Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le Premier Ministre

n° 5872/SG

Paris, le 28 juin 2016

A

Mesdames et messieurs les ministres
Mesdames et messieurs les préfets de région
Mesdames et messieurs les préfets de département

Objet : dispositions complémentaires pour l'application du décret n°2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration – Point 8 relatif aux mutualisations de fonctionnement

Réf. : Circulaire n°5828/SG du 18 novembre 2015 relative à l'application de la charte de déconcentration

Le décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration pose, en son article 13, le principe de la mutualisation des moyens de fonctionnement des services déconcentrés. La présente instruction, qui vient compléter la circulaire du 18 novembre 2015, vise à vous donner les lignes directrices qui devront guider les travaux de l'administration déconcentrée de l'Etat en la matière.

Le principe même des mutualisations repose, outre les économies de moyens attendues dans le cadre du triennal, sur les gains de performance et la professionnalisation, et doit se traduire par des avantages au profit de l'ensemble des services contributeurs, leur permettant d'assurer au mieux les missions qui leur ont été confiées.

A cet effet, et dans le cadre des schémas de mutualisation que les préfets sont chargés d'arrêter localement, je leur demande de veiller à la mise en œuvre effective d'actions dans les domaines des fonctions financières, de la politique des achats de l'Etat, de l'immobilier et des systèmes d'information, après avis du comité de l'administration régionale ou du collège des chefs de service et des comités techniques compétents.

Je demande en particulier aux préfets de région de veiller à la mobilisation de l'ensemble des services, dans le cadre d'un dialogue social continu avec les représentants des personnels, afin de parvenir rapidement à des résultats concrets dont ils seront amenés à dresser le bilan devant la conférence nationale de l'administration territoriale de l'Etat conformément aux termes de l'article 13 précité.

L'organisation des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) issue de la réforme territoriale de l'Etat permet aux préfets de région de disposer de services en charge de la coordination des fonctions support, confortés dans leurs prérogatives et compétences. De la même façon, la diversité des outils juridiques existants apporte la souplesse nécessaire à la mise en œuvre des mutualisations en fonction du degré d'intégration recherché.

Les administrations centrales concernées apporteront aux préfets leurs concours.

Manuel VALLS

La présente instruction constitue le point 8 de la circulaire du 18 novembre 2015 relative à la charte de la déconcentration et abroge la circulaire n°1062/10/SG du secrétaire général du Gouvernement en date du 30 juillet 2010 relative à la mutualisation des moyens entre services déconcentrés de l'Etat.

8. Mutualisations de fonctionnement – Article 13

8.1. - Objet de la mesure

La charte de la déconcentration souligne que la mise en œuvre de mutualisations doit permettre un meilleur fonctionnement des services déconcentrés de l'Etat. Ces actions peuvent être étendues aux établissements publics.

8.2. - Champ d'application de la mesure

Les préfets et les chefs de service exerçant les missions énumérées aux articles 32 et 33 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, sont chargés de la mise en œuvre des schémas de mutualisation.

Le II de l'article 13 précise que « *les établissements publics de l'Etat ayant un échelon territorial peuvent participer à des mutualisations avec les services déconcentrés de l'Etat, dont les modalités sont fixées par des conventions signées avec le représentant de l'Etat dans la région ou le département* ». Cet élargissement des démarches de mutualisation est à rechercher systématiquement, dans le respect de l'autonomie de ces organismes en matière d'organisation et de fonctionnement.

8.3. - Modalités de mise en œuvre

L'article 23-1 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements dispose qu' « *En conformité avec les orientations nationales, le préfet de région dans la région, le préfet de département dans le département arrêtent un schéma organisant la mutualisation des moyens entre services de l'Etat, sous réserve des dispositions de l'article 33 [...]. Les dispositions du schéma départemental sont conformes aux orientations du schéma régional* ».

La conduite des travaux régionaux est animée par les SGAR, dans une co-construction avec les préfets de département et les directeurs des services déconcentrés, et en tirant les enseignements des schémas précédents. Pour assurer ce rôle, les SGAR ont récemment vu leur organisation modifiée avec la création d'un pôle en charge de la coordination interministérielle de la déconcentration, de la modernisation et des mutualisations, animé par un adjoint.

Les schémas de mutualisation arrêtés par les préfets le sont après consultation du comité de l'administration régionale (CAR) ou du collège des chefs de service compétents et avis des comités techniques.

L'article 13 de la charte de la déconcentration précise qu'un bilan de la mise en œuvre des mutualisations est adressé chaque année par le préfet de région à la conférence nationale de l'administration territoriale de l'Etat.

8.4. - Orientations nationales

Le pilotage national des principales fonctions supports est interministériel. Les schémas locaux de mutualisation devront prioritairement porter sur les quatre domaines suivants:

- fonctions financières
- achats
- immobilier
- système d'information

L'animation régionale de la fonction Ressources humaines doit être développée. En outre des domaines tels que l'archivage et le traitement des contentieux devront être explorés.

Les démarches locales seront notamment appuyées, à compter de 2017, par le transfert sur le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » de l'ensemble des crédits de fonctionnement des services régionaux de l'Etat, placés sous l'autorité des préfets.

La direction des services administratifs et financiers, exerçant les fonctions de responsable de programme pour le compte du secrétaire général du Gouvernement, organisera les ressources et les outils budgétaires afin de favoriser les démarches de mutualisation des préfets.

▪ L'OPTIMISATION DES FONCTIONS FINANCIERES

L'optimisation des fonctions financières est un objectif constant et s'appuie sur la rationalisation des organisations et des processus, ainsi que sur la mutualisation des fonctions en vue d'obtenir une meilleure efficacité et des économies d'échelle. Ainsi, au-delà des seules fonctions attribuées aux centres de services partagés (CSP), il revient aux préfets de rechercher tout axe d'optimisation pour l'ensemble des fonctions participant de la chaîne budgétaire au sein des services déconcentrés.

- ***Rationalisation de la fonction budgétaire et d'ordonnancement***

  Les propositions formulées par les préfets, au titre de la simplification de la nomenclature budgétaire, doivent s'accompagner d'une recherche de rationalisation du nombre d'intervenants, gestionnaires d'unités opérationnelles (UO) ou services prescripteurs. Certains services, en fonction de leur expertise et du contexte local, peuvent ainsi se voir confier la prescription de certaines prestations de soutien pour le compte d'autres services bénéficiaires. Dans ce cas, une réflexion devra être conduite sur les éventuelles conséquences à en tirer sur l'organisation de la chaîne financière.

  Par ailleurs, les préfets veilleront à harmoniser les modalités du dialogue de gestion entre responsables de budget opérationnel de programme (BOP) et d'UO et à la formalisation de procédures visant à assurer une répartition par services des moyens budgétaires et des effectifs optimale et partagée en fonction des moyens disponibles et des objectifs assignés aux services.

- ***Organisation des CSP en région***

  Les orientations arrêtées depuis 2014 pour la modernisation de la chaîne de la dépense visent à fluidifier le processus tout en optimisant les coûts de structure. Les travaux menés en région à l'occasion de la réforme territoriale, notamment ceux conduisant à arrêter les organigrammes des services exécutant la dépense dans Chorus (CSP), ont dessiné des pistes de mutualisation accrue.

  Il convient de poursuivre la réflexion en associant l'ensemble des acteurs et notamment les directions régionales des finances publiques, en fonction du contexte propre de chaque région (configuration des services et des compétences en place, caractéristiques des actes de dépenses et de recettes, implantation des services et existence – actuelle ou prévue - d'un service facturier). Les propositions éventuelles des préfets sur l'évolution à moyen terme des CSP en région devront explicitement tenir compte de la nécessité de maintenir et améliorer les liens fonctionnels entre les acteurs de la chaîne de la dépense, depuis l'acheteur et le service prescripteur jusqu'au comptable public.

▪ LE NOUVEAU CADRE DE LA POLITIQUE DES ACHATS DE L'ETAT EN REGION

Le renforcement du rôle des préfets pour la mise en œuvre de la politique des achats, avec la mise en place de plates-formes régionales des achats de l'Etat (PFRAchats) dans les régions métropolitaines, a pour objectif de doubler les volumes d'achat interministériels en région, avec 2 milliards d'euros en cible à 3 ans.

- ***Rationalisation accrue des achats déconcentrés grâce à des PFRA renforcées***

  Les PFRAchats devront dépasser le cadre de l'entretien immobilier jusqu'à présent essentiellement traité, pour travailler sur de nouveaux segments et contribuer aux actions de professionnalisation des achats, en particulier sur les travaux, les services et les prestations intellectuelles. Leur positionnement au sein du pôle modernisation-mutualisations du SGAR doit favoriser la synergie avec les autres fonctions support et la prise en compte de la dimension achats dans tous les secteurs stratégiques.

  Une offre de services sera déployée sur tous les achats faits en région, basée sur des mutualisations régionales d'achat ambitieuses relayant à ce niveau la politique des achats de l'Etat, mais aussi sur le conseil aux services tant pour l'utilisation des supports mutualisés que pour leurs procédures d'achat propres. Cette offre de services devra être ouverte aux établissements et organismes publics de l'Etat en région, en utilisant les modalités permises par l'article 9 du décret n° 2016-247 du 3 mars 2016 créant la direction des achats de l'Etat et relatif à la gouvernance des achats de l'Etat.

  L'information systématique de la PFRAchats des besoins de marchés au-delà d'un seuil fixé par arrêté du ministre du budget, doit permettre aux préfets de région de programmer les nouveaux supports d'achat interministériels, dès lors qu'il n'en existe pas déjà au plan national ou local. Sous réserve de recueillir l'accord du directeur des achats de l'Etat (article 9 du décret) cette mise en commun pourra être étendue aux administrations qui ne sont pas placées sous l'autorité des préfets.

- ***Optimisation de l'organisation de la fonction achat dans les services***

  Dans le but de mieux professionnaliser la fonction au sein des services déconcentrés de l'Etat, les préfets devront contribuer à réduire le nombre de représentants du pouvoir adjudicateur (RPA) pour les services déconcentrés sur lesquels ils ont autorité. Cela doit notamment se traduire par une révision des arrêtés de subdélégation pris par les chefs de service ayant délégation de RPA, en différenciant strictement les fonctions d'acheteur (qui attribue les marchés) et d'approvisionneur (qui les utilise), et en réduisant significativement le nombre d'agents de la première catégorie.

- ***Animation du réseau régional d'acheteurs***

  La direction des achats de l'Etat (DAE) va mettre en place un réseau social professionnel des acheteurs de l'Etat destiné à faciliter les échanges, à faire circuler toutes les informations utiles et à favoriser la coopération et le partage de bonnes pratiques entre les acteurs de l'achat, et qui s'étendra aux établissements et organismes publics de l'Etat. Localement, les PFRAchats doivent contribuer à l'animation et au bon fonctionnement de ce réseau, et notamment de la communauté des acheteurs de la région.

- ***Actions d'information des entreprises en région***

  La recherche et la veille fournisseur par des actions de « sourçage » sont à la base du métier d'acheteur. En miroir, les entreprises susceptibles de répondre aux consultations des services de l'Etat en région doivent avoir une bonne visibilité des projets d'achat à venir, afin que l'administration puisse recevoir le maximum d'offres compétitives. Pour cela, les PFRAchats devront organiser des rencontres périodiques d'information et d'échange entre les acheteurs et les entreprises, préalables au lancement des consultations, en lien avec les services achat des ministères, les établissements publics et organismes de l'Etat en région, les organisations professionnelles (chambre de commerce et d'industrie, chambres des métiers…).

- ***Optimisation du parc automobile et de son utilisation***

  Les actions d'optimisation détaillées dans mon instruction du 16 février 2015 doivent être poursuivies avec un niveau élevé d'ambition. Pour ce faire, la mutualisation doit être recherchée non seulement en matière d'acquisition, mais aussi de gestion de flotte (priorité à la logique « dans chaque ville ») et de rationalisation de l'utilisation des véhicules (systèmes de réservation partagés, dispositifs interministériels de covoiturage…), tout en préservant les modalités d'action des services.

▪ L'IMMOBILIER COMME LEVIER DE LA RATIONALISATION ET DES MUTUALISATIONS

Les préfets de région sont à la fois responsables de la stratégie immobilière en région, avec le concours du responsable régional de la politique immobilière (RRPIE), et représentants des occupants placés sous leur autorité. Ils disposent donc, dans l'établissement et la mise en œuvre des stratégies immobilières comme dans l'exécution des actes de gestion courante, des moyens et prérogatives pour faciliter et orchestrer les champs de progrès des actions de mutualisation portées par les SGAR et ainsi optimiser les résultats attendus.

- ***Des schémas directeurs immobiliers en région (SDIR) pour faciliter l'optimisation de l'occupation du patrimoine de l'Etat par les administrations***

  Un diagnostic de l'offre immobilière en région sera réalisé, quel que soit le statut de l'occupant, et notamment les immeubles susceptibles d'être densifiés. Le croisement de cette offre avec les besoins exprimés par les services permettra de vérifier en permanence la pertinence de la stratégie immobilière du SDIR. La réduction de l'émiettement des implantations et des surfaces locatives excessives sont à rechercher systématiquement pour obtenir une meilleure optimisation de l'occupation des locaux.

  Au-delà des administrations placées sous l'autorité des préfets, dont le SGAR doit fédérer les actions de mutualisation, les RRPIE apporteront tous les éléments relatifs au patrimoine de l'Etat non utilisé, et notamment les éléments relatifs aux opérateurs. Avec ces éléments complémentaires et en tenant compte des optimisations envisagées par ces opérateurs dans leurs propres schémas de stratégie immobilière, les préfets de région s'emploieront à donner une plus grande ampleur à cette démarche d'optimisation de l'occupation du patrimoine de l'Etat, en l'étendant à ces autres occupants publics, dans une démarche permanente de développement de la multi-occupation et de la mutualisation accrue des sites immobiliers publics.

- ***L'offre de service dans les sites multi-occupants, une clé de l'optimisation***

  Si l'optimisation de l'occupation du patrimoine de l'Etat passe par le développement de la multi-occupation et la mutualisation des sites, l'efficience de cette démarche dépend en grande partie des bénéfices qui en seront tirés dans une gestion globale et optimisée des sites ainsi partagés.

  Cette démarche est bien connue dans les cités administratives, et vise à mettre en place des services partagés (services aux occupants, gestion technique des immeubles) pour en tirer les économies d'échelle au bénéfice de tous. Les SGAR s'emploieront à dynamiser cette démarche, à en accroitre l'efficacité par une amélioration des services rendus dans une logique de partage de site (accueil commun, parc automobile mutualisé…), au meilleur prix, et à l'étendre à tout type de sites multi-occupants.

  En exploitant toutes les synergies potentielles de la politique des achats, des leviers de mutualisation, et d'une telle gestion technique des immeubles et des services aux occupants, les bénéfices à tirer des stratégies immobilières seront maximisés.

  Les maisons de l'Etat sont une traduction de cette démarche au niveau infra-départemental.

- ***La mutualisation et la professionnalisation des compétences et moyens humains dans le domaine immobilier***

  Les préfets de région doivent pouvoir s'appuyer sur une expertise technique de haut niveau, à l'appui de la gestion du patrimoine et de la réalisation des opérations immobilières. Cette professionnalisation repose notamment sur le recours mutualisé aux compétences logées au sein des ministères, des services déconcentrés et des opérateurs de l'Etat.

  Pour ce faire, dans le cadre de l'élaboration des SDIR, les préfets de région veilleront à la réalisation d'un diagnostic des moyens humains et des compétences dédiés à la fonction immobilière. Il permettra d'identifier les solutions pour améliorer l'organisation des compétences sur les différentes fonctions immobilières, notamment par la recherche de mutualisations régionales, ainsi que par une démarche d'animation et de professionnalisation des équipes, avec l'appui des RRPIE et de France Domaine pour la mobilisation des savoir-faire au-delà des possibilités régionales.

▪ SYSTEME D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

Les mutualisations en matière de système d'information sont mises en œuvre dans le cadre des orientations définies par la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (DINSIC).

- ***Mutualisation et convergence des socles et outils technologiques***

  L'efficience des systèmes d'information et de communication s'accroît par la mutualisation des efforts autour d'outils et de socles largement diffusés au sein de l'ensemble des services de l'Etat. Il est attendu des préfets qu'ils favorisent la convergence des services placés sous leur responsabilité vers les solutions informatiques communes, selon les orientations du niveau national.

  Une attention particulière sera portée d'une part à la situation des directions régionales fusionnées suite à la réforme de la carte territoriale, qui devront disposer d'outils homogènes et consolidés à l'échelle des nouvelles régions, d'autre part à l'adoption des solutions interministérielles qui doivent favoriser la transversalité au sein des services déconcentrés de l'Etat.

- ***Amélioration de la cohérence des acteurs du système d'information au sein de l'administration territoriale de l'Etat***

  Le positionnement interministériel des Services Interministériels Départementaux des Systèmes d'Information et de Communication (SIDSIC), clé pour le fonctionnement du système d'information en département, est assuré sous l'autorité du secrétaire général de la préfecture du département.

  En lien avec les services du Premier ministre, et plus particulièrement la DINSIC, les préfets mettront en œuvre les orientations arrêtées pour les SIDSIC, notamment en matière de ressources humaines.

  Plus largement, lorsqu'elles sont situées dans une même agglomération, les préfets examineront l'opportunité que les équipes en charge du support « SIC » des services régionaux ou départementaux placés sous leur responsabilité, s'associent et mettent davantage en commun leurs moyens techniques, leurs compétences, et leurs expertises, afin d'optimiser la proximité, la permanence et la qualité des services apportés aux agents.

  Dans le cadre du projet porté par les services du Premier ministre et du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, les préfets de région mettront en œuvre pour le 1er janvier 2017, le rapprochement des équipes de support « SIC » des directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et des SIDSIC tel qu'il aura été acté par l'instance de gouvernance stratégique de ce projet.

- ***Transformation du management et de l'action publique grâce au numérique***

  L'accroissement du nombre de services et directions « multi-sites » rend nécessaire de tirer pleinement parti des outils numériques, existants ou prochainement disponibles, pour développer les nouveaux modes de management et de collaboration à distance. Les préfets veilleront à accompagner les encadrants à s'approprier ces évolutions, dont les enjeux sont encore plus managériaux que technologiques, notamment à l'aide de formations.

  Enfin, l'amélioration de l'action publique dans les territoires nécessite également de mobiliser et de favoriser les initiatives partagées par les agents publics au travers de démarches innovantes, notamment en faveur du numérique. Cela doit conduire à expérimenter et à tester ces nouveaux modes de transformation. Les préfets mobiliseront en ce sens le fonds « Transition numérique de l'administration territoriale de l'Etat », créé à cet effet dans le cadre du Programme d'Investissement d'Avenir.

- **LES ENJEUX EN MATIERE DE RESSOURCES HUMAINES**

- ***Des plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH) positionnées comme prestataires de service et acteurs de la mutualisation***

  Les PFRH occupent une place stratégique dans la déclinaison des chantiers de modernisation de la gestion des ressources humaines de l'Etat dont le Premier ministre et la ministre de la fonction publique ont confié le pilotage au directeur général de l'administration et de la fonction publique.

  A cet égard, il importe qu'elles se positionnent davantage comme de véritables « *prestataires de services* » au profit des administrations en région. Leur offre de service doit se renforcer en matière d'accompagnement de la mobilité – mission spécialement prioritaire dans les régions fusionnées – d'organisation d'un marché de l'emploi public local, de mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines de l'Etat en région, de mutualisation de l'offre de formation transverse, de professionnalisation des acteurs RH, d'action sociale interministérielle et d'environnement professionnel.

  En outre les PFRH ont pour vocation d'investir de nouveaux champs d'intervention : accompagnement du changement, projets de service, nouveaux modes d'organisation du travail, impact du numérique, entre autres. La création du poste de conseiller « *organisation du travail – conduite du changement RH* » va dans ce sens. Il est attendu des préfets qu'ils veillent à conforter cette orientation nouvelle des PFRH en particulier leur positionnement interne et leur mise en relation avec l'ensemble des services placés sous leur autorité et plus largement, avec l'ensemble des services, collectivités locales et établissements publics. Cette offre de service sera abordée dans une logique coopérative et coordonnée avec les actions ministérielles dans l'ensemble des champs d'action.

- ***Des priorités stratégiques en matière de ressources humaines déclinées sur le territoire***

  Afin d'accompagner les services régionaux dans le déploiement sur le territoire de la stratégie pluriannuelle de modernisation des ressources humaines, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique soutiendra la mise en œuvre de projets innovants que les préfets proposeront en matière d'accompagnement des réformes et de conduite du changement RH présentant un intérêt interministériel.

- **SECURISATION DU TRAITEMENT DES ARCHIVES ET DU CONTENTIEUX**

En vertu de leur pouvoir d'organisation des services, et si nécessaire sous forme de mutualisation (délégation de gestion ou interservices…), les préfets veilleront à sécuriser ces deux domaines qui participent au quotidien à la sécurité des décisions et actes de l'Etat, à savoir l'archivage et les fonctions juridiques (contentieux et pré-contentieux).

Pour les fonctions juridiques, il conviendra de tenir compte du besoin de maintenir et de renouveler les compétences, parfois critiques et qui peuvent nécessiter, selon les champs, des liens forts avec les métiers.

8.5. - Textes de référence et cadres juridiques des mutualisations

La nomenclature des fonctions supports des préfectures, directions régionales et directions départementales est définie en annexe à la circulaire 2038/13/SG du secrétaire général du Gouvernement et de la direction du budget en date du 24 juin 2013 (administration générale, achats, archives, gestion budgétaire et financière, affaires juridiques, logistique immobilière et technique, ressources humaines, système d'information et de communication).

La mutualisation des compétences ou des moyens peut reposer sur plusieurs dispositifs juridiques :

- la délégation de gestion qui repose sur le décret n°2004-1085 du 14 octobre 2004 est l'outil privilégié de la mobilisation des compétences critiques en dehors de leur ressort territorial (voir fiche sur la mobilisation des compétences) ;

- pour la conduite durable d'actions communes à plusieurs services déconcentrés de l'Etat, le préfet peut constituer un pôle de compétence (art.28 du décret du 29 avril 2004 précité) ;

- les actions communes menées au sein d'un pôle de compétence peuvent faire l'objet d'une délégation interservices afin de doter son responsable d'une délégation de signature du préfet et de l'investir d'une autorité fonctionnelle sur les chefs de service concernés. Le délégué interservices peut également être désigné ordonnateur secondaire délégué du préfet (art.29 du décret du 29 avril 2004 précité). La délégation interservices a pour objectif de donner les moyens au préfet d'assurer une coordination efficace de l'action de l'Etat, en regroupant des moyens juridiques et financiers utiles à la mise en œuvre territoriale de politiques qui mobilisent les crédits de plusieurs ministères. L'arrêté préfectoral portant création de la DIS pour une durée précise et révisable, fixe les attributions de la délégation, les moyens mis à sa disposition et les modalités d'évaluation de son action.

- les schémas de mutualisation des recteurs, prévus à l'article R 222-3-4 du code de l'éducation pour la région académique et aux articles R 222-36-1 et suivants du même code pour l'académie. Ces dispositions permettent la mutualisation au niveau interacadémique, au niveau académique ou au niveau interdépartemental, entre services des rectorats et/ou de directions de services départementaux de l'éducation nationale.