qualité inégale. Globalement, les représentants des personnels des trois départements de la région Limousin sont ouverts à la démarche. L'ensemble des CTP départementaux ont bénéficié d'une présentation de l'expérimentation. Mais l'information sur les conséquences des mutualisations envisagées apparaît avoir été insuffisante dans certains départements, des craintes fortes s'étant manifestées sur un risque, pourtant contraire aux règles statutaires, « d'affectation d'office » dans d'autres départements.

- Un gros travail a été réalisé pour élaborer des instruments de pilotage régional des fonctions support

La régionalisation du BOP a conduit chaque préfecture à renforcer considérablement son activité d'audit interne. Un travail important d'harmonisation et d'analyse des marges de progression a été réalisé concernant les indicateurs CONCORDE. Il a conduit notamment à analyser les processus et les pratiques des différentes préfectures, afin de comparer leurs performances relatives. Ces études ont ouvert la voie à la définition de projets de mutualisation, sur le principe d'une spécialisation des préfectures selon leur « avantage comparatif ».

Cependant, un travail identique n'a pu être mené avec les autres indicateurs. Les données INDIGO sont apparues difficilement comparables du fait, non seulement des différences de mode de calcul, mais aussi de l'appartenance des préfectures à des strates différentes. Le comité de suivi a donc demandé aux contrôleurs de gestion de définir de nouveaux indicateurs de performance, d'une part, liés à la mise en œuvre des fonctions mutualisées et, d'autre part, après réalisation d'audits croisés, sur les missions à impact régional. Ceux-ci pourraient être intégrés dans le volet performance du BOP régional.

- Des projets de mutualisation croisés ont été définis et seront prochainement mis en œuvre

Les mutualisations réalisées à ce jour par la création de l'UO régionale n'ont pas encore conduit à ce stade à une action réellement mutualisée. Ainsi l'EMIR s'apparente, dans son fonctionnement, à l'ancien PRE, les préfectures émargeant à cette enveloppe en fonction de leurs besoins. La création d'un service immobilier régional est cependant à l'étude. De même, le financement par l'UOR d'actions de formation d'intérêt régional n'emporte pas actuellement mutualisation de cette fonction. La régionalisation du BOP n'a fait que fournir un instrument à une pratique antérieure de mise en commun des besoins de formation.

Par ailleurs, la région Limousin s'est engagée dans la définition de projets de mutualisation croisés, consistant à confier à un département des fonctions centralisées. Ces projets concernent essentiellement les fonctions de soutien. La paye et l'ordonnancement pourraient être assurés par la préfecture de la Haute-Vienne. Une plate-forme régionale de formation devrait prochainement être créée en Creuse. La Corrèze devrait, quant à elle, constituer une cellule de gestion des retraites. Un gain de 2,5 ETPT est attendu de ces mutualisations, dont la réalisation était envisagée dès l'automne 2007.

Annexe technique relative à la mise en œuvre de l'expérimentation en région Limousin

La région Limousin couvre trois départements présentant les caractéristiques suivantes :

	Population	Nb d'arrondissements	Nb de communes	Densité au km ²	Effectif réalisé au 31/12/06	Plafond d'emploi 2007
Corrèze	233 743	3	286	40	176,1	177
Creuse	122 626	2	260	22	131,5	133
Haute-Vienne	356 083	3	201	65	235,7	246
Région	712 452	8	747		543,3	556

Les grandes masses budgétaires sont les suivantes :

	Dotation initiale et 3 ajustements 2006 (tous titres confondus)			dotations 2007 (tous titres confondus)	dotation initiale et ajustement 2007 en		Variation 2007/2006 tous titres confondus	Variation 2007/2006 Titre 2
	dotations 2006 en titre 2	dotations 2006 hors titre 2 (CP)	titre 2		dotations 2007 hors titre 2 (CP)			
Corrèze	8 605 270	7 345 063	1 260 207	8 678 265	7 520 922	1 157 343	0,8%	2,4%
Creuse	6 282 722	5 418 751	863 971	6 330 229	5 512 680	817 549	0,8%	1,7%
Haute-Vienne	11 809 925	10 185 570	1 624 355	11 796 439	10 276 629	1 519 810	-0,1%	0,9%
Région Limousin	26 697 917	22 949 384	3 748 533	26 804 933	23 310 231	3 494 702	0,4%	1,6%

1 - Un calendrier de l'expérimentation trop contraint pour permettre l'élaboration de stratégies budgétaires

L'expérimentation dans les régions Limousin et Pays-de-Loire est fondée sur un BOP régional et des UO départementales dotées en crédits de titre II et hors titre II et une UO régionale pour les crédits mutualisés²³. Seul le préfet de région soumet le projet de BOP au contrôleur financier régional et établit le compte rendu d'exécution de gestion. Les RUO sont destinataires de subdélégations de crédits du RBOP.

Dans le schéma théorique, le BOP régional notifié au préfet de région est ensuite réparti entre les différentes unités opérationnelles au terme du dialogue régional. Dans les faits, les trois départements avaient déjà été destinataires de leur plafond d'emploi et de leur dotation au démarrage de l'expérimentation. Par ailleurs, la procédure budgétaire interne à chaque préfecture de département était largement entamée lors de la décision d'expérimentation.

²³ Le préfet de région comme le préfet de département reste ordonnateur secondaire de droit commun : le préfet de région exerce la fonction stratégique de l'OS (article 3 du décret 62-1587) et le préfet de département la fonction opérationnelle de l'OS (article 3).

1.1 Il y a eu un fléchage des crédits départementaux, compte tenu du calendrier de l'expérimentation

Comme le montre le calendrier ci-dessous, la décision de procéder à cette expérimentation est intervenue tardivement dans le calendrier budgétaire. Très concrètement, les budgets 2007 ont été préparés dans un cadre départemental, le BOP régional représentant en fait le rapprochement en un seul document budgétaire des ex-BOP départementaux, modulo une UO régionale dont les caractéristiques d'emploi n'ont pu être affinées qu'après visa du CFR.

15 nov 2006	notification des enveloppes départementales aux préfets (plafond d'emploi et évolution du budget hors titre II)
Nov/déc 2006	préparation budgétaire traditionnelle sur la base d'un BOP départemental
28 nov 2006	réunion des préfets de région concernés par l'expérimentation au secrétariat général
4 déc 2006	réunion avec les SG et les SGAR des régions concernées par l'expérimentation
14 déc 2006	CTP budgétaire de la Corrèze, maintenu à la date initiale pour le BOP départemental
20 déc 2006	circulaire du ministère
Déc 2006 /	Discussions sur les modalités de contribution à l'enveloppe mutualisée d'investissement régional et sur les modalités de gestion de cette enveloppe
janvier 2007	création par la TG d'un code pour permettre l'éventuelle affectation d'effectifs sur une UO régionale
8 janvier 2007	
31 janvier 2007	CTP Haute-Vienne
15 février 2007	présentation du BOP régional au CFR, par le SG de la Haute-Vienne
19 février 2007	CTP Creuse (deux fois repoussé)
21 février 2007	visa favorable du CFR
15 mars 2007	notification de la part nationale de l'enveloppe mutualisée d'investissement régional (EMIR)
mars 2007	Changement de préfet de région
Avril 2007	Sélection des opérations financées dans le cadre de l'EMIR

En outre, le préfet de région a changé deux fois pendant l'expérimentation : arrivée d'un nouveau préfet de région en mars 2007 et vacance du poste de préfet de région entre le 22 juin et la fin juillet.

1.2 La stratégie budgétaire reste encore générale

<i>Les orientations stratégiques retenues à l'appui du projet de BOP 2007</i>	Les orientations affichées sont : - la réduction des dépenses de fonctionnement ; - la renégociation des contrats ; - la suppression d'actions et de démarches redondantes ; - la modernisation des pratiques (achat, location de véhicules).
<i>Les UO ont-elles une stratégie budgétaire propre ?</i>	Oui compte tenu du calendrier. les trois préfetures affichent une priorité en matière immobilière
<i>Cohérence des objectifs 2007 entre BOP et UO ?</i>	La cohérence est tout d'abord assurée par les consignes nationales d'optimisation du plafond d'emploi. Toutefois, la cohérence n'est pas assurée pour ce qui concerne l'existence d'une éventuelle marge de gestion et son affectation.
<i>Quelle est l'incidence de la régionalisation sur la stratégie budgétaire ?</i>	Incidence encore virtuelle, mis à part la priorité donnée à l'immobilier par l'EMIR, cette priorité étant déjà affichée pour les trois régions.
<i>Existence d'une réserve au niveau du BOP ?</i>	Non. Compte tenu de la péréquation négative appliquée aux préfetures, la constitution d'une telle réserve n'a pas été jugée souhaitable.

2 - La mise en place des organes de pilotage et des outils de gestion

2.1 La répartition des rôles

C'est le **secrétaire général de la préfecture chef-lieu de région** qui est en charge de l'animation de l'expérimentation : pilotage des équipes de gestion chargées d'agrèger les données des trois départements, propositions de décisions devant le comité de suivi et gestion, via les bureaux compétents, de l'UO régionale. Il n'y a pas eu de renfort de personnel et le contrôleur de gestion de la Haute-Vienne, positionné auprès du SG depuis juin 2004, a été largement mis à contribution (80% de son temps).

Le pilotage a été assuré à deux niveaux :

- le niveau stratégique correspond au collège des trois préfets (ou comité de suivi présidé par le préfet de région, auquel se rattache le collège des secrétaires généraux de préfecture, qui assure la préparation du premier ;
- le niveau opérationnel est constitué par un comité comportant les gestionnaires d'UO, les gestionnaires de RH et les contrôleurs de gestion.

Acteurs	Rôle
<p>Collège des préfets</p> <p><u>Composition</u> : les trois préfets et le SG de Haute-Vienne</p>	<p>Collège des trois préfets avant chaque CAR, en présence du SG de Haute-Vienne. 18 avril, 23 mai, 20 juin, 3 juillet (annulé). Pas de CR pour les 1^{ers} comités.</p> <p>Avant chaque comité de suivi, une note de synthèse assortie de propositions est rédigée, à l'attention des préfets, par le secrétaire général de la Haute-Vienne. A l'issue de ces comités, un compte rendu des décisions est adressé aux préfets.</p> <p><u>Comité de suivi du 18 avril 2007 :</u></p> <p>Lors de ce comité, une première programmation en matière de travaux immobiliers a été arrêtée à hauteur de 125 000 €. Il a été également décidé qu'une analyse détaillée soit conduite sur des axes de mutualisation (standard, fonction informatique, formation, appui juridique, action sociale, ordonnancement, paye, gestion des dossiers de retraite). Le programme régional de formation a été approuvé lors de cette séance. De plus, les préfets ont demandé qu'une étude soit réalisée sur une liste d'indicateurs (8 à 12) qui seraient intégrés dans le volet performance du BOP régional. Enfin le référentiel coût/fournisseurs, renseigné par les trois préfectures, a reçu l'approbation du comité de suivi.</p> <p><u>Comité de suivi du 23 mai 2007</u></p> <p>Il a examiné les critères d'émargement à l'UO régionale en matière d'immobilier. Il a demandé l'étude de cinq espaces de mutualisation : la paye, la gestion des retraites, la formation, l'ordonnancement, l'action sociale.</p> <p><u>Comité de suivi 20 juin 2007</u></p> <p>Il a examiné l'étude menée par le réseau des gestionnaires du BOP régional le 12 juin 2007 sur les 5 espaces de mutualisation et a décidé que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la fonction mutualisée de paye serait assurée par la préfecture de la Haute-Vienne ; - la fonction mutualisée de gestion des retraites serait assurée par la Corrèze ; - la fonction mutualisée de formation serait assurée par la Creuse ;

	<p>- la fonction mutualisée d'ordonnancement serait assurée par la Haute-Vienne.</p> <p>- pour la fonction d'action sociale, la question de l'attribution de la médecine de prévention à un prestataire privé commun aux trois préfetures ferait l'objet d'une évaluation financière.</p> <p>Pour ces quatre fonctions, chaque préfeture a présenté les dispositifs à son Comité Technique Paritaire (CTP), respectivement le 22 juin pour la Corrèze, le 27 juin pour la Creuse, et le 5 juillet pour la Haute-Vienne. En outre, un point plus général sur l'avancement de l'expérimentation a également été présenté lors de chacun des CTP.</p> <p>Le <u>comité de suivi du 3 juillet 2007</u> annulé du fait du départ du préfet de région.</p>
Collège des SG <u>Composition</u> : les trois SG	Il s'agit avant tout de réunions préparatoires au collège des préfets. Elles ne comprennent que les SG. Quatre réunions ont été tenues. Pas de CR
Réseau des gestionnaires du BOP régional <u>Composition</u> : directeurs des ressources et de la modernisation, des chefs de bureau des ressources humaines, chefs de bureau du budget, contrôleurs de gestion, agents intéressés par les mutualisations	<p>Quatre réunions depuis le début de l'année. Pas de CR pour les 1^{ères} réunions.</p> <p><u>Réunion du 12 juin 2007 à Guéret</u> sur les espaces de mutualisation conformément à la demande du comité de suivi du 23 mai 2007 : identification des processus standard, nb d'ETPT existants, besoins en ETPT, calendrier de mise en place.</p> <p>Une réunion s'est tenue à Limoges le 2 juillet 2007. Les travaux ont porté notamment sur les modalités de mise en œuvre des mutualisations croisées et des « audits croisés » par missions et fonctions envisagées pour la mise en place du dialogue de gestion pour 2008.</p>
Réseau des contrôleurs de gestion	Réseau pré-existant et plus informel. Réunions informelles pour comparer les indicateurs.

Un **fonctionnement collégial par consensus** a été privilégié au niveau des préfets.

Si le niveau opérationnel a permis une bonne préparation des décisions ou orientations prises au niveau stratégique, il semble avoir pâti jusqu'à présent d'un déficit dans son association aux décisions ou orientations stratégiques, ou, à tout le moins, dans leur compréhension.

2.2 La mise en œuvre de l'expérimentation : outils et organisation

2.2.1 Un schéma d'organisation financière qui a été rapidement mis au point

Le schéma d'organisation financière a été élaboré dès décembre 2006. Rédigé dans des termes généraux, il ne pose pas de difficultés d'interprétation.

<i>Des difficultés techniques ont-elles été rencontrées à l'occasion de la mise en œuvre du SOF ?</i>	Non.
<i>Des écarts sont-ils éventuellement apparus entre le texte et la pratique ?</i>	Oui. Pouvoir de direction du préfet largement théorique. Mais texte non contesté à ce stade.
<i>Le partage des rôles entre RBOP et RUO est-il clair ou pose-t-il des problèmes de frontière ?</i>	Oui dans la gestion courante. Il reste à préciser et à mettre en pratique en matière de dialogue de gestion

Commentaire sur le SOF :

Ce schéma a le mérite d'exister, d'être clair et non contesté. Toutefois, il comporte des indications sur le rôle du RBOP, qui, à l'évidence, restent à ce jour virtuelles (pouvoir décisionnaire concernant la répartition des moyens entre UO et ajustements éventuels en cours d'exercice, affectation des marges de fin de gestion).

Ce schéma est en tout état de cause appelé à évoluer avec la mise en œuvre de fonctions mutualisées.

2.2.2. Les tâches nouvelles liées à la mise en œuvre de l'expérimentation sont restées limitées et concentrées sur le RBOP

<i>Quelles tâches nouvelles sont apparues pour le RBOP ?</i>	<p>Le RBOP, le secrétaire général de la préfecture de la Haute-Vienne, par délégation du préfet de région, a vu ses fonctions augmentées :</p> <ul style="list-style-type: none">- de tâches d'animation par l'organisation des comités de suivi et le développement du travail en réseau des gestionnaires.- de tâches d'agrégation des données (sans outil informatique adapté). Après un départ difficile, la situation semble s'être améliorée du fait de la constitution par le service informatique de la Haute-Vienne de macros permettant la synthèse sous excel des données de BGP2 et la normalisation des modes de saisies des informations par les préfectures de département. Pour la collation des PCI, pré-PCR, la macro réalisée par la centrale en fin d'exercice 2006 ne pose plus de difficultés.- à terme, de tâches mutualisées, dont certaines doivent se situer à proximité du CF.- de la gestion intégrale de l'UO régionale (de l'engagement comptable au mandatement) en l'absence d'outils adaptés, l'application Gibus n'étant pas encore installée sur une plate-forme régionalisée.
<i>Soutenabilité de ces nouvelles charges ?</i>	<p>Difficultés liées à la double casquette département/région. Le choix du contrôleur de gestion s'est avéré pertinent car il est positionné auprès du SG et n'est pas directement impliqué dans la gestion budgétaire de la Haute-Vienne. Il apporte en outre une vision plus large de la performance que celle qui est directement liée aux fonctions logistiques.</p> <p>Le renforcement de cette cellule pourrait être envisagé, avec la mise en œuvre, souhaitée par la préfecture de la Haute-Vienne, « d'audits croisés » des procédures suivies dans les différentes préfectures.</p>
<i>Impact de la régionalisation sur les tâches des RUO ?</i>	<p>Néant en termes de tâches supplémentaires liées à l'exécution du budget. Le seul alourdissement de tâches est lié aux travaux de mise à plat des processus qui devraient à terme améliorer l'efficacité des services.</p> <p>Allègements liés à une relative harmonisation des pratiques des TPG, à l'instigation du TPGR ; les pratiques d'ordonnements comptables étant particulièrement contraignantes en Creuse et en Corrèze.</p>
<i>Cette nouvelle répartition des tâches a-t-elle permis d'alléger les tâches des RUO ?</i>	<p>A ce stade, compte tenu des importants travaux de mise à plat : pas d'allègement de tâches et pas encore de mutualisations effectives.</p>

2.2.3 Des outils de gestion et une organisation qui n'étaient pas prêts en début de gestion

L'organisation est inchangée dans les trois préfectures. La principale difficulté rencontrée réside dans l'inadéquation des outils à la réforme. Tous les outils restent paramétrés pour des BOP départementaux. Seule une maquette pour le PCI régional a été fournie aux préfectures par l'administration centrale. Pour le reste, il a fallu mettre au point localement des tableurs permettant d'agglomérer les sorties de BGP2 et les dépenses de fonctionnement. Ceci suppose que les préfectures transmettent leurs tableaux à temps et sous

une forme rigoureusement harmonisée. Cette façon de faire artisanale alourdit la tâche des gestionnaires en région et est susceptible d'entraîner des erreurs.

En outre, la mise en place d'une nouvelle version de BGP2 à la fin 2006 s'est ajoutée pour les services de RH à diverses tâches supplémentaires : reclassement des agents administratifs, mise en place de nouveaux types de recrutement (PACTE), droit à l'information en matière de retraite... Ces tâches ont dû être assumées à la même période que la mise en place de l'expérimentation.

Les perspectives de CHORUS sont encore difficilement appréhendées localement, même si les réflexions en matière d'ordonnancement en tiennent compte.

2.3 Le mode d'association des représentants du personnel et l'information du personnel.

2.3.1 L'association des représentants du personnel à la démarche

Corrèze	CTP	<p><u>CTP du 14/12/2006</u> Présentation de l'expérimentation du BOP régional : 3 UO départementales + 1 UOR pour l'immobilier. Les RP font remarquer que la mise en place du BOPR s'est faite sans aucune consultation des RP et que ceux-ci sont défavorables à l'expérimentation : crainte que la gestion du personnel et le CTP départemental ne leur échappe. <u>CTP du 22 juin 2007</u> : présentation des axes de mutualisation.</p>
	Autres réunions	Pas de réunions informelles organisées.
Haute-Vienne	CTP	<p><u>CTP du 31/01/2007</u> Présentation de l'expérimentation du BOP régional. RP favorables à l'expérimentation dictée par le souci de la performance et de la rationalité. Ils insistent sur la nécessité que les 3 préfectures disposent de la même information. M. le Préfet évoque la possibilité d'une rencontre informelle avec les représentants des personnels des 3 préfectures. <u>CTP du 5/07/2007</u> : présentation de l'état d'avancement de l'expérimentation et des fonctions mutualisées.</p>
	Autres réunions	Réunions informelles mensuelles SG / représentants du personnel ayant permis un bon niveau d'information.
Creuse	CTP	<p><u>CTP du 19/02/2007</u> Présentation de l'expérimentation du BOP régional. Pas de réaction particulière des RP. <u>CTP du 27 juin 2007</u> : présentation des axes de mutualisation</p>
	Autres réunions	Réunions informelles jugées insuffisantes par les RP d'où d'importantes inquiétudes des agents.

Globalement les représentants du personnel sont ouverts à la démarche. Mais, pour certains d'entre eux, ils regrettent de ne pas avoir été suffisamment associés lors des différentes étapes de sa mise en œuvre. Très positifs sur l'idée de mutualisation, ils restent attachés à une juste répartition des activités entre préfectures. Ils restent également vigilants sur l'impact de la réforme sur les conditions de travail des services affectés par les mutualisations.

2.3.2 L'information du personnel sur la réforme

Corrèze	<p>Réunion de service avec les agents du SML + préfet et SG le 22 mai</p> <p>Les cinq domaines de mutualisation sont étudiés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Formation</u> : préfecture de la Creuse. - <u>Paye</u> : préfecture de la Haute-Vienne. - <u>Gestion des retraites</u> : préfecture de Corrèze. - <u>Action sociale</u>, la mutualisation ne concernerait que les assistantes sociales et la médecine de prévention : préfecture de la Haute-Vienne. - <u>Ordonnancement</u> : la réflexion est moins avancée car les objectifs de la mutualisation sont avant tout relatifs aux tâches administratives de saisie et de liquidation. <p>Information dans la lettre interne de la préfecture en mai 2007 : bilan d'étape de la régionalisation du BOP avec le fonctionnement de l'EMIR et les autres aspects de la mutualisation.</p>
Creuse	Réunion en juin avec les services du BRH, à la demande des agents inquiets
Haute-Vienne	<p>Plusieurs réunions ont eu lieu avec les services intéressés par l'expérimentation, ainsi qu'avec les représentants du personnel, y compris présidées par le préfet de région.</p> <p><i>Des informations sur l'expérimentation sont également mises à disposition de l'ensemble des agents de la préfecture, des sous-préfectures et du SGAR dans le journal interne bimestriel « InfoPref 87 ». Un espace de travail collaboratif a également été créé sur l'intranet.</i></p> <p>Lors des séances de formation à la LOLF, assurées par le contrôleur de gestion et destinées à tous les agents, l'expérimentation du BOP régional a été abordée.</p>

Il y a certaines inquiétudes des agents notamment en Creuse. La charge de travail générée en Haute-Vienne par la mise en place du BOP est jugée importante en raison de l'inadaptation des outils d'agrégation des données adaptés au début de l'expérimentation (cf. ci-dessous).

Commentaire sur l'association du personnel (au vu des CR et de l'avis des RP) :

Le degré inégal d'information d'un département à l'autre milite pour une politique de communication régionale dont les moyens restent à définir (réunion informelle des représentants du personnel à la préfecture de région, lettre Intranet sur la réforme...).

3 - Les résultats de l'expérimentation

3.1 Un travail considérable d'harmonisation et de mise à plat des processus a été engagé

Incontestablement, la régionalisation du BOP a conduit chaque préfecture à renforcer considérablement son activité d'audit interne par l'analyse de ses résultats, notamment au travers de CONCORDE, et par un exercice de comparaison plus poussé par rapport aux préfectures de même strate ou vis-à-vis des autres départements de la région. Ont par ailleurs été décomposées les procédures concernées par les mutualisations : paye, ordonnancement, ce qui a permis une harmonisation ou, à tout le moins une meilleure formalisation des pratiques.

Les travaux ont, à ce stade, essentiellement porté sur les fonctions logistiques et ont permis d'élaborer un référentiel coût/fournisseur commun aux trois préfectures pour l'achat de fournitures. Il est toutefois envisagé de procéder à des audits croisés sur certains services afin d'élargir cet exercice

3.2 L'impact de la régionalisation des BOP reste limité sur la GRH

L'expérimentation est fondée sur le principe d'une allocation des moyens confiée au RBOP (en concertation avec les préfets de département) et du maintien de la compétence du préfet de département en matière de gestion administrative des agents (gestion de la carrière, organisation des CAP et CTP etc.). Ce schéma a largement contribué à limiter fortement l'impact de la réforme en matière de gestion des Ressources Humaines (RH).

3.2.1 L'organisation des RH reste inchangée

A ce stade, il n'y a pas eu d'impact de la régionalisation des BOP sur la GRH ou sur la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences. Il faut dire qu'en la matière, l'essentiel du travail est à faire, les préfetures de Creuse et de Corrèze étant en attente de la nouvelle DNO. La Haute-Vienne participe, quant à elle, depuis 2004, en tant que préfecture pilote, à l'expérimentation de la GPEEC. Les travaux menés dans ce cadre ont essentiellement porté sur la définition des métiers et des compétences dans une optique de définition de profils de postes dans le cadre d'une politique de mobilité.

L'organisation d'un réseau des gestionnaires a permis une harmonisation de la périodicité du versement des primes en vue d'une gestion régionalisée de la fonction « paye » : cette périodicité était mensuelle en Haute-Vienne, trimestrielle en Creuse, annuelle en Corrèze.

<i>Des évolutions ont-elles été réalisées (ou sont-elles envisagées) sur le niveau d'organisation des concours ?</i>	Non.
<i>La question des vacataires est-elle abordée au niveau régional ?</i>	Non. Cependant, cette question devrait être abordée par le biais de la marge de gestion.
<i>Une réflexion a-t-elle été lancée pour développer la gestion de la mobilité et des parcours professionnels au niveau régional ?</i>	Non. C'est un sujet extrêmement sensible, compte tenu de sites à très faible attractivité et des réserves émises par les représentants du personnel.
<i>Quelles opérations ont été mises en œuvre au niveau régional en matière de formation ?</i>	L'UOR finance désormais les actions de formation intéressant plusieurs préfetures de département, au titre d'un « plan de formation régional ». Celui-ci est mis en œuvre par chaque préfecture de département, ainsi que par la DIF, actuellement localisée à Limoges. En réalité, la régionalisation du BOP a surtout fourni un instrument budgétaire permettant de consolider une pratique antérieure. En effet, les animateurs de formation de la préfecture de la région Limousin mutualisaient déjà les besoins de formation à vocation régionale et se répartissaient, entre eux et avec la DIF, l'organisation des stages correspondants. En outre, la « mutualisation » opérée à travers l'UOR reste incomplète par rapport à un véritable projet intégré de formation au plan régional, avec un service mutualisé de formation. C'est pourquoi, il est envisagé de créer une « plate-forme régionale de formation », située à Guéret (cf. 3.3.1).

<i>Quelles mesures ont été prises au niveau régional en matière d'action sociale ?</i>	La mutualisation des assistantes sociales et de la médecine de prévention au niveau de la préfecture de la Haute-Vienne, était engagée avant le BOP régional. Son extension se heurte toutefois à des difficultés organisationnelles (absence à ce jour de médecin de prévention qui accepte de se déplacer en Creuse et en Corrèze, l'assistante sociale de la Creuse travaille également pour le ministère des finances...).
<i>Quelles réflexions ont été développées au sujet d'une régionalisation des CAP et d'une anticipation de la notion d'emploi régional ?</i>	Opposition de principe des préfets comme des représentants du personnel.

3.2.2 Les stratégies d'optimisation du plafond d'emploi restent de niveau départemental

L'administration centrale ne connaît théoriquement que le plan de charge régional mais le document doit faire apparaître pour chacun des départements les effectifs par corps et grades, les entrées et sorties, les besoins de recrutement, les demandes de soldes pour les CAP de mutation.

Evolution 2006-2007 des effectifs par rapport au plafond d'emploi

en ETPT	2006				2007			
	Plafond d'emploi	ETPT en moyenne cumulée	vacance / effectif plafond en ETPT	vacance / effectif plafond en %	Plafond d'emploi	Prévision BOP initial des ETPT en moyenne cumulée	Prévision BOP initial vacance / effectif plafond en ETPT	Prévision du taux de vacance (écart en % par rapport au plafond)
Corrèze	178	174,32	3,68	2,1%	177	172,15	4,85	2,74%
Creuse	134	130,96	3,04	2,3%	133	132,03	0,97	0,73%
Haute-Vienne	249	240,96	8,04	3,2%	246	242,94	3,06	1,24%
Total régional	561	546,24	14,76	2,6%	556	547,12	8,88	1,60%

	Plafond d'emplois 2007	Effectifs moyens cumulés au 31 août 2007, en ETP	Vacance moyenne (par rapport au plafond d'emploi) sur les 8 premiers mois de 2007, en ETP	Taux de vacance moyenne par rapport au plafond d'emploi enregistré sur les 8 premiers mois de 2007	Prévision effectifs cumulés au 31 décembre 2007 (dont 8 premiers mois 2007 réalisés)	Prévision de la vacance moyenne annuelle par rapport au plafond d'emploi en 2007 (sachant que les 8 premiers mois de 2007 sont connus), en ETP	Taux de vacance moyenne annuelle par rapport au plafond d'emploi prévisible en 2007 (sachant que les 8 premiers mois de 2007 sont connus)
Corrèze – 19	177	170,64	6,36	3,59%	171,95	5,06	2,86%
Creuse – 23	133	130,02	2,98	2,24%	130,56	2,44	1,84%
Haute-Vienne – 87	246	240,77	5,23	2,13%	242,27	3,73	1,52%
Total régional	556	541,42	14,58	2,62%	544,77	11,23	2,02%

Source : BGP2

Préfecture	Effectifs ARCADE 2006	Plafond d'emploi 2006	ETPT en janvier 2006	ETPT au 1 ^{er} janvier 2007	Plafond d'emploi 2007	ETPT prévus par le PCI pour fin 2007	Besoins en recrutement 2007 prévus par le PCI	ETPT au 1/07/07	ETPT prévus par le PCR pour fin 2007	Besoins en recrutement 2007 prévus par le PCR
Corrèze	175	178	173,8	178,57	177	177,27	8	174,51	179,11	0
Creuse	136,5	134	133,2	130,56	133	133,56	3	130,66	134,66	3
Haute-Vienne	237,5	249	238	238,50	246	246,41	13	242,45	249,15	3
TOTAL	549	561	545	547,63	556	557,24	24	547,62	562,92	6

Source : plans de charges initiaux (PCI), et rectificatifs (PCR) des préfectures de départements de la région Limousin

L'exercice 2006 fait apparaître, au niveau régional, un taux moyen de vacance par rapport au plafond d'emploi supérieur à celui constaté en région Pays-de-la-Loire (respectivement 2,6 % contre 1,5 %). Le déficit en emploi semble particulièrement significatif en Haute-Vienne, avec un taux de 3,2 %. Cependant, il est directement lié à l'existence d'un nombre important de personnes en CLD, lequel a grevé la masse budgétaire tout en affichant des marges disponibles par rapport au plafond d'emploi. De fait, les marges dégagées en 2006 sur le titre 2 ont été plus importantes en Creuse et en Corrèze qu'en Haute-Vienne (celles-ci représentant respectivement 1,51 %, 1,16 % et 0,88 % de l'ensemble des dotations budgétaires reçues). Ainsi, il apparaît rétrospectivement que les marges offertes par la masse salariale étaient relativement plus significatives en Creuse et en Corrèze qu'en Haute-Vienne (même si les effectifs concernés, en valeurs absolues, étaient moins importants).

Les plans de charges établis pour l'exercice 2007 affichent un objectif d'optimisation. Le plan de charge initial présente un effectif-cible au 31 décembre 2007 supérieur au plafond d'emploi (respectivement 557,24 contre 556 ETPT). De même, le BOP régional 2007 fixe un taux moyen annuel de vacance d'emploi de 1,6 %, contre un taux constaté de 2,6 % en 2006. La préfecture de la Corrèze se démarque cependant quelque peu de cette finalité en anticipant un ratio de vacance moyenne par rapport au plafond d'emploi de 2,74 %, sensiblement égal à celui réalisé en 2007. A l'inverse, la préfecture de la Creuse affiche dans ses prévisions 2007 un objectif d'absence de marge en fin d'exercice (avec un taux moyen de vacances par rapport au plafond de 0,73 %).

L'exécution 2007 sur les huit premiers mois de l'année 2007 fait cependant apparaître une stabilité globale des effectifs au niveau régional. En effet, on dénombrait au 1^{er} juillet 2007, 547,62 ETPT dans le périmètre du plafond d'emploi, soit un chiffre équivalent à celui du mois de janvier 2007 (547,63 ETPT). En outre, le taux de vacance moyen par rapport au plafond d'emploi constaté sur les huit premiers mois d'exercice est équivalent à celui réalisé sur l'année 2006 (avec un taux, pour les deux périodes, de 2,6%). **Ainsi, la première partie de l'exercice 2007 n'a pas apporté une contribution significative à l'atteinte de l'objectif de saturation du plafond d'emploi affiché dans le BOP initial** (lequel indiquait une vacance moyenne annuelle de 1,6%).

En outre, le début d'exercice 2007 confirme la disparité de stratégie des différents départements au regard de l'objectif d'optimisation du plafond d'emploi. La préfecture de la Haute-Vienne a notamment accru ses effectifs (ceux-ci passant de 238,5 ETPT au 1^{er}

janvier 2007 à 241,34 ETPT au 1^{er} juillet 2007), ce qui lui permet de réduire la vacance d'emploi moyenne selon un rythme proche de celui prévu initialement. Par contraste, la préfecture de la Corrèze a connu une baisse de ses effectifs au 1^{er} semestre 2007 (ceux-ci passant de 178,57 ETPT au 1^{er} janvier contre 174,51 ETPT au 1^{er} juillet). La vacance moyenne dans ce département s'est, de la sorte, accrue : elle était de 2,1% sur l'ensemble de l'exercice 2006 ; elle s'élève à 3,59% sur les huit premiers mois de l'année 2007. Le département de la Creuse a, quant à lui, adopté au premier semestre une stratégie de recrutement plus prudente qu'en fin de gestion 2006, ce qui s'est traduit par une légère hausse de la vacance d'emploi.

Le second semestre 2007 devrait se traduire par une accélération des recrutements et l'atteinte, voire un dépassement, du plafond d'emploi. En effet, de nombreuses arrivées, décidées au premier semestre, prendront effet au deuxième semestre (recrutements par voie de concours, décisions d'accueil par la voie de la mutation ou du détachement...). Seuls six « recrutements externes » sont inscrits au Plan de charge rectificatif (PCR) régional et doivent encore être validés par l'administration centrale pour devenir effectifs. La région Limousin devrait donc s'approcher de l'objectif affiché par ce document d'un excédent de 6,92 ETPT au 31 décembre 2007.

Cependant, en raison du retard pris au premier semestre 2007 en matière de recrutements, l'objectif de réduction de la vacance moyenne annuelle ne devrait pas être atteint. A cet égard, les données disponibles sur BGP2 au mois de septembre 2007 font apparaître, une vacance moyenne prévisionnelle en fin d'exercice de 2,02%, à distance de l'objectif initial de 1,6%.

Commentaire sur l'impact de la régionalisation sur l'optimisation du plafond d'emploi :

L'existence d'un impact de la régionalisation sur la capacité des préfectures à saturer leur plafond d'emploi n'apparaît pas clairement à la fin du premier semestre 2007, dans la mesure où :

- les recrutements réalisés au premier semestre résultent pour l'essentiel de décisions prises en 2006 et ne permettent pas de prendre la mesure de l'incidence de la régionalisation sur la stratégie des préfectures.
- la réduction de la vacance d'emploi ne devrait pas être aussi forte que celle envisagée par les documents prévisionnels, ce qui laisse supposer que la régionalisation des BOP n'a pas d'effets mécaniques puissants sur la réduction des marges de gestion des préfectures.
- les incertitudes actuelles sur la gestion collégiale des marges dégagées en fin d'exercice, peuvent inciter les préfectures de département à considérer que les crédits de rémunération disponibles en fin d'année seront reversés aux UO qui les auront dégagés. Cette situation favorise le maintien de stratégies départementales destinées à créer des marges sur le titre 2 pour continuer à verser des primes exceptionnelles et/ou réaliser une fongibilité asymétrique en fin d'exercice. Le maintien de marges budgétaires par la préfecture de la Corrèze, semble pour partie relever de cette rationalité.
- de nombreux autres facteurs peuvent expliquer la réduction prévisible en 2007 des vacances d'emploi. En effet, les écarts par rapport au plafond d'emploi constatés en 2006 étaient en partie liés au fractionnement des délégations de dotations en titre 2 et aux difficultés d'évaluation des nouvelles cotisations au compte d'affectation spécial « pensions ». La plus grande visibilité sur les crédits disponibles en 2007 (98% de la dotation finale ayant été versée en janvier), la formulation claire de l'objectif d'optimisation du plafond d'emploi constituent des facteurs explicatifs de la gestion plus fine des effectifs en 2007, sans doute plus déterminants que la régionalisation du BOP.

3.3 La mutualisation des moyens entre les préfectures se met en route

3.3.1 Les objectifs de mutualisation initiaux sont pour la plupart en phase de mise en œuvre

La réflexion sur les mutualisations s'est à ce stade centrée sur les fonctions de soutien des trois préfectures dans l'optique d'une réduction globale des effectifs concernés et d'une répartition harmonieuse des charges entre les trois préfectures. Aucune réalisation n'est effective à ce jour compte tenu des délais. L'estimation des gains prévisibles étant très empirique, elle devra être évaluée au bout de quelques mois, afin d'ajuster au mieux les effectifs et les méthodes. Toutefois les réflexions techniques sont assez avancées : le comité de suivi du 20 juin 2007 a décidé de mutualiser cinq fonctions (paye, gestion des dossiers de retraite, formation ordonnancement, pôle juridique) dont la mise en œuvre doit débiter au second semestre 2007 (cf. tableau ci-après).

Création d'un pôle immobilier régional	La réflexion est engagée. Reste à l'état de projet. Des questions demeurent quand au lien entre cette structure et la gestion mutualisée de l'EMIR, voire d'une enveloppe plus conséquente régionalisée.
Mutualisation de la formation	En cours. Un service de formation envisagé en Creuse, concomitamment à la suppression de la DIF. Problème de mise en œuvre de cette décision avec la nécessité d'un recrutement de niveau adéquat dans une préfecture « a priori » peu attractive.
Paye des fonctionnaires	En cours, en Haute-Vienne. Problèmes liés à l'absence harmonisation des pratiques. Aucun obstacle au plan comptable.

Dossiers de retraite	En cours, en Corrèze. Cette mutualisation devrait permettre d'absorber, à un moindre coût l'obligation d'information des fonctionnaires.
Service informatique	Envisagé pour les opérations techniques les plus complexes.
Création d'un service commun d'ordonnancement	Mutualisation envisagée initialement ailleurs qu'en Haute-Vienne. Obstacles pour faire cette mutualisation ailleurs qu'en Haute-Vienne. Serait facilitée par une UO régionale. En outre, la télétransmission possible des factures n'est pas possible, en l'état actuel des règles de comptabilité publique.
Standards téléphoniques	Non souhaité par les préfets. Abandonné à ce stade. Contraintes liées aux fonctions annexes assumées la nuit et le WE par le standard en Creuse et en Corrèze (ouverture de porte, sécurité incendie...). Opposition de principe pour une mutualisation le WE et la nuit. En Haute-Vienne, il existe une mutualisation des standards avec l'Hôtel de police.
Pôle juridique	<ul style="list-style-type: none"> - recours aux prestations d'un cabinet d'avocat pour le compte des trois préfetures, afin de représenter l'Etat devant le juge des libertés et de la détention (TGI de Limoges ou TGI de Bordeaux) pour les dossiers de ressortissants étrangers. - création d'une plate-forme juridique basée en Haute-Vienne (le TA se situant à Limoges), afin d'assurer la rédaction des mémoires et la représentation de l'Etat devant le tribunal administratifs, pour le contentieux des étrangers. L'élargissement de la compétence de cette plate-forme à d'autres contentieux doit encore être expertisé.
Action sociale	Pas de véritable mutualisation, au-delà de permanences. Le comité de suivi a demandé, que pour la réunion du comité de suivi du 3 juillet, une évaluation financière relative à un dispositif de médecine de prévention confiée à un prestataire extérieur commun aux trois préfetures soit établie.
Fonction achat / marchés publics	Des propositions devaient être présentées déterminant le périmètre précis de cette fonction « achats / marchés publics », ainsi que les modalités d'organisation. En attente de décision, avec la suppression du comité de suivi du 3 juillet. La Creuse aurait une compétence "marchés" particulière.

L'économie des mutualisations envisagées

Selon les éléments figurant dans les différents comptes rendus de réunion remis à la mission et confirmés par les entretiens menés, la teneur des mutualisations prévues serait la suivante. Les commentaires de l'IGA sont en italique.

<u>PAYE</u>	<p>Chaque préfecture conserverait la gestion des ressources humaines, l'établissement de la liste des primes et spécificités et de la masse salariale.</p> <p>Toutefois, le préalable à une mutualisation complète de la paye nécessite, selon les gestionnaires RH, l'harmonisation des modalités et périodicité de calcul de l'ensemble des primes (spécificités, primes pour heures supplémentaires et astreintes etc.). Toutes les tâches réalisées en amont restent de la compétence des préfetures (actes juridiques).</p> <p>La mutualisation porterait sur la saisie mensuelle des données sur l'application « Girafe », le contrôle des saisies, l'interface entre le bureau des ressources humaines et la trésorerie générale et l'intégration de la paye sur l'application « Girafe ». Cette mutualisation conduirait à établir dans une première étape, sur un seul site, trois disquettes de paye (1 par préfecture). La 2ème étape conduirait à établir sur un seul site une seule disquette.</p> <p>Nombre d'ETPT actuel = 5,90 (Haute-Vienne : 3,1 - Corrèze : 1,8 - Creuse : 1). L'évaluation des besoins en ETPT pour le site qui hébergera cet espace de mutualisation (Haute-Vienne) serait de 4 ETPT. Gain de 1,9 ETPT. <i>Ces chiffres restent empiriques et à confirmer à l'usage.</i></p>
--------------------	---

	<p>Le calendrier envisagé de mise en oeuvre de cette 1^{ère} étape de mutualisation pourrait intervenir à partir du mois de septembre 2007, pour la saisie de la paye du mois d'octobre. La deuxième étape devrait pouvoir être mise en place au 1^{er} janvier 2008. Le travail à réaliser d'ici cette date est l'harmonisation complète de toutes les procédures.</p>
<u>GESTION DES RETRAITES</u>	<p>Les prévisions des départs resteront de la compétence des préfetures. Le processus standard mutualisable correspond à l'ensemble de la gestion administrative des dossiers de retraite. La préfecture de la Corrèze assurera cette fonction. En outre, le pôle de gestion des retraites devra tenir des permanences (à priori un par mois) dans chaque préfecture, afin de rencontrer les agents et consulter les dossiers administratifs. Le pôle de gestion des retraites prendra en compte l'ensemble des nouveaux dossiers, ainsi que ceux qui seraient en début d'instruction. Les dossiers en cours de clôture continueraient à être traités par chaque préfecture. Les dossiers de validation de service seront également repris par le pôle de gestion des retraites.</p> <p>Nombre d'ETPT actuel = 2,45 (Haute-Vienne : 1,1 - Corrèze : 0,7 - Creuse : 0,65). L'objectif de cette mutualisation est de 3 ETPT. Cet écart de 0,55 ETPT en plus, s'explique par le droit à l'information, lourd travail qui n'existait pas auparavant et l'ampleur qu'il doit prendre. Besoin de 0,55 ETPT.</p> <p>Calendrier envisagé : mise en place progressive du 1er janvier 2008 au 1^{er} avril 2008.</p>
<u>FORMATION</u>	<p>Une plate-forme régionale de formation serait créée, comprenant les formations organisées par les préfetures, les formations déconcentrées de la SDRF et les formations interministérielles.</p> <p>Les agents de la plate-forme de formation seront appelés à assurer des déplacements dans les trois préfetures pour compléter le recensement des besoins de formations assurés par le biais des entretiens d'évaluation et organiser les formations. Les crédits relatifs à cette mutualisation figureraient dans une UO régionale.</p> <p>L'évaluation des besoins pour assurer cette fonction mutualisée serait de 3 ETPT. Actuellement, l'ensemble des ETPT qui concourent à cette tâche est de 2,15 (Haute-Vienne : 0,9 - Corrèze : 0,5 - Creuse : 0,75), auxquels il faut ajouter les effectifs de la DIF : un délégué hors plafond d'emploi préfecture et 1,8 agents sous plafond d'emploi Haute-Vienne. Le pôle régional de formation des préfetures qui constituera la DRF (Creuse) aura besoin de 3 ETPT.</p> <p>Le calendrier de mise en place de cet espace de mutualisation pourrait s'apparenter à celui de la paye, soit le 1^{er} octobre 2007.</p>
<u>ACTION SOCIALE</u>	<p>Les assistantes sociales, ainsi que la médecine de prévention sont mutualisables. Actuellement, la situation est la suivante :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'assistante sociale de la préfecture de la Haute-Vienne assure, en plus de ses attributions, l'intérim de sa collègue de la Corrèze, en congé de maternité ; pour la préfecture de la Creuse, une assistante sociale à mi-temps est partagée avec les services du ministère des finances ; - la préfecture de la Corrèze vient de passer une convention avec un organisme pour assurer la médecine de prévention ; la préfecture de la Haute-Vienne a également une convention avec un organisme pour assurer la médecine de prévention ; la Creuse recourt à un prestataire externe mais l'organisme ne désire pas mutualiser. En fait, la mutualisation préexistait au BOP régional.
<u>ORDONNANCEMENT</u>	<p>Le processus standard commun aux trois préfetures sur lequel pourrait porter la mutualisation est le suivant : saisie des ressources budgétaires, saisie des délégations, saisie des factures, établissement du bordereau de mandatement, transmission à la cellule NDL, validation et répartition des AE et CP dans NDL, engagements et mandatements dans NDL.</p> <p>Deux phases sont à prévoir au regard des applications actuellement disponibles :</p> <p><u>1^{ère} phase - application GIBUS</u> : mise en place d'une plate-forme régionale, droits d'accès différenciés pour les utilisateurs (lecture/écriture), création de centres de coûts, tels qu'ils existent dans chaque préfecture, soit 27 centres, identifiés par UO.</p>

	<p><u>2^{ème} phase - application CHORUS</u> : lorsque CHORUS entrera en vigueur, sans doute à partir du 1^{er} janvier 2009, ce dispositif devra être réexaminé en tenant compte des fonctionnalités de l'application.</p> <p>Les tâches liées à l'ordonnancement peuvent être réparties suivant la clé suivante : 1/3 pour celles qui seraient mutualisées, 2/3 pour celles qui restent en préfectures (saisie des commandes et certification de service fait). Les ETPT existants sur ces tâches dans les trois préfectures représentent un total de 6,3 (Haute-Vienne : 2,3 - Corrèze : 2 - Creuse : 2). Besoins mutualisation (Haute-Vienne) = 1,5 ETPT. Gain de 0,6. <i>A expertiser à l'usage.</i></p> <p>Le calendrier de mise en œuvre de cette mutualisation ne peut être qu'en début d'exercice, soit le 1^{er} janvier 2008.</p> <p>Toutefois, l'impossibilité de dématérialiser les factures ôte une part de son intérêt à cette option. En effet, les préfectures de département devront envoyer leurs factures, une fois certifiées, à la préfecture chef-lieu de région, pour que celle-ci puisse ordonnancer la dépense correspondante. Par ailleurs, la mutualisation ne peut a priori se faire qu'en Haute-Vienne, le choix d'un autre site nécessitant une dérogation peu probable des services de la DGCP.</p>
--	---

Des effectifs consacrés aux fonctions support apparemment disparates d'une préfecture à l'autre

L'examen des effectifs affectés aux fonctions support permet tout d'abord d'établir que les effectifs ANAPREF doivent être retraités pour assurer une bonne comparaison entre structures. Ainsi, la mission est partie des listes de personnel et de leurs fonctions exactes pour approcher les effectifs affectés aux seules fonctions de gestion au sens strict :

- pour les effectifs affectés à la gestion administrative, n'ont pas été retenus dans le périmètre : les unités transversales (comme la cellule mobile d'appui dotée de 4 agents qui peut intervenir en renfort des directions, l'effectif du pôle juridique (un agent en Haute-Vienne), les services courrier dans les trois préfectures (4 ETPT en Creuse et en Corrèze)
- pour la formation, le poste de DIF (hors plafond d'emploi) n'a pas été comptabilisé ;
- pour la fonction « immobilier », ont été soustraites les femmes de ménage afin de ne pas pénaliser la préfecture de la Haute-Vienne qui externalise cette prestation au fur et à mesure des départs à la retraite (4,08 ETP restants). Les concierges ont été en revanche comptabilisés.

ETPT	1er juillet 2006			1er juillet 2007		
	gestion administrative	dont formation	immobilier	gestion administrative	dont formation	immobilier
Département Corrèze	20,9	0,8	2,8	18	0,5	2,95
Département Creuse	16,5	0,6	4,9	10,95	0,75	4,9
Département Haute-Vienne	20,8	2,6	6	20,5	2,7	5,5
TOTAL	58,2	4	13,7	49,45	3,95	13,35
	71,9			62,8		

Commentaire :

La comparaison des effectifs « support » suppose une analyse détaillée qui va au-delà de la comparaison des chiffres ANAPREF. Ceux-ci peuvent, en effet, agglomérer des fonctions qui n'ont rien à voir avec les fonctions logistiques stricto sensu. Compte tenu des disparités apparentes subsistant après correction, un audit comparé des services permettrait peut-être de dégager des marges de gestion, pouvant être utilisées pour des mutualisations.

Par ailleurs et plus généralement, le choix d'une mutualisation multi-site nécessite une certaine simultanéité des actions afin de permettre la reconversion des effectifs libérés vers les nouvelles charges mutualisées, soit par mouvement direct, soit dans le cadre d'un mouvement tournant de mobilité interne.

3.3.2 L'UO régionale comme support des actions mutualisées

L'unité opérationnelle régionale ne comporte que des crédits hors titre II, essentiellement consacrés à des dépenses immobilières. Elle est constituée en partie de crédits nationaux affectés à des dépenses immobilières.

Composition de l'UO régionale

Composition de l'UO régionale en 2007	en euros	budget initial hors titre II	% du budget hors titre II
Enveloppe mutualisée d'investissement régionale (EMIR)	247 000 €		7,07 %
<i>dont contribution nationale (PNE)</i>	<i>147 000 €</i>		
<i>dont contribution Corrèze</i>	<i>48 205 €</i>	<i>1 157 343 €</i>	<i>4,17 %</i>
<i>dont contribution Creuse</i>	<i>31 112 €</i>	<i>808 797 €</i>	<i>3,95 %</i>
<i>dont contribution Haute-Vienne</i>	<i>67 683 €</i>	<i>1 519 810 €</i>	<i>4,45 %</i>
Crédits pour la modernisation	27 000 €		
Crédits pour la formation	27 000 €		
Montant total de l'UO régionale	294 000 €		
UO régionale / BOP régional	8,41%		

1) Les crédits consacrés à l'enveloppe mutualisée d'investissement régional (EMIR)

Les crédits consacrés à l'immobilier – comparaison réalisé 2006 / prévu 2007

	Prévision 2007						Réalisé 2006	Prévu 2007- Réalisé 2006
	Budget hors titre II (1)	dont travaux immob.* (2)	Dépenses prévues EMIR (3)	dépenses EMIR/ budget de fonction ¹ (3)/(1)	dépenses EMIR / budget de fonction ¹ consacré aux travaux (3)/(2)	total travaux: EMIR + budget UO (3)+(2)	budget consacré aux travaux	
Corrèze	1 157 343	137 429	88 000	7,6%	64,0%	225 429	311 871	-86 442
Creuse	808 797	166 152	92 177	11,4%	55,5%	258 829	192 089	66 740
Haute-Vienne	1 519 810	176 510	40 000	2,6%	22,7%	216 570	**321 601	-105 031
Total UO départementales	3 485 949	480 091	220 177			700 828	825 561	-124 733

* Compte 2131 et comptes 61153100 – 111 à 183 – tous travaux sauf contrats d'entretien

** Dont 176 695 € construction d'un poste de police(travaux exceptionnels)

Total UO départementales + UO régionale = BOP

<p><i>Clés de répartition des contributions des préfectures ?</i></p>	<p>Cf. tableau ci-dessus. Cette répartition, assez homogène en termes de proportion du budget hors titre II (autour de 4%). La contribution des UO départementales a été effectuée sur la base de deux critères :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le poids en 2006 de chaque UO départementales par rapport au BOP régional ; - le nombre de m2 de chaque UO départementale par rapport à la surface totale des locaux.
<p><i>Clés de répartition prévisionnelle de l'UO régionale par nature de dépenses ?</i></p>	<p>Crédits essentiellement affectés à l'immobilier, le reste de l'enveloppe étant plus marginal.</p>
<p><i>Clés de répartition des dépenses de l'UO régionale par préfecture ?</i></p>	<p>Quatre critères, non cumulatifs ont été définis (comité de suivi du 23 mai) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le coût de l'opération : le seuil minimal pour pouvoir émarger à l'UO régionale serait de l'ordre de 30 000 € ou la prise en compte d'une tranche fonctionnelle d'une opération pluriannuelle ; - les obligations légales et réglementaires : les travaux concernant le clos et le couvert, la sécurité incendie et l'accessibilité, ou la sécurité anti-intrusion ; - les contraintes ou les aléas : il s'agirait de prendre en compte des travaux, dont la non exécution serait de nature à remettre en cause le fonctionnement des services (exemple : chaudière hors service) ; - le développement durable : recherche des actions permettant des économies sensibles sur les budgets de fonctionnement des préfectures.
<p><i>Modalités de choix des opérations.</i></p>	<p>Propositions de dossiers par les préfectures de département selon les critères ci-dessus. En fait, les critères étant non cumulatifs et le plancher de 30 000 € n'ayant pas à être systématiquement respecté, la répartition des dotations sur l'EMIR correspond plus aux demandes des préfectures en état d'être rapidement engagés qu'à une véritable stratégie immobilière régionale.</p>
<p><i>L'impact de l'EMIR sur les investissements immobiliers (cf. tableau chiffré ci-dessus)</i></p>	<p>Le tableau ci-dessus montre que l'EMIR n'a pas eu d'impact sur les dépenses immobilières, ailleurs qu'en Creuse, en dépit des priorités affichées et malgré l'aide exceptionnelle représentée par l'EMIR, qui aurait dû au contraire conduire les préfectures à maintenir les efforts sur leurs UO respectives. Il est toutefois possible que cet écart soit comblé par l'affectation en fin d'année d'une part de la marge de gestion, si elle existe, aux dépenses immobilières. A cet égard, la création de l'UOR apparaît positive : elle permet d'afficher dès le budget initial un programme de travaux, avec des priorités attribuées à certains départements, lequel pourra être abondé par d'éventuelle marge de gestion. Elle n'a pas permis non plus d'augmenter cette dotation, ce qui aurait pourtant été logique.</p>
<p><i>Vision pluriannuelle : Audit immobilier régional ? Schéma immobilier régional pluriannuel ?</i></p>	<p>Diagnostic développement durable fait en Creuse. Diagnostic énergie fait en Corrèze. Un schéma immobilier triennal glissant existe en Haute-Vienne. Pas de réflexion en cours sur un audit régional immobilier. Pas de programme immobilier régional pluriannuel mais programmation des dépenses immobilières éventuellement imputables sur l'EMIR, fait sur 3 ans.</p>

La réflexion est en cours concernant le recrutement d'un technicien immobilier et les options possibles de partage entre UO régionale et UO départementales en matière de travaux.

Commentaire :

En l'absence de diagnostic immobilier régional, il n'est pas possible d'évaluer la pertinence des choix réalisés. Il peut toutefois être noté que les critères définis, non cumulatifs, s'avèrent peu sélectifs et que la préfecture de région a peu émargé à ce budget en 2007.

Par ailleurs, si des prévisions ont été faites sur 3 ans, celles-ci ne semblent pas correspondre à un véritable choix régional mais plutôt à l'identification de dossiers potentiels. Les travaux qui

nécessiteront de concentrer des crédits importants (toitures, par exemple) sur une opération dans un seul département n'ont pas été envisagés avant 2008.

Enfin, comme le montre le tableau ci-dessus, l'affectation d'une enveloppe nationale exceptionnelle ne semble pas, à ce stade, avoir entraîné une augmentation du budget consacré à l'immobilier. Ce constat peut bien sûr évoluer avec le budget modificatif.

Plus globalement, se pose la question de la validité d'une enveloppe régionale réduite, susceptible de financer les mêmes travaux que l'UO départementale et de l'opportunité d'une plus grande intégration du service immobilier et de l'enveloppe budgétaire afférente (hors crédits de réparation courantes).

2) Les crédits consacrés à la modernisation et à la formation

A ce stade, ont été financés sur l'UO régionale 62 089 € pour le plan régional de formation. Un crédit de 20 000 € pour régler les prestations d'un cabinet d'avocat est actuellement réservé, en vue d'assurer, pour le compte des trois préfectures la représentation de l'Etat devant le juge des libertés (cf. supra).

Vingt et une formations ont été inscrites au plan régional de formation. Toutes ne seront pas financées par l'UO régionale. Le programme couvre un champ varié de besoins, allant des traditionnels stages de promotion professionnelle, à des formations de professionnalisation sur des « compétences métiers » plus spécifique (tels que « la réforme de la déclaration d'utilité publique », « l'actualisation de la réglementation en matière d'état civil », ou « la fonction achat : apprendre à négocier »).

Commentaire :

La création d'une plate-forme régionale peut favoriser la professionnalisation de cette fonction, à la condition que les responsables de cette cellule soient étroitement associés aux décisions stratégiques relatives à la gestion des préfectures de la région Limousin. Il importe, en outre, de veiller à ce que le nombre de journées stagiaires ne diminue pas du fait des refus des agents d'effectuer des déplacements. Un bilan devrait être réalisé à l'issue du premier exercice pour évaluer les coûts et avantages de cette réforme. La mission ne s'est pas prononcée sur l'opportunité de « loger » cette plate-forme à Guéret et a enregistré les motifs qui avaient conduit à cette orientation.

3) Les autres fonctions mutualisables au niveau régional et interministériel

Aucune réflexion interministérielle n'a été entamée à ce stade, mis à part une fonction achat mutualisée (comparaison de prix) ou les formations interministérielles traditionnelles. Toutefois, du fait des marchés nationaux de plus en plus nombreux, cette perspective semble assez faible.

3.3.3 La question de l'affectation de la marge de gestion n'a pas encore été abordée

	dotations 2006 (tous titres confondus) A	dotation 2006 en titre 2 B	dotation 2006 hors titre 2 (CP) C	Effectif moyen annuel D	marges dégagées sur le titre 2 E	ratio marge dégagée en titre 2 / dotations reçues en 2006 (F=E/A) F	Utilisation de la marge sur titre 2 pour primes exception. G	montant moyen de prime par agents (H=G/D) H	Utilisation de la marge sur titre 2 pour fongibilité asymétrique I	ratio fongibilité / dotations 2006 (J=I/A) J	ratio fongibilité / dotations hors titre 2 en 2006 (K=I/C) K
Corrèze	8 605 270	7 345 063	1 260 207	174,32	99 868	1,16%	60 000	344 €	39 868	0,46 %	3,16 %
Creuse	6 282 722	5 418 751	863 971	130,96	94 738	1,51%	71 780	548 €	22 958	0,37 %	2,66 %
Haute-Vienne	11 809 925	10 185 570	1 624 355	240,96	104 114	0,88%	35 514	147 €	68 600	0,58 %	4,22 %
Total	26 697 917	22 949 384	3 748 533	546,24	298 720	1,12%	167 294	306 €	131 426	0,49 %	3,51 %

Non comptabilisé la dotation exceptionnelle de fin d'année qui a été affectée à des indemnités exceptionnelles :
Corrèze -17 300 € ; Creuse - 13 100 € et Haute-Vienne 24 000 €

Le tableau ci-dessus révèle que les marges dégagées sur le titre 2 ont varié significativement d'un département à l'autre pour l'exercice 2006 (variant de 0,88% des dotations en Haute-Vienne à 1,51% en Creuse). En outre, celles-ci ont fait l'objet de stratégies d'utilisation sensiblement différentes. La Haute-Vienne a consacré plus de 65 % de la marge à l'exercice de la fongibilité au profit des autres titres. Les autres préfectures ont donné la priorité au versement de « primes exceptionnelles » : la Corrèze y a affecté 60 % de sa marge et la Creuse, plus de 75 %. Cela a conduit à enregistrer de fortes disparités sur les montants moyens de primes par agents entre préfectures, celui de la Haute-Vienne étant 3,7 fois moins important que celui de la Creuse.

	marges dégagées sur le titre 2 en 2006	ratio marge dégagée en titre 2 / dotations en titre 2 reçue en 2006	Marges prévisionnelles sur titre 2 en 2007	Prévision 2007 du taux de marge dégagé en titre 2 / dotations en titre 2 reçues
Corrèze	99 868,00 €	1,36%	77 820,14 €	0,79%
Creuse	94 737,92 €	1,75%	- 28 978,35 €	-1,45%
Haute-Vienne	104 114,00 €	1,02%	89 600,52 €	1,66%
Total	298 719,92 €	1,30%	138 442,31 €	0,80%

Le tableau ci-dessus (établi début septembre 2007) fait apparaître que les marges disponibles seraient sensiblement réduites en 2007, avec une baisse de 53% des marges disponibles. Cette évaluation mérite cependant d'être affinée. En effet, les taux de vacance d'emploi constatés sur les huit premiers mois de l'année, notamment en Creuse (2,24%) et Corrèze (3,59%) laissent suggérer l'existence de marges potentiellement plus importantes que celles actuellement anticipées.

Lors du comité de suivi du 3 septembre 2007, il a été décidé de ne pas se prononcer sur les modalités d'utilisation de la marge éventuellement disponible en fin de gestion, avant

la réception des instructions ministérielles sur la prime d'objectif de 250 €. En conséquence, toute décision en la matière a été reportée au comité du mois d'octobre.

Commentaire :

Lors du passage de la mission, la réflexion ne semblait pas engagée en ce qui concerne l'utilisation de l'éventuelle marge de gestion, dont l'ampleur était encore inconnue à ce stade.

Aucune discussion n'avait encore eu lieu entre préfets sur, par exemple, le niveau cible de primes exceptionnelles ou sur leur convergence.

Les représentants du personnel n'avaient pas encore à ce stade soulevé la question.

La mission a eu le sentiment que les préfectures étaient en quelque sorte écartelées entre d'une part la nécessité technique et budgétaire d'optimiser le plafond d'emplois, faisant alors fondre les perspectives de marge et d'autre part l'intérêt managérial de pérenniser le dégageant d'une enveloppe libre d'emploi en fin d'année afin notamment de compléter le régime indemnitaire, à l'instar de ce qui se pratique, dans des proportions plus grandes, dans les collectivités territoriales.

4 - L'évolution du dialogue de gestion et de la performance

4.1 Le dialogue de gestion n'a pas encore véritablement eu lieu

Le dialogue de gestion s'établit normalement au niveau du préfet de région RBOP : les opérations de PBI et les comptes rendus d'exécution relèvent du préfet de région à qui les préfets de département transmettent les données nécessaires.

Dans les faits, il n'y a pas eu d'évolution du dialogue de gestion, ni entre le RPROG et le RBOP, ni entre le RBOP et les RUO. La différence de strate entre les préfectures est jugée comme un handicap pour définir des objectifs de performance régionaux.

4.2 Le volet régional de la performance reste encore limité aux tâches logistiques

Selon la circulaire du 20 décembre, le volet performance est constitué dans un premier temps de la consolidation des engagements annuels des préfectures de département, les entretiens de gestion demeurant à ce stade du niveau départemental et les remontées INDIGO étant à la charge de chaque préfecture de département. Le volet performance du BOP est donc une simple addition d'objectifs départementaux. Il n'y a pas eu à ce stade de prise en compte des résultats de chaque préfecture dans l'affectation des moyens.

Une harmonisation des renseignements des indicateurs et des outils pertinents de comparaison, sont un préalable nécessaire, les premières réflexions engagées ayant conduit à la révélation de divergences de méthodes dans la définition des données recueillies.

Le réseau de contrôleurs de gestion a enclenché une dynamique importante concernant les indicateurs CONCORDE : un travail important d'harmonisation et de repérage des marges de progression a été fait (exemple incidence de la location sur le coût au km, coût des assurances, comparaisons de prix des fournitures etc.).

Par ailleurs, ont été abordés la définition des indicateurs qui seront suivis à l'aide de l'application Œdipe. Des propositions ont été faites par les trois préfectures sur les indicateurs qui pourraient être retenus pour un suivi régional de la performance en 2008. La collation des indicateurs envisagés montre une divergence d'approche entre départements. Certains privilégient des indicateurs concernant les tâches mutualisées, d'autres souhaitent plutôt que le suivi de la performance se focalise sur les indicateurs PAP.

Enfin, le tableau de bord utilisé par le préfet de région a été proposé aux autres préfectures.

Commentaire :

La définition d'indicateurs de performance communs ou convergents pâtit d'une absence d'impulsion stratégique, la priorité ayant plutôt été donnée à ce stade aux mutualisations dans le domaine logistique.

Deux pistes semblent pourtant intéressantes à la mission :

- la définition d'un tableau de bord minimum commun ;
- la mise en œuvre d'audits croisés de contrôle de gestion sur des thématiques à définir par les préfets.

Réponse en contradictoire de la préfecture

Le principal enjeu en termes de dialogue de gestion pour la mise en œuvre du BOP régional porte clairement sur le titre II et la répartition du plafond d'emplois entre les préfectures.

L'EMIR ne constitue pas un enjeu en tant que tel. C'est un outil qui permet la mise en œuvre de programmes immobiliers structurants pour lesquels les accords sont aisés.

Il en va différemment des emplois et de la masse salariale, faute d'un véritable dialogue de gestion lors du lancement de l'expérimentation. En effet, les dotations et les plafonds d'emplois étaient déjà répartis entre les UO départementales par l'administration centrale lors de la mise en œuvre de l'expérimentation. Revenir sur cette répartition, sans études préalables et sans visibilité par absence d'outils, était quasi impossible au risque même de compromettre la conduite de l'expérimentation. Le préfet de région, en concertation avec les préfets de département, dans le cadre du comité de suivi, a privilégié la réflexion sur les procédures et leur remise à plat, ainsi que sur la méthodologie afin d'examiner les possibilités de mutualisations devant permettre les redéploiements et les économies d'emplois au sein des UO départementales et portant, dans un premier temps, sur les fonctions-supports.

Le travail doit se poursuivre sur l'ensemble des autres missions. Ainsi, les priorités affichées à certaines missions au regard des objectifs poursuivis et des spécificités locales constitueront une composante essentielle du dialogue de gestion qui se déroulera au 2^{ème} semestre pour la préparation du BOP régional 2008.

Les travaux liés à l'expérimentation du BOP pour le 1^{er} semestre ont, de ce point de vue, déjà permis une prise de conscience et préparé les esprits à ce nouvel exercice, loin d'être évident à l'origine.

Toutefois, la LOLF, dans ses procédures d'élaboration des BOP, voudrait que, dans une première phase, le dialogue de gestion s'exerce entre le responsable de programme (RPROG) et le responsable de BOP (RBOP). En d'autres termes, le calendrier reviendrait à tenir cet exercice dès la fin du 1^{er} semestre par un processus itératif qui s'accompagnerait ensuite d'un dialogue de gestion entre le responsable de BOP et les responsables d'unités opérationnelles (RUO). C'est cette procédure qui devrait en principe s'organiser dans la logique même de la LOLF.

En tout état de cause, par rapport à 2007, une plus grande marge d'actions devra être laissée au préfet de région. De même, les conditions dans lesquelles les délégations des dotations par l'administration centrale ont été effectuées en 2007 doivent être renouvelées pour 2008. En effet, l'intérêt de percevoir la quasi totalité des dotations dès le début de l'exercice, est essentiel et permet une meilleure visibilité pour l'exécution, contrairement aux années précédentes où de multiples ajustements tant positifs que négatifs intervenaient, n'aidant pas les responsables dans la gestion prévisionnelle des ressources.

Il paraît, à cet effet, capital que les décisions nationales ayant un impact sur le fonctionnement des préfectures soient connues le plus en amont possible –l'idéal serait au moment du dialogue de gestion entre le RPROG et le RBOP- afin qu'elles soient prises en

compte dans les orientations stratégiques décidées au niveau du collège des préfets à l'occasion de la préparation du BOP régional.

La question de la marge de gestion participe des mêmes enjeux au moment du dialogue de gestion. En effet, nonobstant la marge de gestion frictionnelle, qui est inévitable compte tenu des mécanismes liés à la gestion administrative des personnels, la question est posée de l'intérêt de dégager une marge de gestion, soit a priori en fonction d'objectifs poursuivis, soit a posteriori sous forme de constat d'exécution budgétaire, le plus souvent au 3^{ème} trimestre de l'année. Cette marge de gestion peut être considérée comme outil de management interne capable d'ajouter à la reconnaissance de l'atteinte d'objectifs. C'est d'ailleurs ce que vient de mettre en œuvre l'administration centrale dans le cadre de l'abondement du TMO.

Dès lors, la constitution même d'une marge de gestion, son montant et ses modalités d'attribution ne devraient plus relever que de la responsabilité du préfet de région –sur la base, bien évidemment, de règles définies collégialement et parfaitement connues de tous- au risque, sinon, de revenir à une gestion départementalisée du budget.

En ce qui concerne les mutualisations, elles s'inscrivent à ce stade dans le cadre du BOP régional, mais à court ou moyen terme, l'ensemble des services de l'Etat devra participer à cette démarche. L'administration territoriale de l'Etat, sous l'autorité du préfet de région ou de département, est Une, et l'effort de mutualisation doit être partagé par tous les ministères au niveau déconcentré. C'est un enjeu majeur.

Enfin, l'organisation des recrutements (mutations, détachements, concours) constitue une limite importante à l'exercice, au niveau territorial, de l'optimisation de l'allocation des ressources humaines. La rigidité du système est une des principales causes des taux de vacances observées dans les préfetures. Ainsi, par exemple, le fait de tenir des CAP au printemps et à l'automne, avec des prises de postes réparties sur deux exercices, n'est pas de nature à fluidifier la gestion prévisionnelle et à permettre d'optimiser les capacités en matière d'évolution de la masse salariale.

Ce processus devra, à l'évidence, être revu si l'on veut donner tout son sens à une gestion d'un BOP régional et aux perspectives intéressantes en matière de déconcentration, de réactivité que l'expérimentation a d'ores et déjà laissé entrevoir.

La mission prend acte de ce commentaire dont certaines options ont été reprises dans le rapport général. Elle partage l'analyse sur le caractère central de la répartition des effectifs.

ANNEXE 4 :
BILAN PROVISOIRE DE JUILLET 2007

Inspection générale de l'administration

20 juillet 2007

**Note d'évaluation provisoire
sur l'expérimentation de BOP régional du programme « administration territoriale »
en Pays-de-la-Loire et Limousin**

Il a été demandé à l'inspection générale de l'administration de procéder à l'évaluation de l'expérimentation de BOP régional et d'apporter les premiers éléments de constats et de propositions pour la mi-juillet en vue de son éventuelle extension en 2008. Deux missions se sont rendues en juillet dans les deux régions expérimentatrices : Limousin et Pays-de-la-Loire²⁴.

Il importe de souligner que cette première évaluation se situe six mois seulement après le démarrage de l'expérimentation le 1^{er} janvier 2007 et que le manque de recul et notamment l'absence d'un bilan de gestion même provisoire²⁵ rendent l'exercice difficile sinon aléatoire. Les missions se sont appuyées sur les témoignages des préfets, secrétaires généraux de préfectures et gestionnaires, TPG de régions et représentants du personnel et ont pris connaissance des documents élaborés et notamment des bilans financiers provisoires²⁶.

La présente note apporte un premier éclairage qui sera complété dans le rapport définitif, prévu pour fin septembre.

1- Malgré un lancement précipité et non préparé, la conduite de l'expérimentation dans les deux régions s'est déroulée dans de bonnes conditions sans toutefois faire disparaître les inquiétudes des préfets de départements.

La collégialité dans la prise de décision sur le BOP régional est reconnue unanimement et doit beaucoup à l'investissement personnel des deux préfets de région. Cet esprit de collégialité et de confiance réciproque et le sentiment qu'aucun département ne sera perdant s'est diffusé aux secrétaires généraux et aux services gestionnaires. Cette personnalisation de la conduite du projet fait craindre, chez les préfets de département que cet esprit puisse changer avec l'arrivée d'un nouveau préfet de région.

La responsabilité du BOP régional donnée à la préfecture siège de région plutôt qu'au SGAR n'est pas contestée : les préfets reconnaissent que les compétences de gestion notamment du

²⁴ La mission en Limousin du 9 au 12 juillet était conduite par Gérard Bougrier, inspecteur général et comprenait Marianne Bondaz, Hélène de Coustin, inspectrices et Paul-Emanuel Grimonprez, inspecteur-adjoint. La mission en Pays-de-la-Loire les 17 et 18 juillet conduite par Pierre Duffé, inspecteur général comprenait Marianne Bondaz, inspectrice et Chrystelle Naudan-Carastro, inspectrice adjointe.

²⁵ Le pré-plan de charge réalisé ne sera disponible que le 15 septembre.

²⁶ La mission Limousin s'est rendue dans les trois départements. La mission Pays-de-la-Loire ne s'est rendue qu'à Nantes mais a eu des entretiens téléphoniques avec tous les préfets de département et a rencontré tous les gestionnaires des départements lors d'une réunion à Nantes.

titre 2 nécessaires à l'élaboration et au suivi du budget se trouvent en préfecture de département.

Outre les secrétaires généraux de la préfecture en charge du BOP régional, les services gestionnaires (contrôleurs de gestion, gestionnaires d'UO, chefs de bureaux RH) se sont fortement mobilisés dans l'expérimentation. L'accroissement de la charge de travail pour ces gestionnaires (à effectif constant) est important d'autant plus que les outils de gestion adaptés à la réforme font défaut (voir infra). Leur appréciation sur l'expérimentation est néanmoins positive du fait de l'intérêt pour eux de travailler désormais en réseau et d'échanger sur leurs pratiques.

Les représentants du personnel rencontrés manifestent également sauf exception plutôt de l'intérêt. Ils ont été sensibles à l'information qui leur a été donnée notamment en Pays-de-la-Loire à l'occasion d'une réunion informelle de l'ensemble des CTP départementaux à Nantes. Ils reconnaissent cependant qu'eux mêmes et les personnels ne perçoivent pas encore concrètement les incidences de la réforme.

2- Les résultats de l'expérimentation sont encore difficiles à établir faute de recul, mais la réforme a incontestablement initié une dynamique régionale

2.1 Il est prématuré d'apporter une appréciation définitive sur l'impact de la réforme concernant la saturation des effectifs plafonds. L'objectif de saturation est clairement affiché dans le plan de charge initial (PCI) du BOP régional mais les premiers éléments de suivi montrent, concernant les Pays-de-la-Loire, que la vacance de postes sera en fin d'exercice plus forte que prévu mais sans doute réduite par rapport à 2006. Comparée à 2007, la vacance d'emploi en fin d'année dans les deux régions pourrait être réduite de moitié.

Il apparaît qu'à droit constant en matière de possibilités de recrutement (IRA, CAP de mutation, concours, détachements) pour combler les vacances de postes, la réduction des vacances résulte davantage d'un effet psychologique sur les gestionnaires : la régionalisation du BOP leur donne confiance et réduit d'autant la marge de précaution. Il importera de vérifier lors du rapport définitif si cette réduction n'est pas aussi observée dans les autres préfectures non expérimentatrices du fait de la fixation de l'objectif de saturation inscrit dans la circulaire budgétaire 2007 et d'une délégation des crédits plus importante en début d'année.

2.2 L'expérimentation devrait améliorer les conditions d'élaboration du budget 2008 grâce à l'harmonisation des pratiques et des méthodes de travail des gestionnaires. C'est l'effet dynamique du travail en réseau facilité par les réunions et échanges réguliers entre gestionnaires. A cet égard, la réforme a révélé la diversité des méthodes de travail des gestionnaires (appréciations différentes sur les notions de dépense obligatoires et inéluctables, pratiques différentes de prévision du titre 2) ce qui rend difficile l'analyse comparative des budgets, l'identification des marges de progrès et l'élaboration d'une stratégie budgétaire pour le BOP régional. La nécessaire formalisation de méthodes communes grâce à des guides de procédures d'ici fin 2007 sera à mettre à l'actif de l'expérimentation.

2.3 Les chantiers de mutualisation ont donné lieu à quelques décisions concrètes grâce notamment à l'enveloppe mutualisée d'investissement régional (EMIR) mais sont encore pour la plupart à l'état de projet.

L'EMIR et les travaux immobiliers financés font l'unanimité des préfets. Elle a permis de montrer que les préfectures de département pouvaient être gagnantes dans la réforme. Le financement d'un audit immobilier en Pays-de-la-Loire est à cet égard à souligner et doit permettre en 2008 de ne retenir que les opérations jugées collectivement prioritaires. On peut cependant se demander si l'unanimité sur l'EMIR aurait été la même en l'absence d'abondement du PNE.

En dehors de l'immobilier, les chantiers de mutualisation sont moins bien identifiés car encore souvent à l'état de projet. Cette situation n'est pas anormale : la mission estime que la mise au point des mutualisations prend nécessairement du temps.

Les deux régions connaissent des situations différentes. Le Limousin poursuit des projets ambitieux en matière de mutualisation de la paye, de la gestion des retraites, et de l'ordonnancement qui, s'ils sont décidés et mis en œuvre, pourraient conduire à des économies d'ETP. Il faut aussi souligner dans cette région le souci d'éviter un effet de concentration à Limoges.

En Pays-de-la-Loire, une seule mutualisation est mise en œuvre (la création d'un délégué régional à la formation) et une autre doit démarrer à l'automne (défenseur commun devant le TA en matière de contentieux d'étrangers). Les autres pistes sont à l'état de projet (regroupement de la gestion des assistantes sociales, acheteur public, pôle de contrôle de légalité). Ces projets sont davantage des actions nouvelles que des sources possibles d'économies d'ETP.

3- Les enjeux et les marges de progrès restent en partie à explorer au niveau régional

3.1 La collégialité confrontée à la nécessité de l'arbitrage

Dans les deux régions, la réforme n'a pas pour le moment véritablement permis de tester la capacité d'arbitrage du collège des préfets et in fine le pouvoir du préfet de région, responsable de BOP. Dès septembre, le plan de charge retenu va permettre d'évaluer les conditions prévisibles de fin de gestion et notamment d'identifier la marge de gestion. Les conditions de son utilisation seront à fixer par le collège des préfets. Il est probable que cette marge sera en retrait par rapport au total des marges départementales 2006, du fait de la meilleure optimisation des plafonds d'emploi. Dès lors, des arbitrages seront nécessaires sur la répartition de cette marge de gestion au niveau de chaque département. La question sera compliquée par l'attribution de la prime de gestion qui donnait lieu jusque là à des pratiques diverses selon les départements. La réforme devrait donc conduire à une harmonisation de pratiques de primes nécessitant aussi la concertation avec les représentants du personnel. Le mois de septembre sera donc un mois particulièrement sensible pour la réforme et constituera un véritable test en matière de collégialité et de pouvoir de pilotage du RBOP.

3.2 Les marges de pilotage du responsable de BOP

Dans les conditions précipitées de l'élaboration du budget 2007, le BOP régional a résulté de l'agrégation des budgets des UO départementales sans dialogue de gestion entre RBOP et RUO, ni entre RBOP et RPROG. Cette méthode d'élaboration « ascendante » résulte aussi du fait que les plafonds d'emploi restent fixés au niveau départemental correspondant au niveau de gestion du personnel. Il y a là une difficulté par rapport aux responsabilités d'un responsable de BOP régional. Le RBOP doit pouvoir inscrire son budget dans une stratégie qui ne soit pas trop bridée par une forme de fléchage des plafonds d'emploi de chaque

UO. Par ailleurs, chaque préfet de département doit garder une autonomie de gestion suffisante pour inscrire sa préfecture dans une démarche de performance adaptée au contexte départemental. En 2008, l'enjeu des RBOP sera de trouver, en accord avec leurs collègues préfets et dans le cadre d'un véritable dialogue de gestion, les justes marges de pilotage du budget. Celles-ci dépendront aussi du dialogue de gestion qui s'établira avec le responsable du programme et qui devra le conforter dans son rôle.

3.3 La progression en matière de performance régionale

Un des enjeux principaux en matière de stratégie du BOP régional est lié à la démarche de performance régionale. La mission a constaté qu'elle a jusque là peu progressé, notamment en Limousin, en dehors de l'examen des indicateurs CONCORDE. En Pays-de-la-Loire où les contrôleurs de gestion ont pourtant l'habitude de travailler ensemble, le cadre de travail qui a été assigné à leur réseau par les préfets et SG est particulièrement étroit (examen des indicateurs CONCORDE). Cette situation résulte d'une forte réticence des préfets de département d'avoir à discuter des résultats de leur préfecture au niveau régional, ce qui ouvrirait inévitablement la porte à l'examen de l'adéquation résultats/moyens.

La mission estime que ces réticences ne sont pas justifiées dès lors que le collège des préfets reste l'organe de décision, qu'il travaille sur une base consensuelle et que les ajustements possibles entre départements ne peuvent être, de toute façon que limités. Chaque préfet de département a, au contraire, tout avantage, sur la base des travaux des contrôleurs de gestion à s'appuyer sur les bonnes pratiques pour améliorer la performance. Il est vrai, cependant que les différences de strate peuvent rendre difficile la démarche régionale de performance. Une réflexion serait à ce sujet à engager au niveau central²⁷ pour montrer qu'elle n'est pas incompatible avec la diversité de situation des départements.

4- Les enjeux et les marges de progrès à prendre en compte au niveau national : les conditions de réussite de l'extension de la réforme

Conformément à la lettre de mission, sont ici proposées les conditions de réussite d'une extension de la réforme.

4.1 Le temps nécessaire à la préparation de la réforme. La maîtrise des calendriers

Les témoignages recueillis montrent que le délai normal de préparation pour la mise en œuvre de la réforme est de l'ordre de six mois et ne peut être inférieur à trois mois. Ces délais doivent être compris dès lors que les outils méthodologiques et les outils de gestion sont disponibles dans leur version définitive (voir infra). Ces délais doivent être utilisés notamment pour élaborer la charte de gestion et organiser et réunir les réseaux de gestionnaires. Il faut rappeler que la réforme est consommatrice de temps et spécialement de temps de réunion permettant de confronter les méthodes de travail des gestionnaires.

De façon plus générale, la régionalisation des BOP modifie et allonge l'ensemble des calendriers de gestion du fait des échanges nécessaires entre chaque département et la préfecture de soutien du BOP.

²⁷ La démarche de performance au niveau régional est d'ores et déjà engagée au niveau des trésoreries générales.

4.2 La diffusion des outils d'aide à la méthode

Les différences de méthode entre préfectures dans l'élaboration des budgets obligent à une remise à plat des procédures et à l'élaboration de documents de méthodes communs. Il importe que ces travaux que la préfecture de Loire-Atlantique se propose de faire à l'automne soient capitalisés et validés par l'administration centrale (DMAT-DRH) et diffusés ensuite aux préfectures qui s'engagent dans l'expérimentation. Il s'agit notamment de l'harmonisation des méthodes de prévisions du titre 2 et, concernant le titre 3, de l'appréciation des dépenses obligatoires et inéluctables, mais également d'une charte de gestion type et d'un document indicatif de procédure relatif à la gestion de l'EMIR.

4.3 Les outils informatiques de gestion

Il est impératif que la version 3 de BGP soit opérationnelle avant l'extension de la réforme. Les difficultés rencontrées, à ce sujet par les deux régions expérimentatrices montrent qu'en l'absence de ces outils, un important surcroît de travail repose sur les services de la préfecture soutien. Il faut aussi souligner que ces services sont déjà handicapés par les défauts de l'outil de gestion du personnel (GPR2).

4.4 L'amélioration des conditions de recrutement

L'objectif de saturation des effectifs plafonds ne peut être atteint sans une amélioration significative des procédures de recrutement. Les préfets de Pays-de-Loire ont été particulièrement irrités d'apprendre tardivement la baisse des sorties IRA à une date où ils ne pouvaient plus avoir recours à des mutations dans l'année via les CAP. Il semble que la régionalisation des concours de B et C avec liste complémentaire régionale pourrait constituer un premier progrès en termes de souplesse de recrutement, en fin d'année notamment.

4.5 Le dialogue de gestion

Comme indiqué précédemment, le dialogue de gestion entre le responsable du programme et le responsable du BOP est de nature à légitimer celui-ci et à faciliter une régionalisation progressive et pédagogique du BOP. Ce dialogue de gestion pourrait être préparé en collège des préfets et ses résultats portés à leur connaissance. La crédibilité du dialogue de gestion dépendra aussi du maintien d'une certaine autonomie de gestion du RBOP : tout fléchage et préemption de la marge de gestion ne peuvent qu'affaiblir la démarche régionale. Elle dépendra enfin d'une communication anticipée des indicateurs nationaux retenus par le RPROG, afin que le dialogue de performance soit coordonné avec la négociation des moyens.

5- Conclusion : propositions provisoires de l'IGA sur la suite de l'expérimentation

La note d'évaluation provisoire montre que les premiers résultats de la régionalisation en Limousin et Pays-de-Loire sont encourageants même si ceux-ci sont encore largement potentiels. Cette situation favorable a reposé sur une mobilisation exceptionnelle des responsables et des équipes de gestion et sur un climat social serein. On a noté cependant que l'échéance de septembre allait constituer un test important qui doit conduire à la prudence sur le bilan qui devra être complété au vu de la gestion du second semestre.

La mission pense que l'extension de l'expérimentation à la plupart des régions est possible dès lors que les cinq conditions énoncées ci-dessus sont réunies.

Elle estime qu'un sort particulier doit être fait aux régions les plus importantes qui présentent par ailleurs des situations très disparates au niveau des départements à l'image par exemple de Midi-Pyrénées. Ce type de régions du fait du grand nombre de départements et de leur diversité présente des difficultés particulières rendant plus difficile l'exercice de régionalisation, ce qui justifierait une année préparatoire pour une régionalisation du BOP au 1^{er} janvier 2009.

Cette année préparatoire devrait être mise à profit pour constituer les réseaux des gestionnaires et des contrôleurs de gestion et, sur la base d'outils méthodologiques, les aider à établir les diagnostics nécessaires, à réfléchir à leur performance et à mettre en place les méthodes de coopération les plus adaptées.

Pourraient aussi entrer dans cette catégorie les régions pour lesquelles les équipes de gestionnaires de la préfecture de soutien ne sont pas assez solides²⁸ pour assumer la charge de travail induite par cette réforme et celles pour lesquelles le climat social peut à court terme constituer un obstacle à la régionalisation. Les préfets de région sont à même de signaler ces situations.

La mission s'interroge aussi sur l'opportunité d'étudier pour les régions les plus importantes et les plus disparates la possibilité d'envisager un BOP infra régional afin d'éviter le risque de « déséconomies d'échelles ».

Au total, le nombre de régions supplémentaires pouvant entrer dans l'expérimentation en 2008 pourrait être de dix à douze²⁹.

²⁸ Sont visées ici les équipes de gestion des préfectures siège de région. Les entretiens de gestion permettent aussi d'identifier ces situations.

²⁹ Il correspondrait au chiffre retenu par la DGCP pour son expérimentation 2008, qui est très fortement cadrée par l'administration centrale, la déconcentration étant beaucoup moins importante dans cette administration que dans les préfectures.