

Circulaire du 2 janvier 2006 relative à la mise en œuvre des propositions de réforme de l'administration départementale de l'Etat

Paris, le 2 janvier 2006.

Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les préfets de région et de département, Monsieur le ministre d'Etat et Mesdames et Messieurs les ministres (pour information), Mesdames et Messieurs les secrétaires généraux des ministères (pour information)
Réf. : décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements.

Le 28 juillet 2005, je vous ai adressé une circulaire pour vous indiquer, parmi les propositions de réforme de l'administration départementale de l'Etat que vous m'aviez soumises, celles que vous pouviez immédiatement mettre en oeuvre. D'autres propositions nécessitaient un examen complémentaire. Celui-ci a été conduit par le comité des secrétaires généraux des ministères, sous la présidence du secrétaire général du Gouvernement, de manière à aboutir, comme je m'y étais engagé en juillet dernier, à une deuxième série de mesures permettant de renforcer l'unité et la lisibilité de l'action et de l'organisation de l'Etat, dans trois domaines : la réorganisation des services, la gestion des ressources humaines et la mutualisation des moyens des services de l'Etat.

1. Les réorganisations de services

1.1. La fusion des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt :

Après expertise des différents projets que vous avez proposés, j'ai décidé d'engager la procédure permettant de réunir ces deux services pour créer des directions départementales uniques dans les départements de l'Ariège, de l'Aube, du Cher, de Loir-et-Cher, du Lot, des Yvelines, du Territoire de Belfort et du Val-d'Oise.

Les préfets des départements concernés recevront prochainement des instructions du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, du ministre de l'agriculture et de la pêche et de la ministre de l'écologie et du développement durable pour préparer ces fusions dans le cadre de la procédure prévue à l'article 25 du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements.

Le principe d'un rapprochement, à titre expérimental, de la nouvelle direction départementale issue de cette fusion et du service départemental de l'architecture et du patrimoine est également retenu dans le département du Val-d'Oise. Ce rapprochement, exclusif de toute fusion, se traduira notamment par une mutualisation des moyens et des fonctions logistiques. Il donnera lieu à des instructions complémentaires adressées par le ministre de la culture et de la communication.

Ces mesures devront être effectives au 1er janvier 2007. Une évaluation sera réalisée au second semestre 2008 pour décider d'une éventuelle extension de ce dispositif.

1.2. Le rapprochement de l'inspection du travail du régime général et de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole :

La procédure conduisant au rapprochement des inspections du travail du régime général et de l'agriculture sera engagée à titre expérimental, dès 2006, dans les départements de la Dordogne et du Pas-de-Calais. Elle conduira à la création, au sein des directions départementales du travail et de la formation professionnelle (DDTEFP), de sections agricoles regroupant les services départementaux de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole (ITEPSA) qui seront placées sous l'autorité du ministre chargé de l'agriculture pour l'activité correspondante.

Le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et le ministre de l'agriculture et de la pêche adresseront aux services concernés les instructions nécessaires en vue de la préparation des dispositions réglementaires qu'implique cette expérimentation. Les secrétaires généraux des deux ministères veilleront à la mise en oeuvre de ce rapprochement et au bon déroulement de cette expérience. Ils évalueront son fonctionnement afin d'en dresser un bilan en 2007 en vue de son adaptation et de son extension éventuelle.

1.3. Les autres projets de réorganisation des services :

Certains d'entre vous ont proposé, comme le permet l'article 26 du décret du 29 avril 2004 précité, une réforme plus ample de l'administration départementale qui vise à resserrer l'organisation des services de l'Etat en vue de renforcer leur cohérence et leur efficacité.

J'ai décidé d'engager les procédures nécessaires pour expérimenter, dans le département du Lot, une réorganisation progressive de ces services. D'ici à 2009, et selon les étapes définies en annexe, les services déconcentrés de l'Etat placés sous l'autorité du préfet ainsi que certaines des directions de la préfecture seront rattachés à trois directions générales de nature opérationnelle et à une direction générale de soutien : la direction générale des territoires, la direction générale des populations, la direction générale de la sécurité, la direction générale des ressources humaines et de la logistique.

1.4. Les délégations interservices avec ordonnancement secondaire :

La délégation interservices avec ordonnancement secondaire constitue un outil efficace pour la réorganisation fonctionnelle des services de l'Etat, en particulier dans le domaine des politiques interministérielles.

L'article 29 du décret du 29 avril 2004 précité ouvre la possibilité de désigner de manière simplifiée des délégués interservices dotés de la qualité d'ordonnateur secondaire délégué, lorsque les ministres ont défini, au préalable, par arrêté, le cadre des actions pouvant être réalisées par la délégation interservices.

Au vu de vos propositions et après expertise de la plus-value apportée à une action interministérielle par la mise en oeuvre d'une telle délégation, j'ai demandé aux ministres de prendre, avant le 28 février 2006, les arrêtés nécessaires à la définition du cadre de ces actions dans six domaines, sans préjudice des services uniques qui ont vocation à être créés dans le domaine de l'eau et des

risques naturels.

Il s'agit des domaines suivants :

- la police de l'eau, dans le cadre fixé par la circulaire interministérielle du 26 novembre 2004 ;
- la prévention des risques naturels, telle qu'elle est notamment définie par la circulaire interministérielle du 27 juillet 2005 ;
- la cohésion sociale ;
- la sécurité routière ;
- la communication des services de l'Etat ;
- la formation et la documentation au sein des services de l'Etat.

Vous pourrez ainsi dans ces domaines, si vous le jugez pertinent, et en accord avec les chefs de service concernés, élaborer un projet de délégation interservices adapté aux enjeux locaux dans les limites du cadre d'action défini par les ministres. Vous définirez le budget prévisionnel de la délégation en y associant les responsables des budgets opérationnels de programme concernés.

La délégation, qui devra être conforme aux modalités techniques jointes en annexe, entrera en vigueur dès la publication de l'arrêté préfectoral de création.

Vous rendrez compte, à titre d'information, des créations de délégation interservices avec ordonnancement secondaire au ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, à celui chargé de la réforme de l'Etat ainsi qu'aux ministères concernés par le périmètre de chacune de ces délégations.

2. Les ressources humaines

J'ai décidé d'ouvrir un chantier national d'envergure pour mieux gérer la carrière des fonctionnaires qui constituent la première ressource de l'Etat.

2.1. En complément des objectifs qui vont être fixés aux secrétaires généraux des ministères pour qu'ils proposent chaque année un nombre de postes significatifs à des fonctionnaires issus d'autres administrations, je vous demande de favoriser des parcours professionnels diversifiés entre les différents services départementaux.

A cette fin, en accord avec les chefs de service placés sous votre autorité, vous préparerez un document commun de gestion prévisionnelle des personnels afin de déterminer l'évolution des besoins quantitatifs et qualitatifs des services.

Pour vous aider à élaborer ce document commun, les chefs de service sont invités à vous apporter les éléments d'information mentionnés à l'annexe 3.

2.2. Les départements des régions Lorraine et Champagne-Ardenne expérimenteront en 2006 une démarche locale visant à organiser des mouvements de personnels entre services, en complément de ceux intervenus au sein des corps de fonctionnaires après consultation des commissions administratives paritaires de mutation, selon les premières modalités définies en annexe qui seront précisées ultérieurement.

2.3. Dans tous les départements et en respectant les principes posés par la LOLF, je vous demande d'utiliser sans attendre les possibilités qu'offre le décret du 31 mai 1997 relatif à la déconcentration en matière de mise à disposition. Les conditions juridiques de leur mise en oeuvre sont précisées en annexe.

2.4. Je vous invite également à mettre en oeuvre des mutualisations dans trois domaines prioritaires pour la gestion des ressources humaines : le recrutement et la mobilité, la formation professionnelle et la politique sociale.

a) Vous privilégieriez plus particulièrement l'organisation de concours communs au niveau départemental ou à l'échelon régional (selon les modalités d'organisation de la déconcentration prévues par les textes réglementaires), pour assurer le recrutement des personnels dans des corps relevant d'un statut commun et appelés à exercer des fonctions à caractère « généraliste ».

b) En outre, pour garantir une véritable égalité des chances aux fonctionnaires des différents services, vous mettrez en place des formations professionnelles interministérielles pour les matières qui ne relèvent pas d'un métier spécifique à un département ministériel.

c) Enfin, deux expérimentations supplémentaires seront engagées dans le champ des ressources humaines :

- en matière de restauration, une analyse des conditions de l'expérimentation d'une gestion déconcentrée des crédits dans la région Centre sera conduite en 2006 ;

- une plate-forme de suivi et de développement du contingent préfectoral destiné au logement des fonctionnaires sera créée à titre expérimental auprès du préfet de la région Ile-de-France dès 2006.

3. Les mutualisations

3.1. L'immobilier :

Les projets immobiliers concernant la réorganisation de plusieurs services de l'Etat en lien avec la réforme de l'administration départementale de l'Etat seront examinés en 2006 par un groupe d'experts désignés par le comité des secrétaires généraux des ministères.

Les projets qui permettront de réduire les dépenses de l'Etat et d'accroître l'efficacité de son action pourront donner lieu à un retour financier au profit de l'échelon déconcentré dans les conditions définies en annexe.

Vous vous appuyerez sur le service des domaines qui constitue désormais votre conseil en matière immobilière, ainsi que vous l'a indiqué le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2006, le 29 septembre dernier et par lettre du 3 octobre 2005.

Par ailleurs, il est important de rappeler que les directions départementales de l'équipement peuvent, en tant que services constructeurs, offrir aux ministères des prestations en matière de gestion du patrimoine immobilier de l'Etat dans le département. Le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer se rapprochera des autres ministères afin d'établir une liste des types d'opérations ou des catégories de bâtiments qui pourraient, de manière pérenne, relever du champ d'intervention des

directions départementales de l'équipement.

3.2. L'achat et l'approvisionnement :

En matière d'achat public, vous veillerez à vous référer au niveau territorial le mieux adapté pour optimiser les achats courants (micro-informatique, véhicules, fournitures...). L'harmonisation des besoins, la simplification des procédures, la nécessité de mobiliser des compétences rares en matière d'achat conduisent à privilégier les marchés nationaux chaque fois que cela est possible, tout en maintenant un réseau d'approvisionnement déconcentré.

Lorsque l'achat envisagé par les services ne correspond à aucun marché national existant, vous engagerez une mutualisation aussi large que possible entre les services départementaux en utilisant les outils juridiques définis en annexe.

3.3. La logistique :

Vous encouragerez les pratiques de mutualisation entre services déconcentrés, dès lors qu'elles permettent la réalisation d'économies d'échelle (gestion du parc de véhicules, du parc immobilier, partage d'un équipement...). Pour développer l'analyse des coûts et la prise en compte des coûts complets au sein de l'administration, lesquelles participent de la démarche plus globale de facturation interne entre services, vous utiliserez les dispositifs prévus à l'article 17 de la loi organique relative aux lois de finances ainsi que la délégation de gestion, dans les conditions définies en annexe.

Afin d'optimiser ces différentes mutualisations, vous vous appuyerez sur un réseau de référents. Il pourra s'agir de fonctionnaires formés aux questions de logistique ou des contrôleurs de gestion des services déconcentrés, qui exercent une mission plus large de suivi des crédits et de la performance et dont chaque service déconcentré devra se doter avant la fin de l'année 2006.

Ce réseau examinera toutes les pistes de mutualisation et diffusera les bonnes pratiques au sein des différents services. Il veillera à faire connaître les performances obtenues par les services pour des prestations comparables auprès des fournisseurs, la pratique ayant démontré à de nombreuses reprises des écarts parfois sensibles dans ce domaine.

D'une façon générale, pour toutes les questions relatives aux mutualisations, je vous invite à vous rapprocher des chefs de juridiction et des chefs des services placés sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice, ainsi que des directeurs des services départementaux de l'éducation et à leur proposer de s'associer aux projets locaux susceptibles de les intéresser.

La réforme de l'administration départementale de l'Etat doit continuer à progresser sous votre autorité, de manière pragmatique mais résolue, en veillant à ce que toutes les avancées se fassent en étroite concertation avec les chefs de service et avec leurs personnels. Je vous demande d'apporter un soin tout particulier à la concertation préalable à toute réorganisation et au dialogue social durant la phase d'expérimentation.

Je vous remercie de votre implication dans cette démarche et vous demande de signaler au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (secrétariat général), ainsi qu'au ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat les difficultés que vous pourriez rencontrer dans la mise en oeuvre de la présente circulaire.

Dominique de VILLEPIN

A N N E X E 1

LES DÉLÉGATIONS INTERSERVICES AVEC ORDONNANCEMENT SECONDAIRE

Périmètre

Six délégations interservices avec ordonnancement secondaire, dont le cadre d'action sera fixé par arrêté ministériel, sont créées pour la mise en oeuvre des politiques suivantes :

- police de l'eau : elle concernera les politiques mentionnées par la circulaire interministérielle du 26 novembre 2004 ainsi que celles conduites par les services de la navigation du ministère de l'équipement ;
- prévention des risques naturels : elle concernera les politiques mentionnées notamment par la circulaire interministérielle du 27 juillet 2005 ainsi que celles dont l'exécution relève du service de la prévision des crues territorialement compétent dans le département. En seront exclues en revanche les actions liées à la restauration des terrains en montagne (RTM) et à la défense des forêts contre les incendies (DFCI) ;
- cohésion sociale : elle concernera les actions réalisées dans le cadre du plan de cohésion sociale ;
- sécurité routière ;
- communication des services de l'Etat : cette DIS pourra assurer la coordination et le pilotage d'actions de communication interministérielle de l'Etat au niveau local ;
- formation et documentation des services de l'Etat : cette DIS pourra assurer la coordination et le pilotage d'actions communes de formation en allant au-delà des actions traditionnellement financées par les crédits gérés par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Le développement d'outils partagés de documentation pourra également prendre place dans cette DIS dans une logique d'optimisation des moyens.

Dans ces domaines, les préfets pourront, dès la publication des arrêtés ministériels qui en définiront le cadre d'action, mettre en oeuvre une DIS afin qu'un même ordonnateur secondaire délégué gère les moyens financiers déclinés dans des budgets opérationnels de programme (BOP) relevant de programmes distincts. La DIS garantit une mutualisation de moyens identifiés au sein de plusieurs BOP et renforce ainsi la capacité de pilotage et de suivi du délégué.

Conditions de mise en oeuvre juridique

L'article 29 (1^{er} alinéa) du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 dispose que le préfet peut, par arrêté, mettre en oeuvre une délégation interservices avec ordonnancement secondaire. Dans les six domaines susmentionnés, dès lors que les arrêtés interministériels qui en définissent le cadre d'action auront été publiés, la décision du représentant de l'Etat dans le département de mettre en place une DIS prendra effet, conformément au quatrième alinéa de l'article 29, dès la publication au recueil des actes administratifs de l'arrêté préfectoral portant création de la DIS et désignant le délégué en qualité d'ordonnateur secondaire délégué. Le délégué interservices désigné par le préfet peut être un chef de service déconcentré, un directeur de préfecture ou un membre du corps préfectoral.

L'arrêté portant création de la DIS doit fixer les attributions de la délégation, les moyens mis à sa disposition ainsi que les modalités d'évaluation de son action.

L'arrêté précise le budget prévisionnel de la DIS. Celui-ci décrit les crédits mis à disposition par les BOP relevant des différents programmes concernés par l'action commune.

Le délégué interservices reçoit du préfet la qualité d'ordonnateur secondaire délégué pour engager l'ensemble des crédits des services parties prenantes, dans la limite des missions de la délégation.

La DIS peut mobiliser des crédits issus de BOP situés à différents niveaux territoriaux (département, région...) dès lors que le préfet a autorité sur le service déconcentré responsable du BOP ou de l'unité opérationnelle (UO).

Sont en revanche exclus de la DIS les crédits destinés au financement des missions mentionnées à l'article 33 du décret du 29 avril 2004.

Conditions de mise en oeuvre budgétaire

Les préfets qui souhaitent mettre en oeuvre une DIS doivent, avec les chefs de services concernés, se rapprocher des responsables de BOP gérant les crédits correspondant aux six catégories de DIS mentionnées ci-dessus. En fonction des enjeux de chaque territoire, ils détermineront ensemble les crédits, en volume et par catégories de titres, devant être affectés à la DIS.

La DIS ne permet en aucun cas la fongibilité des crédits provenant des différents BOP mobilisés dans le cadre de l'action. Pour respecter le principe de spécialité ministérielle, les crédits attribués à la DIS seront isolés au sein de chaque BOP dans une unité opérationnelle (UO) spécifique. Le délégué interservices choisi par le préfet sera désigné comme responsable unique de ces différentes UO.

Les crédits de chacun des BOP mobilisés feront l'objet d'un engagement coordonné par le délégué interservices. Celui-ci rendra compte de l'exécution de la dépense et du suivi de la performance au préfet ainsi qu'aux chefs de service et responsables de BOP concernés.

Les créations de DIS génériques devront être compatibles avec la capacité du délégué interservices à assurer une gestion coordonnée des crédits et de la politique envisagée. Elles seront d'autant plus opérationnelles qu'elles interviendront en début d'exercice budgétaire alors que la masse des crédits disponibles est encore assez significative pour tirer profit d'un engagement mutualisé.

Conditions de mise en oeuvre technique

Le préfet doit adresser au trésorier-payeur général une demande d'attribution de code d'ordonnateur secondaire délégué au profit du délégué interservices. La direction générale de la comptabilité publique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie attribuera le code ordonnateur sous un mois. Le suivi de la performance sera assuré au moyen d'un tableau de bord spécifique à la DIS à construire au niveau local.

A N N E X E 2

LA RÉORGANISATION DES SERVICES EN DIRECTIONS GÉNÉRALES

Objectif de l'expérimentation

Le projet d'organisation des services de l'Etat vise à réduire la dispersion des services déconcentrés qui, à l'heure actuelle, sont 32 à intervenir à un titre ou à un autre au sein du département en les réunissant autour des trois grandes missions de l'Etat : la sécurité, le service aux populations, le soutien aux territoires. Pour renforcer les capacités de mutualisation des services de l'Etat, dans le domaine logistique comme dans celui de la gestion des ressources humaines, une direction générale de soutien agit comme prestataire pour le compte de services qui peuvent ainsi se consacrer pleinement à l'action dont ils ont la charge. Au terme d'un processus progressif, un directeur général est nommé parmi les chefs des services déconcentrés. Il anime et coordonne leur action et devient, après les adaptations réglementaires qui s'imposent, l'interlocuteur unique du préfet. Ainsi resserré dans son organisation, l'Etat dans le département gagnera en capacité de pilotage, de réactivité et de prospective.

Périmètre territorial

Le département du Lot examine, avec le soutien d'un comité de pilotage et en accord avec les chefs de service déconcentrés et les représentants des personnels, les conditions d'une expérimentation visant à réorganiser l'ensemble des services placés sous l'autorité du préfet au sein de trois directions générales de nature opérationnelle et d'une direction générale de soutien.

Périmètre fonctionnel

La direction générale de la sécurité pourrait comprendre au terme du processus :

- la direction départementale de la sécurité publique ;
- la direction départementale des renseignements généraux ;
- le service interministériel de défense et de protection civile ;
- le service départemental de secours et d'incendie serait associé sans être intégré ;
- le groupement de la gendarmerie nationale serait associé sans être intégré ;
- la direction régionale des douanes serait associée sans être intégrée,
- le bureau de la préfecture chargé des polices administratives (armes, débits de boissons...).

La direction générale de la population pourrait comprendre au terme du processus :

- la direction départementale des affaires sanitaires et sociales ;
- la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- la direction départementale de la jeunesse et des sports ;
- le délégué aux droits des femmes ;
- la direction de la réglementation et des libertés publiques de la préfecture : bureau des étrangers, nationalité, circulation, vie associative ;
- le correspondant du Médiateur de la République est associé tout en conservant son statut.

La direction générale des territoires pourrait comprendre aux termes du processus :

- la direction départementale résultant de la fusion des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture et de la forêt ;
- la direction départementale des services vétérinaires ⁽¹⁾ ;
- le bureau de l'environnement de la préfecture ;
- le bureau de l'urbanisme et de l'habitat ;
- le service départemental de l'architecture et du patrimoine, à l'exception de l'architecte des Bâtiments de France conservant, évidemment, les pouvoirs propres qu'il tient de la législation et de la réglementation ;
- les directions régionales à compétences interdépartementales telles que la DRIRE, la DIREN, la DRCCRF sont associées sans être intégrées à la direction.

La direction générale des ressources humaines et de la logistique pourrait comprendre au terme du processus :

- un service chargé des fonctions financières pour le compte des autres services (engagement comptable...) ;
- un service chargé des questions liées à la gestion des ressources humaines (GPEEC, formations interministérielles...) ;
- un service chargé des mutualisations et de la gestion du patrimoine immobilier ;
- les personnels du champ médico-social (assistantes sociales, médecins de prévention...).

La préfecture conserverait la fonction de communication de l'Etat, le contrôle et le conseil aux collectivités territoriales et l'organisation des élections.

Le regroupement projeté des services ne s'applique évidemment pas aux organismes ou missions à caractère juridictionnel, aux organismes chargés d'une mission de contrôle des comptes, non plus qu'aux services relevant du garde des sceaux, ministre de la justice (article 32 du décret du 29 avril 2004 précité). Il ne concerne pas non plus l'exercice des missions ne relevant pas de l'autorité des préfets au sens de l'article 33 du décret du 29 avril 2004 précité (action éducative et gestion des personnels et établissements y concourant, inspection du travail, paiement des dépenses publiques, assiette et recouvrement des impôts et recette publique...).

(1) La direction départementale des services vétérinaires peut faire l'objet en tant que de besoin d'une mise à disposition opérationnelle auprès de la direction générale de la sécurité.

Contenu des étapes

L'expérimentation serait conduite par étapes qui pourraient être les suivantes entre 2006 et 2009.

Pour les directions opérationnelles :

- phase 1 : constitution d'un pôle de compétences conformément à l'article 28 du décret du 29 avril 2004 et désignation d'un délégué interservices disposant de l'autorité fonctionnelle sur les services membres et d'une délégation de signature dans les limites fixées par l'article 29 du décret du 29 avril 2004 ;
- phase 2 : création d'une délégation interservices avec ordonnancement secondaire créée, avec l'accord des ministres intéressés, sur le périmètre de la direction opérationnelle pour l'engagement coordonné des crédits conformément à l'article 29 (5e alinéa) du décret du 29 avril 2004 ; étude d'un projet immobilier visant au rapprochement physique des services ;
- phase 3 : création par voie réglementaire d'un poste fonctionnel de directeur général attribué à un chef de service de la direction sans remise en cause de la capacité des autres à diriger leurs équipes sous son autorité fonctionnelle : le préfet n'a plus qu'un interlocuteur unique.

Pour la direction de soutien :

- phase 1 : élaboration d'un document commun de GPEEC, pilotage des DIS avec ordonnancement secondaire pour des actions à caractère transversal (communication interministérielle, formation-documentation) ;
- phase 2 : mutualisation des fonctions logistiques pour les trois directions opérationnelles (gestion du parc, standard, maintenance) et mise en place d'une structure de dialogue syndical transversale pour les questions communes aux directions générales.

A N N E X E 3

LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Le collège des chefs de services, institutionnalisé par le décret du 29 avril 2004, constitue le cadre approprié pour :

- examiner et piloter l'ensemble des projets de mutualisation ;
- partager les informations nécessaires à l'établissement d'un document commun de gestion prévisionnelle des personnels faisant apparaître l'évolution des besoins qualitatifs et quantitatifs des services.

La mise en oeuvre de la LOLF conduira en effet l'ensemble des autorités d'emploi (responsables de programmes à l'échelon national mais également responsables des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles) à mieux anticiper leurs besoins et à rationaliser leurs procédures de recrutement. Tous les responsables des administrations, au niveau national comme au niveau local, devront disposer d'une vision plus précise des mouvements d'entrées et sorties de leurs personnels pour calculer et piloter leurs masses salariales.

La logique de la LOLF rend ainsi nécessaire une meilleure approche prévisionnelle et coordonnée des besoins ainsi que le développement d'un véritable dialogue de gestion entre les services déconcentrés et le niveau central.

1. L'organisation des concours et la mobilité

L'organisation des concours

En l'état actuel des textes et des pratiques, l'organisation commune des recrutements par concours demeure trop souvent freinée par un certain nombre d'obstacles : hétérogénéité des niveaux de déconcentration entre ministères, en matière d'organisation des opérations de recrutement comme de gestion des positions statutaires (CAP compétentes au niveau national ou local...), absence d'harmonisation des dates d'ouverture des concours, difficultés de mise en oeuvre sur le plan financier (remboursement entre administrations...).

L'organisation d'échanges sur les méthodes et les modalités d'une optimisation de la fonction recrutement revêt ainsi un caractère prioritaire en ce qui concerne les corps des catégories B et C relevant de filières ou de métiers non « spécialisés » et pour lesquels des modes de gestion déconcentrée sont d'ores et déjà mis en oeuvre. L'expérience des concours communs organisés au sein de ce périmètre par les ministères de l'intérieur, de l'agriculture et de la culture mérite d'être rappelée et généralisée.

L'organisation matérielle des concours communs, comme de la formation, devrait être significativement rationalisée grâce aux nouveaux outils juridiques et comptables que sont la délégation interservices, la délégation de gestion, le rétablissement de crédits (cf. annexes n°s 1 et 5).

Ces outils permettent une gestion fluide de crédits mutualisés. Leur mise en oeuvre suppose un accord préalable avec les services déconcentrés pour déterminer les moyens budgétaires mis à disposition par chacun d'entre eux. Une fois cet accord obtenu, le délégataire a la capacité d'engager directement l'ensemble des crédits mis à sa disposition.

L'établissement d'un document commun de gestion prévisionnelle des personnels

Un document de gestion prévisionnelle commun aux services sera établi sur la base des informations dont chaque ministère dispose pour optimiser sa gestion dans le cadre de la LOLF et, notamment, au vu des données relatives aux emplois et aux personnels indispensables à l'organisation du dialogue de gestion.

Ce document commun, établi à partir de la consolidation d'informations nécessaires à tous les services gestionnaires, recensera les prévisions de mouvements d'entrée et de sortie au sein des services ainsi que les besoins prévisionnels en fin d'année n, pour évaluer le volume des recrutements offerts aux concours du début de l'année n + 1 et la part des emplois susceptibles d'être pourvus par la voie du détachement sur la base de fiches de postes.

Mobilité

La mobilité fonctionnelle n'est pas assez encouragée entre services présents au même niveau territorial et se heurte à des freins persistants tels que le manque de connaissance des emplois à pourvoir ou l'hétérogénéité des régimes indemnitaires, auxquels la démarche de gestion prévisionnelle qu'il vous est demandé d'engager devra remédier. La mobilité fonctionnelle offre en effet l'opportunité de redynamiser les agents, par la découverte d'une nouvelle mission, sans les engager à supporter les contraintes d'une mobilité géographique.

Le recours facilité aux positions statutaires doit permettre une meilleure « circulation » entre services

Les obstacles statutaires au détachement sont aujourd'hui moins nombreux que dans un passé récent :

- la loi du 26 juillet 2005 prévoit l'ouverture de principe de tous les corps ou cadres d'emplois au détachement : prise pour répondre à une exigence de mobilité européenne, cette disposition permet de lever les dernières barrières qui demeureraient dans certains statuts ;

- le détachement de fonctionnaires expérimentés sur des grades d'avancement ne saurait désormais être regardé avec réserve dans la mesure où les pyramidages budgétaires n'existent plus : l'avancement est régi dans le cadre d'un ratio de promotion et les responsables déconcentrés désireux de recruter un fonctionnaire pourront le faire sans que joue la préoccupation liée au fait qu'un accueil en détachement bloquerait un emploi d'avancement.

La déconcentration de la procédure de mise à disposition des personnels (cf. décret du 31 mai 1997) offre par ailleurs des potentialités trop peu exploitées.

L'article 2 du décret du 16 septembre 1985 prévoit que la mise à disposition d'un fonctionnaire auprès d'une administration de l'Etat est prononcée par arrêté du ministre dont il relève, après accord du ministre ayant autorité sur l'administration bénéficiaire de la mise à disposition. L'article 1er du décret du 31 mai 1997 relatif à la déconcentration en matière de mise à disposition introduit

une dérogation à cette règle en transférant aux préfets de région et de département le pouvoir de procéder à des mises à disposition de fonctionnaires de l'Etat.

Aux termes de cet article, les préfets de région et de département peuvent, par arrêté, mettre des fonctionnaires de l'Etat appartenant à un service déconcentré placé sous leur autorité à disposition d'un autre service déconcentré également placé sous leur autorité. La durée de la mise à disposition est limitée à une année. La mise à disposition peut être renouvelée sans que sa durée totale puisse excéder trois ans.

La procédure de mise à disposition déconcentrée ne peut avoir lieu qu'en cas de nécessité de service et avec l'accord du fonctionnaire concerné. L'intéressé doit remplir des fonctions d'un niveau hiérarchique comparable à celui des fonctions exercées dans son administration d'origine. Le fonctionnaire mis à disposition par le préfet demeure dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante mais effectue son service dans un service d'une autre administration que la sienne.

La mise en place, à titre expérimental en 2006, d'une bourse de l'emploi public territorial dans deux régions

Chaque ministère, pour les corps dont il assure la gestion, procède, à l'échelon national, aux mouvements internes à son administration et prononce les mutations en fonction notamment des vœux des agents et des besoins à caractère prioritaire, tels que les besoins des services et les rapprochements familiaux. Toutefois, au terme de ces mouvements internes, chaque service pourra offrir au recrutement, par la voie du détachement ou de la mise à disposition, des postes pour lesquels des candidats locaux sont susceptibles de disposer des compétences requises ou de satisfaire rapidement un besoin fonctionnel.

L'ensemble de ces postes pourrait alors faire l'objet d'une publicité locale pour favoriser, par la mise en place d'une bourse de l'emploi, la rencontre des besoins en compétences exprimés par les services des différents ministères et les souhaits de mobilité fonctionnelle des agents. L'objectif recherché est de diminuer le délai entre l'expression d'un besoin et sa satisfaction par un recrutement et de faciliter la mobilité fonctionnelle des agents publics dans un même bassin territorial.

Une telle démarche sera expérimentée en 2006 dans les départements des régions Lorraine et Champagne-Ardenne.

Cette expérimentation s'accomplira dans un cadre technique simple et accessible en utilisant les systèmes d'information territoriaux (SIT) pour constituer une bourse locale des emplois. Les ministères sont invités à y diffuser des fiches de postes correspondant aux emplois qui leur semblent pouvoir être utilement pourvus localement par la voie du détachement ou de la mise à disposition.

Cette expérimentation fera l'objet d'une évaluation à la fin de l'année 2006 en vue d'une éventuelle extension en 2007.

De fait, les disparités existantes entre les montants moyens des indemnités versées au sein des services de l'Etat peuvent, pour certains agents qui souhaiteraient se porter candidat à un poste moins bien doté en termes de rémunération indemnitaire, constituer un frein à l'exercice de la mobilité. Dans nombre de cas, ces disparités résultent des seules différences de dotations de crédits indemnitaires constituées au fil du temps alors même que les textes servant de base aux versements individuels permettraient d'assurer une continuité du niveau de rémunération des fonctionnaires mobiles. Dès lors, toutes les marges de modulation individuelle offertes par les textes réglementaires, notamment celles qui résultent des décrets et arrêtés portant création de l'indemnité d'administration et de technicité et de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires des services déconcentrés de l'Etat, peuvent être utilisées pour améliorer la fluidité des mouvements de personnels.

2. La formation professionnelle

Une grande part des actions de formation professionnelle (40 % environ) ne présente pas de réelle spécificité ministérielle dans la mesure où elles portent sur les métiers de base de l'administration et gagneraient à être mutualisées. Les formations à caractère juridique, financier, informatique ou celles portant sur la gestion des ressources humaines, le contrôle de gestion et le management, les langues, etc., pourront faire l'objet d'initiatives communes aux différents ministères sous la responsabilité d'un chef de file.

Par ailleurs, et ce point est très important pour garantir aux fonctionnaires une véritable égalité des chances, un dispositif mutualisé de préparation aux concours internes sera encouragé.

De même, les grandes thématiques communes à la modernisation des services de l'Etat doivent être abordées de manière mutualisée. C'est au demeurant l'un des enjeux de la meilleure utilisation des crédits de formation interministérielle et de la valorisation du rôle des délégués interdépartementaux à la formation (DIF), à travers en particulier la forte mobilisation réalisée en 2005 sur les formations liées à la LOLF.

Il doit en être de même des formations d'accompagnement, à un titre ou à un autre, des orientations stratégiques de l'Etat au niveau territorial déterminées dans les PASER et les PASSED : ces plans doivent être un véritable vecteur de définition en commun, chaque fois que nécessaire, d'objectifs de formation portant sur des politiques transversales.

La mobilisation des moyens doit continuer à s'opérer naturellement en systématisant les pratiques actuelles de collaboration ou de prêt de moyens matériels en n'hésitant pas à opérer des rapprochements avec les établissements relevant de la fonction publique territoriale (centres de gestion départementaux et interdépartementaux, délégations régionales du CNFPT, ENACT...).

Au-delà de la simple juxtaposition de moyens consentis par les services, les modalités d'actions plus intégrées pourront résulter, comme en matière de concours, du recours à la délégation de gestion, à la délégation interservices, au rétablissement de crédits.

3. La politique sociale

Dans le cadre des travaux relatifs à la déconcentration de l'action sociale interministérielle, la restauration est apparue comme un sujet prioritaire. En effet, elle constitue une part non négligeable des crédits de fonctionnement consacrés aujourd'hui à l'action sociale ministérielle. Les préfets de département, qui siègent au sein des commissions de surveillance des restaurants interadministratifs, jouent un rôle clé en matière de suivi de la gestion financière et de contrôle de ces structures.

L'objectif recherché dans le cadre des travaux entrepris est de favoriser l'accès des agents aux structures de restauration collective. Par une meilleure maîtrise de la gestion des restaurants inter-administratifs (RIA), un renforcement de l'efficacité des structures

existantes et une plus grande coopération entre les administrations ainsi que le cas échéant avec les collectivités territoriales, le schéma de déconcentration envisagé doit permettre le développement d'une restauration de qualité à un coût socialement plus équitable. Ce schéma doit tendre à une harmonisation des coûts de production et par là même du prix payé par les agents. Le but recherché par ce projet est de rendre au final un meilleur service, au meilleur coût, aux agents de l'Etat.

Afin d'atteindre ces objectifs qualitatifs, le projet de déconcentration prévoit de confier de nouvelles responsabilités aux préfets de région pour assurer le suivi de la gestion de ces structures. Par la constitution d'une plate-forme auprès de chaque préfet de région, l'échelon déconcentré sera à même de proposer une rationalisation de la gestion et du fonctionnement des RIA. Les préfets de département bénéficieront ainsi d'un appui technique destiné à leur permettre de jouer pleinement leur rôle de contrôle et de surveillance des RIA implantés dans leur champ de compétence territoriale.

La plate-forme réunira des personnes formées aux différentes problématiques de la restauration collective. Elle constituera un appui technique répondant à l'attente des gestionnaires de RIA. Elle pourra aussi faire profiter de ses compétences les gestionnaires ministériels des restaurants administratifs.

Une expérimentation de la déconcentration de la restauration collective va débiter en région Centre en 2006.

Il est aussi envisagé de revoir la procédure de réservation de logements des fonctionnaires, plus communément appelée 5% préfectoral. Le schéma envisagé vise à optimiser la réservation de logements afin d'assurer un meilleur suivi des programmes de réservation, mieux répondre aux besoins des personnels et, au final, augmenter le nombre de logements offerts aux fonctionnaires.

Comme pour la restauration, il est proposé de confier à une plate-forme le suivi et le développement du contingent préfectoral (5%). Une expérimentation doit être lancée en région Ile-de-France en 2006.

Au-delà de cette expérimentation, il convient d'assurer une mutualisation des logements réservés sur la base du 5% préfectoral. En effet, les besoins en matière de logements sont importants dans toutes les grandes métropoles et toutes les actions qui pourront conduire à optimiser le parc existant et à offrir de nouveaux logements aux fonctionnaires sont à encourager.

La médecine de prévention relève d'une obligation de l'employeur qui s'en acquitte soit en développant son propre service, soit en adhérant à un service de médecine du travail interentreprises, soit en se regroupant avec d'autres employeurs. Une plus grande mutualisation dans ce domaine devrait permettre, notamment dans les plus petits départements, de répondre aux besoins des administrations. Un bilan précis, par administration, des besoins en matière de médecine de prévention devra être effectué en 2006 sur la base duquel des propositions de mutualisation pourront être formulées.

De même, un renforcement du « maillage territorial » des services sociaux, alors que d'importants besoins sont encore à satisfaire, peut s'appuyer utilement sur le développement de démarches conventionnelles entre administrations. L'exemple des conventionnements entre le ministère de l'intérieur et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour le recours à des assistants sociaux en « temps partagé » portant actuellement sur vingt-six départements mérite d'être rappelé et systématisé.

A N N E X E 4

MUTUALISATIONS DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Procédures spécifiques des aspects immobiliers de la réforme de l'administration départementale de l'Etat

Critères de sélection des projets

Certains projets immobiliers qui seront jugés « exemplaires » au regard de la réorganisation des administrations départementales feront l'objet en 2006 d'un examen spécifique.

Ces projets devront être identifiés et portés par les préfets de département et concerner la rationalisation de l'implantation immobilière des administrations départementales de l'Etat. Ils devront avoir un caractère interministériel et comporter au moins un projet de cession de site immobilier.

Pour l'élaboration de ces projets et en particulier l'évaluation des immeubles cédés ou acquis et la recherche de nouvelles implantations, les préfets utiliseront les services du domaine dont le rôle a été redéfini pour qu'ils soient désormais l'opérateur immobilier de l'Etat.

Ces projets seront cohérents avec les nouveaux schémas prévisionnels de stratégie immobilière au fur et à mesure de leur élaboration par les administrations centrales.

Procédure d'examen des projets

Ils seront soumis à l'examen d'un groupe d'experts, émanant directement du comité des secrétaires généraux des ministères. Ce groupe d'experts sera présidé par un représentant du secrétaire général du Gouvernement. Il comprendra des représentants du SGG (commission interministérielle de la politique immobilière - CIPI), du ministère de l'intérieur, de la réforme de l'Etat, de la direction du budget, du service des domaines, de la mission interministérielle pour la valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat (MIVPIE).

Participeront en outre aux travaux de ce groupe d'experts les ministères concernés par le dossier soumis à son examen (par exemple, ministère chargé de la jeunesse et des sports lorsque le projet en cause a un impact sur la localisation d'une direction départementale de la jeunesse et des sports...). Les services de la préfecture présentant le projet pourront être convoqués et auditionnés lors de l'examen de celui-ci.

Contenu du dossier de présentation

Le préfet adressera le dossier au secrétariat général du Gouvernement qui fixera le calendrier de passage devant le groupe d'experts du dossier et convoquera les administrations concernées. Le dossier devra comporter des éléments détaillés sur la réorganisation fonctionnelle envisagée et son impact exact sur les services concernés. Il devra également contenir une estimation précise des gains résultant des cessions et du coût induit par le réaménagement des services. Le dossier sera instruit, en vue du passage devant le groupe d'experts, conjointement par le SGG, le ministère de l'intérieur et le ministère du budget.

Critères et procédure de validation des projets

Le groupe d'experts aura pour tâche d'examiner et de valider le dossier au regard des deux préoccupations suivantes :

- intérêt fonctionnel de l'opération : il s'agira en particulier de vérifier que l'opération va dans le sens des orientations souhaitées en matière de RADE et qu'elle ne s'inscrit pas seulement dans une logique de rapprochement géographique des services mais également dans une optique de véritable rapprochement fonctionnel en vue soit d'une fusion de directions départementales, soit au minimum d'une mutualisation ;

- intérêt financier de l'opération : il s'agira de vérifier que l'opération se traduit par une réduction des coûts immobiliers et par une rationalisation des espaces occupés. Les opérations s'effectueront sur le plan budgétaire sur le nouveau compte d'affectation spéciale créé dans le PLF 2006. Dans ce cadre, le produit des cessions sera affecté au CAS, comme pour une opération de cession normale. Les opérations de réaménagement liées au projet seront financées à partir du produit des cessions (ce qui signifie, concrètement, que, dans le cadre de l'opération, un ministère pourrait perdre le « retour » sur produit de cession dont il devrait normalement bénéficier mais qui serait réorienté pour financer l'opération). L'opération devra, dans toute la mesure du possible, contribuer au désendettement de l'Etat dans les mêmes conditions que celles qui ont été fixées par le Premier ministre pour les opérations de relogement des ministères. Si tel n'est pas le cas mais que l'opération présente un intérêt fonctionnel particulier, le groupe d'experts examinera les modalités de financement envisageables.

Le groupe d'experts délibérera sur la validation de l'opération et, en conséquence, sur son financement conformément aux orientations ci-dessus. En cas d'unanimité en faveur de l'opération, celle-ci sera lancée. Dans les autres cas, il sera possible au secrétariat général du Gouvernement, au ministère de l'intérieur ou au ministère du budget, à l'exclusion des autres administrations représentées au sein du groupe d'experts, de faire appel de la décision de celui-ci auprès du comité des secrétaires généraux, qui pourra dans ce cadre décider d'auditionner le préfet « défendeur » du projet. Ce comité pourra valider l'opération, lorsqu'elle pourra être financée par le produit de cession, complété le cas échéant par d'éventuels cofinancements des ministères concernés.

A ce stade, et à titre expérimental, ce dispositif est limité à l'exercice 2006, au terme duquel il fera l'objet d'une évaluation par le comité des secrétaires généraux.

A N N E X E 5

LES ACHATS PUBLICS

1. Le contexte, les objectifs et le périmètre

Dans l'effort permanent conduit par l'administration pour améliorer la qualité du service rendu, sa réactivité et garantir la meilleure utilisation des deniers publics, le levier d'optimisation des achats, qui permet d'obtenir des résultats à brève échéance, vient s'inscrire tout naturellement et avec une actualité particulière.

Bien que l'ensemble des achats de l'administration ait vocation à être optimisé, la priorité actuelle porte sur l'optimisation des « achats courants », pour lesquels le potentiel est probablement le plus fort et le plus accessible.

Les achats dits « courants » (par opposition aux achats dits « métiers ») correspondent aux achats communs liés au fonctionnement des services, notamment les fournitures et le mobilier de bureau, les transports et nuitées, la micro-informatique, les consommables informatiques, la téléphonie, les photocopieurs, le nettoyage des locaux, l'entretien immobilier et travaux, les abonnements et la documentation, la gestion des véhicules...

Par « achat », on vise l'acte qui consiste à s'entendre sur la chose et sur son prix, acte bien distinct de l'acte d'approvisionnement (de la commande au constat du service fait), qui relève d'autres contraintes car davantage lié au point de consommation (niveau BOP et UO). En outre, il est très clair que chaque chef de service déconcentré doit rester responsable de ses commandes et de son budget pour éviter une dilution des responsabilités sur l'exécution des dépenses.

2. Le rôle du niveau central - ministériel

C'est au niveau central - ministériel que la mise en perspective des consommations et des marchés fournisseurs peut se faire avec le plus de pertinence afin de décider des stratégies optimales d'achat.

Plus précisément, les ministères se sont organisés, s'organisent ou vont s'organiser pour être en mesure de développer, au niveau central, une réelle expertise économique sur les achats de leur ministère et développer une politique structurée d'optimisation pour en faire bénéficier l'ensemble de leur réseau.

Ainsi, le niveau central doit être en mesure d'assumer les responsabilités suivantes :

- élaborer, suivre la mise en oeuvre et mesurer l'impact de la stratégie d'optimisation des achats pour le compte de leur ministère, en liaison avec les autres ministères ;
- constituer une équipe dédiée d'experts sur les achats à plus fort enjeu pour le ministère ;
- accompagner la professionnalisation de la filière achats au sein du ministère (mise en place d'un réseau d'acheteurs, d'outils [CCTP types, grille d'évaluation de la performance des achats], d'information économique [base de données prix, analyses de marché fournisseurs par segment d'achat], de formation, de mécanisme de partage d'information et de pratiques [journée d'études, séminaire...]) ;
- mettre en place des marchés nationaux et en suivre l'exécution et l'efficacité lorsque cela est optimal ;
- participer au réseau interministériel des achats pour rechercher, au niveau interministériel, les approches optimales.

3. Le rôle des préfets

En tout premier lieu, il revient aux préfets de s'assurer que la nécessaire distinction à faire entre achats et approvisionnements est diffusée et comprise largement au sein des services. C'est une condition nécessaire pour que des démarches d'optimisation des achats puissent être engagées avec le minimum d'adhésion des utilisateurs finaux.

Ensuite, le rôle des préfets est de s'assurer que les initiatives d'optimisation prises localement le sont en lien étroit avec les niveaux régionaux ou nationaux, ministériels ou interministériels : ils sont garants de la mise en oeuvre du principe de globalisation maximale. En effet, la mutualisation des achats au niveau local a vocation à être organisée en privilégiant, chaque fois que cela est opportun, le niveau national. Ainsi, les préfets doivent inciter les services locaux à coordonner la satisfaction de leurs besoins dans le cadre des marchés nationaux ; le recours à des marchés locaux ne doit intervenir qu'en l'absence de procédures nationales sur des segments d'achats particuliers.

Pour tous les achats locaux pour lesquels il n'existerait pas de stratégie d'achats nationale, les préfets ont la responsabilité de stimuler l'émergence d'une globalisation interministérielle en s'appuyant sur les moyens des différents services déconcentrés concernés. Ceci passe par la mise en place - a minima - d'une coordination au niveau régional et par la création, au niveau départemental, de pôles de compétence « mutualisation des moyens ». Ces mécanismes de coordination doivent permettre - a minima - de créer la transparence sur les marchés en cours et d'articuler le lancement des procédures futures. Les préfets veilleront, dans ce cadre, à ce que les services aux moyens les plus limités puissent bénéficier des initiatives prises par les autres départements ministériels dans la limite d'une répartition équilibrée des efforts des différents services concernés.

Les préfets s'assureront que la globalisation des achats respecte les principes posés par le code des marchés publics et en suit les procédures. La coordination de la passation des marchés, prévue à l'article 7 du code, permet à plusieurs services d'une même personne publique disposant d'un budget propre de désigner un service centralisateur qui passera un marché global dans le cadre duquel les autres services émettront des bons de commandes. De même, la formule des groupements de commandes prévue à l'article 8 permet à des services de l'Etat, des établissements publics et même des collectivités territoriales de coordonner leurs achats.

Il conviendra tout particulièrement de veiller à anticiper la mise en place de ces formules avant le lancement de la procédure. En effet, une fois celle-ci lancée, il devient impossible d'intégrer des modifications qui remettraient en cause l'équilibre initial du marché ou étendraient son périmètre.

Dans le domaine de l'approvisionnement, la responsabilité des préfets est de premier rang pour stimuler les mutualisations de

moyens, la coordination des fonctions logistiques entre les différents services d'un même niveau territorial et a fortiori entre services colocalisés. Pour connaître l'état des lieux des marchés publics, les préfets pourront utilement consulter les adresses internet suivantes :

- minefi.gouv.fr/minefi/public/marches_publics/index.htm ;
- djo.journal-officiel.gouv.fr/marches_publics/ ;
- marches-publics.gouv.fr.

A N N E X E 6

LA MUTUALISATION DES FONCTIONS LOGISTIQUES

Les objectifs et le périmètre

La mutualisation des fonctions logistiques vise, à la différence de l'achat, la mise en commun de moyens existants permettant aux services déconcentrés de dégager des économies d'échelle : utilisation commune d'une imprimerie, gestion coordonnée du parc automobile, partage du standard, d'espaces d'archivage...

Les outils de mise en œuvre juridique

Pour permettre au service chargé de la mission de refacturer aux autres services la réalité du service rendu, la mutualisation s'appuiera sur les trois dispositifs suivants :

- le rétablissement de crédits prévu à l'article 17 de la LOLF ;
- les cessions sur provisions, autre modalité de rétablissement de crédits ;
- la délégation de gestion créée par le décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004.

Ces trois dispositifs permettent avec des approches différentes de tendre vers une culture des coûts complets qui reste encore à approfondir et de développer une logique plus large de facturation interne. Ils doivent permettre de faciliter les prestations croisées entre services dans un but d'optimisation des moyens et des compétences.

1. Le rétablissement de crédits dans le cadre de l'article 17 de la LOLF

Cette formule permet à un service de prendre en charge financièrement la réalisation d'une prestation pour le compte des autres et d'en obtenir ensuite le remboursement. Elle s'applique à toutes les opérations : fonctionnement, personnel, investissement. Elle sera privilégiée pour les opérations ponctuelles.

La longueur des circuits financiers du rétablissement de crédit a souvent été soulignée. La procédure de rétablissement de crédits fait intervenir plusieurs acteurs : le trésorier-payeur général qui en est l'acteur comptable, les services ordonnateurs qui interviennent aux deux extrémités de la chaîne (émission du titre de perception par le service créancier et mandatement par le service débiteur).

A l'instar du délai global de paiement dans le domaine de la commande publique, et pour rendre le dispositif du rétablissement de crédits plus réactif, un engagement devra être systématiquement recherché sur un délai global partagé entre les ordonnateurs et les comptables. Les préfets et les trésoriers-payeurs généraux négocieront des engagements conventionnels de délai de traitement avec les services de l'Etat et assureront à cet égard un pilotage resserré des services gestionnaires.

2. Les cessions sur provisions

La cession sur provisions prévue à l'article 17 constitue une modalité particulière de la procédure de rétablissement de crédits. Alors que dans le cadre de la procédure normale les crédits sont rétablis chez le service créancier ex post par l'encaissement des recettes auprès du service débiteur, la technique des provisions évite le préfinancement de la dépense initiale par le service prestataire.

Elle suppose un suivi rigoureux de la part des services ordonnateurs pour régulariser - au plus tard à la fin de la gestion au cours de laquelle elle a été versée - la provision et ajuster les comptabilités budgétaire et générale. Cette modalité spécifique n'est utilisée à ce jour que pour l'entretien des bases aériennes du ministère de la défense par les directions départementales de l'équipement.

Sur la base des instructions qui vous seront adressées par le comité des secrétaires généraux, vous pourrez utiliser cette technique, en concertation étroite avec le trésorier-payeur général, pour des prestations croisées de caractère répétitif ou étalé dans le temps et mobilisant un montant dont le service prestataire pourrait difficilement faire l'avance sur son propre budget. Une dépense prévisionnelle sera calculée et, sur cette base, une provision versée, en utilisant la procédure du rétablissement de crédits. Sur la base des dépenses effectivement réalisées par le service prestataire, le montant du rétablissement de crédits devra être régularisé au plus tard avant la fin de l'exercice budgétaire considéré.

3. La délégation de gestion

Le décret du 14 octobre 2004 et la circulaire d'application du 27 mai 2005 définissent les conditions de mise en oeuvre de la délégation de gestion. Ce nouvel outil juridique, inspiré du mandat civil, permet de confier à un service le soin de réaliser des tâches de gestion courante (actes administratifs, prestations ou activités déterminées concourant à l'accomplissement de la mission).

Le recours à la délégation de gestion peut être pertinent pour des prestations régulières impliquant un volume financier significatif. Elle doit faire l'objet d'une convention écrite entre délégant et délégataire. Le préfet doit approuver le document élaboré par les services placés sous son autorité. A cette occasion, il s'assure que le service délégataire dispose des moyens pour assurer la mission qui lui est confiée. La convention précise la prestation attendue du délégataire, sa durée, les modalités d'exécution financière, notamment le montant des crédits que le délégataire est autorisé à engager par le délégant. La convention précise aussi les modalités de compte rendu de l'exécution de la mission. Il peut être mis fin à cette convention par décision de l'un des chefs de service concernés sous réserve d'un préavis de trois mois.

Le service délégant reste seul titulaire de sa compétence, le délégataire agissant de manière « transparente » pour son compte. Le délégant est maître et responsable de ses choix : nature de la mission confiée, objectifs assignés au délégant, volume financier correspondant... C'est pourquoi il n'y a pas lieu que le délégataire dispose d'une délégation de signature de la part du délégant. Ainsi, une délégation de gestion peut être mise en place entre des services qui n'ont aucun lien hiérarchique ou entre services d'un ressort territorial différent (département-région, départements entre eux).

A la différence de la délégation interservices (DIS), la délégation de gestion ne modifie en rien l'architecture des BOP et des UO retenue par chaque ministère. Alors que la DIS suppose que les crédits issus de plusieurs programmes soient isolés dans des UO spécifiques confiées à un délégué unique, la délégation de gestion permet au service gestionnaire de puiser dans le BOP ou l'UO du délégant, à due concurrence des seuils financiers qu'il aura définis. C'est pourquoi la dépense effectuée par le délégataire sera transmise au comptable assignataire du délégant.

Pour la mise en oeuvre technique de la délégation de gestion, le service délégataire doit adresser au trésorier-payeur général une demande d'habilitation pour pouvoir accéder aux UO des délégants.

En l'état actuel des systèmes d'information, la délégation de gestion ne peut faire l'objet d'un suivi comptable qu'entre les services raccordés à NDL en mode « fichier unique ». C'est le cas des ministères de la culture et de la communication ; de l'économie, des finances et de l'industrie ; de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ; de la justice ; de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ; de la jeunesse et des sports ; de l'écologie et du développement durable ; de la santé et des solidarités ; de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement pour la section ville et rénovation urbaine. Dans les autres cas, une mesure organisationnelle devra être arrêtée pour permettre au délégué d'engager les crédits depuis un poste relié en mode fichier unique.

Compte tenu des contraintes techniques liées au système d'information du Palier 2006, l'utilisation de la délégation de gestion pour la gestion des personnels fait à l'heure actuelle l'objet d'une expérimentation en administration centrale exclusivement.

Des travaux sont en cours pour adapter le système d'information au suivi simple et réactif de délégations de gestion de toutes natures dans le cadre du projet Chorus qui devrait être testé en 2007 sur un site pilote.