

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 11 - 050 - 01

INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES
N° RM2011 - 062

CONSEIL GENERAL DE
L'ALIMENTATION,
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX
N° 11066

CONSEIL GENERAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DEVELOPPEMENT DURABLE
N° 007858-01

INSPECTION GENERALE DE LA
JEUNESSE ET DES SPORTS
N° 2011 - I - 14

INSPECTION GENERALE DES SERVICES DE LA CONCURRENCE,
DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES
N° IGS / 2011 / 06 / 11029

**ETAT DES LIEUX DU DIALOGUE DE GESTION
DU POINT DE VUE DES DIRECTIONS
DEPARTEMENTALES INTERMINISTERIELLES**

Tome 1

- Juin 2011 -

ETAT DES LIEUX DU DIALOGUE DE GESTION DU POINT DE VUE DES DIRECTIONS DEPARTEMENTALES INTERMINISTERIELLES

Tome 1

MISSION COORDONNEE PAR L'INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

RAPPORT PRESENTE PAR :

Inspection générale de l'administration (IGA)
Marianne BONDAZ, François LANGLOIS et Marc VERNHES

Inspection générale des affaires sociales (IGAS)
Alain LOPEZ

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER)
Odile BOBENRIETHER et Mireille RIOU-CANALS

Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)
Jean-Yves BELOTTE et Francis OZIOL

Inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS)
Jean-Pierre BOUCHOUT

Inspection générale des services de la concurrence, de la consommation
et de la répression des fraudes (IGSCCRF)
Marc BEAUFILS

Avec la participation des membres des inspections et conseils généraux suivants :

François CLOUD et Xavier RAVAUX (CGAAER)

Pierre FRANCOIS (IGJS)

- Juin 2011 -

SOMMAIRE

SYNTHESE ET LISTE DES RECOMMANDATIONS	1
INTRODUCTION	1
PARTIE 1. RECENTER LE DIALOGUE DE GESTION SUR L'ADEQUATION MISSIONS/MOYENS ET LE FONDER SUR DES ELEMENTS OBJECTIFS	3
1.1 REEQUILIBRER LE CONTENU DU DIALOGUE DE GESTION AU PROFIT DE L'EXAMEN DES MISSIONS.....	3
1.1.1 <i>Organiser un dialogue plus stratégique, portant sur les priorités, les objectifs et les leviers d'action</i>	4
1.1.2 <i>Mieux prendre en compte les stratégies régionales.....</i>	6
1.1.3 <i>Donner aux préfets les moyens d'assurer pleinement leur rôle d'arbitrage</i>	7
1.2 ADOSSER LE DIALOGUE DE GESTION A UN VERITABLE CONTROLE DE GESTION FONDE SUR DES ELEMENTS OBJECTIFS RELATIFS A LA PERFORMANCE	9
1.2.1 <i>Développer une culture de contrôle de gestion.....</i>	9
1.2.2 <i>Construire la transparence et la confiance dans la répartition des moyens et l'analyse comparée de la performance</i>	10
PARTIE 2. RAPPROCHER ET HARMONISER LES ORGANISATIONS ET LES OUTILS DES DIALOGUES DE GESTION	13
2.1 RAPPROCHER LES METHODES DE DIALOGUE DE GESTION, TROP DISPARATES	13
2.1.1 <i>Les spécificités des différents programmes ne justifient pas la très grande hétérogénéité des dialogues de gestion.....</i>	13
2.1.2 <i>Ces différences, génératrices de complexités et de lourdeurs, nuisent à la mise en cohérence des programmes, enjeu essentiel pour les DDI</i>	16
2.1.3 <i>Une harmonisation des procédures de dialogue de gestion est indispensable</i>	17
2.2 AMELIORER L'ORGANISATION ET LES OUTILS DE CONTROLE DE GESTION.....	19
2.2.1 <i>Mieux organiser le réseau des contrôleurs de gestion</i>	19
2.2.2 <i>Rechercher la convergence des outils du dialogue de gestion</i>	20
PARTIE 3. DONNER PLUS DE RESPONSABILITE ET DE SOUPLESSE AUX ECHELONS DECONCENTRES	23
3.1 RESPONSABILISER DAVANTAGE LES RBOP	23
3.2 AMELIORER ENCORE LE DIALOGUE DE GESTION RBOP/RUO	24
3.2.1 <i>Prendre en compte des pratiques diverses de dialogue RBOP/RUO selon les programmes</i>	24
3.2.2 <i>Professionaliser et veiller à la collégialité du dialogue de gestion RBOP/RUO</i>	26
3.3 DONNER DE LA SOUPLESSE INTERMINISTERIELLE DANS LA GESTION DECONCENTREE DES MOYENS	26
3.3.1 <i>Confier aux échelons déconcentrés la responsabilité de mise en œuvre de la réduction des fonctions "support"</i>	27
3.3.2 <i>Fluidifier la mobilité au sein de la région.....</i>	29
3.4 METTRE EN COHERENCE LE DIALOGUE DE GESTION ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET DES COMPETENCES ..	29
3.4.1 <i>Relier davantage plafond d'emploi et droit à une ouverture de poste.....</i>	29
3.4.2 <i>Rendre plus lisibles et harmoniser les processus d'affectation</i>	31
CONCLUSION	33
ANNEXES	35
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION	37
ANNEXE 2 : COMPOSITION DU COMITE DE PILOTAGE.....	43
ANNEXE 3 : PROGRAMMES LOLF ETUDIES PAR LA MISSION DIALOGUE DE GESTION	45
ANNEXE 4 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	47
ANNEXE 6 : GLOSSAIRE DES SIGLES.....	59

SYNTHESE

Par courrier en date du 18 mars 2011 adressé à l'ensemble des ministres concernés, le Premier ministre demandait à une mission interministérielle de procéder à un état des lieux des pratiques ministérielles en matière de dialogue de gestion et de contrôle de gestion et de leur impact sur les directions départementales interministérielles (DDI - *cf.* annexe 1).

Le présent rapport a été établi par une mission interministérielle rassemblant l'ensemble des inspections et conseils généraux concernés par les DDI¹, l'inspection générale de l'administration assurant la coordination des travaux pour le compte du secrétariat général du gouvernement.

Le constat effectué par la mission repose sur les trois observations principales suivantes :

- l'organisation et les outils des dialogues de gestion sont, selon les ministères et les programmes, trop hétérogènes et alourdissent inutilement le fonctionnement des DDI ;
- les dialogues de gestion ne portent pas suffisamment sur l'adéquation missions/moyens et ne s'appuient pas toujours assez sur les stratégies régionales et un véritable contrôle de gestion ;
- les échelons déconcentrés ne disposent pas de la souplesse nécessaire à la mise en œuvre des politiques publiques, notamment en matière de gestion des ressources humaines.

Des dialogues de gestion trop hétérogènes qu'il convient d'harmoniser.

Après avoir établi la liste des 23 programmes LOLF concernant de façon substantielle les DDI, dont 11 portent des effectifs de DDI, la mission a relevé l'extrême hétérogénéité des processus de dialogue de gestion, non totalement justifiée par les particularités de chaque programme.

Chaque processus obéit en effet à une culture et une histoire propres, issues de stratifications de pratiques administratives différentes et de traditions ministérielles plus ou moins centralisatrices et transparentes. Ceci se traduit dans la terminologie qui ne recouvre pas les mêmes notions d'un ministère à l'autre, dans la formalisation plus ou moins avancée d'orientations pluriannuelles ou d'une charte de gestion, dans le calendrier très disparate des dialogues de gestion ou dans les modalités de suivi de l'exécution du programme.

Les DDI sont donc amenées à gérer des notifications de moyens décalées dans le temps, des dotations en effectifs-cible décomptés différemment selon les programmes : équivalent temps plein (ETP) cible de fin d'année par macro-grade² (programmes du MEDDTL), en personnes (programme DGCCRF) ou en équivalent temps plein consommés sur l'année, toutes catégories confondues (programmes du MAAPRAT).

¹ Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), inspection générale des affaires sociales (IGAS), inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS), inspection générale des services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (IGSCCRF) et inspection générale de l'administration (IGA)

² Catégories A et A+, catégorie B, catégorie C et ouvriers des parcs.

La mission propose donc que le SGG initie un **schéma de cohérence des dialogues de gestion** conduisant notamment à :

- harmoniser les calendriers de dialogue de gestion et avancer la date de notification par le responsable de programme (RPROG) des moyens, notamment celle concernant les plafonds d'emploi qui doit intervenir fin décembre ;
- alléger les procédures notamment en mettant fin à la remontée pour signature des contrats de budget opérationnel de programme (BOP) après validation en comité de l'administration régionale (CAR) ;
- fixer une référence unique en matière de décompte des emplois pour la fixation des plafonds d'emploi des BOP ;
- rendre obligatoire, dans le cadre du dialogue de gestion annuel, une maquette interministérielle de BOP servant tant au dialogue de gestion entre RPROG et responsable de BOP (RBOP) qu'au passage en CAR.

Des dialogues de gestion insuffisamment connectés aux stratégies régionales, à adosser davantage à des données objectives et à un véritable contrôle de gestion.

Les tensions budgétaires expliquent que, pour certains programmes, le dialogue de gestion entre les différents échelons déconcentrés et les administrations centrales porte, essentiellement, sur l'annonce des effectifs en personnels et des crédits à répartir entre les services.

Trop centré sur la question des moyens, le dialogue de gestion s'épuise autant qu'il épuise ses participants. D'autant plus que dans certains cas, les stratégies régionales n'ont pas été suffisamment prises en compte dans le dialogue.

Faute d'une démarche de contrôle de gestion globale, et non centrée sur les seules mesures RGPP, permettant d'objectiver les choix tant en matière de priorités que de répartition des moyens, la qualité du dialogue de gestion est variable selon les programmes.

Cette démarche suppose la structuration du réseau des contrôleurs de gestion. Elle nécessite aussi des outils organisant la transparence des données entre départements pour faciliter le parangonnage entre services de caractéristiques similaires.

La mission appelle l'attention des responsables ministériels sur la nécessité de **mettre en place, pour chaque programme, un dispositif national de contrôle de gestion** combinant indicateurs nationaux et locaux, permettant d'évaluer l'efficacité et l'efficience des services.

Elle recommande de préserver, *a minima* dans les directions régionales, la fonction et la compétence de contrôle de gestion et de confier au SGAR l'animation d'un réseau régional pour faire progresser et harmoniser les méthodes.

Elle préconise aussi de construire des outils nationaux, si possible harmonisés au plan interministériel, mesurant les moyens et les activités, afin de permettre des comparaisons entre régions et entre départements de régions différentes.

La qualité du compte-rendu de gestion conditionnant celle du dialogue de gestion, la mission recommande de prévoir dès maintenant une fonction de restitution CHORUS interministérielle et de rapprocher les modes de fonctionnement des plateformes CHORUS.

Un dialogue de gestion qui doit donner plus de responsabilité et de souplesse aux échelons déconcentrés.

La mission a noté que la notion originelle de responsable de BOP semblait parfois avoir été en partie perdue de vue par certains responsables de programmes, tant le fléchage des crédits et des effectifs devenait contraignant. Ainsi, la programmation d'activité demandée par certains RPROG est extrêmement précise ce qui empiète sur les marges de manœuvre à l'échelon déconcentré. Enfin, les documents stratégiques régionaux n'ont pas toujours la place qu'ils devraient avoir dans le cadre d'un dialogue de gestion qui se résume parfois à une réunion annuelle.

Les préfets et les directeurs départementaux se plaignent d'une déconcentration insuffisante, contraire à leur rôle de manager. Ils ne comprennent pas l'absence totale de souplesse dans l'affectation des agents, y compris au sein d'une DDI. Cette rigidité, jugée plus importante encore qu'avant la création des DDI, est d'autant plus décriée que ces directions interministérielles sont, par nature, garantes d'une approche territoriale des politiques publiques.

Cette centralisation est d'autant plus mal ressentie que l'affectation d'un agent dans le respect du plafond d'emploi n'est pas forcément acquise. En effet, le pilotage de la masse salariale n'est en général pas confié aux RBOP, à la seule exception du préfet de région au titre du programme 307 qui porte les effectifs des préfetures. Les RBOP n'ont pas de garantie d'ouverture de poste, même en dessous de leur plafond d'emploi, l'autorité nationale chargée des ressources humaines et du pilotage de la masse salariale devant valider leur demande.

Cette contrainte fondamentale se double d'un fléchage plus ou moins étroit des plafonds d'effectifs et d'un pyramidage des effectifs plus ou moins strict. Même pour le recrutement de vacataires, les effectifs et les crédits sont en général fléchés à part. Ce dispositif centralisé est particulièrement défavorable aux zones ou aux postes peu attractifs, rendant illusoire la dotation en emplois de ces services particulièrement fragiles.

La mission appelle l'attention des responsables de programme sur **le caractère parfois théorique des dotations en effectifs des BOP et sur la nécessité d'améliorer les possibilités réelles d'affectation des moyens humains nécessaires.**

La mission s'est tout particulièrement penchée sur la question des fonctions "support", pour lesquelles le manque de souplesse est mal accepté. En effet, les DDI sont très concrètement confrontées à une charge d'activité de soutien qui ne diminue pas et à une cible de réduction des effectifs "support" calculée par programme et non pour la globalité de la structure.

Cette exigence de réduction, parfois excessive, amène à une impasse, surtout lorsqu'un des programmes ne contribue pas comme il le devrait aux effectifs "support" d'une DDI. Elle est aussi de nature à freiner les possibles mutualisations interministérielles. La mission considère que cette question, pour laquelle aucun accord interministériel n'a pu être trouvé à ce jour, pourrait trouver une solution en donnant plus de responsabilité et de souplesse au niveau déconcentré.

La mission a examiné différentes formules de nature à donner une dimension interministérielle à l'objectif régional de maîtrise des effectifs "support", dont une hypothèse vise à faire contribuer les ministères qui ne fournissent pas la quote-part d'effectif due en DDI sous forme d'abondement des dotations en titre 2.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

La mission suggère que le SGG élabore **un schéma de cohérence des dialogues de gestion**. Ce schéma comporterait les éléments suivants :

1. un rappel des principes d'organisation du dialogue de gestion et du rôle des différents acteurs ;
2. la mise en place de mesures concrètes de convergence et de simplification des dialogues de gestion concernant les DDI ;
3. des préconisations en matière d'amélioration des dispositifs ministériels et déconcentrés de contrôle de gestion.

1 - Rappeler les principes d'organisation du dialogue de gestion et le rôle des différents acteurs

Recommandation	Qui ?	Quand ?	Page
Principes d'organisation du dialogue de gestion			
Recommandation 1 : Privilégier une approche pluriannuelle du dialogue de gestion , distinguant deux temps dans la définition des politiques publiques : - la détermination, tous les deux ou trois ans, d'une stratégie nationale pluriannuelle fixant les priorités et les objectifs, avec des prévisions de moyens correspondants ; - la révision annuelle des orientations et des moyens envisagés par la stratégie nationale.	SG ministères RPROG	Dès que possible	4
Recommandation 2 : Engager le dialogue de gestion national à partir des priorités et des leviers d'action que le responsable de budget opérationnel de programme (RBOP) serait invité à préciser en fonction de ses moyens.	RPROG RBOP	2012 pour DG 2013	5
Recommandation 4 : Faire en sorte que, dans le cadre d'une coordination faite en amont de processus annuels de gestion, les responsables de programme (RPROG) fixent de façon coordonnée chaque année leurs priorités , en intégrant l'impact en termes de charge des nouvelles missions éventuelles.	SG ministères RPROG	Immédiat pour DG 2012	6
Recommandation 5 : Prendre davantage en compte les diagnostics et documents stratégiques régionaux dans le dialogue de gestion.	RPROG	Immédiat pour DG 2012	7
Recommandation 20 : Réaffirmer la responsabilité du RBOP dans la répartition des effectifs entre RUO en ne figeant pas au niveau central de pré répartition départementale.	RPROG	Immédiat pour DG 2012	24
Rôle des différents acteurs du dialogue de gestion RBOP/RUO			
Recommandation 6 : Confirmer les pré-CAR et les CAR dans leur rôle d'instances stratégiques d'arbitrage en matière de répartition des dotations entre départements au regard des missions prioritaires à assurer.	Préfet de région SGAR	Immédiat pour DG 2012	8
Recommandation 7 : Mieux adapter le profil des SGAR et d'une partie de leurs services à leur nouvelle fonction de gestion.	SGG SG MIOMCTI	Dès que possible	8
Recommandation 22 : Associer l'ensemble des directeurs départementaux à l'élaboration des modalités et des outils régissant les dialogues de gestion entre le niveau régional et le niveau départemental.	RBOP	Immédiat pour DG 2012	26
Recommandation 23 : Préparer le dialogue de gestion de l'année "n+1" entre les directions régionales et les directions départementales dès le premier semestre de l'année "n".	RPROG RBOP	2012 pour DG 2013	26
Recommandation 21 : Mettre en œuvre un véritable dialogue de gestion RBOP/DDI sur la base de l'évolution des missions pour les faibles effectifs affectés en DDI et n'appartenant pas au réseau des partenaires historiques du RBOP - cas des effectifs de préfecture en DDI et des effectifs du MEDDTL en DDCS(PP) .	DREAL Préfet de région	Immédiat pour DG 2012	26

2 - Prendre des mesures concrètes de convergence et de simplification des dialogues de gestion.

Recommandation	Qui ?	Quand ?	Page
Harmoniser			
Recommandation 3 : Rendre obligatoire dans le cadre du dialogue de gestion annuel une maquette interministérielle de BOP servant tant au dialogue de gestion RPROG/RBOP qu'au passage en CAR.	SGG DB RPROG	Immédiat pour DG 2012	5
Recommandation 10 : Harmoniser les calendriers de dialogue de gestion. Avancer la date de notification des moyens par le RPROG et faire intervenir la notification des plafonds d'emploi avant fin décembre.	SG ministères RPROG	Immédiat pour DG 2012	17
Recommandation 11 : Alléger les procédures qui peuvent l'être en fonction des impératifs de chaque programme et notamment mettre fin à la remontée pour signature des contrats de BOP après validation en CAR et visa du CFD.	SG ministères RPROG	Immédiat pour DG 2012	18
Recommandation 12 : Fixer une référence unique en matière de décompte d'emplois pour la fixation des plafonds d'emploi par DDI.	SGG DB	Dès que possible	18
Simplifier			
Recommandation 13 : Stabiliser les cartographies de BOP , quels que soient les périmètres ministériels.	SGG DB	2012	18
Recommandation 14 : Permettre une mutualisation modulaire de l'interface avec les plateformes CHORUS, à cartographie d'UO inchangée.	SGG DB DGFIP	2012	19

3 - Développer et mieux organiser le contrôle de gestion.

Recommandation	Qui ?	Quand ?	Page
Recommandation 8 : Mettre en place, pour chaque programme, un dispositif national de contrôle de gestion combinant indicateurs nationaux et locaux, permettant d'évaluer l'efficacité et l'efficience des services.	SG ministères RPROG	Dès que possible	10
Recommandation 15 : Préserver a minima dans les directions régionales un poste de contrôleur de gestion à plein temps seul à même de garantir la compétence et l'animation du réseau des DDI.	SG ministères RPROG	Immédiat	19
Recommandation 16 : Confier au SGAR l'animation du réseau régional des contrôleurs de gestion pour faire progresser et harmoniser les méthodes.	Préfets de région	Immédiat	19
Recommandation 9 : Construire des outils nationaux par programme mesurant les moyens et les activités , afin de permettre des comparaisons entre régions et entre départements de régions différentes.	SGG SG ministères RPROG	Dès que possible	11
Recommandation 17 : Fiabiliser les systèmes d'information existants, les rendre exploitables par les services déconcentrés et en réduire le nombre.			21
Recommandation 19 : Mieux exploiter la fonction de restitution CHORUS, unifier les procédures de liaison avec les services dépensiers des différentes plateformes CHORUS et mettre à disposition des outils de restitution interministériels et inter plateformes.	SGG AIFE SGAR	2012	21

Au-delà du plan de convergence RH, la mission propose quelques mesures ciblées, visant à améliorer notamment la situation des régions les moins attractives, par une meilleure corrélation entre les plafonds d'emploi notifiés et la réalité des effectifs.

Recommandation	Qui ?	Quand ?	Page
Recommandation 24 : Rendre moins théorique les dotations d'effectif par BOP en améliorant les possibilités réelles d'affectation des moyens humains nécessaires.	SG ministères RPROG	Dès que possible	30
Recommandation 25 : Rendre plus transparents et harmoniser les processus d'ouverture de poste ainsi que les méthodes d'affectation des agents.	SGG DGAFP DRH	2012	31
Recommandation 18 : A défaut de système d'information en ressources humaines commun, harmoniser et simplifier les requêtes RH, notamment en matière sociale.	SGG DGAFP DRH	2012	21

INTRODUCTION

Par courrier en date du 18 mars 2011, adressé à l'ensemble des ministres concernés, le Premier ministre demandait une mission interministérielle pour procéder à un état des lieux des pratiques ministérielles en matière de dialogue de gestion et de contrôle de gestion du point de vue des directions départementales interministérielles (DDI - *cf.* annexe 1). Le secrétaire général du gouvernement (SGG), par lettre en date du 25 mars, chargeait l'inspection générale de l'administration (IGA) "*d'assurer la coordination et l'organisation du travail des équipes interministérielles d'audit*", dans le prolongement du retour d'expérience inter-inspection sur la mise en place des DDI remis au Premier ministre en janvier 2011.

Le présent rapport a été rédigé par une mission interministérielle rassemblant des membres du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS), de l'inspection générale des services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (IGSCCRF) et de l'inspection générale de l'administration. Conformément à la méthodologie fixée par le SGG, un comité de pilotage a été constitué. Il est composé de membres de chaque inspection et conseil général chargés d'assurer la liaison avec les chefs des inspections et conseils généraux (*cf.* annexe 2).

Ce comité de pilotage a eu pour fonction de valider la méthodologie, de coordonner les entretiens et enquêtes de terrain et d'élaborer le présent rapport. Il a également désigné des équipes interministérielles pour réaliser l'état des lieux, dans chacun des territoires retenus.

La mission a tout d'abord rencontré les principaux responsables des administrations centrales, notamment les secrétaires généraux des ministères et certains directeurs généraux, sur la base d'une liste de 23 programmes LOLF concernant les DDI (*cf.* annexe 3 - liste des programmes étudiés par la mission).

Par ailleurs, la mission s'est rendue dans quatre régions : Champagne-Ardenne, Limousin, Midi-Pyrénées et Pays-de-la-Loire. Les équipes interministérielles ont auditionné dans chaque région le préfet de région, le SGAR et ses services, les responsables des budgets opérationnels de programme (RBOP) des programmes concernant les DDI ainsi que les préfets, les secrétaires généraux de préfecture et les directeurs départementaux interministériels de deux départements par région : le département chef-lieu et un département comportant deux DDI (*cf.* annexe 4 - liste des personnes rencontrées).

Au terme de cette étude, la mission confirme que les pratiques en matière de dialogue et de contrôle de gestion conditionnent l'atteinte des objectifs fixés pour les différentes politiques publiques à l'échelon national comme à l'échelon régional et départemental. Ces pratiques sont aussi symptomatiques des réformes culturelles nécessaires pour permettre à la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RÉATE) de produire tous ses effets bénéfiques.

Il est tout d'abord apparu à la mission que la RGPP et les tensions sur les effectifs ont fait perdre du sens au dialogue de gestion dont l'objet premier est une meilleure adéquation missions-moyens, fondée sur les stratégies nationales et régionales, l'analyse des résultats et des leviers d'action disponibles (partie 1). Pour les DDI, les difficultés sont accrues par la grande diversité, selon les programmes, des modalités d'organisation des dialogues et des outils de gestion (partie 2). Au-delà, il apparaît que les contraintes budgétaires tendent à accroître la centralisation des décisions, alors qu'elles devraient au contraire pousser les responsables à donner davantage de souplesse au niveau essentiel de mise en œuvre des politiques publiques (partie 3).

PARTIE 1. RECENTRER LE DIALOGUE DE GESTION SUR L'ADEQUATION MISSIONS/MOYENS ET LE FONDER SUR DES ELEMENTS OBJECTIFS

L'importance croissante des contraintes budgétaires explique, pour une bonne part, que le dialogue de gestion entre les différents échelons déconcentrés et les administrations centrales porte, essentiellement, sur l'annonce des dotations en effectifs et en crédits, à répartir entre les services. Chaque année, le verdict national est attendu avec un sentiment d'appréhension. Avant de l'entendre, chacun s'interroge sur les nouvelles réductions de personnels et de crédits auxquelles il va falloir faire face, sans avoir eu le temps d'adapter ses organisations, par défaut d'une vision pluriannuelle. Le dialogue de gestion tend alors à se limiter à la discussion des critères de répartition des moyens et à la réclamation, par les régions, de moyens supplémentaires, pour faire face à des situations locales dont les particularités apparaissent insuffisamment prises en compte.

A des degrés variables selon les ministères, ces dialogues de gestion ainsi conçus sont décevants aux yeux des directions régionales qui y participent, car trop formels. Le plus souvent, les régions ne parviennent pas à obtenir des corrections significatives de la dotation qui leur a été initialement attribuée par leur administration centrale, même quand le préfet de région intervient. Les besoins des régions sont entendus, mais, la réalité étant ce qu'elle est, il faut bien finir par se contenter des moyens tels qu'ils ont été répartis.

Tout le monde s'accorde sur la nécessité de procéder à des répartitions de moyens obéissant à des règles les plus équitables possibles. Toutefois, si les comparaisons entre les régions ont tendance à s'affiner, les dotations entre régions restent parfois peu transparentes. Certes, un modèle de répartition trop précis peut appauvrir le contenu du dialogue de gestion. Mais l'insuffisance de critères objectifs de comparaison peut avoir le même effet. Au total, quand une région parvient à obtenir des moyens supplémentaires par rapport à la dotation initiale qui lui a été notifiée, cet acquis est modeste au regard de l'énergie dépensée pour convaincre. Aussi, même après avoir obtenu gain de cause, les services regrettent les efforts que leur a coûtés un si maigre résultat.

Trop centré sur la question des moyens, le dialogue de gestion s'épuise autant qu'il épuise ses participants. Le constat se retrouve au niveau local, entre les directions régionales (DR) et les directions départementales interministérielles. Mais le dialogue de gestion au niveau local est différent. Il a des conséquences tangibles pour le service aux usagers que les DDI côtoient au quotidien, d'où parfois son âpreté. En outre, le répartiteur régional, ayant naturellement vocation à fixer sa propre dotation en effectifs et crédits, passe volontiers aux yeux des DDI pour être plus généreux avec lui-même.

Le dialogue de gestion doit conduire, naturellement, à fixer une répartition de moyens, au niveau national comme au niveau local. Mais, l'exercice ne saurait se réduire à cette seule opération. Aussi, la mission propose de redonner tout son sens et toute sa portée au dialogue de gestion en le centrant davantage sur les missions et les stratégies (1.1) et en l'adossant à un véritable contrôle de gestion (1.2).

1.1 RÉÉQUILIBRER LE CONTENU DU DIALOGUE DE GESTION AU PROFIT DE L'EXAMEN DES MISSIONS

Le constat qui peut être dressé sur le dialogue de gestion, tel qu'il se déroule aujourd'hui, au niveau central et local, conduit à rappeler certaines évidences. La gestion des moyens dépend des missions qui sont fixées, et inversement. Il ne suffit donc pas d'annoncer, séparément les objectifs et les moyens. Il faut travailler le lien entre les deux. Pour ce faire, il s'agit de dérouler un véritable

dialogue, c'est-à-dire un échange d'analyses entre deux acteurs, dans le but d'arriver ensemble à une conclusion autant que possible partagée.

1.1.1 Organiser un dialogue plus stratégique, portant sur les priorités, les objectifs et les leviers d'action

Une **stratégie publique** ne se remet pas en question chaque année. L'administration centrale doit fixer les axes principaux de son action, valables pour plusieurs années, au minimum deux ou trois ans³ et les décliner par BOP. L'évolution annuelle de cette stratégie nationale devrait se limiter à des ajustements, pour tenir compte de réorientations jugées nécessaires et de réajustements liés au niveau des moyens. Ces adaptations doivent pouvoir s'effectuer en confrontant les choix stratégiques envisagés par les services déconcentrés avec les priorités que le niveau national entend faire appliquer.

Le dialogue de gestion est le **lieu de discussion des priorités** et de l'adéquation entre les missions et les moyens. Dans le cas contraire, le risque est élevé de voir les services décider seuls, de façon plus ou moins explicite et pertinente, de suppressions d'activités ou de fonctionnements en mode dégradé.

A noter toutefois la procédure spécifique au programme 206 "Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation" de fiche de revue d'ordre de service (FROS) permettant à la DDI qui ne peut plus remplir toutes ses missions, de signaler à la direction régionale de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt - service régional de l'alimentation (DRAAF - SRAL) une dégradation de la qualité du service rendu. La DRAAF doit alors proposer des mesures de réorientation des moyens, internes au département ou à la région, ou bien signaler la dégradation de service à l'administration centrale.

Recommandation 1 : Privilégier une approche pluriannuelle du dialogue de gestion, distinguant deux temps dans la définition des politiques publiques :

- la détermination, tous les deux ou trois ans, d'une stratégie nationale pluriannuelle fixant les priorités et les objectifs, avec des prévisions de moyens correspondants ;
- la révision annuelle des orientations et des moyens envisagés par la stratégie nationale.

Invités à préciser leurs choix sur les priorités, compte tenu de la stratégie nationale, des particularités locales et des moyens disponibles, les RBOP verraient leur fonction de pilotage mieux valorisée. Les arbitrages de l'autorité préfectorale, tant sur le plan des missions à remplir impérativement que sur celui des actions interministérielles à développer, seraient également plus stratégiques⁴.

Ces priorités régionales sont établies en se situant par rapport à la stratégie nationale pluriannuelle, faite de priorités et d'objectifs et en prenant en compte les particularités locales. Le dialogue infrarégional se réalise ainsi en deux phases :

- le positionnement des services départementaux par rapport aux axes de la stratégie nationale ;
- la détermination d'orientations stratégiques partagées entre les services départementaux et régionaux.

Lorsque les moyens attribués à l'échelon déconcentré ne lui semblent pas suffisants pour exercer les missions qui lui sont confiées, le dialogue de gestion porte également sur la **détermination de leviers d'action** permettant de faciliter l'adéquation missions / moyens (réorganisation des services, réalisation de certaines missions dans un cadre interdépartemental, réingénierie de processus, etc....).

³ L'idéal étant bien évidemment de faire coïncider ces stratégies avec la loi de programmation des finances publiques.

⁴ La discussion sur les seuls moyens devient forcément très technique. Dans ces conditions, les préfets n'interviennent qu'assez peu, ce que la mission a pu constater à l'occasion de ses déplacements.

Recommandation 2 : Engager le dialogue de gestion national à partir des priorités et des leviers d'action que le responsable de budget opérationnel (RBOP) serait invité à préciser en fonction de ses moyens.

Un cadre de présentation des priorités de chaque RBOP (document type) commun à l'ensemble des programmes (tous ministères confondus) pour la présentation des demandes des services déconcentrés doit être établi par le niveau national, afin d'obtenir une pratique homogène entre les régions. Le RPROG et le secrétaire général du ministère pourront ainsi aisément faire la synthèse des propositions de priorité régionale pour en évaluer la pertinence d'ensemble et les impacts.

Ce cadre de présentation, conçu sous forme de feuille de style à compléter, pourrait comprendre les rubriques suivantes :

- un préambule donnant les éléments principaux de stratégie nationale pluriannuelle du programme, pré-rempli par chaque RPROG ;
- un rappel des caractéristiques de la région, avec des données d'activité et indicateurs permettant des comparaisons sur le plan national ;
- le bilan d'exécution de l'année N-1 ;
- les objectifs propres à la région, et les priorités s'inscrivant dans le cadre de la stratégie nationale ;
- les moyens nécessaires en conséquence ;
- les indicateurs d'évaluation proposés ;
- les tableaux chiffrés prévus par la direction du budget et nécessaires à l'avis du contrôleur financier déconcentré (CFD)⁵.

A cet égard la mission a noté l'intéressante pratique mise en œuvre par le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) consistant à fournir aux RBOP une maquette de BOP pré remplie des éléments d'orientations nationaux, servant de base aux remontées des DREAL. Ce document est susceptible de servir tant pour le dialogue de gestion RPROG/RBOP que pour les arbitrages régionaux ou pour l'avis du contrôleur financier déconcentré.

La création d'une maquette interministérielle conforme aux exigences du CFD serait de nature à faciliter tant le travail de synthèse des secrétaires généraux de ministères et des SGAR que l'avis des CFD, et donc à réduire les délais de mise en place des crédits.

Ce rapprochement des maquettes est cohérent avec la perspective de sortie du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Recommandation 3 : Rendre obligatoire dans le cadre du dialogue de gestion annuel une maquette interministérielle de BOP servant tant au dialogue de gestion RPROG/RBOP qu'au passage en CAR.

Si le dialogue de gestion suppose que les régions identifient leurs priorités en fonction de leur situation, dans le cadre de la stratégie nationale, les RPROG ont, eux aussi, à préparer de manière coordonnée le dialogue de gestion qu'ils auront avec les RBOP.

Aujourd'hui, cette préparation par le niveau central n'est pas toujours collective. Le dialogue de gestion consiste alors à juxtaposer les attentes des différents RPROG, pour un même ministère ou pour plusieurs ministères représentés par un même secrétaire général. Cette méthode ne permet pas d'établir un lien entre l'addition des missions ainsi obtenue et les moyens répartis.

⁵ Tableaux prévus par l'annexe 5 de la circulaire n° MGP2/2006/07/2087 de la direction du budget et de la direction générale de la modernisation de l'Etat du 28 juillet 2006 et éléments relatifs aux restes à payer, charges à payer et reports de charge (annexe 6 de la même circulaire).

Pour que des priorités puissent être fixées par le niveau central, il faut organiser un travail collectif entre RPROG, préparatoire au dialogue de gestion avec les RBOP, sous l'égide du secrétaire général du ou des ministères concernés. A noter à cet égard l'initiative prise par la secrétaire générale des ministères sociaux qui a demandé à chaque administration centrale d'identifier une priorité parmi tous les objectifs qu'elles entendent poursuivre. La méthode a ses limites, mais peut être une bonne façon de s'engager dans la recherche d'approches plus construites de priorisation. Une simplification pourrait aussi venir d'une harmonisation entre les projets annuels de performance (PAP) de chacun des programmes (présentation stratégique) et la circulaire annuelle organisant le dialogue de gestion (appelée par les ministères sociaux directive nationale d'orientation).

Cette préparation devrait porter sur :

- les critères de priorisation des missions qui pourraient être retenus ;
- les modalités de prises en compte des contraintes budgétaires par chaque RPROG ;
- la définition des attentes particulières à formuler pour chacune des régions, de façon à prendre en compte leur spécificité, telle qu'elle est connue par l'administration centrale, notamment lorsque cette dernière dispose de systèmes d'information.

Recommandation 4 : Faire en sorte que, dans le cadre d'une coordination faite en amont de processus annuels de gestion, les responsables de programme (RPROG) fixent de façon coordonnée chaque année leurs priorités, en intégrant l'impact en termes de charge des nouvelles missions éventuelles.

1.1.2 Mieux prendre en compte les stratégies régionales

Les directions régionales ont à mettre en cohérence de nombreuses stratégies nationales en pleine évolution pour élaborer leur plan stratégique régional. Par exemple les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) doivent mettre en œuvre une douzaine de BOP relevant de quatre missions différentes.

L'exercice est particulièrement cadré pour les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et les DRAAF.

Pour les DREAL, le document de stratégie régionale (DSR) décline de façon cohérente et synthétique une stratégie régionale du ministère au regard des enjeux territoriaux et définit les priorités pour l'ensemble des services en région. A cet effet :

- il définit les priorités et objectifs opérationnels des politiques du MEDDTL en région ;
- il précise les rôles respectifs des services départementaux et régionaux dans un objectif d'optimisation et d'efficience ;
- il développe, domaine par domaine, les moyens humains nécessaires à l'atteinte des objectifs et les évolutions d'emplois et de compétences à horizon de 3 ans.

C'est un outil de pilotage et de management des services en région, notamment par le suivi des résultats et de la performance. Il est actualisé chaque année pour tenir compte des dialogues de gestion et de l'évolution des priorités des politiques publiques.

Les DRAAF ont élaboré leur projet de stratégie et de performance (PSP) pour 2009/2011. Ce document qui constitue une référence pour le dialogue de gestion annuel a trois objectifs :

- préciser la déclinaison régionale des politiques portées par le ministère, en fonction des caractéristiques locales ainsi que les priorités d'action du directeur régional, tout en assurant une articulation avec les autres politiques publiques conduites dans la région ;
- organiser l'exercice de la responsabilité de RBOP en fixant les modalités de pilotage et les relations avec les services départementaux et en mettant en œuvre le contrôle de gestion et de suivi de la performance ;

- constituer une communauté de travail soudée au travers d'objectifs partagés.

Ces documents stratégiques régionaux ministériels sont validés en Comité de l'administration régionale (CAR) et ont vocation à orienter de façon pluriannuelle l'évolution des services, en fonction de celle des missions⁶. Par ailleurs, dans chaque région, le préfet de région arrête un projet d'action stratégique de l'Etat (PASE), après consultation du CAR. Sur la base d'un diagnostic territorial transversal, le PASE décline les stratégies nationales sur le territoire régional. Le PASE est aussi un document de communication externe de l'Etat vis-à-vis de ses partenaires, visant à afficher les priorités stratégiques et opérationnelles de l'Etat dans la région, en cohérence avec les stratégies nationales déterminées par les différents ministères.

Le PASE est élaboré sous la conduite du préfet de région, en étroite concertation avec les directions régionales des services de l'Etat et les préfetures de département. Il se nourrit des documents stratégiques établis par les directions régionales.

Les documents stratégiques régionaux ministériels comme les PASE doivent servir de référence dans le dialogue avec l'administration centrale. Leur bonne articulation conditionne la qualité du pilotage régional. Le préfet de région doit pouvoir s'appuyer sur le PASE lors du dialogue RBOP/RPROG auquel il est associé⁷. Ainsi, dès sa validation en juillet 2011, le PASE doit contribuer à enrichir le dialogue de gestion, en le rendant plus stratégique.

Recommandation 5 : Prendre davantage en compte les diagnostics et documents stratégiques régionaux dans le dialogue de gestion.

1.1.3 Donner aux préfets les moyens d'assurer pleinement leur rôle d'arbitrage

Le **préfet de région** intervient de deux façons :

- auprès du RPROG pour mettre en évidence les spécificités du territoire ; mais les tensions budgétaires, la difficulté d'anticipation du dialogue de gestion et la culture centralisatrice de certains RPROG réduisent le pouvoir d'influence du préfet de région, surtout lorsqu'il n'y a pas d'éléments objectifs de comparaison des dotations entre BOP ;
- en arbitrage pour la répartition des dotations entre départements, dans le cadre de la collégialité régionale du CAR ; la marge de souplesse du préfet de région est parfois limitée par des notifications de dotations tardives et partiellement fléchées⁸.

Le CAR réunit les préfets et les directeurs régionaux autour du préfet de région. Il doit se consacrer aux débats stratégiques et valider formellement les questions pour lesquelles s'est dégagé un consensus en pré-CAR. La préparation de ces arbitrages et le dialogue de gestion en continu entre niveau départemental et niveau régional, s'organisent au travers de deux types d'instance :

- le pré-CAR, réunissant autour du secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR), les secrétaires généraux de préfecture et les représentants des services régionaux ; il examine la déclinaison régionale des programmes et les dossiers devant passer en CAR ;
- les comités des directeurs en région (CODER), permettant un travail collectif entre les DDI et les différents directeurs régionaux, parfois présidant ensemble la réunion⁹ ; ils organisent un échange

⁶ "Le CAR est consulté sur les orientations stratégiques de l'Etat dans la région et examine les moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques de l'Etat" - circulaire PM du 13 décembre 2010.

⁷ Paragraphe 4.2 de la circulaire PM du 13 décembre 2010.

⁸ Comme l'indiquait la Milolf dans son rapport 2010 précité, "La persistance des pré-notifications et notifications tardives constatées ces dernières années nuisent à la conduite du dialogue de gestion local et ne permettent pas toujours d'organiser dans des délais acceptables la consultation du CAR et du contrôle financier."

⁹ Comme c'est le cas, par exemple, en Midi-Pyrénées pour la DREAL et la DRAAF vis-à-vis des DDT.

permanent entre RBOP et RUO, qui renforce le suivi de gestion, et améliore ainsi la préparation du dialogue avec le niveau central en l'étalant dans le temps¹⁰.

La mission a constaté que, la plupart du temps, RBOP et DDI arrivaient à s'entendre sur une répartition équitable des moyens et à partager cet accord avec leur préfet. Néanmoins, les préfets de département peuvent être amenés à intervenir de façon ponctuelle et les tensions particulières sur certains programmes peuvent entraîner des débats importants en CAR. Cela a été le cas du programme 177 "hébergement" dans les quatre régions visitées, les directives nationales de répartition n'ayant pas été considérées comme viables localement.

Pour les programmes moins sensibles, **le rôle du CAR voire du pré-CAR reste encore souvent formel**. Ceci peut toutefois recouvrir des réalités différentes selon les régions, le pré-CAR étant, dans certains cas, une véritable enceinte de débat et de pré-arbitrage. La qualité des discussions en pré-CAR repose sur l'anticipation des réunions et la qualité des documents de séance. La mission a pu ainsi constater que certains pré-CAR comportaient trop de points d'information à l'ordre du jour ou reposaient sur des documents de séance tardifs et insuffisamment stratégiques.

Dans certaines régions, comme le Limousin, le pré-CAR réunit autour du SGAR les secrétaires généraux de préfecture et les directeurs départementaux interministériels, les directions régionales intervenant en fonction de l'ordre du jour. Cette méthode de travail rapproche les directions interministérielles, les secrétaires généraux et le SGAR, favorise la fluidité du dialogue RBOP/RUO et donc les arbitrages. Cette méthode de travail peut aisément s'appliquer dans les régions à peu de départements (jusqu'à quatre). Dans les autres régions, peu nombreuses, elle présente l'inconvénient de réunir une assemblée trop large pour permettre un travail efficace.

Les **collèges inter-BOP par DDI** sont plus des instances de partage d'information que des enceintes de concertation véritable pour assurer une gestion équilibrée des moyens des DDI, d'autant plus que la diversité des calendriers et des outils de gestion rend difficile un langage commun (cf. point 2.1).

Recommandation 6 : Confirmer les pré-CAR et les CAR dans leur rôle d'instances stratégiques d'arbitrage en matière de répartition des dotations entre départements au regard des missions prioritaires à assurer.

L'intervention du SGAR se construit peu à peu, notamment avec la création du programme 333. Toutefois, le SGAR peine encore à impulser une plus grande coordination entre DR lorsque celle-ci ne se fait pas naturellement, ayant par ailleurs à prendre en charge des tâches de gestion toujours plus nombreuses (cas par exemple du lien DREAL/DDCSPP en matière de fonctions sociales du logement - cf. point 3.2 ci-dessous).

Enfin, **les SGAR restent insuffisamment armés** face à la montée en puissance de missions de gestion nécessitant de nouvelles compétences auxquelles ne prédisposent pas nécessairement l'exercice de leurs missions historiques en matière d'aménagement du territoire. Les compétences en matière de gestion ne sont pas encore suffisamment présentes dans les services des SGAR.

Recommandation 7 : Mieux adapter le profil des SGAR et d'une partie de leurs services à leur nouvelle fonction de gestion.

¹⁰ Le guide SGG pour les relations de travail entre le niveau régional et le niveau départemental prévoit cette collégialité : "Les pré-CAR doivent être préparés en amont par un dialogue de gestion entre RBOP et DDI, auquel est associé le préfet de département, ainsi qu'un échange technique entre les directeurs régionaux - RBOP – dont relève une même DDI."

1.2 ADOSSER LE DIALOGUE DE GESTION A UN VERITABLE CONTROLE DE GESTION FONDE SUR DES ELEMENTS OBJECTIFS RELATIFS A LA PERFORMANCE

La prégnance des mandats de réduction des effectifs dans le cadre de la RGPP a amené les responsables de tous les niveaux à se focaliser sur ces mesures, au détriment parfois du suivi de l'ensemble des activités relevant de chaque programme. De ce fait, la mission a pu constater un certain retard, variable selon les programmes, par rapport à la mise en place d'un dispositif global de contrôle de gestion, désaffection que n'explique pas la seule création des directions départementales interministérielles.

Or le dialogue de gestion est indissociable d'une démarche de contrôle de gestion qui doit intervenir tout au long du processus. Ce dialogue ne se résume pas à une réunion annuelle sur la répartition des moyens mais doit recouvrir :

- un échange permanent entre le niveau national et les différents niveaux territoriaux ;
- un ajustement des moyens aux objectifs conduisant à la fixation de priorités d'action ;
- la définition de leviers d'action (réorganisation des services, ingénieries de processus, réallocation des ressources, mutualisation des moyens, formation...) ;
- la formalisation des objectifs et des indicateurs de performance ;
- le suivi de la consommation des crédits et celui de la performance, ainsi que la mise en œuvre d'actions correctrices en cours d'année si nécessaire.

1.2.1 Développer une culture de contrôle de gestion

Le contrôle de gestion est encore trop souvent assimilé à un contrôle des services, ou au suivi d'indicateurs, et non au pilotage des programmes et de leur performance. Il est parfois cantonné aux seules activités quantifiables, voire comptables. Il est pourtant au service du pilotage des services en permettant notamment un suivi de la performance et la recherche de la meilleure efficacité possible, dans le cadre d'une analyse d'indicateurs établis soit au niveau national, soit au niveau local.

En général, la culture de contrôle de gestion reste encore insuffisamment avancée dans les structures départementales, voire régionales. Globalement, et sauf pour certains programmes, les outils nationaux utilisables à des fins de contrôle de gestion, ne sont pas toujours suffisants (Cf. point 2.2).

Le constat est assez général, **le dialogue de gestion ne prend que peu en compte, voire pas du tout, l'analyse de la performance des services**. Les DREAL considèrent qu'il y a un recul sur ce point par rapport à la situation qui prévalait en 2009.

Quant à la mesure de l'efficacité, elle est souvent quasiment absente dans les services. Pourtant, dans un contexte de réduction forte des moyens, il est nécessaire de prioriser les différentes missions, ce qui implique par la suite de s'assurer de la pertinence des choix faits, au regard des résultats obtenus. Si moins est fait, encore faut-il que ce qui est prioritaire soit bien fait.

Cette absence quasi générale de réflexion sur l'efficacité et l'efficience ne permet pas un pilotage opérationnel fin, rendant possible de corriger le tir en cours d'année ou d'améliorer l'organisation des services les moins performants. Elle apparaît préoccupante au regard de la crédibilité même de l'action de l'Etat sur le terrain et de la RéATE, dans un contexte de réduction des moyens. Il est donc impératif de redonner toute sa place au contrôle de gestion, de mieux l'organiser et de le développer à tous les niveaux.

Certes, les différents échelons régionaux voire départementaux peuvent avoir constitué leur propre dispositif d'indicateurs. Cela n'est pas contestable en soi, pour autant que certains d'entre eux soient la déclinaison des indicateurs nationaux, s'inscrivant eux-mêmes dans la logique du projet annuel de performance de chacun des programmes considérés.

Recommandation 8 : Mettre en place, pour chaque programme, un dispositif national de contrôle de gestion combinant indicateurs nationaux et locaux, permettant d'évaluer l'efficacité et l'efficience des services.

Dans un tel contexte, il est également nécessaire de donner aux chefs de service des repères par rapport à leur performance ce qui suppose la transparence des moyens et des résultats entre BOP et entre DDI.

1.2.2 Construire la transparence et la confiance dans la répartition des moyens et l'analyse comparée de la performance

La répartition des effectifs et des crédits entre les régions n'obéit pas toujours à des critères totalement objectifs.

A titre d'exemple, le MEDDTL ne dispose pas, sauf exception, d'un dispositif national d'optimisation de la répartition des moyens, la répartition des effectifs obéissant d'abord à un critère historique, fondé sur la situation des effectifs constatée dans les ex DDE pour préparer les transferts liés à la deuxième décentralisation (2004). Cette base historique est contestée, ce qui rend particulièrement urgent l'aboutissement des travaux de budget "base zéro" engagés par le secrétaire général du ministère. Les DREAL ont tenté de concevoir des dispositifs de répartition, parfois très élaborés, pour objectiver leurs échanges avec les DDI.

Deux services (DGCCRF, MAAPRAT) ont cherché à optimiser et objectiver l'affectation de leurs moyens avec des outils et des logiques différentes, (cf. fiches par programme en annexe 5 - tome 2).

Pour la DGCCRF, un outil "PROSCOP" calcule un indice dit de richesse vive des départements et sert de base de calcul pour une répartition équitable des moyens sur le territoire, en fonction de l'importance économique et sociale en permettant la détermination d'effectifs cibles par région et par département.

Pour le programme 215 du MAAPRAT, le modèle mathématique par activité se fonde sur la charge effective des services pour l'année n-2, en lien avec des inducteurs d'activités. Ce système de calcul reste complexe et le passage des effectifs calculés aux effectifs "normés" peut introduire un doute.

Dans bien des cas, des progrès sont à faire sur l'explication des décisions prises en matière de répartition des moyens. Il faut cependant trouver un équilibre entre l'objectivation des règles de répartition des effectifs et des crédits et la conservation d'un certain degré de souplesse, pour s'adapter aux situations particulières.

L'analyse de la performance nécessite une transparence sur les résultats des différentes structures qui n'est pas la règle commune.

Plus largement, les comparaisons entre départements et entre régions, sur l'ensemble du territoire, sur les résultats obtenus et les actions menées au regard des moyens disponibles, concernent essentiellement les programmes 134, 206 et 215 (visualisation de la performance relative des services par activité sous forme de nuages de points).

Les préfetures disposent de cette transparence pour leurs missions propres avec l'outil de comparaison des résultats au regard des activités PILOT qui permet des comparaisons entre départements sur la France entière et calcule des moyennes par strates de population.

La DGCCRF dispose également d'un outil intégré de comparaison permettant à chaque niveau de se comparer avec d'autres structures en France et aux DIRECCTE de disposer de tableaux de bord construits.

C'est également l'objet de l'application Nomade disponible dans les services de l'agriculture.

Pour les autres programmes, les RBOP comme les préfets, ne disposent donc pas en général d'éléments transversaux de contrôle de gestion pour mesurer l'efficacité relative des services. Pourtant ces éléments seraient très utiles pour objectiver la répartition des effectifs entre directions départementales, repérer les résultats aberrants afin de les analyser dans le but d'assurer le lien avec les objectifs d'action attendus. Certains programmes "sous tension" (PROG 177) pourraient ainsi être mieux gérés.

Trop souvent les régions et les départements n'ont pas les éléments leur permettant de se comparer entre eux. Aussi, les arbitrages éventuels en CAR ne s'appuient pas, pour l'essentiel, sur une démarche objective, mais sur des critères subjectifs, qui certes permettent de la souplesse, mais ne devraient jouer qu'à la marge.

<p>Recommandation 9 : Construire des outils nationaux par programme mesurant les moyens et les activités, afin de permettre des comparaisons entre régions et entre départements de régions différentes.</p>

Ce dispositif sera d'autant plus utile qu'il sera combiné avec le renforcement et l'animation du réseau des contrôleurs de gestion (cf. point 2.2).

PARTIE 2. RAPPROCHER ET HARMONISER LES ORGANISATIONS ET LES OUTILS DES DIALOGUES DE GESTION

Une fois les fondamentaux du dialogue de gestion posés, il convient de s'interroger sur la très grande hétérogénéité des dialogues de gestion, qui n'est pas toujours justifiée par les spécificités des différents programmes (2.1). Cette diversité, facteur de complexité, se retrouve aussi dans les outils à la disposition des DDI sans que les compétences disponibles en matière de contrôle de gestion déconcentré puissent compenser cette difficulté (2.2).

2.1 RAPPROCHER LES METHODES DE DIALOGUE DE GESTION, TROP DISPARATES

Il convient tout d'abord de rappeler que la contribution de chaque programme aux moyens des DDI est très variable d'un programme à l'autre et peut être très faible. S'il est vrai que chaque programme, présente des spécificités telles que l'on ne peut imposer un modèle unique de dialogue de gestion, il est indispensable de rapprocher et d'harmoniser l'organisation de ces dialogues qui présentent actuellement une diversité trop marquée.

2.1.1 Les spécificités des différents programmes ne justifient pas la très grande hétérogénéité des dialogues de gestion

Des différences importantes de nature et de contenu entre les programmes examinés dans le cadre du présent rapport sont incontestables. Les diverses pratiques sont détaillées en annexe 5 (tome 2). Les programmes-support (ressources humaines et fonctionnement) présentent par nature des finalités, des contraintes, des modes d'organisation et de concertation distincts de ceux des programmes d'intervention.

Pour illustrer ce point on mentionnera deux programmes qui concernent l'un et l'autre les DDCSPP et les DDPP : le programme 134 "*développement des entreprises et de l'emploi*" et le 124 "*conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative*".

Le premier dépend de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). La répartition des effectifs entre les directions régionales et départementales, faite de manière quasi-automatique sur la base de l'outil "PROSCOP", est admise dans les services comme une base de répartition des effectifs adaptée aux missions. Les missions d'enquête qui correspondent à ce programme sont modulables : les directions départementales doivent obligatoirement exécuter une majorité d'entre elles mais disposent d'une marge d'appréciation pour ne pas en effectuer certaines.

Le second concerne l'ensemble des effectifs affectés sur les programmes dépendant des ministères en charge des questions sociales. Il n'offre pas comme le précédent la possibilité de modulation des missions, les missions d'hébergement d'urgence, par exemple, étant obligatoires et fonction de la demande. En outre, il ne dispose à ce jour d'aucun outil permettant de répartir de manière équitable les effectifs entre les différents services déconcentrés.

Ces différences justifient que les dialogues de gestion ne se déroulent pas selon un modèle unique qui gommerait les particularités de chacun, sans toutefois valider **leur grande hétérogénéité au niveau des certaines composantes qui devraient être mises en cohérence.** Il s'agit notamment des éléments suivants.

- Les directives générales ministérielles dans lesquelles s'inscrivent les dialogues de gestion.

Lorsqu'elles existent, elles se présentent sous la forme de :

- directives nationales d'orientation (DNO) tantôt triennales (ministère de l'intérieur) tantôt annuelles (ministère en charge des questions sociales ou DGCCRF) ;
- projets stratégiques, par exemple projet stratégique de la direction générale de l'alimentation du MAAPRAT ou programme stratégique 2008/ 2012 de l'inspection des installations classées pour le MEDDTL.

- Les instructions annuelles relatives à l'exécution des dialogues de gestion :

Celles-ci sont de nature très variable, qu'elles relèvent de l'autorité ministérielle ou du responsable de programme. Tantôt elles concernent l'ensemble des programmes d'un même ministère avec en complément des instructions spécifiques pour chacun des programmes, tantôt seulement un programme.

Leur volume est également très différent d'un programme à l'autre, tantôt quelques pages, tantôt plusieurs dizaines de pages. À titre d'exemple et pour le seul MAAPRAT, la circulaire concernant le dialogue de gestion 2011 de la direction générale des politiques agricoles, agroalimentaire et des territoires (BOP des programmes 149 et 154) comporte cinq pages plus les annexes alors que celle de la direction générale de l'alimentation (BOP 206) en comporte 16 plus les annexes. Cette dernière apparaît particulièrement précise puisqu'elle décrit l'organisation matérielle des dialogues de gestion 2011, la préparation du volet activité de ce BOP, la préparation du volet performance avec les objectifs, au nombre de quatre, les indicateurs de performance et enfin les différentes étapes du dialogue de gestion correspondant.

Leur dénomination varie également d'un ministère à l'autre : protocole de gestion au MAAPRAT, DNO pour les ministères sociaux ou la DGCCRF, circulaire sur les modalités du dialogue de gestion au MEDDTL.

- Les chartes de gestion :

Certains programmes en comportent (ex : programmes 134, 206, 217...), d'autres non. Les chartes de gestion définissent pourtant utilement les modalités du dialogue de gestion, les acteurs, les étapes, les différents outils mobilisés pour assurer à la fois la répartition des moyens ainsi que le suivi de la réalisation des objectifs et de la performance.

Parfois, l'absence de charte mise à jour est liée à certaines circonstances ponctuelles. Le plus souvent elle a été perdue de vue et n'a pas été mise à jour à la suite des réformes RGPP. La charte de gestion du programme 309 "*entretien des bâtiments de l'Etat*" qui omet l'existence des BOP régionaux en est un exemple.

- Les calendriers :

D'un ministère à l'autre ou d'un programme à l'autre, les calendriers des dialogues de gestion sont très disparates (voir le tableau figurant page suivante).

Dans ce contexte, les directions régionales et départementales ont les plus grandes difficultés pour préparer et gérer un nombre important de programmes avec un calendrier aussi dispersé. La validation en CAR se fait ensuite soit au fur et à mesure de la finalisation des BOP, soit lorsque le dernier BOP concernant une DDI est finalisé, ce qui retarde beaucoup le début de gestion.

Les retards ainsi observés ont une incidence sur l'engagement des différentes actions prévues pour chacun des programmes. À titre d'exemple, dans une région visitée par la mission et pour le programme 135 (*développement et amélioration de l'offre de logements*), la notification par le RPROG de toutes les actions de ce programme a été faite le 4 mars 2011, la répartition des crédits du BOP été validée en pré-CAR le 12 avril et transmise pour avis au contrôleur budgétaire déconcentré le 19 avril.

Calendrier comparatif des dialogues de gestion

		Année n-1						Année n						
		06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	
DDPP	134					■	■	■	■	■	■			
	206		■	■	■	■	■	■	■	■				
Toutes DDI	307							■	■					
	309					■		■	■					
	333*					■	■	■	■					■
DDCS	124						■	■	■	■	■			
	147				■		■	■						
	104							■	■	■	■			
	303							■	■	■				■
	106						■	■	■	■		■		
	157						■	■	■	■			■	
	177							■	■	■	■	■		
	163							■	■	■	■	■		
219						■	■	■	■	■				
DDCS et DDTM	135				■		■	■			■			
DDT(M)	215				■	■	■	■	■	■				
	149/154				■	■	■	■	■	■				
	217				■	■	■	■	■	■				
	113				■	■	■	■	■	■	■			
	135				■	■	■	■	■	■	■			
	181				■	■	■	■	■	■	■			
	205				■	■	■	■	■	■	■			
	207				■	■	■	■	■	■	■			

* Programme difficile à expertiser s'agissant d'une création en 2011.

■	Orientations nationales, pré-notification
■	Dialogue de gestion national
■	Dialogue de gestion régional
■	Notification crédits à la région

- Les modalités de suivi de l'exécution du programme :

Sur ce point également, les pratiques, les méthodes et les outils sont variables et dépendent très largement de la qualité des indicateurs de réalisation et de performance.

- La terminologie :

Les termes utilisés dans les différents programmes présentent des différences qui peuvent être parfois sources de confusions. Figurent par exemple tantôt les ETP (équivalent temps plein), tantôt les ETPT (équivalent temps plein travaillé), les notions d'effectifs socle, d'effectifs-cible, la notion d'inducteur (MAAPRAT), de macro-grade (MEDDTL)... Ces notions complexes peuvent recouvrir des réalités diverses d'un ministère à l'autre et gagneraient à être mieux définies au plan interministériel.

- Les outils :

Les différents outils (applications informatiques permettant de répartir les effectifs, indicateurs d'activité ou de performance, tableaux de bord) présentent des différences tout à fait considérables en termes de méthode, de présentation, de contenu et de saisie (voir notamment le 2.2).

2.1.2 Ces différences, génératrices de complexités et de lourdeurs, nuisent à la mise en cohérence des programmes, enjeu essentiel pour les DDI

Toutes ces différences entre les dialogues de gestion alourdissent les tâches des DDI qui doivent gérer de multiples programmes.

A titre d'exemple les directions départementales des territoires qui sont impliquées par 10 voire 12 programmes (307, 217, 215, 113, 181, 149, 147, 154, 207, 135 et, dans certaines régions, 205 et 614) doivent élaborer dans le cadre du dialogue de gestion des notes de stratégie qui comportent trois volets : une partie commune DRAAF/DREAL, avec notamment la situation des effectifs "support" et la politique de l'eau et de la biodiversité, une partie DRAAF et une partie DREAL. Chacune de ces notes obéit à des principes et des règles différents, notamment au regard de la situation des effectifs.

Certaines directions régionales ont tenté de simplifier le dialogue de gestion DRAAF / DREAL / DDT. C'est le cas en région Midi-Pyrénées où les entretiens sont organisés conjointement par la DRAAF et la DREAL, la partie commune étant coprésidée par les deux directeurs et les parties spécifiques à chaque direction régionale par le directeur régional concerné.

Il en est de même de la tâche de renseignement d'indicateurs ou de tableaux de bord de natures diverses, entraînant une charge de travail importante sans avoir la certitude que ces informations seront pleinement utilisées par l'échelon central ou utilisables pour le pilotage local. Les DDI doivent également maîtriser la grande diversité des systèmes d'information et des applications informatiques (cf. point 2.2 ci-dessous).

Cet alourdissement des tâches est d'autant plus pénalisant que les DDI ont connu une baisse significative de leurs effectifs mais également un départ d'une partie de leur encadrement vers l'échelon régional et comptent parfois de nombreux postes vacants non pourvus.

Des incohérences demeurent entre le périmètre des missions et celui des effectifs qui peuvent être partagés entre des programmes relevant de plusieurs ministres.

Ceci est le cas, notamment et sans être exclusif, de :

- la gestion de l'eau, mission du MEDDTL : les effectifs affectés à cette mission sont partagés entre le MEDDTL (programme 113) et le MAAPRAT (programme 215), la contribution de ce programme étant plafonnée aux effectifs existants, sans relation avec les évolutions de la mission ;
- la politique des pêches, mission du MAAPRAT : les effectifs au plan déconcentré sont en partie sur le programme 205 du MEDDTL et n'évoluent pas non plus en corrélation avec la mission ;
- la sécurité routière, qui était jusqu'en 2010 une mission du MEDDTL, relève depuis 2011 du ministère de l'intérieur alors que la masse salariale des effectifs contributeurs est sur le programme 217.

Cette répartition entre deux ministères de la responsabilité de la mission, d'une part, et de la responsabilité de la négociation budgétaire des effectifs, d'autre part, n'est pas conforme aux principes de la LOLF. Il en résulte une source de conflit entre les deux ministères, le ministère chargé des moyens étant peu enclin à accroître les effectifs d'une mission dont il n'est pas entièrement responsable.

L'instabilité des contours des ministères rend toutefois la mission prudente sur une remise en ordre qui pourrait s'avérer inadéquate en cas de changement d'organisation gouvernementale. C'est pourquoi elle considère par exemple que le changement récent du positionnement des missions de sécurité routière justifie plutôt une attitude d'attente. En revanche, les questions de gestion de l'eau et de police des pêches semblent davantage stabilisées.

Ces incohérences nécessiteront à terme des arbitrages qui devront prendre en compte la pérennité des effectifs concernés en DDI et l'unité de gestion des personnels techniques concernés.

2.1.3 Une harmonisation des procédures de dialogue de gestion est indispensable

Il n'est pas envisageable d'appliquer aux différents programmes des règles communes strictes dans le déroulement du dialogue de gestion. En revanche, il convient d'établir des principes communs et de rapprocher les outils, de manière à simplifier et rendre plus efficient ce dispositif au profit notamment des directions départementales.

La mission propose l'élaboration par le secrétariat général du gouvernement d'un **schéma de cohérence des dialogues de gestion** concernant les DDI.

Une première initiative consisterait à généraliser, sous l'égide des secrétaires généraux de ministère, l'établissement de **cadres d'orientation stratégiques pluriannuels** (sur une période de 2/3 ans, glissante, calquée sur la périodicité des lois de programmation des finances publiques) concernant l'évolution prévisible des missions et des effectifs des DDI.

Le **rapprochement des calendriers des dialogues de gestion** apparaît par ailleurs indispensable. Il convient en effet d'engager ceux-ci le plus en amont possible dans l'année, en faisant intervenir leurs différentes étapes (compte-rendu de l'année n-1, envoi des instructions, préparation des dialogues de gestion au niveau local, pré-notification des crédits, rencontres entre RPROG et RBOP, notification des crédits...) dans des périodes communes aux différents programmes. Enfin, la notification des crédits et des plafonds d'emploi doit intervenir dès la fin de l'année N-1.

Recommandation 10 : Harmoniser les calendriers de dialogue de gestion.

Avancer la date de notification des moyens par le RPROG et faire intervenir la notification des plafonds d'emploi avant fin décembre.

Pour avancer dans l'année l'exécution de la gestion, la mission propose également **d'alléger les procédures qui peuvent l'être** en fonction des impératifs de chaque programme. Certaines procédures viennent en effet renforcer inutilement la longueur et la complexité du dialogue de gestion tout en étant contraires à la notion de responsable de BOP. C'est le cas par exemple de l'étape de signature des BOP par le responsable de programme (cas du MEDDTL et des ministères sociaux).

Pour ce qui concerne le programme 309, l'exigence de programmation, contraignante mais sans doute nécessaire en période de démarrage pour vérifier l'éligibilité des dossiers à ce programme aux contours complexes, pourrait être assouplie par la délégation d'enveloppes reconstituables pour travaux urgents à hauteur de 5 à 10 % de l'enveloppe.

Recommandation 11 : Alléger les procédures qui peuvent l'être en fonction des impératifs de chaque programme et, notamment, mettre fin à la remontée pour signature des contrats de BOP après validation en CAR et visa du CFD.

Il convient également **d'harmoniser les références en matière de dotation d'effectifs**. Chaque responsable de programme a en effet son propre système de décompte et donc le recensement des effectifs en DDI se fait dans des unités différentes selon les programmes. Il s'agit :

- pour le programme 134, du nombre d'agents, quelle que soit la quotité individuelle de travail, avec redistribution éventuelle des "rompus" de temps partiel par le niveau central ;
- pour le programme 217, d'ETP cible de fin d'année (effectif en équivalent temps plein instantané au 31 décembre) par macro-grade¹¹, auxquels s'ajoutent des mois-vacataire fléchés par programme ayant une action miroir (113, 181, 135, 207, 205, 217, pour en rester aux programmes étudiés par la mission) ;
- pour le programme 215, d'ETPT (équivalent temps plein consommés sur l'année) sans distinction de macro-grade, sans possibilité de recruter des contractuels ou vacataires en cas de vacance de poste, ceux-ci devant s'imputer sur une enveloppe de titre 2 fléchée avec un plafond d'emplois spécifique ;
- pour le programme 124, d'ETPT avec la possibilité de recruter des agents contractuels lorsque le poste n'est pas pourvu à l'issue du processus normal de mutation/recrutement.

Recommandation 12 : Fixer une référence unique en matière de décompte des emplois pour la fixation des plafonds d'emploi par DDI.

Enfin, la mission suggère de stabiliser la cartographie de BOP et d'assouplir celle des UO. Les changements d'organisation ministérielle s'accompagnent en effet le plus souvent de modifications dans la cartographie des BOP et des UO.

Par exemple, depuis 2007 les programmes 104 et 303 liés à la politique d'immigration ont subi plusieurs changements liés à la création du ministère chargé de l'intégration et de l'immigration, puis à son regroupement au sein du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités locales et de l'immigration (MIOMCTI), ainsi qu'à la modification de leur périmètre d'intervention.

Pour le programme 303 (action 2), ce sont les préfetures, qui sont RBOP mais délèguent la mise en œuvre aux DDCSPP. L'action 12 du programme 104 concerne la politique d'intégration et les crédits sont actuellement délégués aux DRJSCS. Les responsables de programme aspirent maintenant à une stabilisation de cette cartographie, même si les périmètres des attributions ministérielles devaient encore être modifiés. Seule cette stabilité permettra de mettre en place un vrai dialogue de gestion, accompagné d'un contrôle interne et comptable efficace.

Recommandation 13 : Stabiliser la cartographie des BOP, quels que soient les périmètres ministériels.

Plus généralement, et sans que la mission ait pu expertiser ce point, le principe de modularité et la nécessité d'adapter les mutualisations aux circonstances locales militent pour que les fonctions de correspondant CHORUS puissent être mutualisées pour de faibles sommes. C'est ce qui a été fait en Champagne-Ardenne pour les crédits "métier" du programme 134, s'agissant d'une enveloppe d'un faible montant (quelques dizaines de milliers d'euros pour chaque région). La mutualisation de l'interface avec les plateformes CHORUS au bénéfice des DDI de faible taille est à encourager.

¹¹ Les macro-grades sont : catégories A et A+, B, C, C technique.

Recommandation 14 : Permettre une mutualisation modulaire de l'interface avec les plateformes CHORUS, à cartographie d'UO inchangée.

2.2 AMELIORER L'ORGANISATION ET LES OUTILS DE CONTROLE DE GESTION

L'harmonisation des processus sera de nature à faciliter la mise en place d'un dispositif de contrôle de gestion intégré aux systèmes d'information métier ou comptables. La construction de ce dispositif suppose également la disponibilité en service déconcentré des compétences de contrôle de gestion et d'outils de pilotage moins disparates.

2.2.1 Mieux organiser le réseau des contrôleurs de gestion

Chaque direction régionale est normalement dotée d'un poste de contrôleur de gestion. Toutefois, la mission a pu noter que ces postes n'étaient pas toujours effectivement pourvus, notamment en DRJSCS mais également dans une DRAAF. En DDI, seules les DDT comportent un poste de contrôleur de gestion, souvent à temps partiel. Il en est de même dans les préfetures, les plus importantes disposant d'un contrôleur de gestion à plein temps.

L'instauration d'une culture de contrôle de gestion étant le meilleur moyen d'optimiser les ressources au regard des objectifs fixés, il convient de renforcer les compétences disponibles localement. La mission propose donc que les agents chargés du contrôle de gestion travaillent en réseau. Un double réseau est à concevoir :

- entre les DDI et les DR concernées ; la mission a pu constater que ce réseau existait pour la plupart des DREAL même si l'animation était encore surtout cantonnée au bon renseignement des outils de décompte d'activité ;
- entre les préfetures et tous les services déconcentrés de la région, sur la base d'un partage d'expertise et d'une capacité éventuelle d'études croisées.

Il appartient aux RBOP et à l'autorité préfectorale régionale de s'approprier cette démarche en la fédérant et la généralisant.

La responsabilité d'un BOP va de pair avec l'existence d'un contrôle de gestion auprès de l'autorité concernée. Le contrôle de gestion doit servir à l'ensemble des étapes du dialogue de gestion : objectifs/indicateurs de suivi, suivi de performance... Il permet d'améliorer la transparence des répartitions d'effectifs. Dès 2012, l'utilisation à des fins de pilotage local d'indicateurs nationaux d'activité devrait être possible, dans l'attente à terme d'indicateurs de performance plus sophistiqués, plus difficiles à fiabiliser. Ainsi, chaque direction régionale doit rester dotée d'un contrôleur de gestion à plein temps, chargé d'organiser une animation et un soutien du réseau de contrôle de gestion des DDI relevant de son domaine de compétence.

Cette animation ministérielle du contrôle de gestion n'est pas exclusive d'une animation interministérielle, de nature à professionnaliser le réseau de contrôleurs de gestion, par exemple en développant les formations nécessaires ou en réalisant des études croisées de processus.

Recommandation 15 : Préserver *a minima* dans les directions régionales un poste de contrôleur de gestion à plein temps, seul à même de garantir la compétence et l'animation du réseau des DDI.

Recommandation 16 : Confier au SGAR l'animation du réseau régional des contrôleurs de gestion pour faire progresser et harmoniser les méthodes.

2.2.2 Rechercher la convergence des outils du dialogue de gestion

Le caractère très insatisfaisant du contrôle de gestion (pilotage stratégique et opérationnel) a été mentionné précédemment. C'est pourtant précisément le rôle du contrôleur de gestion, en liaison étroite avec les services, de venir en appui de chacune des étapes du dialogue de gestion et d'élaborer ou de valider les indicateurs qui vont permettre de le nourrir.

Or, dans la pratique, les outils sont multiples (applications informatiques, tableaux de bord, indicateurs) et très disparates. Ils ont été créés en suivant des logiques qui ne s'inscrivent pas toujours dans celle du dialogue de gestion. Ces outils ne sont pas toujours pleinement partagés par les différents échelons territoriaux ni forcément reliés au dispositif national de performance.

Les DREAL et les DDT se sont ainsi dotées d'outils encore composites. Elles disposent de tableaux de bord qui ne vont pas cependant jusqu'à un suivi approfondi de la performance. Pour la gestion du programme 206 (DGAL) et du programme 134 (DGCCRF), des outils de suivi de la performance existent avec des indicateurs permettant de mesurer la "production" des services par référence à des objectifs fixés au plan national. Les DRJSCS restent en revanche très démunies en matière de tableaux de bord.

Les systèmes d'information susceptibles de mettre à disposition des données utiles au contrôle de gestion sont nombreux et de différentes natures. La mission n'a évidemment pas été en mesure d'en comparer les fonctionnalités. Elle a pu toutefois constater leur nombre ou leur absence, ainsi que leur degré de précision. Certains de ces outils ont été récemment mis en place et ne permettent pas encore d'apporter une aide suffisante à la gestion. Certains permettent une comparaison entre départements ou régions. D'autres n'ont pas été conçus en ce sens.

	DDT		DDCSP			Préfectures
	MEDDTL Tous programmes	MAAPRAT P 215	DDPP		DDCS	
			MAAPRAT P 206	Min économie P 134	Min sociaux P 124	MIOMCT P 307
SI RH utilisé pour le dialogue de gestion	Visio M Système de GPRH, utilisable par les DREAL en permanence	OPUS Système national disponible en DR pour modification seulement à certaines périodes	OPUS	Outil PROSCOP MARHS non disponible en service déconcentré	SIRHANO (jeunesse et sport) SYNERGIE (ex-DDASS)	GPR2 Permet de piloter la masse salariale
SI de comptabilité analytique des agents par activité	Salsa depuis 2010. Référentiel commun d'activités rempli par tous les agents		GAO Outil de programmation d'activités Salsa pour le SRAL au sein de la DRAAF	AGAT	<i>Néant</i>	ARCADE Rempli trimestriellement par les chefs de service
SI inducteur d'activité et indicateurs de performance	SI métier pour certaines missions (207 par exemple) Décision d'utiliser Nomade	Nomade Intégrateur de données Permet une transparence des indicateurs et des inducteurs d'activité	SIGAL SI métier propre à la DGAL (activités) Nomade	SORA SI métier servant également aux procédures + infocentre IRIS (indicateurs) + PILOT (tableaux bord)	<i>Néant sauf Acisé</i>	PILOT Infocentre de comparaison des activités et indicateurs Permet des comparaisons par strate de population

Recommandation 17 : Fiabiliser les systèmes d'information existants, les rendre exploitables par les services déconcentrés et en réduire le nombre.

A la multiplication des systèmes d'information s'ajoute une grande variété de modèles de requêtes RH, en particulier dans le domaine social, chaque ministère ayant son propre modèle de questionnaire, en ce qui concerne les accidents du travail, les travailleurs handicapés ou le décompte des personnels grévistes. Certains secrétaires généraux de DDI ont d'ailleurs décidé unilatéralement de créer leur propre formulaire unique.

Recommandation 18 : A défaut de système d'information des ressources humaines commun, harmoniser et simplifier les requêtes RH, notamment en matière sociale.

Si l'existence d'un progiciel unique en matière de gestion devrait normalement uniformiser les pratiques, l'existence de plusieurs plateformes CHORUS pouvant concerner une même DDI, rend les choses moins évidentes. Certaines DDI relèvent ainsi pour l'engagement comptable et le paiement des factures des trois centres de service partagés (CSP) suivants :

- DDT/DDPP/DDCSPP : bloc 2 (MEDDTL-MAAPRAT) ;
- DDCS : bloc 3 (finances, ministères sociaux, culture) ;
- pour mémoire : bloc 1 (ministère de l'intérieur).

Ainsi les DDCSPP doivent traiter leurs factures avec les trois plateformes selon le type de dépenses : par exemple, les dépenses du BOP 104 relèvent du bloc 1, les dépenses d'analyse des services vétérinaires et de fonctionnement courant du bloc 2, tandis que les dépenses d'hébergement ou d'analyse de la DGCCRF relèvent du bloc 3.

La DDCSPP des Ardennes a indiqué à la mission que chaque plateforme CHORUS avait sa méthode de travail et ses procédures : le bloc 2 a une démarche pragmatique et on peut demander des inscriptions par mail ; le bloc 3 est très rigide (il faut utiliser la messagerie FICUS), le bloc 1 est une plateforme départementale ce qui facilite les échanges. Chacun a sa façon de nommer les dossiers, sa manière de traiter de la dématérialisation et les DDI doivent s'adapter aux différentes pratiques.

La multiplicité des plateformes CHORUS ne facilite en outre pas l'exercice de suivi budgétaire (notamment pour le programme 333 qui relève des trois blocs). Un contrôleur financier a souligné auprès de la mission la nécessité d'enrichir et de mutualiser la fonction de restitution de CHORUS, fonction inégalement remplie selon les plateformes. Il apparaît à la mission que la coordination des restitutions CHORUS est un enjeu stratégique pour le préfet de région. Cette fonction doit donc être coordonnée sous son autorité, en liaison avec le directeur régional des finances publiques (DRFIP).

Recommandation 19 : Mieux exploiter la fonction de restitution CHORUS, unifier les procédures de liaison avec les services dépensiers des différentes plateformes CHORUS et mettre à disposition des outils de restitution interministériels et interplateformes.

PARTIE 3. DONNER PLUS DE RESPONSABILITE ET DE SOUPLESSE AUX ECHELONS DECONCENTRES

Au-delà de la difficile conjonction des logiques verticales des ministères et transversales des réalités territoriales, les préfets et les directeurs départementaux se plaignent d'une déconcentration insuffisante, contraire à leur rôle de manager. Ils ne comprennent pas l'absence totale de souplesse dans l'affectation des agents, y compris au sein d'une DDI. Cette rigidité, jugée plus importante encore qu'avant la création des DDI, est d'autant plus décriée que ces directions interministérielles sont, par nature, garantes d'une approche territoriale des politiques publiques.

L'esprit de la LOLF rappelé par la Mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF (Milolf) milite ainsi pour une véritable responsabilisation des responsables de BOP (3.1), de nature à améliorer la qualité du dialogue RBOP/RUO (3.2). Au-delà, les souplesses nécessaires entre BOP sont difficiles à mettre en œuvre dans le contexte budgétaire actuel, mais il est absolument indispensable de trouver une alternative en matière de fonctions "support" (3.3) et de mettre en cohérence dialogue de gestion et gestion des ressources humaines (3.4).

3.1 RESPONSABILISER DAVANTAGE LES RBOP

La **notion originelle de responsable de budget opérationnel de programme**, semble avoir été en partie perdue de vue par certains responsables de programmes, tant le fléchage des crédits et des effectifs devient de plus en plus contraignant. Or, comme le souligne la Milolf, "*le manque d'autonomie des responsables locaux participe à l'impression que le dialogue de gestion est un exercice purement formel.*"¹²

Tout d'abord la **fongibilité asymétrique** n'a jamais pu bénéficier aux RBOP (à l'exception des préfetures, qui ont pu profiter de cette faculté avant la LOLF et ne peuvent maintenant plus le faire). Il serait pourtant logique que les régions qui ont un fort taux de vacance puissent récupérer, d'une façon ou d'une autre (crédits de vacataires, d'étude, amélioration des conditions de travail...), au moins une part des économies de personnel qu'ils génèrent, malgré eux, lorsqu'ils ne peuvent pas atteindre leur plafond d'emploi.

Certains effectifs ou crédits sont complètement fléchés comme, par exemple, les crédits et effectifs affectés en maison départementale des personnes handicapées (MDPH) ou aux centres d'information sur la surdité (programme 157). Ce fléchage impératif vide de son sens la notion de RBOP régional. En pure théorie LOLF, ces moyens devraient relever d'un BOP national, les DRJSCS n'ayant aucune marge de manœuvre sur leur affectation.

Les responsables de programme mettent en avant les contraintes budgétaires pour enserrer les RBOP dans des cloisonnements d'effectifs et de détails de compte-rendu.

Le **suivi parfois trop fin des activités** est consommateur de temps pour les DDI, qu'il s'agisse du renseignement démesurément "chronophage" de systèmes d'information (cas du programme 206) ou de la réponse à de multiples enquêtes spécifiques en l'absence de système d'information (cas du programme 113 -UPEB, des fonctions hébergement-logement - programme 177 et 135 et de l'activité de tutelle - programme 106). Ce suivi excessivement détaillé s'éloigne de la fonction de pilotage national et interroge sur les effectifs dont disposent les administrations centrales pour gérer ce degré de précision.

Ce suivi est encore plus contraignant lorsqu'il se fait *a priori* dans le cadre d'une **programmation d'activité** pointilleuse. Il en est par exemple ainsi du plan d'activités des services

¹² Rapport d'information Milolf n°2706 déposé le 7 juillet 2010.

vétérinaires où le degré de précision des activités (plus de 150 sous-catégories) est jugé excessif par les petits services. De même, la désignation de départements pour des tâches nationales CCRF semble contraire au rôle de pilotage des DR (programme 134).

En outre, **certains plafonds d'effectifs sont perçus comme assez théoriques**, compte tenu des difficultés de reconversion ou de déplacement des agents ainsi que de l'imbrication étroite de certaines activités. Le cloisonnement des plafonds d'emploi par type d'activité est considéré parfois comme trop contraignant. Ainsi, au sein de programmes larges comme le 215 (MAAPRAT) ou le 217 (MEDDTL), une part importante des effectifs est cloisonnée par type d'activité, y compris pour de faibles effectifs, ce qui réduit considérablement les capacités de redéploiement interne.

- Si la masse salariale des programmes du MEDDTL est regroupée sur le **programme 217**, ce qui permet une fongibilité de la rémunération des personnels, cette souplesse n'est pas accordée aux RBOP qui doivent gérer des plafonds d'emploi distincts. Ce cloisonnement entraîne des difficultés d'organisation locale, le respect des plafonds d'emploi par activité conditionnant l'ouverture de poste. Il rend ainsi difficile le transfert d'agents d'un poste à l'autre lorsque les fonctions correspondent à des programmes différents au sein d'une DDI, même si l'analyse en termes de compétences et de priorités d'action locale justifie ce mouvement.

La souplesse dont dispose le RBOP dans sa répartition entre UO n'est pas toujours suffisante puisque les équilibres prescrits pour la région doivent être respectés et que les marges de manœuvre sont étroites en phase de décroissance des effectifs.

Certains RBOP ou RUO ont ainsi indiqué ne pas comprendre que les arbitrages internes entre programmes du MEDDTL ne prennent pas davantage en compte les réalités de terrain et notamment les documents stratégiques régionaux. Certains membres de la mission auraient souhaité limiter le fléchage par programme des effectifs du MEDDTL aux enjeux les plus stratégiques (baisse des effectifs affectés à l'ingénierie concurrentielle, préservation des effectifs de prévention des risques) au bénéfice d'un contrôle *a posteriori* des orientations nationales.

- Pour les personnels du MAAPRAT en DDT (**programme 215**), si la souplesse semble à première vue plus importante, des cloisonnements s'imposent également aux RBOP : l'enveloppe des effectifs affectée à la politique de l'eau est un plafond impératif (cf. point 2.1.2), ce qui peut créer des tensions dans certaines régions (c'est le cas notamment en Champagne-Ardenne et en Pays-de-la-Loire) et les effectifs affectés à l'économie agricole doivent être préservés.

S'ajoute pour les DRAAF, le fait que les effectifs sont calculés par le RPROG pour chaque département, ce qui peut accroître les rigidités, le RBOP ayant des difficultés dans cette délicate période de décroissance des services, à s'éloigner de ces effectifs "normés" par département, même si des considérations locales, non prises en compte par le modèle national, le justifieraient.

Recommandation 20 : Réaffirmer la responsabilité du RBOP dans la répartition des effectifs entre RUO en ne figeant pas au niveau central de pré répartition départementale.

3.2 AMELIORER ENCORE LE DIALOGUE DE GESTION RBOP/RUO

3.2.1 Prendre en compte des pratiques diverses de dialogue RBOP/RUO selon les programmes

La mission a pu noter que la pratique du dialogue de gestion avec les RUO par les RBOP était éminemment variable selon les cultures des directions régionales et les caractéristiques des programmes concernés.

Lorsque le dialogue de gestion est bien cadré et que les dotations sont transparentes comme c'est le cas pour les programmes du MAAPRAT, le dialogue est assez serein entre **DRAAF** et DDI et

porte sur des particularités locales pouvant justifier des aménagements à la marge des objectifs et des moyens.

Si ce sont les activités qui sont commandées dans le détail par le niveau national, comme pour le programme 206 dont la programmation d'activité couvre 80% de l'activité des DDI, le dialogue de gestion reste très technique.

Pour les programmes du MEDDTL, le dialogue est plus complexe, faute d'éléments suffisants de repère nationaux en matière de répartition des effectifs. Chaque DREAL construit des critères de répartition sur lesquels tentent de s'entendre "gros" et "petits" départements, les DDI importantes souhaitant privilégier la prise en compte de la quantité d'activité et les DDI plus modestes mettant en avant les effets de seuil et la nécessité de disposer des compétences couvrant l'ensemble des missions¹³.

Pour le programme 124 (DRJSCS), le dialogue sur les effectifs est réduit à sa plus simple expression compte tenu des délais de notification et des aléas de la gestion des ressources humaines. Dans une des régions visitées, les DDI n'ont eu aucun dialogue avec le RBOP se rapportant à la répartition des effectifs et n'ont pas eu connaissance des dotations des autres départements de la région.

Pour la DGCCRF, les DIRECCTE reçoivent la dotation des effectifs cibles du pôle C et celle concernant les départements. Chaque DIRECCTE organise alors avec les DDI un dialogue de gestion sur la répartition de la dotation des effectifs cibles qui sont attribués pour le niveau départemental. Ces propositions sont soumises au CAR.

Le débat concernant des moyens plus marginaux des DDI est plus délicat car sa nécessité est mal perçue par les RBOP concernés, s'agissant d'un faible nombre d'agents affectés dans des DDI n'appartenant pas à leur réseau de partenaires historiques. Il s'agit des dialogues de gestion :

- **préfecture / DDI pour les effectifs du programme 307 affectés en DDI** ; ce dialogue n'est souvent pas formalisé, les effectifs étant notifiés par le RBOP¹⁴ aux préfectures de département, à charge pour elles de procéder à la répartition préfecture / DDI¹⁵ ; cette dernière phase ne donne en général pas lieu à dialogue, la préfecture ne se positionnant pas dans le rôle de RBOP délégué par rapport aux DDI ;
- **DREAL / DDCS(PP) pour les effectifs du programme 135 (DAOL) affectés aux fonctions sociales du logement** : dans les quatre régions visitées il n'y a aucun dialogue de gestion organisé entre DREAL et DDCS(PP). Les effectifs en ETP arrêtés lors de la mise en place des DDCS(PP) sont sanctuarisés mais il y a des difficultés pour pourvoir les postes vacants (désintérêt des agents ex DDE sur ces missions). Les relations constatées par la mission sont très variables, allant d'un refus total de contact de la DREAL avec les DDCSPP à des réunions régulières DDT/DDCS animées par le référent logement DREAL, ou des discussions techniques sur la définition de critères objectifs de répartition des effectifs entre DD.

Cette absence de dialogue de gestion met les directeurs départementaux en situation d'insécurité, car ils n'ont ni assurance de remplacement en cas de vacance de poste, ni visibilité sur l'évolution des effectifs, alors que celle-ci devrait être discutée au regard de l'évolution des missions.

¹³ Les formules de répartition créées en région prennent en compte des inducteurs d'activité (x) et l'effet de seuil (B) (formule $Ax + B$). La quantification de l'effet de seuil et du coefficient A affecté aux activités permet en fait d'arriver à toutes les conclusions chiffrées...

¹⁴ Le RBOP est le préfet de région ; de fait, le pilotage effectif du BOP est en général confié au secrétaire général de la préfecture chef-lieu, ses services ayant la technicité nécessaire pour piloter la masse salariale ; ce partage permet en outre de bien distinguer les fonctions d'arbitrage, propres au ministère de l'intérieur (programme 307), des fonctions d'arbitrage interministériel, relevant du SGAR.

¹⁵ A noter que le RPROG du programme 307 avait recommandé en 2010 de maintenir les effectifs attribués dans le cadre de la RéATE.

Recommandation 21 : Mettre en œuvre un véritable dialogue de gestion RBOP/DDI sur la base de l'évolution des missions pour les faibles effectifs affectés en DDI et n'appartenant pas au réseau des partenaires historiques du RBOP - cas des effectifs de préfecture en DDI et des effectifs du MEDDTL en DDCS(PP).

3.2.2 Professionnaliser et veiller à la collégialité du dialogue de gestion RBOP/RUO

Toutefois, les difficultés de dialogue, partiellement dues aux modalités de dialogue RPROG/RBOP, ne doivent pas occulter les progrès réalisés par certains RBOP en matière de collégialité du dialogue de gestion. Ce progrès est d'ailleurs souligné par la Milolf¹⁶ dans son dernier rapport. La mission a ainsi pu constater que **le dialogue de gestion était plus ou moins bien pris en charge par le niveau régional.**

Des initiatives sont prises pour bâtir la confiance entre niveau régional et départemental : élaboration collégiale de critères de répartition missions/moyens (toutes les DREAL de l'échantillon), invitation d'un DDI "témoin" au dialogue de gestion RPROG/RBOP (DREAL Champagne-Ardenne), élaboration collective des critères de répartition et définition des leviers d'action disponibles (DRJSCS Champagne-Ardenne)...

Les comités réunissant DR et DDI peuvent être précédés de travaux thématiques menés par les services départementaux et régionaux associés. Dans certaines régions, telle Midi-Pyrénées, la DREAL confie au directeur d'une DDI la responsabilité de la conduite de ces travaux thématiques. Dans ce cadre, il confie la co-animation des travaux préparatoires au dialogue de gestion par programme à un binôme regroupant le chef de service concerné de la DREAL et un DDT. Par ailleurs, un guide formalise le processus de dialogue de gestion.

De fait, les meilleures pratiques correspondent aux DR qui **anticipent le dialogue de gestion, sans attendre la pré notification des moyens** par le RPROG, en mettant en particulier à profit les réunions périodiques DR/DD. Les délais imposés par les RPROG laissent en effet rarement le temps nécessaire à l'élaboration collective d'une réponse régionale portant sur l'adéquation missions-moyens et sur les pistes d'organisation plus performantes. Dans ce cadre, les DDI sont en attente d'orientations claires issues des groupes de travail du SGG sur les missions des DDI.

Recommandation 22 : Associer l'ensemble des directeurs départementaux à l'élaboration des modalités et des outils régissant les dialogues de gestion entre le niveau régional et le niveau départemental.

Recommandation 23 : Préparer le dialogue de gestion de l'année "n+1" entre les directions régionales et les directions départementales dès le premier semestre de l'année "n".

3.3 DONNER DE LA SOUPLESSE INTERMINISTERIELLE DANS LA GESTION DECONCENTREE DES MOYENS

Au-delà des souplesses nécessaires au sein de chaque programme dans le cadre d'une déconcentration conforme à la LOLF, les directeurs départementaux ainsi que les préfets plaident pour une marge de souplesse inter-BOP qui leur paraît inhérente à leur fonction de manager local et nécessaire face aux partenaires de l'Etat qui considèrent que l'Etat est "un" sur le territoire.

¹⁶ "En 2008, la Mission avait recommandé de renforcer la collégialité du dialogue de gestion, en y associant en particulier le niveau départemental. Pour ce qu'a pu constater la Mission à l'occasion de ses auditions et de son déplacement en région Rhône-Alpes, cette recommandation semble avoir été entendue"
Rapport d'information Milolf n°2706 déposé le 7 juillet 2010

La rigidité verticale de l'affectation des moyens mène en effet parfois à des impasses inutilement consommatrices d'énergie. Même les dotations de vacataires sont fléchées par programme, ce qui en DDCSPP apparaît décalé par rapport à la réalité. La question des fonctions support est emblématique de contraintes excessives qu'il convient de desserrer en priorité.

3.3.1 Confier aux échelons déconcentrés la responsabilité de mise en œuvre de la réduction des fonctions "support"

En matière de fonctions support, les DDI sont très concrètement confrontées à :

- une charge d'activité en matière de soutien qui ne diminue pas, dans un contexte de désimbrication DR/DD, de réduction des effectifs avec la mise en place de plateformes CHORUS, de diversité des systèmes d'information RH et de regroupements de services sur un même site qui tardent parfois, ce qui rend impossible la mutualisation de certaines fonctions au sein des DDI¹⁷ ;
- une cible de réduction des effectifs "support"¹⁸, calculée par programme et non pour la globalité de la structure.

Cette situation amène à des aberrations. Ainsi, un DDI pourrait théoriquement recruter un agent pour des fonctions "support" sur un programme où ces fonctions sont en déficit alors que ses effectifs "support" sont globalement excédentaires pour sa direction (cas par exemple de la DDT des Ardennes). Certaines DDI se retrouvent en sureffectif sur les fonctions "support" pour un programme, mais pas sur la globalité des effectifs gérés en DDI, sans qu'une régularisation interministérielle de cette situation puisse être apportée.

Certes les RBOP peuvent procéder à des compensations à leur niveau entre DDI pour les effectifs d'un même programme. Des échanges entre programmes peuvent aussi être organisés lorsqu'un équilibre peut être assuré au niveau régional ou national (dispositif du 1 pour 1 détaillé ci-dessous). Mais cela ne suffit pas toujours.

Ces exigences sont aussi de nature à **freiner les possibles mutualisations interministérielles.** L'ensemble des directeurs se sont déclarés très inquiets par rapport à la comptabilisation dans leurs effectifs "support" de personnes affectées aux structures mutualisées, qui ne travailleraient plus que partiellement pour eux et dont le transfert leur ôterait une marge de réorganisation au sein de leur propre service de soutien. Les RBOP sont, quant à eux, très suspicieux par rapport à toute mutualisation qui leur fait perdre de la visibilité sur les effectifs "support" et de la marge de réduction de ces effectifs.

Pour sortir de cette impasse, la mission a examiné des hypothèses donnant davantage de souplesse au niveau déconcentré, un accord n'ayant pas pu être trouvé entre les RPROG. Cette position est d'ailleurs conforme aux orientations RGPP concernant les centres de services partagés CHORUS complètement interministériels¹⁹. Elle est cohérente avec le fait que les compétences requises pour les fonctions "support" sont communes à tous les ministères selon le répertoire interministériel des métiers.

Quatre hypothèses ont été envisagées par la mission.

La solution la plus simple au plan théorique serait **d'inscrire dans un programme unique les effectifs "support" des DDI, voire des DR/DDI, voire des DR/DDI et des préfetures.** Ces

¹⁷ La mission ne peut que rappeler à cet égard les termes du précédent rapport de retour d'expérience sur les DDI, selon lequel il est nécessaire de maintenir un minimum d'effectifs support au niveau départemental tant que les harmonisations RH et de systèmes d'information n'auront pas permis de réduire la charge de travail.

¹⁸ Cette cible a été fixée à 7% des effectifs gérés pour le MEDDTL et le MAAPRAT. Elle apparaît à la mission très ambitieuse pour des structures en pleine mutation, surtout lorsqu'elles sont de petite taille.

¹⁹ Circulaire PM n°5397 du 1^{er} juillet 2009.

effectifs et la masse salariale correspondante seraient portés soit par le programme 333 dépendant des services du Premier ministre²⁰, soit par une action spécifique du programme 307 des préfectures, les préfets de région étant les seuls RBOP en mesure de piloter de façon déconcentrée la masse salariale. Cette voie favoriserait le partage interministériel des bonnes pratiques ainsi que les mutualisations interministérielles déconcentrées qui ne se heurteraient plus à une incertitude sur la continuité de la mise à disposition des effectifs nécessaires, le plafond d'emploi étant interministériel. Cette hypothèse n'a toutefois pas recueilli de consensus au sein de la mission. Elle est en outre difficile à mettre en œuvre rapidement compte tenu des mandats RGPP en cours dans les différents ministères ainsi que des différences de contours des effectifs "support" des DDI et des DR d'un ministère à l'autre.

La seconde solution consisterait à confier au préfet de région un **mandat de maîtrise des fonctions "support" des DR et DDI** (voire également des préfectures), partant de la somme des effectifs "support" existants dans toutes les DDI et DR, avec liberté d'organisation sous ce plafond d'emploi. Dans ce cadre, les déséquilibres éventuels entre programmes seraient compensés par consolidation nationale. Cette formule suppose un accord entre ministères sur la réalité de l'existant alors que les plateformes RH des SGAR peinent à faire ce recensement sans cesse mouvant, et un ajustement des mandats ministériels RGPP en cours. Cette formule apparaît difficile à mettre en œuvre, tant dans sa conception (définition des bases de départ, définition interministérielle des objectifs de réduction) que dans sa réalisation (compensation au plan national des éventuels déséquilibres de contribution aux fonctions "support" des DDI, modalités de recrutement des agents qui pourraient être placés dans des structures non connues de leur direction RH ministérielle). Elle rajouterait enfin de la complexité au dialogue de gestion RBOP/RUO.

Une troisième formule consisterait à **attribuer aux préfets de région un volant d'emplois et de crédits de titre 2 à hauteur des fonctions mutualisées au plan interministériel**, en fonction des schémas de mutualisation approuvés par le SGG. Les moyens correspondant aux fonctions mutualisées (en plafond d'emploi et en masse salariale) seraient transférés sur le programme 333 ou sur une action spécifique du programme 307, les préfets de région étant en mesure de piloter la masse salariale correspondante. Cette hypothèse présente l'avantage de sécuriser les actions de mutualisation entreprises et d'assurer la pérennité des postes transférés même en cas de vacance, la préfecture de région étant en mesure d'ouvrir les postes correspondants dans le cadre de la gestion de la masse salariale qui lui est déléguée. Cette façon de faire est toutefois délicate à mettre en œuvre et n'apporte pas de réelle solution à la contrainte des cibles de réduction d'effectif "support" par programme. Elle pourrait toutefois être explorée pour l'étape de rapprochement des CSP CHORUS.

Une quatrième formule, plus légère, serait de nature à apporter un peu de souplesse locale et à répondre à la lancinante réclamation des RPROG qui contribuent aux fonctions support des DDI au-delà de leur quote-part. Cette formule consisterait à confier aux préfets de région une enveloppe permettant de rémunérer des agents qui pourraient, en fonction des contraintes locales, être affectés sur des fonctions "support" ou ne présentant pas de caractère technique affirmé. Cette enveloppe serait financée par une taxation en titre 2 des ministères "débiteurs", sur une base à déterminer²¹. Le transfert de la masse salariale ainsi dégagée pourrait être effectué sur une action spécifique du programme 307, le RBOP de ce programme étant le seul à même de piloter une masse salariale au plan déconcentré.

²⁰ La mission IGF/IGA sur l'élaboration du programme SPM sur le fonctionnement courant et l'immobilier occupant des services déconcentrés" du 2 juillet 2010 avait envisagé cette hypothèse pour :

- ✓ *Faciliter les mutualisations et la réduction des fonctions support en étendant ce programme aux : (...)*
 - *Effectifs support des DDI et des préfectures concernant les prestations mutualisées*
- ✓ *Mettre en œuvre la politique immobilière en étendant ce programme aux : (...)*
 - *Crédits de nettoyage et de gardiennage et effectifs en régie correspondants*
 - *Effectifs des plates-formes immobilières interministérielles régionales ou interrégionales*

²¹ Taxation fondée sur un coût théorique par agent au regard des effectifs manquants par rapport à un ratio de fonctions support à fixer au plan interministériel (ratio moyen existant ou ratio cible à déterminer).

Toutes ces hypothèses, ainsi que celles qui pourraient être proposées par ailleurs nécessitent :

- le recensement des effectifs "support" par les plateformes RH des SGAR sur la base de la typologie des fonctions support définies par la DGME ;
- la détermination au plan national des programmes "débiteurs" d'effectif support en DDI au vu de la consolidation nationale du rapport gérants/gérés par programme.

3.3.2 Fluidifier la mobilité au sein de la région

Plus largement les préfets et les DDI souhaitent que des espaces de souplesse inter-programmes puissent être créés, y compris sur des effectifs métiers. Plusieurs formules ont été évoquées au sein de la mission allant de la création d'un volant d'emplois interministériels à la main du préfet de région, à l'admission d'une marge d'interministérialité inter-programmes à hauteur d'un très faible pourcentage des effectifs, à faire valider par le Parlement *a posteriori* en loi de règlement. La mission n'a pas pu recueillir en son sein de consensus interministériel sur ces hypothèses, difficiles à mettre en œuvre en période de restriction des effectifs.

Plus modestement, la facilitation de la mobilité inter-service sur un territoire serait déjà de nature à apporter un peu de souplesse. Le dispositif récent d'échange de personnel entre programmes dit du "1 pour 1" est considéré comme un progrès par les interlocuteurs rencontrés mais ne facilite pas encore suffisamment la mobilité interministérielle. Actuellement, il fonctionne soit au sein d'une même DDI soit entre DDI d'un même département. Le schéma repose sur le principe d'une compensation au niveau régional ou au niveau national entre entrées et sorties. Les postes proposés doivent s'inscrire dans le respect des effectifs cible et un accueil ne doit ni créer, ni accroître le sureffectif d'une DDI. Le système rend possible certaines mobilités mais il ne permet pas actuellement de résoudre toutes les difficultés : par exemple, il ne couvre pas les préfetures, ni les directions régionales. Logiquement, les régions ou départements en sureffectifs sont exclus.

La mission tient toutefois à souligner qu'il suffirait de peu d'emplois, peut-être une dizaine en moyenne par région, pour donner un peu de fluidité dans la mobilité, en permettant par exemple le portage d'un poste pendant quelques mois pour faciliter une mutation ou pour répondre à une situation de crise temporaire.

3.4 METTRE EN COHERENCE LE DIALOGUE DE GESTION ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET DES COMPÉTENCES

Actuellement, dialogue de gestion, gestion des ressources humaines, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences sont déconnectés. Les RBOP n'ont pas la maîtrise des ouvertures de poste, même sous plafond d'emploi.

3.4.1 Relier davantage plafond d'emploi et droit à une ouverture de poste

Le pilotage de la masse salariale n'est en général pas confié aux RBOP.

Même lorsque les directions régionales gèrent administrativement la paye (cas des DREAL et des DRJSCS), elles ne pilotent pas la masse salariale. Seul le RBOP du programme 307 détient cette maîtrise du pilotage de la masse salariale. En restant sous son plafond d'emploi, ce RBOP est le seul à pouvoir ainsi dégager des mois vacataires ou demander des ouvertures de poste, y compris avec changement de catégorie. Cela n'est pas le cas des autres programmes.

Même pour le recrutement de vacataires, les effectifs et les crédits sont en général fléchés à part.

Le RPROG du MAAPRAT (programmes 206 et 215), notifie un plafond d'emploi et une masse salariale correspondant au personnel non titulaire, incluant désormais les contractuels de longue

durée et les allocations de retour à l'emploi (ARE). Ces emplois contractuels sont fléchés : activité saisonnière "politique agricole commune" pour le 215, abattoirs pour le 206²².

Les DREAL disposent de mois vacataires par programme, ce qui permet peu de souplesse. Seules les DRJSCS peuvent être autorisées à recruter des vacataires en restant sous le plafond d'emploi spécifique notifié.

Le respect du plafond d'emploi ne donne pas forcément droit à un recrutement.

Dans deux régions visitées par la mission, le plan de recrutement de la DRJSCS, pourtant sous plafond d'emploi, a été remis en cause du fait d'orientations nouvelles en matière de recrutement des professeurs de sport, ce qui est revenu à réduire de fait le plafond d'emploi des services concernés (par exemple en Champagne-Ardenne, gel du recrutement de deux professeurs de sport, en Pays-de-la-Loire gel d'un recrutement).

Même lorsque le dialogue de gestion se fonde sur des "effectifs cible", ces derniers ne sont pas une garantie que les postes sous plafond pourront être pourvus. L'effectif cible annoncé au RBOP n'est pas une garantie qu'il pourra être atteint, par contre le RBOP doit tout faire pour l'atteindre s'il est inférieur à l'effectif réel.

Recommandation 24 : Rendre moins théorique les dotations d'effectif par BOP en améliorant les possibilités réelles d'affectation des moyens humains nécessaires.

Le pyramidage des effectifs est plus ou moins strict selon les programmes.

La définition du plafond d'emploi est plus ou moins détaillée. Ainsi pour les programmes du MEDDTL, les effectifs cible sont définis par macro-grade et les changements de catégorie doivent d'une part obéir à un coefficient de conversion et d'autre part être autorisés par le RPROG. Ainsi le RPROG du programme 135 (DAOL) peut s'opposer à la conversion d'agents de catégorie A en catégorie B au motif que l'évolution à venir des missions nécessitera à terme plus d'agents de catégorie A. Le droit à ouverture de poste est de fait limité par les restrictions apportées au "repyramidage" des effectifs, notamment au repyramidage descendant.

Les DRAAF reçoivent quant à elles une dotation d'emplois tous grades confondus. Pour le recrutement, des règles nationales d'orientation RH comme, par exemple, le non remplacement d'effectifs administratifs en cas de fonction support au-delà du taux admis doivent être respectées. Le recrutement est en outre soumis à l'avis des ingénieurs ou inspecteurs généraux chargés d'appui aux personnes et aux structures (IGAPS) interrégionaux qui interviennent par délégation du RPROG pour autoriser ou non les recrutements.

Le dispositif GRH actuel ne corrige pas les déséquilibres liés aux différences d'attractivité des territoires.

La dotation en emplois est donc théorique pour les services les moins attractifs. Les postes restent plus longtemps vacants, sans possibilité de recruter provisoirement des contractuels et les cadres, souvent issus de recrutement par concours, mutent rapidement.

Outre leur sous-effectif et leur faible attractivité, certains départements doivent assurer la formation sur le terrain d'agents qui partiront vite vers des départements plus attractifs alors qu'un minimum de stabilité dans les postes devrait être en vigueur, surtout dans ces départements.

²² Depuis le 1^{er} janvier 2011, les DRAAF ne gèrent plus les crédits vacataires, qui sont désormais centralisés, ce qui ajoute une part d'inconnu et de la rigidité dans la gestion des vacataires.

3.4.2 Rendre plus lisibles et harmoniser les processus d'affectation

Les calendriers doivent être harmonisés.

Les processus de mobilité et de recrutement ne sont toujours pas adaptés à la nouvelle réalité des DDI. Chaque ministère continue d'avoir son propre calendrier, ses propres procédures de vacances de postes et de CAP. Même le nombre de mouvements annuels n'est pas harmonisé.

Ainsi, pour une même DDT, les cycles de mobilité sont différents pour le MAAPRAT et le MEDDTL. Le MAAPRAT a deux cycles avec des listes additionnelles : le premier prévoit la parution des postes en février, un additif en avril, une CAP en mai - juin pour une prise de poste début septembre. Le second prévoit une parution des postes en juillet, un additif en septembre, une CAP en novembre et une prise de poste début janvier. Le MEDDTL fonctionne quant à lui sur trois cycles, avec prise de poste en janvier, mai et septembre.

Une harmonisation des cycles de mobilité, fondée sur un nombre de cycles annuels identique pour les DDT d'une part, les DDCSPP d'autre part apparaît comme un objectif devant être atteint dans un proche avenir.

Le plan d'action du SGG diffusé en avril 2011 inscrit bien "la coordination des calendriers de mobilités" dans son deuxième axe de travail mais aucune mesure n'est prévue pour 2011. Cette harmonisation qui doit prendre en compte le calendrier harmonisé des dialogues de gestion est pourtant urgente. Une expertise complémentaire des différents calendriers et du plus opérationnel à généraliser serait pertinente en vue de mettre en œuvre cette coordination.

La lisibilité et la mise en cohérence des mouvements de personnel doivent être accrues.

A cette difficulté liée aux cycles de mobilité s'ajoute, pour les DDT, le sentiment des agents, et notamment des cadres, qu'il n'y a plus d'avenir dans les départements et donc un tendance à privilégier pour leur carrière des postes dans les directions régionales, "plus porteurs". Ce sentiment a pu être conforté par la mise en place, en 2010, de la prime de fonction pour les personnels administratifs car les postes ne sont pas cotés de la même façon en DDT ou en DREAL. Cela a entraîné dans certains départements des départs de cadres A fragilisant les compétences des DD et augmentant la charge de travail de ceux qui restent, les incitant à être mobiles à court terme.

Les mouvements des personnels de la DGCCRF, comme leur gestion de carrière sont demeurés une responsabilité de l'administration centrale. L'administration centrale gère les personnels, les affecte selon la même procédure que celle existant avant la création des DDI. Le système de gestion des mouvements est celui des tableaux de mutation établis en mars après avis des CAP et valables pour toute l'année. L'administration exploite ensuite les tableaux en fonction des vacances de postes définies à partir du tableau d'implantation des effectifs cibles définis par département et par région. Il n'y a donc pas d'ouverture de postes ni d'appel à candidature. Les DIRECCTE comme les DDI connaissent les postes vacants par le tableau des effectifs cibles mais n'ont aucune visibilité sur l'affectation ou non d'agents sur ces postes, cette décision relevant de la centrale qui ne communique les informations qu'après la réunion des CAP. Ce système différent des autres ministères est jugé peu transparent par les DDI.

Les DRJSCS rencontrées regrettent d'être mises devant le fait accompli d'une politique de ressources humaines non annoncée et évolutive en cours d'année. Des réajustements de plafond d'emploi ont lieu en cours d'année sur le programme 124 (moins 3 ETP en Champagne-Ardenne par exemple alors que le plan de recrutement avait été validé).

Recommandation 25 : Rendre plus transparents et harmoniser les processus d'ouverture de poste ainsi que les méthodes d'affectation des agents.

CONCLUSION

Les directions départementales interministérielles constituent sans doute l'une des créations les plus originales de la réforme de l'administration territoriale de l'État. Échelons de proximité par excellence, lieux d'expression privilégiée de l'interministérialité, celles-ci doivent en effet permettre de concrétiser avec le maximum d'efficacité, les objectifs des différentes politiques publiques et des programmes qui les déclinent.

La mise en œuvre des politiques publiques nécessite toutefois de gérer la contradiction apparente entre la logique verticale de la LOLF et la logique transversale de l'action territoriale de l'État.

Or les dialogues de gestion, qui constituent un vecteur essentiel de l'exécution de ces politiques, ne satisfont pas pleinement à l'impératif d'efficacité.

Souvent incomplets, davantage portés sur les moyens que sur les objectifs et les leviers d'action, laissant peu de place au contrôle de gestion, ils ne permettent pas toujours de répartir de manière équitable les dotations financières entre les différents échelons déconcentrés de l'État et notamment les DDI. De plus, ils laissent les services souvent déséparés face à la distorsion de plus en plus grande qui s'installe entre les missions attendues d'eux et les moyens alloués.

Très disparates dans leur organisation et leurs outils, selon les programmes, les dialogues de gestion alourdissent et rendent plus complexe la gestion quotidienne des DDI. Ils ne laissent pas toujours assez de place au pilotage régional.

Enfin, ils ne permettent pas de dégager les marges de souplesse nécessaires aux services régionaux et départementaux de l'État.

Les initiatives à prendre pour améliorer cette situation sont nombreuses. Certaines d'entre elles doivent intervenir à court terme, dans le cadre d'un schéma de cohérence des dialogues de gestion, en harmonisant, en simplifiant et en donnant plus de souplesse à leur organisation et à leurs modalités.

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

Marianne BONDAZ

François LANGLOIS

Marc VERNHES

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES

Alain LOPEZ

CONSEIL GENERAL DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX

Odile BOBENRIETHER

Mireille RIOU-CANALS

CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Jean-Yves BELOTTE

Francis OZIOL

INSPECTION GENERALE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

Jean-Pierre BOUCHOUT

**INSPECTION GENERALE DES SERVICES DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION
ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES**

Marc BEAUFILS

ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION	37
ANNEXE 2 : COMPOSITION DU COMITE DE PILOTAGE	43
ANNEXE 3 : PROGRAMMES LOLF ETUDIES PAR LA MISSION DIALOGUE DE GESTION.....	45
ANNEXE 4 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	47
<i>ANNEXE 5 : ETAT DES LIEUX PAR PROGRAMME</i>	<i>VOIR TOME 2</i>
ANNEXE 6 : GLOSSAIRE DES SIGLES	59

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



Le Premier Ministre

• 3 8 5 / 1 1 / s g

Paris, le 1 8 MAR 2011

à

*Madame la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement ;
Monsieur le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration ;
Madame la ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ;
Monsieur le ministre du travail, de l'emploi et de la santé ;
Monsieur le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat ;
Monsieur le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire ;
Madame la ministre des solidarités et de la cohésion sociale*

Objet : Réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) – état des lieux des pratiques ministérielles en matière de dialogue de gestion et de contrôle de gestion

La création et la mise en place des nouvelles directions départementales interministérielles (DDI) a conduit à redéfinir le cadre des interventions, dans ces nouveaux services, des différentes structures ministérielles et interministérielles chargées de l'inspection des services déconcentrés.

Un premier retour d'expérience sur la mise en place des DDI conduit fin 2010 a permis d'éprouver une nouvelle méthode interministérielle sur la base d'un comité de pilotage composé de référents des six inspections et conseils généraux concernés par les DDI, animé par l'inspection générale de l'administration pour le compte du secrétariat général du Gouvernement.

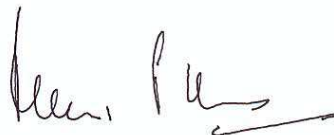
Parmi les constats établis à l'occasion de ce retour d'expérience, la mission inter-inspections a relevé l'hétérogénéité des pratiques ministérielles en matière de dialogue de gestion et la diversité des méthodes d'allocation des moyens aux services déconcentrés. Compte tenu de la multiplicité des ministères donneurs d'ordre et du nombre des programmes budgétaires les concernant, les directions départementales interministérielles pâtissent aujourd'hui, plus que d'autres services de l'Etat, de l'hétérogénéité des pratiques, des outils et des calendriers propres à chaque ministère.

C'est pourquoi j'ai décidé de faire procéder à un état des lieux des pratiques effectives de dialogue de gestion et de contrôle de gestion, ainsi que des procédures d'allocation des moyens et de remontées d'information concernant les programmes des différents ministères contribuant à l'action des DDI. Cet état des lieux devra déboucher sur des préconisations tendant à simplifier et à rapprocher les procédures mises en œuvre par chaque ministère.

La mission sera conduite dans les conditions du retour d'expérience évoqué ci-dessus, par des équipes constituées des membres des mêmes inspections et conseils généraux : conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), inspection générale de l'administration (IGA), inspection générale des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (IGCCRF), conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER), inspection générale des affaires sociales (IGAS), inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS). L'inspection générale de l'administration assurera la coordination des travaux et l'animation du comité de pilotage inter-inspections.

Je souhaite disposer des résultats de ces travaux avant la fin du mois de juin 2011.

Je vous remercie de faciliter le déroulement de ce processus, en sollicitant le concours des conseils généraux et inspections générales relevant de votre autorité et en invitant vos services à répondre rapidement aux sollicitations de la mission interministérielle.



François FILLON



PREMIER MINISTRE

Paris, le 25 MAR. 2011

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

4 2 3 / 1 1 / SG

à

Monsieur le Chef de l'inspection générale de
l'administration (IGA)

Objet : Mission interministérielle relative à l'établissement d'un état des lieux des pratiques en matière de dialogue de gestion et de contrôle de gestion ayant une incidence sur l'activité des directions départementales interministérielles (DDI)

PJ : lettre PM n°386/11/SG du 18 mars 2011 adressée aux ministres concernés

Par lettre du 18 mars 2011, le Premier ministre a souhaité faire procéder à un état des lieux des pratiques effectives de dialogue de gestion et de contrôle de gestion, concernant les programmes des différents ministères contribuant à l'action des DDI.

Dans le prolongement du retour d'expérience inter-inspection sur la mise en place des DDI remis en janvier 2011, l'inspection générale de l'administration assurera la coordination et l'organisation du travail des équipes interministérielles chargées d'établir cet état des lieux.

Cette étude concernera tous les programmes des différents ministères contribuant au fonctionnement des DDI (y compris le programme 333 relevant du Premier ministre), ainsi que tous les éléments de compte-rendu demandés aux DDI et pesant donc sur leur activité.

De façon complémentaire à l'état des lieux, il conviendra notamment :

- d'évaluer le volume de travail que représente pour les DDI la production de tableaux de compte-rendu aux RBOP (et RPROG) au regard notamment de l'utilisation qui en est faite par les administrations centrales et les DR ;
- de préciser l'existence ou non d'une coordination entre les responsables de programmes ou les responsables de BOP pour l'attribution des moyens aux DDI et l'élaboration des indicateurs et des tableaux de compte-rendu ;
- d'évaluer le degré de marge de manœuvre laissé aux RBOP en matière de répartition infra-régionale des moyens ;
- de repérer les bonnes pratiques, tant en matière de dialogue que de contrôle de gestion ;
- de proposer toute mesure de simplification ou de coordination.

Cette mission, dont les principaux éléments de méthodologie figurent dans la note jointe, devra être menée en étroite liaison avec les inspections générales et conseils généraux concernés.

Je vous remercie de bien vouloir désigner les membres de l'IGA qui seront en charge de cette mission.

L'équipe sera en liaison avec le directeur, adjoint du secrétaire général du Gouvernement tout au long du déroulement de la mission.



Serge LASVIGNES

Copies :

- Cabinet du Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration
- M. Henri-Michel COMET, Secrétaire général du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration
- M. Jean-François MONTEILS, Secrétaire général du Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
- Monsieur Dominique LAMIOT, Secrétaire général des Ministères économique et financier
- Monsieur Jean-Marie AURAND, Secrétaire général du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire
- Madame Emmanuelle WARGON, Secrétaire générale des Ministères chargés des affaires sociales

**MISSION INTERMINISTERIELLE D'ETAT DES LIEUX DES PRATIQUES
EN MATIERE DE DIALOGUE DE GESTION ET DE CONTROLE DE GESTION**

ELEMENTS DE METHODOLOGIE

L'étude vise à produire une vision globale et précise des pratiques en matière de dialogue de gestion et de contrôle de gestion relatives aux DDI. Cette enquête concerne prioritairement les programmes portant les moyens des DDI mais également toutes les mesures de compte-rendu incombant aux DDI et s'imputant donc sur leur plan de charge ou influant sur leur activité.

Cette étude concernera si possible l'Ile-de-France, y compris les directions interdépartementales émergeant aux mêmes programmes de moyens que les DDI. L'outre-mer en sera exclu compte tenu de ses spécificités et de l'absence de DDI.

Elle sera menée à partir de la documentation existante (circulaires de dialogue de gestion, chartes de gestion, données demandées aux DDI...), d'entretiens en administration centrale, en directions régionales (DR), en préfectures et en DDI, selon un échantillon à choisir en liaison avec le SGG, pour confronter ces pratiques et directives avec les réalités de terrain. Plus généralement, le comité de pilotage pourra recourir à tous les moyens habituels d'enquête, à condition qu'ils ne pèsent pas de façon excessive sur les services.

1- ELEMENTS DE CADRAGE

1.1 - Calendrier et définition du programme de déplacement

Le rapport final devra être remis le 30 juin 2011.

La liste des entretiens à mener en administration centrale est décidée en comité de pilotage et leur programmation est coordonnée par l'IGA en liaison avec les référents ministériels.

La liste des départements et régions qui feront l'objet d'un déplacement inter-inspections devra être validée par le SGG.

1.2 - Résultats attendus

Les travaux « livrables » sont de deux ordres :

- une base documentaire opérationnelle, utilisable tant par le SGG que par les préfets et les DDI, susceptible d'être intégrée à l'extranet du SGG ;
- un rapport synthétisant les principes d'organisation des dialogues de gestion et du contrôle de gestion ainsi que les travaux de compte-rendu à fournir par les DDI et suggérant toute mesure de simplification et d'articulation de ces dispositifs.

2 - MODALITES DE COORDINATION INTERMINISTERIELLE DES TRAVAUX

2.1 - Le comité de pilotage inter-inspections

Chaque inspection ou conseil général est invité à désigner un référent « DDI ». Le CGAAER en désigne deux, en tenant compte de sa double culture métier : agriculture / alimentation-santé animale. Ces référents constituent collectivement le comité de pilotage inter-inspections chargé de valoriser les contributions de chaque inspection, de valider la méthodologie et le rapport de synthèse.

Ces référents assurent la liaison avec le chef de leur inspection ou de leur conseil général. Ils coordonnent la contribution de leur inspection ou conseil général aux travaux, s'assurent de l'affectation par leur service des inspecteurs nécessaires aux déplacements et aux entretiens en fonction du planning des travaux et des compétences requises. Ils contribuent à des approfondissements techniques qui s'avèreraient nécessaires.

Il est souhaitable qu'ils disposent du temps nécessaire pour participer personnellement au comité de pilotage et à certains entretiens ou déplacements, sans être tenus d'assurer tous ceux qui incombent à leur inspection ou conseil général.

Le secrétariat de ce comité de pilotage est assuré par l'IGA. Ce comité se réunit en tant que de besoin, notamment pour valider le détail de la méthodologie, organiser le calendrier des investigations, valider les orientations du rapport de synthèse.

2.2 - Coordination de l'organisation des entretiens et des déplacements

La coordination du planning des déplacements et des travaux est assurée par l'IGA dans le cadre de la méthodologie arrêtée par le comité de pilotage et selon les principes suivants.

Les entretiens ou déplacements se font en format interministériel selon une équipe comportant 2 à 4 inspecteurs, avec si possible un représentant IGA pour assurer une uniformité de la méthode et une bonne liaison avec les préfets pour ce qui concerne les déplacements.

Le lancement des déplacements est assuré par l'IGA qui sollicite l'accord du préfet sur la semaine de déplacement de la mission, et lui envoie les éléments de cadrage du déplacement et notamment la lettre de mission PM, à charge pour lui de le diffuser aux DDI et aux DR.

2.3 - Processus interministériel de rédaction

Les inspecteurs qui se rendent en entretien ou effectuent des déplacements établissent une note de synthèse dans la semaine de leur retour, selon un modèle commun validé par le comité de pilotage, afin que le comité de pilotage puisse capitaliser sur les investigations successives. Ils s'assurent également de la communication au comité de pilotage de la documentation utile en format numérique.

La rédaction pratique du rapport de synthèse est coordonnée par l'IGA. Le rapport en lui-même est rédigé par 2 ou 3 inspecteurs ayant particulièrement contribué aux investigations. Ce rapport peut être complété par des annexes plus techniques, rédigées par d'autres inspecteurs.

L'architecture du rapport et le sens des propositions sont validés par le comité de pilotage. Une information préalable du SGG est assurée à cette étape.

2.4 - Processus de diffusion des travaux

Après examen en comité de pilotage, le rapport de synthèse est transmis par l'IGA au PM (cabinet et SGG) et aux ministres concernés par les politiques mises en œuvre par les DDI (cabinet et SG).

ANNEXE 2 : COMPOSITION DU COMITE DE PILOTAGE

NOM - PRENOMS	Structure d'appartenance	Ministère
Marianne BONDAZ François LANGLOIS Marc VERNHES	IGA	Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration
Alain LOPEZ	IGAS	Ministères sociaux
Jean-Yves BELOTTE Francis OZIOL	CGEDD	Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
Mireille RIOU-CANALS Odile BOBENRIETHER	CGAAER	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire
Jean-Pierre BOUCHOUT	IGJS	Ministères en charge des sports et de la jeunesse
Marc BEAUFILS	IGS DGCCRF	Ministère des finances, de l'économie, de l'industrie

ANNEXE 3 : PROGRAMMES LOLF ETUDIÉS PAR LA MISSION DIALOGUE DE GESTION

Programmes interministériels (Toutes DDI)

333 Moyens mutualisés des administrations déconcentrées

309 Entretien des bâtiments de l'Etat

Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration

307 Administration territoriale (toutes DDI)

303 Immigration et asile (DDCS)

207 Sécurité et circulation routière (DDT)

Ministères sociaux

124 Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative

104 Intégration et accès à la nationalité

106 Actions en faveur des familles vulnérables

147 Politique de la ville

157 Handicap et dépendance

163 Jeunesse et vie associative

177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables

219 Sports

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

134 Développement des entreprises et de l'emploi

Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire

206 Sécurité et qualité sanitaire et alimentation

215 Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture

149 Forêt

154 Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires

Ministère de l'environnement du développement durable des transports et du logement

217 Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

113 Urbanisme, paysages, eau et biodiversité

135 Développement et amélioration de l'offre de logement

181 Prévention des risques

205 Sécurité et affaires maritimes (si DDTM)

ANNEXE 4 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Premier ministre - Secrétariat général du gouvernement

FILIPPINI Jérôme, SGGA
GUEUDAR- DELAHAYE Frédéric
MARY Olivier
DOYEN Stéphanie
RODAMEL Carole (DSAF/BPBCG)

Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire

AURAND Jean-Marie, secrétaire général
BURBAN Gilles, secrétaire général adjoint
CLEMENT Jacques, chef de service modernisation (SG/SM)
DUPRE Marianne, chargée de mission « fonction financière DRAAF » (SG/SM)
MARTY-MAHE, Francis, chargé de mission REATE (SG/SM)
JOURDAN Grégoire, chef du bureau du pilotage de la performance et des relations avec les services (SG/SM/SDPS/BPPRS)

Direction générale de l'alimentation

BRIAND Pascale Directrice générale de l'alimentation
BEGUIN Laure, contrôleur de gestion 206 (Mission d'appui au pilotage de la performance)
SEVENO Vincent Chef du bureau du pilotage du P 206

Direction générale des politiques agricole, agroalimentaires et des territoires (DGPAT)

ALAIN Eric, directeur général des politiques agricole, agroalimentaires et des territoires
PREBAY Françoise, adjointe au sous-directeur de la gouvernance à la DGPAT
DJEBBARI Djamel, adjoint au chef de bureau budgétaire à la DGPAT

Ministères sociaux

WARGON Emmanuelle, secrétaire générale
FOURCADE Sabine, directrice générale de la cohésion sociale
FRENTZ Rémi, directeur général de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé)
ADAM François, directeur général-adjoint Acsé
VILLAC Michel, secrétaire général Acsé

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

MONTEILS Jean-François, secrétaire général
ETAIX Corinne, Chef du service du pilotage et de l'évolution des services (SPES)
LÉVY Christian, sous-directeur au SPES

Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature

BOULNOIS Daniel, directeur adjoint

HELVIN Fabienne, sous directrice performance

COURRET Robert, adjoint sous directrice performance

CHATELAIN, Thierry, adjoint sous directrice du financement du logement

LOUVET Philippe, adjoint chef de bureau contrôle de gestion et synthèse

Direction générale de la prévention des risques

METRICH-HEQUET Valérie, adjointe au directeur général

GOVYS Yves, chef du bureau des affaires générales et des systèmes d'information

Direction des affaires maritimes

PETIT Jean-Loup, directeur des affaires maritimes adjoint

LE BERRE Cécile, chef du bureau des affaires financières

PERRIER Edouard, adjoint chef de bureau vie des services

Délégation interministérielle à la sécurité routière

PREVOST Henri, chef de service, adjoint de la déléguée interministérielle

PINSON Serge, sous directeur des actions transversales et des ressources (ATR)

FOUQUEREAU Rosaline, bureau de la coordination et de la synthèse à la SDATR

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**Direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes**

FORGET Jean Denis, sous directeur responsables des moyens, sous direction G

NICOLAS Jean Luc, sous directeur chargé de la coordination et des études et de l'animation des services et du suivi de la performance, sous direction A

DUPUIS Catherine chef du bureau G3 : gestion des moyens budgétaires

PERATA Joseph, chef du bureau A2, suivi de la performance

KUPER Béatrice, bureau A2, relations avec la délégation générale au pilotage des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

Ministère du budget**Direction du budget**

DUCLOS-GRISIER Anne, -sous directrice 2^{ième} sous-direction

SIMONNY Marc, Mission de la gestion financière de l'Etat

Direction générale des Finances publiques - France Domaine

SEDILLOT Pierre, responsable de la section gestion et entretien des immeubles

PORTE Clément, chargé de mission, DGFIP, France Domaine.

Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration

Secrétariat général

ALBERTINI Jean Benoît, secrétariat général, Directeur de la Modernisation et de l'Administration Territoriale (DMAT)

CASTANET Philippe DMAT/Sous Direction de l'Administration Territoriale (SDAT)

POUGET Christian DMAT/SDAT

Direction de l'accueil de l'intégration et de la citoyenneté

MOREAU Sylvie chef de service, adjointe au directeur

MARION Rémy-Charles chef de service, services administratifs et gestion financière (SAGF)

CIROT Alain adjoint du chef de service SAGF

LEGENDRE Pascale adjointe au chef de service de l'asile

CAPEL-DUNN Julia – BOP Asile

ROULA Karim – BOP Asile

SPINOSA-GUEBIN Sandrine – BOP Asile

REGION PAYS DE LOIRE

DAUBIGNY Jean, préfet de région Pays-de-la-Loire et de la Loire-Atlantique

Secrétariat général aux affaires régionales

BOLIE Maurice, SGAR adjoint

DEFFRASNES François, DAF

MORIN Christophe, Mission régionale Achats - SGAR – PDL

JOUVENCE Jacqueline, responsable bureau coordination et mutualisations régionales

LAMBERT Pierre-Yves, directeur plate forme

GAUTIER Gaby, chef de bureau des contrôles et du suivi de la performance

DEBRET Agnès, gestionnaires BOP 333

AZIANI Valérie, conseillère gestion prévisionnelle et mobilité carrière – plate-forme RH

Contrôleur financier

ALBERTINI Pascal, contrôleur budgétaire régional

Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

GAUDART MARYVONNE, adjoint au directeur

BEN GHAONIA, contrôle de gestion

LACO François, directeur régional adjoint

THOMAS Michel, directeur régional

BECAVIN Michel, chef de pôle suppléant

VERITE Carine, responsable de l'unité

Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, accompagnement populations vulnérables

LEGOUSSE Patrick, directeur adjoint du pôle

LOYER Alain, secrétaire général adjoint

EPICIER Patrick, service comptabilité

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

Ferry-WILCZEK Hubert, directeur

LE PARS Hervé, directeur adjoint

Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

FAVRICHON Vincent, directeur

De CAASANOVE Jean-Noël, chef du service régional de l'alimentation (BOP 206)

NEAU Didier, secrétaire général

LOIRE-ATLANTIQUE

PAPAUD Michel, secrétaire général de la préfecture

Direction départementale des territoires et de la mer

JACQUET Marc, directeur

PAPADOPOULOS Pierre, adjoint au directeur

PERROQUIN Christophe, secrétaire général

LETELLIER Philippe, adjoint directeur de la mer et du littoral

Direction départementale de la protection de la population

KNOCKAERT Hervé, directeur

GUEUDIN Didier

LEMELINIER Reine-May, secrétaire générale adjointe

Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations

DENIAUD Patricia, gestion proximité R.H.

MAGNANT Alexandre, directeur adjoint

ANGIN François, chef de service des politiques sociales

*

MAYENNE

PILOTON Eric, préfet

PIQUET François, secrétaire général de la préfecture

SILL Paule, responsable des moyens

Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations

FIEVRE Gilles, directeur

BOIVENT Marie-Thérèse, secrétaire générale

Direction départementale des territoires

POMMET Bernard, adjoint au directeur

DESNOS Elisabeth, secrétaire générale

LEROUX Denis, responsable des missions transversales, DDT 53

GUILLOT Michel, préfet de la région Champagne-Ardenne et de la Marne

Secrétariat général aux affaires régionales

BONNEFOI Benoît, secrétaire général aux affaires régionales

DE CHEFDEBIEN Christine, chargée de mission politique de la ville et cohésion sociale

POSTAL Gérard, chef d bureau des affaires financières

LEQUESNE Patrick, directeur plate-forme RH

Contrôleur financier

VOGTENSPEEGER, contrôleur général régional

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

VILLEMAUD Jean-Christophe, directeur régional

MOURLON Sophie, directrice adjointe

MARIE Christian, directeur adjoint

PASQUIER PREM KUMAR, contrôleur de gestion

JACQUESSON Juliette, pôle régional d'appui et contrôle de gestion

Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

JEANNOT Christian, chef du pôle C

TRIQUET Patrice, secrétaire général

Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et la forêt

LOBJOM Yvan, directeur régional

KIRCHOFFER Laurent, directeur-adjoint

INQUIETE Anne-Marie, pôle financier régional, mission d'appui au pilotage et à l'animation régional

LOEVENBRUCK Philippe, SRAL

Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

OUDOT Pierre, directeur régional

GAUTHIER Jean-Louis, directeur régional adjoint

MARY Carine, secrétaire générale

PERSON Brigitte, contrôleur de gestion

PIGNY Florence, responsable unité statistiques

SAINT-HUBERT Sandrine, responsable du pôle cohésion sociale

GRILLON Jean-Luc, responsable pôle sport

MARNE

Préfecture

CARTON, secrétaire général

Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations

CHRISTOPHE Edith, directrice

GOFFETTE Richard, directeur adjoint

ALBAUT Nathalie, secrétaire générale adjointe

LAVOISIER Pierre, secrétaire général

Direction départementale des territoires

KAHN Philippe, directeur DDT

SIGALAS Eric, adjoint DDT

KAUFFMANN Isabelle, secrétaire générale, DDT

*

ARDENNES

Préfecture

N'GAHANE Pierre, préfet

HONORE Nicolas, secrétaire général

MENNESSIER Marie-Paule, contrôleur de gestion

LOUSTH-BOISARD Danielle, adjointe au service ressources humaines, moyens et logistique

CORBILLON Nicole, responsable du service des ressources humaines, des moyens et de la logistique

Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations

POUILLY François, directeur

ROUSSEL Frédéric, directeur adjoint

LORRIETTE Sylvie, secrétaire générale

Direction départementale des territoires

BARUOL, directeur

REGION LIMOUSIN

DASSONVILLE Yves, préfet de la région Limousin et de la Haute-Vienne

Secrétariat général aux affaires régionales

ARMAND Loïc, secrétaire général aux affaires régionales

VILLELEGER Nicole, bureau finances de l'Etat

BOUALEM Andrée, direction de l'administration générale et coordination

BERTHELEMOT Stéphane, chargé de mission achats

FAVIER Arnaud, directeur plate-forme d'appui interministériel à la GRH

BEAU Sandrine, chargée de mission SGAR

Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

PROJETTI François, Directeur

LAYCURAS Philippe, adjoint DRAAF

VERNOZY Jean Pierre, chef de SRAL

DUPUY Geneviève, SG DRAAF

RIGONDAUD Pierre, SDDEAF

DALGER Elisabeth, mission appui au pilotage performance

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

MAUD Robert, directeur

GONTARD Catherine, adjointe DREAL

GUENZY Gauthier, contrôleur de gestion

GAILLARD Maxime, chef de la MMP

BACH Marie Frédérique, chargée animation LOLF

Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

DELAUX Françoise, Directrice

SOZEAU Pierre, secrétaire général, pôle conduite et soutien

BOUNICAUD Anne Laure, responsable pôle sport régional

LUNEAU Lise Marie, responsable pôle développement social territorial

SICARD Pierre, responsable adjoint pôle formation

Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

GRELICHE Patrice, directeur

CARTELET Lionel, chef pôle C

HAUTE - VIENNE

Préfecture

JEAN Henri, secrétaire général de la préfecture Haute-Vienne

Direction départementale des territoires

PEROT Gérard, directeur

GEAY François, directeur adjoint

MOREAU Pierre Yves, secrétaire général

Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations

BARON Thierry, directeur

MOTTET Béatrice, directrice adjointe

DEFAYE Nelly, secrétaire générale

ZELLMAYER Yves, chef du pôle PP

*

CREUSE

SERRA Claude, Préfet de la Creuse

Direction départementale des territoires

KHOLLER Didier, directeur

SPIQUEL Marc, directeur adjoint

BONTEMS Pierre, secrétaire général

Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations 23

HIVET Brigitte, directrice adjointe

TRESPEUX Claudine, secrétaire générale

COMET Henri-Michel, préfet de région, préfet de la Haute-Garonne

Secrétariat général aux affaires régionales

SPITZ Éric, secrétaire général aux affaires régionales

FAUCHEUX Dominique, directrice

DESCHAMPS Christophe, directeur adjoint

BOUCHARD Michel, responsable de la plate forme régionale d'appui interministérielle à la GRH

MARTY Joël responsable de la plate-forme immobilière

MORLAT Magalie, responsable mission régionale achats

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

CROCHERIE André, directeur

GALIBERT Thierry, directeur adjoint

PELLOQUIN Éric, chef de la mission pilotage

Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

SALLENAVE Michel, directeur

BOGGIA Annie, directrice-adjointe,

ANJARD Rodolphe, secrétaire général

DAVID Éric, chef SRAL

Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

BOUCHET Hubert, directeur

DUFAU Marc, secrétaire général

BECHARD Jean, chef de pôle C

Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

RAME Frédéric, directeur

VERVIN Dominique, directeur régional adjoint

CARREREBISCAY Martine, directrice-adjointe

ESPEZEL Philippe, secrétaire général

LABERTIE Régine, inspectrice, ressources humaines

ARRIEUIMERLOU Pierre, mission appui

HAUTE-GARONNE

Préfecture

SOULIMAN Françoise, secrétaire générale
JEAN-DUVIGNAC Raymond, chargé mission budget
GROS Alain, DRHM

Direction départementale de la protection de la population

RIOU Philippe, directeur
MEDOUS Caroline, directrice adjointe
VETTORETTI Jean-Luc, secrétaire général

Direction départementale des territoires

VATIN Thierry, directeur
PORTAL Françoise, secrétaire générale
GALIBERT Maxime, secrétaire général adjoint

Direction départementale de la cohésion sociale

BACLE Dominique, directrice
LEMAITRE Eric, directeur adjoint
DUPRAT Véronique, secrétaire général
COMBAS Jacques, responsable du service financier et comptable

*

TARN-ET-GARONNE

SUDRY Fabien, préfet

Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations 82

AUPETIT Yannick, directeur
FONS Bénédicte, secrétaire générale
ESPICAU Louis, chef du pôle PP

Direction départementale des territoires 82

DUQUESNE François, directeur adjoint

ANNEXE 6 : GLOSSAIRE DES SIGLES

AC	Administration centrale
Acsé	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ADS	Application du droit des sols
AIFE	Agence pour l'informatique financière de l'État
BOP	Budget opérationnel de programme
CAP	Commission administrative paritaire
CAR	Comité de l'administration régionale
CGAAER	Conseil général de l'agriculture, de l'Alimentation et des espaces ruraux
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CHORUS	Système d'information financière de l'Etat
CFD	Contrôleur financier déconcentré
CODER	Comité des directeurs en région
CSP	Centre de services partagés
DAC	Direction d'administration centrale
DD	Direction départementale
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDI	Direction départementale interministérielle
DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DDT	Direction départementale des territoires
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGME	Direction générale de la modernisation de l'Etat
DIRECCTE	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
DIRM	Direction interrégionale de la mer
DNO	Directive nationale d'orientation
DR	Direction régionale
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRFIP	Direction régionale des finances publiques
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DSR	Document stratégique régional
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FROS	Fiche de revue d'ordre de service
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAPS	Ingénieur ou inspecteur général chargé de l'appui aux personnes et aux structures
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
IGJS	Inspection générale de la jeunesse et des sports

IGSCCRF	Inspection générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAAPRAT	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
MEDDTL	Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
MEIE	Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi
Milolf	Mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF
MIOMCTI	Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration
PAP	Projet annuel de performance
PASE	Projet d'action stratégique de l'état
PFR	Prime de fonctions et de résultats
PM	Premier ministre
PSP	Projet de stratégie et de performance
RBOP	Responsable de BOP
RéATE	Réforme de l'administration territoriale de l'État
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RH	Ressources humaines
RPROG	Responsable de programme
RUO	Responsable d'UO
SG	Secrétaire général
SGAR	Secrétariat général aux affaires régionales
SGG	Secrétariat général du gouvernement
SI	Système d'information
SPSI	Schéma pluriannuel de stratégie immobilière
SRAL	Service régional de l'alimentation
UO	Unité opérationnelle