

Inspection générale
de l'administration

N° PAM 06-022-01

Contrôle général
économique et financier

N° 06-12-54

Mission d'audit de modernisation

Rapport

Sur

La mutualisation des fonctions supports et achats dans les cités administratives

Etabli par

Jean-Paul GEOFFROY

Préfet, Inspecteur général (IGA)

Franck PERRIEZ

Préfet chargé de mission (IGA)

Hélène de COUSTIN

Inspectrice (IGA)

Jean-Noël GIULIANI

Contrôleur général (CGEFi)

Jean-Paul TRIBALLIER

Contrôleur général (CGEFi)

**PRINCIPAUX ELEMENTS DE PERIMETRE DE
L'AUDIT**

PERIMETRE PHYSIQUE

[indiquer dans le tableau ci-dessous les principaux éléments utiles à la compréhension du périmètre de l'audit : nombre d'usagers concernés, nombre d'actes administratifs annuels, nombre de sites, d'implantations ...]

Eléments de périmètre de l'audit	Nombre	Commentaires
Cités administratives	65	
Bâtiments concernés	261	
Nombre de m ²	1,1 M	

PERIMETRE FINANCIER

Eléments de périmètre	Montant (en millions d'euros)	Commentaires
Dépenses de personnel		Non connu, c'est un des éléments important du rapport
Dépenses de fonctionnement 2005	31 457 287	Ces dépenses tiennent compte des prestations de service
Crédits d'investissement 2006	AE : 17,5 M€ CP : 21,38 M€	Ces dépenses ne prennent pas en compte les apports par les ministères concernés au titre des investissements dans les cités qui n'ont pas pu être calculés par la mission

EFFECTIFS CONCERNES

Nombre d'agents (en ETP)	Service(s)	Commentaires
270	DSF	En cours de transfert de la DGI à la DGCP
100 environ	Préfectures et autres services déconcentrés	Mal identifiés

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Numéro	Recommandation au niveau central	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre (nom ou entité)	Echéance de mise en œuvre
01	Mettre en place, à très brève échéance, un échelon central de tutelle et d'animation des cités administratives. Son socle serait composé du MINEFI (France Domaine) et du ministère de l'intérieur.	13	France Domaine	2007
02	Actualiser le règlement type de co-affectation afin d'encourager explicitement la mutualisation des infrastructures, des achats et des services.	15	France Domaine	2007
03	Modifier la rédaction des règlements de co-affectation pour permettre une maîtrise d'ouvrage unique qui pourrait porter sur l'ensemble des travaux, parties communes et parties privatives, les services hébergés conservant leur responsabilité budgétaire propre.	17	France Domaine	2007
04	Transférer le programme 129 correspondant au budget d'investissement des cités sous la responsabilité du chef de service France Domaine.	19	Premier ministre	2007
05	Maintenir la compétence du préfet pour désigner le régisseur. Si la fonction de régisseur est assurée par un agent de France Domaine, le préfet et le TPG formaliseront dans une convention le rôle de leurs services respectifs. Elle devra intervenir dès la désignation du régisseur, au plus tard à la fin de l'année 2006. A cette fin, il est recommandé qu'ils soient assistés de l'actuel régisseur.	19	Préfet	2007
06	Faire communiquer par les services hébergés leurs prévisions de dépenses de logistique, par nature, qu'ils ont prévu de réaliser sur leurs crédits propres, dès le conseil de cité approuvant le budget prévisionnel 2007. Ces services devront l'année suivante produire l'état des dépenses réellement effectuées.	21	Conseil de cité et régisseur	2006
07	Identifier et planifier l'ensemble des travaux de même nature mutualisables. Modifier les règlements de co-affectation pour rendre possible une planification - à partir de la connaissance exhaustive et obligatoire des projets, par nature, des services hébergés et de leur possible extension à toute la cité, ou - en étendant à toute la cité des travaux prévus sur les parties communes.	21	Conseil de cité et régisseur	2006 pour programmation 2007
08	Dresser un titre de 2006, au niveau de chaque cité, un état des apports en nature de personnel (fonction exercée, temps de travail ...). En 2007, avec le concours de l'échelon central (cf infra 3.3), le conseil de cité procédera à une évaluation des apports en nature. Ces données devront être transmises, à l'échelon central, en même temps que le budget de fonctionnement.	21	Régisseur	2006

09	Conduire, dès le premier semestre 2007 à l'échelle de la cité une cartographie des besoins et déterminer la nomenclature des produits et services achetés pour identifier toutes les niches de mutualisation au delà de la réalisation des travaux dans les bâtiments communs.	24	Conseil de cité et régisseur	2007
10	Maintenir ou le cas échéant, confier aux chefs des bureaux et aux directeurs des moyens logistiques des préfectures, l'indispensable appui aux régisseurs. Toutefois, dans les cités où la fonction de régisseur serait assurée par un agent de France Domaine, c'est le TPG qui devra désigner, dans son équipe de direction, l'interlocuteur susceptible d'apporter son soutien au régisseur et pouvant jouer le rôle d'interface avec les directeurs des services hébergés lors de situations délicates.	28	Préfet ou TPG	2007
11	Former des responsables logistiques, le plus souvent à la préfecture ou à la DDE, pour qu'ils apportent leur soutien aux cités.	30	Préfet	2007
12	Faire présider le conseil de cité par le préfet ou à défaut le secrétaire général de la préfecture. Veiller à la disponibilité de responsables logistiques locaux comme appui aux régisseurs pour préparer les conseils de cité.	31	Préfet	2006
13	Assurer systématiquement la représentation dans les conseils de cité par des agents ayant compétence pour engager leur service.	31	Chefs de services déconcentrés	2006
14	Inviter, dans une préoccupation d'efficacité, les contrôleurs de gestion des dépenses de logistique des services hébergés dans les cités à se concerter.	33	Chefs de services déconcentrés	2006
15	Choisir, en fonction de l'objet du marché, le niveau pertinent de groupement des achats (national, régional, local, cité...) le plus tôt possible. Le responsable de la procédure commune doit, dès le lancement de la procédure, être très précis sur l'identité des services impliqués dans le marché. Les services hébergés dans les cités doivent s'insérer, avant le lancement de la procédure, dans les marchés groupés.	33	Conseil de cité et responsables logistiques	2007
16	Alléger la procédure comptable en passant de deux niveaux de comptables, à un niveau unique pour parvenir à un seul payeur et un seul niveau de contrôle.	33	France domaine et TPG	2007
17	Fournir à l'échelon central chargé des cités administratives (cf infra 3.3) un état plus détaillé des charges de fonctionnement. Il établira alors une nomenclature plus fine qu'aujourd'hui. Cette nomenclature sera ensuite utilisée uniformément pour l'ensemble des budgets de fonctionnement des cités pour permettre une présentation plus homogène.	34	France Domaine et conseil de cité	2007
18	Procéder à la « balance des intérêts » avant de proposer toute mesure d'externalisation des fonctions support.	35	France Domaine, conseil de cité, régisseurs.	2007

PRINCIPALES AMELIORATIONS QUALITATIVES ATTENDUES

Amélioration attendue	Numéro des recommandations correspondantes	Principaux bénéficiaires					Nature de l'amélioration attendue (*)	Indicateur(s) de mesure envisageable(s)
		Citoyen	Usager	Contribuable	Agents	Autres (préciser)		
Meilleure lisibilité de l'action de l'Etat	01, 04, 05,16.			X			7	Objectifs liés à la politique de France domaine en ce qui concerne la gestion des cités administratives
Actualisation et clarification des documents de base de gestion	02,03,07.				X		3	Degré de mutualisation dans les cités administratives.
Meilleure information des responsables	06, 08, 17.				X		6	
Meilleur fonctionnement des structures liés à la gestion des cités administratives	10,11,12,13,14.			X			5	
Renforcer la mutualisation au sein des cités administratives en veillant à leur conserver un fonctionnement efficient	09,15,18.						Mesures directes visant une plus large mutualisation	

- (*) :
- (1) Amélioration de l'égalité d'accès aux services publics
 - (2) Meilleure adaptation des missions de l'Etat aux besoins; meilleure allocation des moyens de l'Etat par rapport aux besoins
 - (3) Simplification des procédures
 - (4) Réduction des délais de traitement
 - (5) Modernisation du fonctionnement des structures de l'Etat
 - (6) Meilleur accès à l'information
 - (7) Renforcement des capacités de pilotage / de contrôle de l'Etat
 - (8) Amélioration des conditions de travail des agents
 - (9) Autres (à préciser)

RESUME

Les 65 cités administratives sont celles qui sont désignées par la circulaire du Premier ministre du 21 février 1992. Elles présentent une grande diversité par leur ancienneté, leur composition, leur structure et leur mode d'occupation. Plus de 32 000 agents y travaillent.

Le fonctionnement des cités administratives a représenté 31 593 596 € en 2005. Ces dépenses de fonctionnement font l'objet d'un recensement a posteriori par la commission interministérielle de la politique immobilière de l'Etat (CIPI) qui gère quant à elle les crédits d'investissement des cités qui se sont élevés en 2005 à 17,5 M€ en AP et 21,38 M€ en CP.

La gestion globale des cités administratives ne fait pas l'objet d'un programme au titre de la LOLF. Leur gestion est éclatée, au niveau central comme au niveau local, parmi une multiplicité d'acteurs. Leur gestion n'obéit à aucun objectif et n'est pas suivie par des indicateurs d'efficacité ou d'efficacités.

Les budgets de fonctionnement des cités représentent le socle de la mutualisation de leurs fonctions support et de leurs achats. Ils sont établis sur le modèle des charges de fonctionnement établies à l'article 3.1 des règlements de coaffectation qui régissent les cités.

Cependant, quel que soit le critère de taxinomie choisi, il n'est pas possible de mettre en évidence un modèle de mutualisation par type de cité. Les modes de gestion sont très divers ; ils portent nécessairement sur les parties communes mais intègrent parfois des parties privatives des cités ; l'imprécision du contenu des postes budgétaires conduit à prendre en compte des dépenses différentes selon les cités ; par suite, l'effort d'agrégation au niveau national est vain.

De plus, les fonctions support sont effectuées dans les cités par quelque 300 agents, issus notamment des directions des services fiscaux, dont le travail n'est pas systématiquement valorisé, et ce, selon des modes toujours différents : réduction des quotes-parts, échange de services, L'apport de ces agents représente pourtant la base la plus importante de la mutualisation des fonctions support des cités.

Enfin, les achats qui portent à la fois sur les prestations d'entretien, de maintenance et d'aménagement et sur les produits nécessaires à la vie des services dans les cités font l'objet de contractualisations à échelle variable, mais peu souvent au sein de marchés formels. Les administrations hébergées dans les cités procèdent souvent, dans des délais très rapprochés, à des travaux ou des achats de fournitures ou de service de même nature que ceux nécessaires au fonctionnement commun ; cette pluralité des achats induit des coûts cachés ne pouvant être évalués mais ils ne sont pas négligeables.

Il est important de faire évoluer rapidement les règlements de co-affectation afin qu'ils imposent à la fois une gestion plus fine des budgets de fonctionnement, en permettant la prise en compte de dépenses sur les parties privatives des cités, en détaillant chacun des postes de dépenses selon une nomenclature unique pour toutes les cités, en rénovant le fonctionnement des conseils de cité.

En effet, les freins identifiés à la mutualisation tiennent pour partie de l'attitude des services hébergés qui se conduisent comme des propriétaires des parties privatives qu'ils occupent. Un conseil de cité renouvelé devra être présidé par un membre du corps préfectoral et les services hébergés devront être représentés à un niveau suffisant pour garantir un engagement. Le conseil de cité pourra, à partir des informations transmises par l'ensemble des services sur leurs projets en matière logistique, planifier, éventuellement pluri-annuellement, l'ensemble des travaux de même nature sur l'ensemble de la cité, parties privatives comprises, sous maîtrise d'ouvrage unique tout en conservant la dualité

des financements. Il conduira aussi à établir une cartographie des besoins de chaque service pour définir, en articulation avec l'ensemble des expériences menées localement à toutes les échelles (géographiques ou ministérielles) les niches possibles de mutualisation des achats, au cas par cas.

Aujourd'hui, l'organisation des cités administratives manque d'unité. Les budgets de fonctionnement et les budgets d'investissement continuent à être appréhendés séparément. La fongibilité entre l'investissement et le fonctionnement n'est que marginale.

La mise en place de France Domaines sous la coupe de la DGCP n'apporte aucune amélioration s'agissant de la gestion des cités administratives. Parmi les 1800 agents de ce service ainsi transféré, 270 exercent dans les cités administratives. Les TPG concernés par les cités seront investis d'un rôle nouveau. Or, le TPG ne pouvant être simultanément ordonnateur et comptable, la fonction d'ordonnateur secondaire ne pourra pas dans la plupart des cas être exercée par lui. L'organisation locale reposera sur un partage de compétences partagées entre les services de la préfecture et ceux de la TG.

Le rôle de l'agent exerçant réellement la fonction de régisseur devra être réaffirmé. Il devra pouvoir s'appuyer sur un soutien logistique local que lui apporteront soit les services de la préfecture soit ceux de la TG ; en cas de besoin, il pourra faire appel à des compétences extérieures, notamment au niveau central.

Il conviendra en effet de mettre en place un échelon central investi de larges compétences sur la gestion des cités, capable de les dynamiser et de jouer un rôle actif. Cet échelon central unique qui fait défaut aujourd'hui, devrait reposer sur le ministère des finances et le ministère de l'intérieur.

La démarche d'achat demeurant complexe y compris dans les cités, il reste un effort important à accomplir pour la formation des personnels au métier d'acheteur qui requiert de réelles compétences.

SOMMAIRE

RESUME	6
SOMMAIRE	8
INTRODUCTION	10
1 LE CONTENU DE LA MUTUALISATION EST TROP IMPRECIS	12
1.1 LES FONCTIONS MUTUALISEES VARIENT D'UNE CITE A L'AUTRE. ELLES NE SONT PAS INTEGRALEMENT TRADUITES DANS LES BUDGETS DE FONCTIONNEMENT	12
1.1.1 <i>Les postes budgétaires recouvrent des réalités très diverses d'une cité à l'autre qui ne permettent pas de dégager un modèle-type de mutualisation</i>	12
1.1.2 <i>Les pratiques des gestionnaires rendent la lecture des budgets délicate</i>	14
1.2 LA VALORISATION DES FONCTIONS SUPPORT EXERCEES PAR LES QUELQUE 300 AGENTS DES CITES EST INDISPENSABLE POUR MESURER L'AMPLEUR DES FONCTIONS MUTUALISEES	16
1.3 UNE MUTUALISATION OPTIMALE DOIT APPREHENDER GLOBALEMENT LA GESTION IMMOBILIERE DE LA CITE 18	
2 LA MUTUALISATION RENCONTRE DES FREINS AUSSI BIEN INTERNES QU'EXTERNES	20
2.1 LA MUTUALISATION SE HEURTE D'ABORD A DES OBSTACLES INTERNES AUX CITES	20
2.1.1 <i>Des réticences d'ordre psychologique</i>	20
2.1.2 <i>Les facteurs structurels sont plus difficilement surmontables</i>	22
2.2 DES FACTEURS EXOGENES LIMITENT ENCORE LES POSSIBILITES DE MUTUALISATION	22
2.2.1 <i>Des efforts de mutualisation existent déjà à diverses échelles géographiques</i>	23
2.2.2 <i>La logique « verticale » de la mutualisation conduite par différents ministères limite les marges de manœuvre des services hébergés</i>	23
2.2.3 <i>Les BOP de caractère régional peuvent réduire les marges de manœuvre de certains services</i>	24
3 LE CONTEXTE BUDGETAIRE ET ADMINISTRATIF DANS LEQUEL S'INSCRIVENT LES CITES ADMINISTRATIVES EST COMPLEXE ET DIFFICILEMENT LISIBLE, IL MERITE D'ETRE AMELIORE	26
3.1 LE CONTEXTE BUDGETAIRE NE PERMET PAS UNE CONNAISSANCE DU COUT GLOBAL DES CITES ADMINISTRATIVES	26
3.1.1 <i>Les crédits d'investissement</i>	26
3.1.2 <i>Les crédits d'entretien et de fonctionnement courant</i>	27
3.1.3 <i>Deux pistes peuvent être explorées</i>	28
3.2 LA REFORME EN COURS DANS LA GESTION IMMOBILIERE DE L'ÉTAT N'APPORTE PAS D'AMELIORATION IMMEDIATE POUR LES CITES ADMINISTRATIVES	28
3.2.1 <i>Le compte d'affectation spécial, nouveau dispositif budgétaire</i>	29
3.2.2 <i>Le TPG, nouveau responsable de France Domaine au niveau déconcentré</i>	29
3.2.3 <i>Réunir les deux circuits budgétaires de la gestion des cités administratives</i>	30
3.2.4 <i>Les cités doivent cependant se préparer à l'introduction des loyers budgétaires</i>	32
3.3 UN ECHELON CENTRAL EST NECESSAIRE POUR L'ANIMATION DE CITES ADMINISTRATIVES	32
3.4 LES CONSEILS DE CITE	33
3.5 MIEUX FORMER AUX RESPONSABILITES LOGISTIQUES	34
3.5.1 <i>Le recours à l'externalisation</i>	34
3.5.2 <i>La démarche d'achat demeure complexe pour les cités et difficilement évaluable</i>	34
CONCLUSION	36

LISTE DES ANNEXES	37
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION	37
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	37
ANNEXE 3 : METHODOLOGIE	37
ANNEXE 4 : LISTE DES CITES ADMINISTRATIVES (SOURCE CIPI).....	37
ANNEXE 5 : CIRCULAIRE DU PREMIER MINISTRE (21 FEVRIER 1992)	37
ANNEXE 6 : PASSATION DES CONTRATS DANS LES CITES ADMINISTRATIVES	37
ANNEXE 7 : LE PASTEL A LIMOGES	37
ANNEXE 8 : MISE EN EVIDENCE DES MOYENS TRES DIFFERENTS DES SERVICES HEBERGES	37
ANNEXE 9 : STRUCTURE DES BUDGETS DES CITES ADMINISTRATIVES	37
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION, VERSION DU 27 JUIN 2006	38
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	40
ANNEXE 3 : METHODOLOGIE	43
ANNEXE 4 : LISTE DES CITES ADMINISTRATIVES (SOURCE CIPI)	50
ANNEXE 5 : CIRCULAIRE DU PREMIER MINISTRE DU 21 FEVRIER 1992	52
ANNEXE 6 : PASSATION DES CONTRATS DANS LES CITES ADMINISTRATIVES	63
ANNEXE 7 : LE PASTEL A LIMOGES	66
ANNEXE 8 : MISE EN EVIDENCE DES MOYENS TRES DIFFERENTS DES SERVICES HEBERGES	67
ANNEXE 9 : STRUCTURE DES BUDGETS DES CITES ADMINISTRATIVES	68
OBSERVATIONS DES SERVICES.....	86
REPONSES DE LA MISSION.....	87

INTRODUCTION

La mission faisant l'objet du présent rapport porte sur la mutualisation des services support aux cités administratives et s'inscrit dans la vague « achat » des audits de modernisation au sens de la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2005. Le caractère très « perpendiculaire » de cet audit par rapport à la mission « achat » menée par ailleurs n'a pas pu conduire à un recoupement des études et des résultats. Ainsi, cette étude a été menée en dehors de l'encadrement habituel de la DGME et notamment sans accompagnement par des prestataires privés.

La mission était composée pour l'inspection générale de l'administration (IGA) de Jean-Paul Geoffroy, préfet, inspecteur général en service extraordinaire, Franck Perriez, préfet chargé de mission, Hélène de Coustin, inspectrice et pour le contrôle général économique et financier (CGEfi) de Jean-Noël Guiliani et de Jean-Paul Triballier, contrôleurs généraux.

Cet audit a pour objectifs (lettre de mission en annexe 1) « d'identifier des segments où une mutualisation renforcée du fonctionnement courant des cités administratives (fonctions soutien et achats) pourrait permettre de réaliser des économies ou améliorer les prestations fournies à ce jour ». La mission devait apporter des propositions de simplification des processus administratifs, budgétaires et comptables liés au traitement de gestion des opérations de commande et facturation ; enfin, des recommandations pratiques à destination des gestionnaires des préfectures étaient attendues.

La mission a tout d'abord recherché si des travaux antérieurs pouvaient constituer une base de travail consistante. Le rapport le plus récent sur « l'organisation et le fonctionnement des cités administratives » a été remis au Premier ministre en novembre 1988 par le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics¹. Ce rapport soulignait déjà l'extrême hétérogénéité des cités, même pour les plus contemporaines d'entre elles. Pour travailler sur des données complètes, la mission s'est appuyée sur les éléments, nombreux et détaillés, transmis par la commission interministérielle de la politique immobilière de l'Etat (CIPI), qu'elle a complétés par des entretiens² et des visites dans 8 cités administratives³, choisies pour leur caractère très divers. Elle a enfin envoyé des questionnaires à l'ensemble des syndicats des cités recensées par la CPII. La méthodologie employée est décrite en annexe 3.

Ces cités administratives, installées dans des locaux d'origines diverses (casernes, couvents, immeubles ad hoc construits dans la région parisienne à la suite du comité interministériel du 22 juillet 1964...) ont été définies en tant que telles dans les années 1960, lorsque l'idée a prévalu de regrouper les services afin d'accueillir les nouveaux fonctionnaires recrutés dans le cadre du développement des directions départementales de l'équipement et des affaires sociales et d'améliorer l'accueil du public, tout en renforçant l'autorité des préfets en matière immobilière.

Les cités administratives sont désignées comme des lieux dans lesquels sont regroupés au moins trois services⁴. A ce jour, de nombreux regroupements de services administratifs pourraient être qualifiés de cités administratives selon cette définition : toutefois, c'est le mode de gestion particulier de ces locaux qui définit la liste, limitative, des cités qui seront étudiées ici. Ce sont celles qui sont identifiées en tant que telles par la circulaire du Premier ministre du 21 février 1992⁵ (annexe 5) qui

¹ Rapport présenté par Gérard PIROT, conseiller maître à la Cour des comptes et Pierre CHEVAGNY, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes.

² Liste des personnes rencontrées en annexe 2.

³ Cités visitées : Besançon, Bordeaux, Châteauroux, Limoges, Nanterre, Rouen, Tulle, Vannes.

⁴ Circulaire du 15 juillet 1947 au JO du 23 juillet 1947.

constituent le périmètre de cette étude. Elles représentent 261 bâtiments pour 65 cités, soit 1,1 M m². 50% d'entre elles ont plus de 50 ans, 7 ont été construites depuis 1989, 10 comprennent des immeubles de grande hauteur (IGH). Plus de 32 000 agents y travaillent.

Chaque cité est gérée sur la base d'un contrat, le règlement de co-affectation selon un modèle approuvé par le ministre chargé du domaine, qui décrit dans le détail la répartition des surfaces et précise la répartition entre parties communes et parties privatives, avant la définition de charges communes et de leur répartition entre services hébergés.

Les tâches correspondantes - essentiellement rattachées à l'immobilier - sont exécutées sous la responsabilité directe d'un service commun. Ce service étend parfois son activité à des prestations non liées à l'immobilier ; la nature et l'importance de ces prestations complémentaires varient d'une cité à l'autre.

On doit se garder de transposer le contexte juridique d'une copropriété privée au cadre des cités administratives. En effet, l'Etat est à la fois propriétaire et occupant de l'ensemble de la cité administrative alors que dans une copropriété privée, l'intérêt de chaque copropriétaire peut être différent de celui de la copropriété.

Actuellement, les périmètres d'action des cités administratives sont très divers ; leurs coûts réels de fonctionnement ne sont pas connus de manière exhaustive; mais les fonctions mutualisées peuvent encore être développées (1).

La mission a identifié plusieurs séries de facteurs qui, à l'évidence, freinent le développement de la mutualisation dans les cités (2).

Quoi qu'il en soit, une réelle amélioration doit être apportée au contexte administratif et budgétaire d'ensemble dans lequel s'inscrit leur activité (3).

⁵ La circulaire du 21 février 1992 relative à la réforme de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat décrit le nouveau schéma d'organisation fondé sur la déconcentration ; porte sur les nouvelles règles de gestion des cités administratives ; présente un mécanisme de valorisation du patrimoine ; explique les règles budgétaires permettant un autofinancement des opérations immobilières.

1 LE CONTENU DE LA MUTUALISATION EST TROP IMPRECIS

Les budgets de fonctionnement des cités administratives font l'objet d'un recensement annuel par la CIPI, qui agrège les grands postes en quatre items : achats d'énergie et d'eau, prestations d'entretien et nettoyage.

Pour 2005, cette centralisation donnait les informations suivantes :

Agrégat	Nettoyage	Energie	Eau	Entretien	Total
Montant	6 744 403	9 884 848	875 713	9 267 587	31 457 287

Au delà de ces données globales, les budgets de fonctionnement recueillis auprès de 51 cités administratives ont constitué la base de l'analyse de la mutualisation au sein des cités pour la mission. Ils ne reflètent qu'une partie de la mise en commun des dépenses des cités puisque le travail des quelques 300 agents qui interviennent au titre de fonctions support n'est pas valorisé (cf infra 1.2). Il est donc nécessaire de se doter d'outils de connaissance plus détaillés qui permettent de connaître réellement les dépenses mutualisées des cités.

1.1 Les fonctions mutualisées varient d'une cité à l'autre. Elles ne sont pas intégralement traduites dans les budgets de fonctionnement

Les budgets de fonctionnement des cités administratives retracent les charges de fonctionnement telles qu'elles sont décrites à l'article 3.1 des règlements de co-affectation⁶ ; les dépenses y sont décrites précisément en trois grands postes :

- les dépenses permanentes de fonctionnement⁷ ;
- celles relatives à l'achat et au remplacement du matériel d'équipement commun à l'ensemble des services ;
- enfin le coût des travaux locatifs ou de menu entretien de l'immeuble à l'exception des grosses réparations.

Se conformant à la lettre des dispositions de l'article 3, nombre de régisseurs ont précisé qu'il leur paraissait impossible de dépasser cette définition. D'autres en font une lecture plus large.

La structure des budgets de fonctionnement qui ont été transmis à la mission est conforme, la plupart du temps, à cette nomenclature très simple, à l'exception des budgets des très grandes cités.

1.1.1 Les postes budgétaires recouvrent des réalités très diverses d'une cité à l'autre qui ne permettent pas de dégager un modèle-type de mutualisation

Ces dépenses sont bien entendu liées directement à l'entretien des parties communes et aux installations nécessaires au fonctionnement courant des bâtiments. Les items suivants ont été relevés dans les budgets transmis à la mission :

- l'entretien des bâtiments concerne des dépenses permanentes telles que le nettoyage des locaux mais également des dépenses ponctuelles comme la peinture des parties communes ;

⁶ Les règlements de co-affectation sont la base du contrat qui lie l'ensemble des services hébergés des cités administratives. Ils suivent tous le même modèle, élaboré par le service des Domaines. Voir l'article 3.1 à en annexe 5.

⁷ Les dépenses de fonctionnement comprennent les frais de chauffage, frais d'éclairage, les frais de fourniture d'eau, frais de téléphone (à l'exception des coûts des communications téléphoniques des services occupants), frais de bureau de l'organisme de gestion, frais de nettoyage des locaux, frais de location ou d'entretien de divers matériels ou installations (notamment la protection contre l'incendie) et frais de location immobilière le cas échéant.

- toutes les dépenses liées aux normes de sécurité, la maintenance et l'entretien des installations (chauffage, climatisation, gestion technique centralisée, ascenseurs, fermetures automatiques, détection incendie, contrôle d'accès,...), les contrôles techniques obligatoires ;
- les dépenses sur les fluides (fuel, gaz, électricité, l'eau, abonnements aux réseaux urbains), les dépenses de télécommunications (autocommutateurs, consommation téléphonique, liaisons spécialisées,...) ;
- les frais liés aux études préalables et aux publications d'appel d'offres de préparation des marchés formalisés sont parfois précisés dans les grandes cités.

Dans la réalité, le fonctionnement des cités administratives fait aujourd'hui appel à de nouvelles prestations qui ne sont pas toutes prévues par les règlements de co-affectation. Ainsi, quelques fonctions support indispensables à la « vie » des services, le gardiennage, le tri et la distribution du courrier⁸, le tri et l'enlèvement des déchets, de nouvelles techniques de télécommunications, l'accueil du public, l'entretien des matériels de reprographie viennent parfois s'ajouter aux fonctions communes définies en 1992. Générées par l'activité administrative, ces dépenses sont moins précisément délimitées.

De même, les dépenses liées aux assurances sont parfois mentionnées⁹.

Enfin, des dépenses liées aux restaurants administratifs et aux crèches sont parfois comprises dans le budget de fonctionnement. En tout état de cause, par le poids qu'elle représente dans la ville, la cité administrative est un élément majeur pour l'organisation, dans un cadre plus large, des restaurants administratifs et des crèches, ce qui ne se reflète pas alors dans les budgets de fonctionnement.

Cette liste n'est toutefois pas limitative ; elle dresse un panorama des dépenses possibles.

Préconisation 1

Actualiser le règlement type de co-affectation afin d'encourager explicitement la mutualisation des infrastructures, des achats et des services.

Il n'a pas été possible de dresser une typologie des cités par degré de mutualisation. Outre le fait que les budgets de fonctionnement ne sont pas assez précis pour que l'on puisse en connaître le contenu exact, de nombreuses raisons expliquent cette difficulté : la structure architecturale des cités, leur degré de vétusté, ainsi que le nombre et l'importance relative des services qui les occupent¹⁰. Mais c'est surtout la variété des modes de gestion que l'on peut y rencontrer qui contrarie tout effort de classement et de standardisation : chaque poste du budget peut recouvrir une réalité différente.

La mission s'est efforcée de classer les budgets des cités administratives en fonction de leurs caractéristiques :

- surface (SHON ou surface des parties communes),
- nombre de services hébergés,
- nombre de bâtiments,
- nombre d'agents occupants,
- montant des budgets de fonctionnement.

⁸ Ainsi, la réduction du champ du monopole de La Poste et l'évolution de ses pratiques commerciales ont conduit à des réorganisations des services de courrier ; chaque administration doit désormais s'organiser pour les services relevant de la concurrence. Dans certains cas, ces prestations ont été regroupées en un contrat unique conclu pour la cité administrative.

⁹ L'État était traditionnellement son propre assureur. Or, au moins une cité (Evry) a conclu un contrat d'assurance des locaux après mise en concurrence du secteur privé. Une telle décision - qui, sans doute, s'explique par des considérations locales - mérite une réflexion plus large et l'expertise doit couvrir un champ plus large que celui des cités.

¹⁰ Voir document fourni par la CIPI, liste des cités et date de construction en annexe 5.

Il n'a pas été possible de dégager des catégories homogènes réunissant un ensemble de traits communs.

L'ensemble des budgets de fonctionnement que la mission a reçus des cités est disponible en annexe 9 et classé en trois grandes catégories : cités comprenant un bâtiment, plusieurs bâtiments, un immeuble de grande hauteur. Un coup d'œil rapide permet de constater que tout effort de classement est sans intérêt.

La mission a tenté d'analyser, poste par poste, les prestations mises en commun. Il n'a pu être dressé de modèle-type de la cité « la plus mutualisée » dont on pourrait décrire les caractéristiques. Trop de facteurs interfèrent. Les différents critères appréhendés l'un après l'autre ne permettent pas de dresser un classement des cités.

Le montant élevé du budget de fonctionnement n'est pas un indice d'une plus grande mutualisation.

Parfois, le budget de fonctionnement n'inclut pas la totalité des bâtiments de la cité: certains services déconcentrés occupent en totalité un ou plusieurs des bâtiments intégrés dans une cité, mais les gèrent directement; ceux-ci sont alors considérés en totalité comme parties privatives et non parties communes¹¹. Aucune dépense relative à ces bâtiments n'apparaît dès lors dans le budget de fonctionnement de la cité, ce qui fausse les comparaisons avec des cités comprenant le même nombre de bâtiments.

Les services hébergés ne se répartissent pas l'espace de la même façon suivant les cités, leur nombre (qui varie entre 3 et 21 par cité) ne peut non plus être un critère de classement pertinent.

L'étendue des parties communes, par rapport à la surface totale de la cité est parfois très importante, parfois très réduite¹². Cependant, la mission n'a pu démontrer une corrélation positive entre volume du budget de fonctionnement et étendue des parties communes ou SHON. Le degré de mutualisation ne dépend donc pas de la surface occupée par les cités.

Les dépenses liées aux achats d'eau et aux dépenses d'énergie sont bien identifiées dans les budgets. Toutefois, elles ne peuvent pas constituer un critère de classement fiable : ces dépenses peuvent ne pas inclure tous les bâtiments d'une cité et par ailleurs, certains services bénéficient de compteurs particuliers.

Seule évidence, les cités administratives qui occupent des immeubles de grande hauteur (Bordeaux, Colmar Maecker, Lille, Lyon, Melun, Nanterre, Tulle) connaissent une mutualisation plus large, étant tenues par la réglementation à des obligations en matière de gardiennage et de sécurité incendie. Les autres cités ne sont pas soumises aux mêmes obligations.

La mission ne peut que souligner l'extrême hétérogénéité des situations rencontrées.

1.1.2 Les pratiques des gestionnaires rendent la lecture des budgets délicate

Tel qu'il apparaît dans les budgets de fonctionnement, le même intitulé d'un poste de dépense ne représente pas une réalité unique. Le contenu de chaque poste varie d'une cité à l'autre.

Les pratiques constatées en matière de **télécommunications** illustrent la **diversité des choix de gestion** qui ne transparaissent pas à la lecture des budgets de fonctionnement, ceux-ci comprenant simplement la ligne « téléphone » du service commun.

¹¹ Ainsi à Rouen pour le bâtiment de la trésorerie générale accolé à la cité.

¹² Malheureusement, les réponses aux questionnaires ne sont pas homogènes (elles peuvent inclure des surfaces de jardins, garages, cours) et n'ont pas permis une présentation exhaustive de ce point.

A Bordeaux, la mutualisation est totale. Il est projeté de remplacer en 2007 l'autocommutateur commun par un nouvel autocommutateur commun sur financement CIPI ; tous les services hébergés à la cité administrative bénéficient d'ores et déjà du marché de télécommunications passé par l'agence centrale des achats du MINEFI (ACA). Le poste téléphone ne traduit que les dépenses du service commun ; les communications propres à chaque service restant à leur charge.

Dans la cité de Vannes, la mutualisation est partielle. La cité s'est équipée en 2003 d'un autocommutateur commun acquis sur fonds CIPI, dont la maintenance est assurée sur le budget de la cité, mais deux administrations disposent de leur propre autocommutateur. Les administrations hébergées ont chacune leur fournisseur de télécommunications ; seules les administrations du MINEFI et le service commun bénéficient du marché ACA mentionné ci-dessus.

A Toulouse, la mutualisation est inexistante. Les services qui bénéficiaient d'un autocommutateur commun y ont renoncé en 2005 et chaque administration a acquis son propre autocommutateur et s'organise pour la maintenance et les communications; le service commun de la cité a acquis son propre autocommutateur sur une procédure suivie par le DSF. Il est à signaler que les services du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ont saisi l'opportunité pour relier leurs bâtiments, l'un étant inclus dans la cité, l'autre étant à l'extérieur mais à proximité. Quant à la direction départementale de l'agriculture qui disposait de longue date d'un autocommutateur propre, elle étudie aujourd'hui les possibilités d'évolution.

Les dépenses peuvent porter parfois uniquement sur les parties communes, parfois inclure les parties privatives : cela est particulièrement le cas pour le nettoyage, qui est entendu le plus souvent uniquement pour les parties communes, mais qui recouvre parfois les parties privatives (Tulle, Nanterre, Vannes) ; bien entendu, cette prestation donne alors lieu à prise en compte dans les quotes-parts.

L'agrégat nettoyage peut receler d'autres subtilités : ainsi, la dépense inscrite dans le budget de la cité et reprise dans la centralisation de la CIPI correspond soit à des dépenses de salaires si la fonction est assurée en régie, soit à des montants de marchés lorsqu'elle est externalisée; elle peut aussi regrouper des salaires et des marchés lorsque celle-ci est assurée pour partie en régie (Vannes).

Lorsque le nettoyage est effectué par des prestataires externes, les marchés peuvent ou non comprendre les produits d'entretien, les produits sanitaires ; les achats de ces produits peuvent relever en totalité du service commun de la cité ou pour certains d'entre eux, être réalisés indépendamment par les administrations hébergées.

Ainsi, ni les budgets de fonctionnement en amont, ni les dépenses effectives en aval ne traduisent exactement ni le coût des fonctions support ni celui des achats des cités administratives.

Ces distinctions ne sont décelables qu'à la lecture minutieuse des procès-verbaux des conseils de cité. La nomenclature des budgets de fonctionnement des cités administratives est trop agrégée ; elle doit évoluer vers plus de précision afin de faciliter l'appréhension des dépenses communes.

Préconisation 2

Fournir à l'échelon central chargé des cités administratives (cf. infra 3.3) un état plus détaillé des charges de fonctionnement. Il établira alors une nomenclature plus fine qu'aujourd'hui.

Cette nomenclature sera ensuite utilisée uniformément pour l'ensemble des budgets de fonctionnement des cités pour permettre une présentation plus homogène.

1.2 La valorisation des fonctions support exercées par les quelque 300 agents des cités est indispensable pour mesurer l'ampleur des fonctions mutualisées

Indépendamment des personnels relevant des prestataires extérieurs, **plus de 300 agents**¹³ salariés par l'administration interviennent dans les cités administratives à divers titres. Leur travail n'est pas systématiquement comptabilisé, puisque le compte de commerce qui supporte les budgets de fonctionnement des cités ne permet pas la prise en compte directe de rémunérations de personnel, à l'exception du personnel de ménage dont le recrutement était explicitement autorisé jusqu'en 2005. Les administrations qui les emploient n'en demandent pas le remboursement ; cet apport en personnel, au delà des emplois de ménage, n'a pu être chiffré.

La plupart des agents des cités administratives sont des cadres C à l'exception notable de ceux qui occupent deux fonctions: les agents de nettoyage, qui sont pour nombre d'entre eux des contractuels dits « berkanien » et les agents chargés de la régie qui sont soit des personnels contractuels soit des fonctionnaires, de catégorie A ou B pouvant travailler pour la cité à temps complet ou partiel.

Les budgets de fonctionnement ne prennent pas en compte, à l'exception du personnel de ménage, la plupart des agents qui occupent des fonctions support dans les cités administratives.

Dans les **50** cités administratives¹⁴ dont les données ont été étudiées, les fonctions support sont exercées par **298** équivalents temps plein (ETP), affectés par les services hébergés ou par les préfectures et directions des services fiscaux, qui parfois n'occupent pas de locaux dans les cités. Il s'agit notamment des régisseurs qui gèrent les cités au quotidien, des gardiens et du personnel de sécurité (notamment pour la sécurité incendie), des agents d'accueil et d'entretien.

Certaines fonctions, comme la tenue des standards, sont occupées exclusivement par du personnel affecté et non par des prestataires extérieurs.

Fonction exercée	Effectifs présents au 31/12/2005 (ETP)
Accueil	48,3
Entretien	61,75
Gardiennage	64,5
Nettoyage	8,67
Courrier	17,5
Gestion de la cité (régie)	54,25
Archives, documentation	4,04
Standard	21,2
Autres	18

Le travail de ces agents est rarement valorisé dans les budgets de fonctionnement. Seules les prestations de service externalisées sont prises en compte dans les budgets. Ainsi, les budgets de fonctionnement ne reflètent pas la totalité des coûts. **Il s'ensuit que le montant réel des dépenses mutualisées est sous-évalué.**

Lorsque cet apport est valorisé, cela peut être sous la forme de la diminution des quotes-parts des services concernés, mais encore une fois, les pratiques sont différentes suivant les lieux : à

¹³ La CIPI établit un recensement des effectifs intervenant dans les cités au vu des informations communiquées par les régisseurs. Celles-ci sont hétérogènes, ne mentionnant parfois aucun personnel, ou mêlant à la fois le personnel en régie et le personnel des entreprises de nettoyage ou de sécurité.

¹⁴ Les données fournies par les autres cités administratives n'ont pas permis de distinguer les postes d'affectation ni le service d'origine.

Chartres, la charge du gardien qui est un contractuel de la DDAF est répercutée et permet de réduire d'autant la participation du service au titre du fonctionnement. A Melun, la prise en compte de l'apport en personnel de la préfecture est partielle : si une compensation est opérée chaque année, au bénéfice de la préfecture, lors de l'élaboration du budget, elle ne porte pas sur la totalité des 12,6 ETP employés pour assurer les fonctions support de la cité administrative, mais seulement sur les agents du standard et les auxiliaires recrutés par certains services en vue d'assurer des fonctions d'accueil.

Ces services rendus aux cités sont donc pris en compte non lors de l'élaboration des budgets de fonctionnement, mais pour la répartition des quotes-parts.

Dans la plupart des cités, les agents sont cependant payés par un seul service concerné (principalement la direction des services fiscaux¹⁵ et / ou la préfecture) sans participation directe ou indirecte des autres services hébergés dans la cité.

Il a aussi été constaté dans les comptes rendus des conseils de cité, **que les services peuvent s'entendre entre eux pour que leurs agents assurent certaines fonctions à tour de rôle** comme à la cité de la Rochelle Duperré où une personne est mise à disposition à tour de rôle par les services pour distribuer et trier le courrier. De même, il a aussi été signalé que des personnels ouvriers de l'équipement ont pu assurer des petits travaux (peinture) dans les parties privatives d'une autre direction départementale.

Certaines cités administratives, comme celles de Nanterre (44 ETP), Strasbourg (14 ETP), Toulouse (10,8 ETP) et Melun (12,6 ETP) dépendent fortement de l'activité de ces personnels sans lesquels l'ensemble des fonctions support ne pourrait pas être effectué.

L'exemple du PASTEL à Limoges, une cité administrative construite, dès l'origine, autour d'une volonté de mutualisation démontre qu'une forte idée d'intégration présente dès la construction du bâtiment conduit in fine à un niveau de mise en commun élevé. Celui-ci repose principalement sur la mise à disposition par l'ensemble des services, de personnel qui occupe des fonctions support et qui n'est pas, comme l'ont décidé ensemble les services, valorisé dans le budget de fonctionnement de la cité¹⁶ (voir l'exemple du PASTEL en 7)

On peut considérer que les administrations procèdent à des apports en nature qui ne sont pas évalués dans le budget de fonctionnement, et a fortiori ne sont pas intégrés dans les appels de fonds. Ces pratiques, très hétérogènes, interdisent un chiffrage exact du montant des fonctions support. **Seule une solution permettant de valoriser cet apport en personnel permettra de connaître ce qui constitue une part importante des fonctions support des cités administratives.**

Préconisation 3

Dresser au titre de 2006, au niveau de chaque cité, un état des apports en nature de personnel (fonction exercée, temps de travail ...). En 2007, avec le concours de l'échelon central (cf infra 3.3), le conseil de cité procédera à une évaluation des apports en nature.

Ces données devront être transmises, à l'échelon central, en même temps que le budget de fonctionnement.

¹⁵ S'agissant de la DGI, sa dotation budgétaire prévoyait expressément cette catégorie d'agents.

¹⁶ En revanche, le nettoyage y fait l'objet de 4 contrats différents et de l'emploi de personnel Berkani par la DDAF et les achats communs sont peu nombreux.

1.3 Une mutualisation optimale doit appréhender globalement la gestion immobilière de la cité

Sur la base des règlements de co-affectation et notamment de leur article 3.1, ainsi que de la réglementation applicable aux comptes de commerce, seules les dépenses de fonctionnement réalisées dans les parties communes peuvent être prises en compte.

Ces règlements laissent une relative latitude aux services hébergés pour conduire dans les parties privatives des travaux d'entretien et d'aménagement. Ces services doivent informer les conseils de cité lorsqu'ils envisagent des changements structurants dans leurs locaux, mais la plupart du temps, ces travaux sont acceptés sans étude approfondie.

Les fonctions communes relevant de la logistique, compétence de la cité, sont conçues de manière restrictive, en cohérence avec le règlement de co-affectation. Il est très largement admis que **les services hébergés se conduisent comme des propriétaires des parties privatives qu'ils occupent.**

On observe que **les administrations hébergées dans les cités procèdent souvent, dans des délais rapprochés, à des travaux ou des achats de fournitures ou de services de même nature que ceux nécessaires au fonctionnement commun.** En effet, ces administrations ont du mal à admettre que le respect de leur responsabilité propre dans la gestion de leurs crédits est tout à fait compatible avec une politique de commande collective.

Les travaux ou achats conduits dans les différentes parties donnent lieu à des contrats qui ont souvent un caractère récurrent et portent sur des besoins de même nature dans la plupart, sinon tous les services hébergés. Cette pratique individualiste des services a une répercussion en termes financiers, puisque la multiplication des petits contrats de faible montant risque d'être défavorable tant en termes de coûts directs que de coûts cachés (rédaction de cahier des charges, négociation...).

Ainsi, pour les travaux portant sur les installations électriques et leur certification, la mission a constaté deux types de pratiques :

- les consultations multiples : elles ont un coût pour les entreprises ; le coût des devis est implicitement inclus dans les facturations. En outre, et selon un régisseur audité, il est arrivé que deux organismes certificateurs de conformité soient intervenus sur une interconnexion et émettent un avis différent ;
- la contractualisation directe avec l'entreprise déjà retenue par le syndic pour les travaux initiaux dans les parties communes : elle est techniquement rationnelle. L'efficacité économique est moins évidente du point de vue global pour l'Etat : il ne peut être exclu qu'une **commande initialement groupée** aurait permis de réduire les frais fixes de l'entreprise et d'obtenir un prix globalement plus avantageux. En outre, une telle pratique n'est pas nécessairement sécurisée sur le plan juridique.

Réciproquement, il est nécessaire que les travaux sur les parties communes, de quelque nature qu'ils soient, lorsqu'ils ont des répercussions sur les parties privatives et font naître des besoins de même nature pour les services occupants, fassent l'objet d'une étude globale en conseil de cité.

La réalisation d'une opération de travaux d'intérêt collectif peut entraîner des travaux ou des prestations **accessoirs** à financer par des crédits propres aux services. Par exemple, les travaux de désamiantage peuvent entraîner un recloisonnement, des travaux de peinture et la réfection de sols.

C'est pourquoi les travaux ou prestations de même nature dans les parties communes et les parties privatives doivent faire l'objet d'une maîtrise d'ouvrage unique, d'une synchronisation ou d'un échancier, tout en conservant la pluralité des financements en jeu.

Le choix d'une maîtrise d'ouvrage unique, l'organisation de la sélection des fournisseurs et des offres au niveau de la cité administrative ne doivent pas remettre en cause la qualité de « prescripteur » de chaque administration hébergée qui conserve la responsabilité de ses crédits. Il s'agit de rechercher une meilleure efficacité, appréciée au niveau de l'Etat dans son ensemble. Un responsable unique de la logistique au niveau de la cité pourrait décharger les services hébergés d'un ensemble de préoccupations techniques.

Pour ce faire, il est nécessaire au syndic de connaître en amont les projets de dépenses logistiques des services hébergés en investissement et en fonctionnement sur les parties privatives afin de conduire une évaluation de ces intentions au regard des projets logistiques de la cité et de n'autoriser les travaux prévus que lorsqu'ils pourront être inclus dans une planification globale pour l'ensemble de la cité¹⁷. L'exigence de planification apparaît d'autant plus utile qu'elle concerne des travaux structurants et importants. Réciproquement, dans le cadre du conseil de cité, les travaux sur les parties communes ne pourraient être décidés sans envisager concomitamment les projets concernant les parties privatives. La maîtrise ouvrage unique pour les parties communes et les parties privatives est souhaitable sur le plan technique et sur le plan économique. **Les travaux supposent une programmation de l'ensemble de l'opération, y compris en terme de financements.**

Préconisation 4

Modifier la rédaction des règlements de co-affectation pour permettre une maîtrise d'ouvrage unique qui pourrait porter sur l'ensemble des travaux, parties communes et parties privatives, les services hébergés conservant leur responsabilité budgétaire propre.

Préconisation 5

Identifier et planifier l'ensemble des travaux de même nature mutualisables.

Modifier les règlements de co-affectation pour rendre possible une planification :

- à partir de la connaissance exhaustive et obligatoire des projets, par nature, des services hébergés et de leur possible extension à toute la cité ;

ou

- en étendant à toute la cité des travaux prévus sur les parties communes.

Les services hébergés devront, en année N+1, transmettre au conseil de cité, l'état de l'exécution de l'année N.

Sur le plan des principes, la recherche de la « masse critique » conduit à encourager la mutualisation des commandes au sein d'une cité. Toutefois, des situations existent où les services peuvent conserver leur autonomie sans que cela soit préjudiciable à l'intérêt de l'État. **Les politiques d'approvisionnement doivent être appréciées en fonction des vrais enjeux.**

Quels que soient les efforts accomplis, on rencontre très vite des freins qui limitent les progrès de la mutualisation au niveau des cités.

¹⁷ Les règlements de co-affectation prévoient déjà la transmission de ces projets au syndic, mais il semble que l'autorisation soit actuellement systématique.

2 LA MUTUALISATION RENCONTRE DES FREINS AUSSI BIEN INTERNES QU'EXTERNES

Lorsqu'ils sont endogènes, les facteurs qui contrarient la mise en commun dans les cités administratives pourraient être en partie surmontés. En revanche, les freins exogènes sont plus difficiles à vaincre.

2.1 La mutualisation se heurte d'abord à des obstacles internes aux cités

Ceux-ci ont été étudiés à partir des comptes rendus des conseils de cité de 2001 à 2005, ainsi qu'à partir des réponses apportées par les régisseurs au questionnaire que la mission leur avait adressé. Il apparaît que les facteurs bloquants qui sont plutôt d'origine psychologique peuvent être facilement dépassés. En revanche, de nombreux freins sont d'origine structurelle et sont plus difficiles à effacer.

2.1.1 Des réticences d'ordre psychologique

Les services hébergés se placent en retrait devant l'idée d'accroître la mutualisation.

Les réponses données par les régisseurs au questionnaire sur la **stratégie poursuivie par les services** occupant les cités administratives sont sans ambiguïté : elle est « **commune pour les parties communes** », mais s'arrête là ; il y a parfois des conflits sur la qualification de certains espaces (corridors, escaliers¹⁸).

Nombreux sont les régisseurs qui soulignent que le souci principal des services est de conserver des marges de manœuvre alors que leur budget de fonctionnement reste stable ou baisse d'année en année ; ils ne veulent pas avoir à négocier avec leurs administrations centrales des augmentations des quotes-parts même lorsque celles-ci portent sur des dépenses incompressibles et difficilement négociables comme les fluides. Il est difficile de lever ces réticences lorsqu'elles sont la conséquence de la contrainte budgétaire.

Il est également observé que pour certains achats de montant modeste, la mutualisation pourrait présenter plus d'inconvénients que d'avantages.

Dans le même sens, une politique de mutualisation apparaît aux régisseurs comme une charge supplémentaire à laquelle tous ne pourraient faire face. Il faut en effet négocier en conseil de cité un accord global sur un poste précis avec l'ensemble des services hébergés et mettre en place des procédures plus complexes que celles dont ils ont l'habitude. La mutualisation préconisée des travaux d'entretien, de maintenance et l'amélioration pour l'ensemble des surfaces des cités rendrait encore plus complexe le travail des régisseurs.

Les régisseurs soulignent **qu'il manque, pour cela, une personne ressource qui devrait pouvoir passer les marchés plus complexes, un responsable logistique commun à plusieurs administrations.**

Lorsqu'ils sont favorables à la mutualisation, les régisseurs ne peuvent aller au delà du périmètre défini par le règlement de co-affectation et soulignent que ce sont les services occupants qui décident de l'ampleur de la mutualisation. Ils pourraient au mieux émettre des suggestions.

La mission a noté cependant, en analysant les comptes-rendus des conseils de cité de 2001 à 2006, sans qu'il lui soit possible de dresser un tableau systématique, une corrélation positive entre le degré de mutualisation des cités administratives ou du moins le nombre de projets lancés au sein de la

¹⁸ Voir en annexe XX les débats au comité de cité de Toulon Lorgues du 1er février 2005 sur l'entretien des ascenseurs.

citée sur ces questions, et d'une part, le positionnement hiérarchique des régisseurs¹⁹, d'autre part la présence, pour animer les conseils, du secrétaire général de la préfecture, ou du préfet. Elles sont en effet souvent présidées actuellement soit par les directeurs des services fiscaux, soit par les directeurs des moyens des préfectures.

En faisant présider les conseils de cité, le plus souvent possible, par les préfets et en offrant aux régisseurs l'appui de responsables logistiques, les réticences à la mutualisation qui apparaissent dans les cités administratives pourraient s'effacer. Le préfet, par sa connaissance des moyens respectifs des services déconcentrés et sa possibilité de négocier, le cas échéant, avec les administrations centrales ou les responsables de BOP régionaux, peut contribuer à débloquent des situations.

Préconisation 6

Assurer systématiquement la représentation dans les conseils de cité par des agents ayant compétence pour engager leur service.

Préconisation 7

Faire présider le conseil de cité par le préfet ou à défaut le secrétaire général de la préfecture.

Veiller à la disponibilité de responsables logistiques locaux comme appui aux régisseurs pour préparer les conseils de cité.

D'une manière plus large, il faut signaler des initiatives lancées depuis 2005 pour rechercher des axes de mutualisation, non seulement au sein des cités mais aussi, plus largement, dans les villes chef-lieu ou les départements, comme à Agen ou Périgueux. Très ciblées suivant les caractéristiques des cités administratives, la structure de l'offre locale, les habitudes d'achat, ces expériences sont très diverses²⁰. La circulaire de 2005 a créé une conjoncture favorable à la mutualisation.

La plupart des obstacles « psychologiques » à la mutualisation peuvent donc être surmontés lorsqu'une animation et un pilotage des projets immobiliers peuvent être mis en place dans le cadre des conseils de cité avec une forte incitation à échanger : la mission a ainsi constaté, lors des réunions organisées avec l'ensemble des services hébergés dans les cités, que des « niches » de mutualisation pouvaient exister qui n'ont jamais fait l'objet de discussion, simplement parce que les sujets n'ont jamais été évoqués entre les services hébergés sous l'impulsion du syndic.

Préconisation 8

Conduire, dès le premier semestre 2007 à l'échelle de la cité une cartographie des besoins et déterminer la nomenclature des produits et services achetés pour identifier toutes les niches de mutualisation au delà de la réalisation des travaux dans les bâtiments communs.

¹⁹ Ainsi, lorsque les directeurs des services fiscaux interviennent en tant que régisseurs, ils ont une vision plus ouverte du champ des possibilités qu'offre le fonctionnement des cités.

²⁰ La mission a relevé quelques propositions qui portent sur des sujets divers : consommations téléphoniques et postales (Agen : devant le refus de La Poste de conclure un contrat unique pour la cité administrative, recherche d'un prestataire privé en 2006). Nettoyage (mutualiser parties privatives et communes - Grenoble -, ou conclure un seul contrat avec la préfecture en faisant appel à l'UGAP - Agen). Enlèvement des ordures non ménagères en commun (Périgueux). Le tri sélectif reste une dépense que les occupants des cités hésitent à engager ; devant le coût et les obligations que cela entraîne (pré-tri par les agents, puis le personnel de nettoyage) de nombreuses cités administratives ne s'y résolvent pas. Mutualisation des vérifications des installations électriques parties communes et privatives - Lille.

2.1.2 Les facteurs structurels sont plus difficilement surmontables

Sur ce point, la mission a constaté que la mutualisation est d'autant plus difficile à mettre en place qu'un des services hébergés occupe **l'essentiel des surfaces** de la cité, comme à Charleville-Mézières, où les services fiscaux occupent plus de 90% de l'espace.

Cependant, la présence d'un **grand nombre de services** ou d'administrations qui se différencient autant par leurs origines, l'importance de leurs effectifs ou leurs objectifs est aussi un réel obstacle. La présence des services extérieurs à ceux de l'État (département ou établissement public), est souvent ressentie comme un frein.

La **disparité des moyens** des différents services est aussi un élément bloquant. Certains services peuvent mobiliser une part importante de leur budget de fonctionnement pour des améliorations des parties privatives (voir les exemples en annexe 8) ; ils peuvent alors être moins prêts ou ne plus pouvoir investir sur l'entretien des parties communes. D'autres services moins bien pourvus seraient plus favorables à une mutualisation plus étendue afin de bénéficier d'un environnement plus agréable. Pour cette raison, nombre de « petits » services sont volontaires pour rejoindre les cités administratives. La mise en commun des informations relatives aux projets lors des conseils de cité ainsi qu'il a déjà été dit, pourrait permettre de dégager les solutions optimales pour l'ensemble des occupants.

Les **rapports** de différente nature que chacun des services hébergés entretient **avec les usagers** - selon qu'ils reçoivent ou non du public - constituent une autre difficulté (mutualiser le standard dans un ensemble hétérogène où les standardistes devraient connaître tous les occupants ainsi que leurs fonctions apparaît à la fois un frein au standard et à l'autocommutateur commun²¹). C'est souvent l'exigence de la qualité de l'accueil des usagers qui fournit un alibi contre la mutualisation. Or, la mise en œuvre de la charte Marianne²² en constitue un contre-exemple : les cités administratives dans lesquelles les services hébergés ont pu se mettre d'accord pour une adhésion conjointe à la charte Marianne ont réussi à mutualiser leur accueil et souvent leur accueil téléphonique. A l'inverse, celles où chacun des services a adhéré séparément ont conservé des accueils séparés.

Au delà des contraintes structurelles qui ont un caractère intangible, **c'est bien la volonté de construire un projet en commun** qu'il soit lié aux bâtiments ou à leur utilisation **qui apparaît comme le catalyseur de la mutualisation.**

2.2 Des facteurs exogènes limitent encore les possibilités de mutualisation

Indépendamment des cités administratives, des politiques d'achats mutualisés se développent aujourd'hui à diverses échelles. Ces mises en commun se sont développées à la fois horizontalement sur des échelles diverses (région, département, grandes villes chef lieu) et verticalement avec des

²¹ Cette difficulté à pouvoir répondre précisément aux usagers au téléphone a été répétée plusieurs fois à la mission au cours des entretiens.

²² Sur l'ensemble des cités étudiées, seules celles où l'adhésion des services a été soutenue par des projets en commun (refonte complète de l'accueil, physique et téléphonique, refonte de la signalétique, facilitation de l'accès aux handicapés, harmonisation des horaires d'ouverture au public) ont abouti sur une plus grande mutualisation à terme : accueil commun avec ou sans personnel spécifique, standardiste commun.

Les cités dans lesquelles les services ont adhéré à la charte individuellement ont pu conduire des projets bénéfiques à l'ensemble de la cité, mais ceux-ci n'auront pas à terme une concrétisation sur la mutualisation à l'échelle de l'ensemble de la cité.

Autre possibilité, l'adhésion de l'ensemble des services dans un périmètre plus étendu que celui de la cité administrative : là encore, malgré les effets bénéfiques pour les usagers, la mutualisation n'est pas renforcée dans le cadre de la cité.

logiques nationales (ministérielles, administration centrale, UGAP). Il s'agit là de formes de mutualisation en concurrence avec celles que peuvent mener les cités.

Par ailleurs, les cités ne sont pas à l'écart des évolutions introduites par la LOLF.

2.2.1 Des efforts de mutualisation existent déjà à diverses échelles géographiques

La mission a été confrontée, lors de ses entretiens à des réactions de surprise de nombreux responsables de services déconcentrés ou des chefs du bureau des moyens des préfectures, qui ont rappelé que les circulaires du Premier ministre²³ ont constitué le fondement de nombreuses expériences de mutualisation menées à diverses échelles et parvenues à ce jour à différents niveaux de réalisation. A titre d'exemples, des expériences existent en Franche Comté autour du SGAR (Besançon), dans le Morbihan (Vannes) autour de la direction des moyens de la préfecture, à Bordeaux, à Limoges et à Châteauroux autour de la préfecture et des services de l'Etat et des collectivités locales dans le chef -lieu.

Ces initiatives existent ainsi, dans des périmètres géographiques et administratifs variés, sur l'ensemble du territoire. Elles dépassent largement le cadre des cités administratives en réunissant différentes administrations de l'Etat, et parfois des administrations territoriales.

Ces essais s'appuient tous sur la même méthodologie (cartographie des besoins, nomenclature des achats), avant d'envisager les modalités d'une éventuelle mutualisation. Ils se fondent alors sur des expérimentations qui permettent d'évaluer les économies potentielles liées à l'obtention de meilleurs prix autant qu'à la diminution des coûts cachés inhérents à de multiples marchés.

Les services hébergés dans les cités administratives concernées participent naturellement à ces efforts, à des titres divers : ils préfèrent ainsi être inclus dans des expérimentations plus larges que se cantonner à des expériences sur le seul périmètre de la cité. De plus, la responsabilité de la rédaction des cahiers des charges et de la passation des marchés est souvent assumée par la préfecture, ce qui libère le régisseur de cette tâche souvent complexe.

2.2.2 La logique « verticale » de la mutualisation conduite par différents ministères limite les marges de manœuvre des services hébergés

Tous les régisseurs ont noté comme frein principal à la mutualisation au sein des cités l'existence des marchés passés par les ministères qui s'appliquent obligatoirement aux achats de certains services déconcentrés. Ainsi, les marchés nationaux qui peuvent lier un ensemble de services déconcentrés, pour des catégories de dépenses de plus en plus nombreuses (papier, fournitures de bureau, matériel et consommables informatiques, photocopieurs, nettoyage...) , les marchés régionaux dans le cas d'autres services (comme les DDTEFP), constituent-ils une concurrence à des actions mutualisées au niveau des cités.

Cette politique imposée au niveau national n'est pas toujours comprise.

Ainsi, les responsables locaux ont l'impression qu'ils pourraient obtenir de meilleurs prix en s'adressant à l'offre de proximité (certains des interlocuteurs de la mission ont insisté sur le fait que le prix de carburants dans les grandes surfaces de la périphérie de leur agglomération était nettement inférieur à celui qu'ils constataient chez le pompiste dont la carte leur a été imposée). Cette impression semble fondée lorsque l'utilisateur local n'a pas l'utilité de certaines prestations (péage d'autoroute)

²³ Circulaire du 19 octobre 2004 relative à la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (création de pôles régionaux - organisation des préfectures de région) ; Circulaire du 2 janvier 2006 relative à la mise en oeuvre des propositions de réforme de l'administration départementale de l'Etat.

intégrées dans le marché national ; il est tenté de contester l'intérêt du dispositif, mais, ce faisant, il sous-estime les gains administratifs difficilement mesurables à son niveau.

Parfois, c'est le cas d'un marché national de nettoyage, les responsables locaux savent d'emblée qu'il ne répond pas parfaitement à leur besoin et qu'il faudra envisager un avenant local.

Cependant, plusieurs cités administratives bénéficient de marchés nationaux mis en place pour la téléphonie ou le nettoyage qui donnent satisfaction localement. Certains services hébergés ont expliqué à la mission qu'ils attendaient la possibilité juridique de se rattacher à ces marchés nationaux qu'ils considèrent intéressants. A contrario, à Châteauroux, des efforts très importants avaient été mis en œuvre par la direction des moyens de la préfecture pour regrouper des achats ; mais, elle s'est heurtée à la mise en place de marchés nationaux.

Rien ne s'oppose en droit à ce que, en raison de la massification des achats, une administration centrale passe des marchés qui auront vocation à s'appliquer aux besoins des cités administratives; il suffit que la définition du périmètre du marché ait été clairement annoncée dans l'appel à la concurrence. En revanche, il n'est pas possible d'adhérer à un marché en cours pour une entité qui n'aurait pas été initialement prévue.

Au regard du critère « coût d'achat », **la logique verticale répond bien aux besoins qui peuvent être exprimés de manière standardisée** (fournitures sur étagères) notamment si l'offre ne concerne qu'un nombre limité de fournisseurs implantés sur le territoire national, a fortiori en présence d'un monopole. La pratique et le niveau de la mutualisation sont dictés par la structure de l'offre.

Ce pourrait vraisemblablement être le cas pour la location de machines à affranchir, domaine dans lequel il existe trois fournisseurs au plan national et des commandes émietées.

Toutefois, en matière de services un marché national peut difficilement prendre en compte la diversité de toutes les situations. Pour la satisfaction optimale des besoins locaux, il pourrait être nécessaire, en effet, de passer ultérieurement des avenants qui vont renchérir le marché initial.

Par exemple les prestations de nettoyage sont d'une grande diversité et se prêtent difficilement à un cahier des charges standard relevant d'une consultation nationale conclue à prix forfaitaire. Le recours à un avenant au niveau local permet d'obtenir les prestations attendues. Mais l'administration ne se trouve pas alors en situation favorable pour en négocier le prix. En outre, cette pratique, si elle était avérée et non isolée, pourrait fragiliser la sécurité juridique du contrat.

Préconisation 9

Choisir, en fonction de l'objet du marché, le niveau pertinent de groupement des achats (national, régional, local, cité...) le plus tôt possible.

Le responsable de la procédure commune doit, dès le lancement de la procédure, être très précis sur l'identité des services impliqués dans le marché.

Les services hébergés dans les cités doivent s'insérer, avant le lancement de la procédure, dans les marchés groupés.

2.2.3 Les BOP de caractère régional peuvent réduire les marges de manœuvre de certains services

Dans le cadre de la nouvelle présentation du budget de l'Etat, les crédits de différente nature, nécessaires à la réalisation des programmes ministériels sont réunis au sein des budgets opérationnels

de programme (BOP). S'agissant des BOP à caractère déconcentré, l'échelon régional a pu être retenu comme étant le cadre le plus approprié, les unités opérationnelles situées au niveau des départements devenant plutôt des échelons d'exécution. Cette situation a pour effet d'accroître la compétence des administrations régionales et d'appauvrir la substance des administrations départementales; ce sentiment est particulièrement ressenti dans les petites régions dans lesquelles les enveloppes allouées aux unités opérationnelles (UO) se situent à des niveaux très modestes. La montée en puissance de l'échelon régional pour la détermination des politiques d'achat ou des prestataires pourrait se renforcer ; pour sa part, le ministère du travail s'est engagé dans cette voie depuis plusieurs années.

Un responsable d'un service départemental de l'Etat, dont l'activité se situe dans le cadre d'un BOP de niveau régional ne dispose pas toujours de l'autonomie nécessaire pour modifier la politique d'approvisionnement, en changeant, par exemple, de fournisseur ou de prestataire à l'occasion d'un renouvellement de contrat. En particulier, si son service est hébergé dans une cité administrative, il n'aura pas toujours la possibilité de se rapprocher des autres services hébergés dans la cité, en recherchant avec eux, notamment, une meilleure mutualisation de leurs moyens respectifs.

Il y a là une situation paradoxale. Les marges de manœuvre de gestion des services départementaux de l'Etat hébergés dans des cités administratives pourraient ainsi se trouver ralenties par la mise en place de la LOLF.

A fortiori, il est impossible à un service départemental qui n'a qu'une maîtrise à court terme de ses crédits, de s'engager sur une planification de travaux ou de grosses dépenses qui pourrait être justifiée au niveau de la cité.

Cette contrainte doit être prise en compte par les syndicats dans l'effort de planification des travaux préconisés ci-dessus.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la LOLF n'autorise plus la rémunération directe du personnel de nettoyage, à partir du compte de commerce. L'externalisation de cette fonction devient la solution la plus pratique mais tous ses effets doivent être mesurés.

Au total, dans un paysage où des politiques très diverses vont dans le sens d'un plus grand regroupement des achats publics, la recherche d'une mutualisation optimale au niveau des cités administratives n'est pas condamnée; elle reste rationnelle, mais la mutualisation doit trouver son juste positionnement. De toute façon, il est indispensable, en parallèle, d'améliorer le contexte budgétaire et administratif d'ensemble dans lequel les cités exercent leur activité.

3 LE CONTEXTE BUDGETAIRE ET ADMINISTRATIF DANS LEQUEL S'INSCRIVENT LES CITES ADMINISTRATIVES EST COMPLEXE ET DIFFICILEMENT LISIBLE, IL MERITE D'ETRE AMELIORE

Tel qu'il se présente, le contexte budgétaire et administratif dans lequel fonctionnent les cités administratives ne permet pas de connaître leur coût réel ; en l'absence de programme unique, la LOLF n'apporte pas d'amélioration à cet égard. La gestion des cités est complexe et fait intervenir au niveau national comme au niveau local un nombre élevé d'acteurs opérationnels.

3.1 Le contexte budgétaire ne permet pas une connaissance du coût global des cités administratives

Les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement courant liées aux cités administratives continuent à être éclatées dans les documents budgétaires. L'ensemble de ces dépenses n'est pas réuni dans un programme unique au sens de la LOLF. Cette pluralité des budgets ne facilite pas une appréhension d'ensemble du coût réel de la logistique des cités administratives.

3.1.1 Les crédits d'investissement

En 2006, les **crédits d'investissement** destinés aux cités administratives ont figuré dans la loi de finances, au programme 129 «coordination du travail gouvernemental» et se sont élevés à **17,5 M€ en AE et 21,38 M€ en CP**. Le responsable de ce programme est le secrétaire général du gouvernement. Ces crédits à caractère interministériel sont pilotés depuis 1999 par la Commission Interministérielle de la Politique Immobilière de l'Etat (CIPI) créée par la circulaire du 21 février 1992.

Chaque année, le préfet établit, après avis du conseil de cité²⁴, la liste des travaux projetés. Le secrétariat général du gouvernement en établit une synthèse et propose des arbitrages au Premier ministre. Ces arbitrages porte sur deux types de crédits :

- la liste des travaux d'un montant supérieur à 160 000 € qui relèvent d'une enveloppe nationale ; ils constituent le programme d'investissement annuel des cités administratives, mis en œuvre par la CIPI. Les crédits sont alors délégués aux préfets des départements concernés. Les dépenses correspondantes sont ensuite mandatées par les TPG des départements ;
- les enveloppes de crédits dont la programmation est déconcentrée au niveau régional pour les projets inférieurs à 160 000 €; les propositions présentées par les préfets sont examinées par le comité de l'administration régionale (CAR) qui établit la liste des projets retenus. Les crédits sont alors délégués par la CIPI aux ordonnateurs assurant la maîtrise d'ouvrage des travaux dans les cités administratives et ayant également la qualité d'unités opérationnelles (UO).

Les travaux sont réalisés sous maîtrise d'ouvrage directe du préfet, celle-ci étant en général déléguée à la direction départementale de l'équipement (DDE), parfois, à la direction des services fiscaux (DSF).

En sus de ces crédits interministériels, il arrive que les ministères financent sur leurs crédits propres des dépenses d'investissement qui peuvent porter non seulement sur leurs parties privatives mais parfois aussi sur des parties communes.

²⁴ Les conseils de cité réunissent une à deux fois par an l'ensemble des représentants des services hébergés dans les cités autour du régisseur de fait, de l'ordonnateur secondaire délégué et en général d'un représentant du préfet, syndic de la cité.

Plus pragmatiquement, les représentants des services ainsi que les régisseurs rencontrés par la mission ont confirmé que les circuits de financement des cités administratives introduisent des lourdeurs de gestion, liées notamment aux **délais nécessaires pour faire reconnaître la validité des investissements demandés** dans le cadre du CAR ou, surtout, à la CIPI. Dès lors, les budgets de fonctionnement propres aux services hébergés ont tendance à être utilisés pour leurs investissements mineurs ou urgents ; les travaux correspondants sont réalisés sur leur budget propre, mais en « solitaire », par les services concernés. Le champ potentiel des tâches à réaliser en commun d'une manière concertée s'en trouve réduit d'autant. Une opération d'ensemble aurait pu être plus efficace.

3.1.2 Les crédits d'entretien et de fonctionnement courant

En 2005, le montant total des **budgets de fonctionnement** des cités administratives s'est élevé à **31 593 596 €**. Le circuit financier des masses financières de fonctionnement est complexe et fait intervenir au niveau local, comme au niveau national, plusieurs acteurs.

Les crédits de fonctionnement n'apparaissent pas de façon agrégée dans le budget de l'Etat. Depuis 1992, en effet, ils sont inclus dans les budgets respectifs des différents ministères dont les services sont hébergés dans des cités administratives.

Le montant annuel global des dépenses n'est connu qu'a posteriori par le compte de commerce des domaines.

La subdivision « gestion des cités administratives » du compte de commerce 904 06 « opérations commerciales des Domaines » est en effet utilisée pour la gestion du budget de fonctionnement des cités. Le compte est tenu par l'agence comptable des impôts de Paris (ACIP), relevant de la direction générale des impôts (DGI). Les préfets en sont les ordonnateurs secondaires. L'ACIP est notamment chargée de s'assurer que la subdivision « gestion des cités administratives » est équilibrée en fin d'exercice. On peut à cet égard rappeler qu'une avance d'un montant global supérieur à 7 M€ a été consentie, en 1985, par le compte de commerce à la subdivision des cités administratives et n'a pas donné lieu à remboursement ; cette avance constitue un fond de roulement qui apporte une souplesse appréciée à la gestion financière des cités.

Schématiquement, la procédure se déroule ainsi :

Le préfet prépare et arrête avant le 31 janvier l'état prévisionnel de répartition des charges de fonctionnement, après avis du conseil de cité. Il émet à l'encontre de chaque service hébergé un titre de perception pour la quote-part des charges qui lui incombent. Celles-ci sont calculées selon des modes différents suivant les cités administratives, en général en s'appuyant sur la surface occupée par chaque service ou son utilisation des services offerts. Les ordonnateurs secondaires concernés doivent procéder, dès réception de leur dotation de fonctionnement, et au plus tard le 31 mars, à un versement égal à 80 % du montant de leur quote-part²⁵. Concrètement, les quotes-parts sont prélevées par le trésorier payeur-général sur les crédits affectés aux services concernés et versées sur la ligne « compte de commerce » tenue à la Trésorerie Générale. Elles sont alors transférées à l'ACIP qui centralise ainsi les budgets de fonctionnement de la totalité des cités administratives.

En cours d'année, les dépenses de fonctionnement sont engagées et mandatées par le préfet, qui jusqu'ici, pouvait donner délégation de signature au directeur des services fiscaux. Elles sont payées sur la caisse du TPG, qui en est le comptable assignataire. Mais les mandats doivent dans un second temps être transférés à l'ACIP en raison de son rôle de comptable centralisateur, revêtus de la mention « transferts divers entre comptes supérieurs du Trésor - Transferts de dépenses ». Ces mandats font alors l'objet d'un second contrôle et d'un visa au niveau de l'ACIP qui vérifie la nature de la dépense et impute celle-ci sur le compte de commerce.

²⁵ Circulaire du Premier ministre du 21 février 1992 JO du 5 avril 1992.

Il est arrivé que l'ACIP refuse de valider des dépenses mandatées par certains TPG, notamment dans le cas de dépenses ayant, à son avis, un caractère d'investissement. Toutefois ce type de difficulté a trouvé une solution partielle puisque, par circulaire de la direction générale de la comptabilité publique, (DGCP) du 8 Septembre 2000, il a été admis que les travaux d'aménagement et d'amélioration assimilés à des dépenses de gros entretien peuvent être supportés par le compte de commerce, dans la limite de 90 000 € par opération. Le nombre de conflits entre les TPG et l'ACIP s'est depuis lors singulièrement réduit. **Les dépenses de fonctionnement font ainsi l'objet de deux contrôles successifs**, de la part de deux comptables principaux distincts. On peut s'interroger sur l'opportunité d'une procédure aussi lourde et génératrice de redondances.

Préconisation 10

Alléger la procédure comptable en passant de deux niveaux de comptables, à un niveau unique pour parvenir à un seul payeur et un seul niveau de contrôle.

3.1.3 Deux pistes peuvent être explorées

La première piste consiste à maintenir les TPG en tant que comptables assignataires ; les dépenses ne transiteraient plus par l'ACIP et seraient centralisées selon les procédures de droit commun.

L'avantage du maintien du TPG comme comptable assignataire est lié à la proximité du comptable par rapport au lieu de la dépense.

Ce dispositif qui mettrait de côté le compte de commerce priverait en fait le système de la souplesse que celui-ci apporte, notamment en matière de possibilité d'avances et de solidarité temporaire entre cités.

En application du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables, toujours en vigueur, cette hypothèse interdirait au TPG, devenu représentant local du service France Domaine (voir infra 3.2.2), d'être simultanément désigné comme ordonnateur délégué par le préfet.

La seconde piste consiste à faire du comptable ACIP, l'unique comptable assignataire de l'ensemble des dépenses de fonctionnement. Les TPG cesseraient d'être impliqués dans le paiement de ces dépenses.

L'avantage de cette piste est double. La centralisation de la fonction comptable permettrait une forte spécialisation de quelques agents à l'ACIP alors que cette compétence est actuellement répartie sur un grand nombre d'agents dans les services de dépenses des trésoreries générales. Toutefois, la mission n'a pu chiffrer le gain en emplois, vraisemblablement limité à quelques unités.

Le TPG cessant d'être le payeur, il n'y aurait plus d'incompatibilité à ce qu'il devienne alors l'ordonnateur délégué des dépenses (voir infra 3.2.2).

Le choix entre ces deux pistes nécessite la prise en compte de paramètres complémentaires examinés ci-dessous.

3.2 la réforme en cours dans la gestion immobilière de l'État n'apporte pas d'amélioration immédiate pour les cités administratives

Aujourd'hui, l'État est engagé dans une ambitieuse réforme de sa politique immobilière, dans le but de rationaliser les implantations immobilières, d'optimiser l'occupation des immeubles et de mieux valoriser ceux qui sont libérés (communication au conseil des ministres du 22 février 2006).

3.2.1 *Le compte d'affectation spécial, nouveau dispositif budgétaire*

Au niveau central, afin d'améliorer la politique immobilière, un nouveau dispositif budgétaire a été instauré. Il a été créé par la loi de finances pour 2006 un compte d'affectation spéciale (CAS) « gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Ce compte d'affectation spéciale, alimenté par les recettes provenant de toutes les cessions immobilières de l'État, a pour objet :

- de participer au désendettement de l'État ;
- de permettre aux ministères précédemment affectataires des immeubles cédés de financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement induites par les opérations de relogement.

Le produit des ventes des immeubles sera réparti de la manière suivante : 15% pour le budget général, au titre du désendettement de l'État et 85 % pour les administrations concernées²⁶. Dans le même mouvement, l'administration des Domaines est devenue, depuis le 1er février 2006, le **service «France Domaine** » qui passera, le 1^{er} janvier 2007 de la DGI à la DGCP²⁷.

Le chef du service « France Domaine », responsable du programme 721 « gestion du patrimoine immobilier de l'État » dont le CAS constitue le support budgétaire, répartit les crédits au bénéfice des budgets opérationnels de programmes ministériels (BOP).

Il est prévu qu'en 2007, l'actuel programme 129 «coordination du travail gouvernemental» dont le responsable est le secrétaire général du gouvernement trouve son financement, à titre expérimental, dans le cadre du compte d'affectation spéciale. Des crédits à hauteur de 25 M € en AE et CP seront ainsi prévus pour la réalisation des opérations immobilières des cités administratives.

En ce qui concerne les dépenses relatives aux parties privatives qu'ils occupent, les services continueront à être responsables de leurs crédits propres désormais alloués dans des enveloppes financières globales. Les crédits concernés ne sont plus identifiés mais fondus dans les budgets opérationnels de programme auxquels se rattache l'activité des différents services. Les appels de fonds au niveau local continueront à alimenter le budget de fonctionnement de la cité.

3.2.2 *Le TPG, nouveau responsable de France Domaine au niveau déconcentré*

Au niveau déconcentré, dans les départements, le TPG, sous la responsabilité du Préfet, sera responsable de l'activité de France Domaine, et de ce fait, des cités administratives. Il devra en être tiré les conséquences au niveau de l'organisation locale.

En application de la circulaire du 21 février 1992, les préfets sont les syndics des cités. Dans les faits, lorsqu'elle n'est pas retenue par le préfet (en particulier les cités importantes de la région Île de France) cette fonction est fréquemment déléguée au directeur des services fiscaux (DSF) qui devient ordonnateur secondaire délégué. Cette pratique s'expliquait par la double circonstance que le DSF exerçait historiquement la compétence domaniale et que d'autre part ses services étaient parmi les principaux occupants des cités.

²⁶ Toutefois, dans le cas des ventes d'immeubles supérieures à 2 M€ les taux pourront être différents, d'une action à l'autre.

²⁷ Aujourd'hui, près de 1800 agents de la DGI sont affectés aux tâches domaniales : personnels d'administration centrale et des services territoriaux évaluations immobilières, gestion de certains patrimoines privés, ventes mobilières, dont 270 pour les cités administratives... Les agents passeront sous l'autorité de la DGCP, mais continueront à être gérés par la DGI, tant qu'ils n'auront pas expressément opté pour leur rattachement aux cadres de la DGCP. Ils disposent d'un délai d'option au retour à la DGI de 3 ans.

On observe toutefois une difficulté : le TPG ne pourra se substituer au DSF. En effet, en application du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables, le TPG ne peut cumuler la fonction d'ordonnateur délégué et de payeur de ces mêmes dépenses.

Le TPG ne pourra exercer pleinement la fonction d'ordonnateur secondaire délégué du préfet que s'il est déchargé des fonctions de comptable des dépenses des cités. Ce serait alors la piste 2 du paiement centralisé à l'ACIP déjà évoqué (supra 3.1.3).

En outre, les services des TPG sont actuellement très peu présents dans les cités.

Dans l'état actuel de la mise en place de France Domaine, la solution préconisant un agent comptable unique ne semble pas devoir être retenue en 2007. **On demeure, au moins provisoirement, dans la situation où le TPG reste comptable assignataire et de ce fait ne peut devenir ordonnateur secondaire délégué** (piste 1 cf supra 3.1.3).

Dès lors, les préfets ne pourront pas déléguer leur fonction d'ordonnateur aux TPG. Ils devront donc exercer, eux-mêmes, dans la plupart des cas, la fonction d'ordonnateur des dépenses de fonctionnement des cités administratives. Le TPG ou son représentant pourra assurer la fonction de régisseur mais non celle d'ordonnateur délégué. L'agent de France Domaine qui serait régisseur tiendrait sa délégation du préfet.

France Domaine devra moduler son activité en fonction de cette complexité. S'agissant de la gestion des cités administratives, on arrivera en fait à une compétence partagée entre le préfet et le TPG/France Domaine.

En tout état de cause, dans les cités dans lesquelles le préfet assumait seul la fonction d'ordonnateur secondaire ou avait délégué à un directeur autre que le DSF, les pratiques en cours seront maintenues.

Préconisation 11

Maintenir la compétence du préfet pour désigner le régisseur.

Si la fonction de régisseur est assurée par un agent de France Domaine, **le préfet et le TPG formaliseront dans une convention le rôle de leurs services respectifs**. Elle devra intervenir dès la désignation du régisseur, au plus tard à la fin de l'année 2006. A cette fin, il est recommandé qu'ils soient assistés de l'actuel régisseur.

3.2.3 Réunir les deux circuits budgétaires de la gestion des cités administratives

La mise en place de France Domaine ne met pas fin aux deux circuits budgétaires concernant les cités administratives tels qu'ils ont été décrits :

- les crédits budgétaires nécessaires aux investissements communs (programme attribué aux services du Premier ministre) ;
- le flux de dépenses de fonctionnement continuant à transiter par le compte de commerce qui resterait géré par la DGI.

Cette réforme n'apporte en fait aucune simplification ; le rôle joué par le TPG est plutôt une source de complexité.

Elle n'avait d'ailleurs pas pour objet de simplifier le fonctionnement des cités administratives, son objet était plus global.

La gestion des cités administratives, d'une rare complexité, faisait intervenir des acteurs différents, suivant que l'on s'intéressait à leurs budgets d'investissement ou de fonctionnement. Les cités ne pouvant être incluses dans un programme LOLF unique, la complexité n'est pas levée. La réforme, qui désigne le chef du service « France Domaine » comme responsable unique de l'immobilier de l'État tout en laissant la responsabilité des cités administratives aux services du Premier ministre, ne permettra pas mieux qu'aujourd'hui d'assurer un pilotage unique des cités administratives et d'appréhender la globalité du coût des services qu'elles apportent.

On peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles le budget d'investissement des cités n'est pas encore passé sous la compétence de France Domaine, malgré la mise en place du compte d'affectation spéciale qui permet le financement des opérations immobilières des services de l'État.

Préconisation 12

Transférer le programme 129 correspondant au budget d'investissement des cités sous la responsabilité du chef de service France Domaine.

Le transfert au profit de la DGCP des missions domaniales de la DGI implique notamment le transfert de 270²⁸ agents, dont les régisseurs, qui assurent une partie importante des fonctions support dans les cités administratives (cf supra 1.2). Il est vraisemblable que la plupart de ces agents souhaiteront conserver leurs fonctions actuelles ; il n'est cependant pas exclu que les agents les plus jeunes souhaitent rejoindre les cadres de la DGI pour y exercer de nouvelles fonctions. Il faut prévenir un risque d'accélération de la mobilité de ces agents pour éviter tout risque de déstabilisation ; d'ores et déjà les services locaux de la DGI et de la DGCP se concertent pour mettre en place une politique de « tuilage ».

En outre, les DSF apportaient un concours (temps de directeur divisionnaire et d'inspecteur de direction) au bon fonctionnement des cités, difficilement quantifiable. Ce concours correspond à l'encadrement de cette mission : supervision du régisseur, préparation puis mise en œuvre des décisions du conseil de cité, responsabilité du choix des entreprises, vérification du service fait, tenue des budgets, signature des pièces comptables...

En 2007, cet apport complémentaire ne pourra plus être fourni par la DSF. Les trésoreries générales, lorsqu'elles vont se substituer aux DSF, devraient garantir un apport de même qualité. Autrement dit, au delà des 270 agents transférés à France Domaine, il est important que l'encadrement des trésoreries générales, lorsqu'il le peut, leur apporte le soutien complémentaire dont ils ont besoin pour la bonne marche des services communs des cités.

Dans d'autres cas, les fonctions de soutien de la même nature que celles assumées par les DSF étaient alors assurées par les directions des moyens des préfectures. Il convient naturellement de maintenir et le cas échéant, de renforcer ces situations.

De plus, il apparaît souhaitable de recourir plus systématiquement aux compétences techniques internes aux services l'État (DDE, DDA).

Préconisation 13

Maintenir ou le cas échéant, confier aux chefs des bureaux et aux directeurs des moyens logistiques des préfectures, l'indispensable appui aux régisseurs.

Toutefois, dans les cités où la fonction de régisseur serait assurée par un agent de France Domaine, c'est le TPG qui devra désigner, dans son équipe de direction, l'interlocuteur susceptible

²⁸ Indépendamment des fonctions exercées en direction cf. ci-après.

d'apporter son soutien au régisseur et pouvant jouer le rôle d'interface avec les directeurs des services hébergés lors de situations délicates.

3.2.4 Les cités doivent cependant se préparer à l'introduction des loyers budgétaires

En mettant en place la notion de loyers budgétaires, la réforme tend à responsabiliser les services de l'État dans les immeubles domaniaux. Ce dispositif s'appliquera en 2007 aux administrations centrales et sera étendu ultérieurement aux services déconcentrés, y compris aux cités administratives. Le mécanisme des loyers budgétaires va obliger les administrations à regarder au plus près le coût de leurs installations dans les immeubles domaniaux ; elles pourront ainsi être incitées à rationaliser leurs implantations. Les cités administratives entreront ainsi dans une logique de concurrence, pour laquelle elles ne sont pas forcément en situation défavorable.

Le paramètre des surfaces privatives occupées agit en effet de manière importante sur le niveau relatif des quotes-parts des différents services.

3.3 Un échelon central est nécessaire pour l'animation de cités administratives

Actuellement au niveau central, il faut rappeler le rôle joué par la CIPI. Ses compétences s'exercent sur les crédits d'investissement. En revanche, son implication dans les dépenses de fonctionnement est limitée au recensement et à une analyse très globale des dépenses exposées dans le cadre des budgets de fonctionnement des cités; elle peut ainsi établir un lien avec les dépenses d'investissement qui lui sont soumises. Mais la CIPI n'est investie d'aucune compétence budgétaire en matière de fonctionnement des cités.

Pour sa part, le service central de la DGI a joué un rôle d'animation à destination de ses directeurs des services fiscaux en tant que syndic délégué des cités. A cet effet, il a notamment produit un document d'aide et de conseil à la fin des années 1990, qui s'est révélé d'une grande utilité.

Plusieurs régisseurs rencontrés par la mission ont regretté leur isolement face aux difficultés auxquelles ils sont confrontés. Il existe un réel besoin d'encadrement qu'il convient de satisfaire.

A cet effet, il apparaît nécessaire d'organiser à l'échelon central une cellule de tutelle et d'animation des cités administratives.

Au niveau local, la mission observe que la gestion des cités impliquera souvent le préfet et le TPG (cf. *supra*). Elle en déduit que l'échelon central doit traduire cette pluralité de compétences. Il semble donc que cet échelon central devrait être composé au minimum de France Domaine et du ministère de l'intérieur. Il apparaît également souhaitable d'intégrer d'autres compétences, telles que l'agence centrale des achats du MINEFI, et faire appel en cas de besoin à tout autre service dont le concours serait nécessaire.

Parmi les fonctions de tutelle, les tâches dévolues pourraient être :

- recenser par nature et par cité les services mutualisés ;
- parvenir à une analyse fiable des budgets des cités ;
- tendre vers une typologie permettant d'établir certaines comparaisons entre les cités ;
- coordonner le contrôle de gestion des cités ;
- identifier les « cités de fait » ne figurant pas dans la liste officielle des 65 cités afin de les sensibiliser, si nécessaire, à la mutualisation.

Dans un rôle de conseil, l'échelon central doit par exemple, identifier les difficultés communes, apporter si possible des réponses ou savoir orienter vers les services compétents.

L'animation comprendrait :

- la diffusion de bonnes pratiques - elle pourrait s'appuyer sur un régisseur performant qui servirait de référent ;
- l'actualisation du règlement type de co-affectation afin d'encourager explicitement la mutualisation des infrastructures, des achats et des services ;
- l'organisation d'actions de formation consacrées tant à des thèmes techniques qu'administratifs ainsi qu'au métier d'acheteur, destinées aux régisseurs ou aux responsables logistiques.

Préconisation 14

Mettre en place, à très brève échéance, un échelon central de tutelle et d'animation des cités administratives. Son socle serait composé du MINEFI (France Domaine) et du ministère de l'intérieur.

3.4 Les conseils de cité

Certains comptes rendus des réunions des conseils de cité dont la mission a pris connaissance traduisent des réflexions et des débats d'une grande richesse. D'autres sont plutôt conçus comme de simples aide-mémoire. A l'évidence, le rôle joué par les conseils de cité est inégal.

Il a été souligné plus haut que des efforts devaient être développés pour mieux planifier les travaux à réaliser aussi bien dans les parties communes que dans les parties privatives. A cet égard, le conseil de cité doit être le lieu de débat où s'ébauchent les arbitrages et une indispensable programmation commune.

Au delà de la programmation des travaux à réaliser dans les immeubles, les conseils doivent de manière générale échanger sur leurs politiques d'approvisionnement respectives et, en tenant compte des enjeux, examiner dans quelle mesure la mutualisation peut être plus efficace.

Deux préconisations (6 et 7) ont déjà été faites en 2.1.1. Autres préconisations :

Préconisation 15

Faire communiquer par les services hébergés leurs prévisions de dépenses de logistique, par nature, qu'ils ont prévu de réaliser sur leurs crédits propres, dès le conseil de cité approuvant le budget prévisionnel 2007.

Ces services devront l'année suivante produire l'état des dépenses réellement effectuées.

La LOLF rend obligatoire le contrôle de gestion. Il appartient à chaque ministère d'organiser son propre contrôle. Dans les cités administratives, il serait efficace que les contrôleurs de gestion des différents services hébergés se concertent.

Préconisation 16

Inviter, dans une préoccupation d'efficacité, les contrôleurs de gestion des dépenses de logistique des services hébergés dans les cités à se concerter.

3.5 Mieux former aux responsabilités logistiques

3.5.1 *Le recours à l'externalisation*

Le nouveau contexte administratif conduit légitimement à la question : faut-il encore assurer les fonctions logistiques en régie ou faut-il, pour tout ou partie, les externaliser ?

Bien que cette question n'ait pas été explicitement contenue dans le champ de l'étude, il semble à la mission, que la réponse ne doit pas être précipitée. En effet, le présent rapport met en évidence que le périmètre des fonctions logistiques mutualisées est fluctuant et que leurs coûts sont mal appréhendés. Dans ces conditions, il est impossible d'établir des comparaisons utiles. En tout état de cause, il apparaît difficile de s'orienter vers une externalisation totale.

Si certaines tâches d'exécution (nettoyage, gardiennage, sécurité, maintenance de certains matériels), peuvent sans risque être externalisées, il n'en est pas de même pour d'autres. La fonction de régisseur étant diversement appréhendée, il est difficile d'en envisager l'externalisation. En outre, un syndic privé ne pourra garantir l'exercice d'un service de proximité tel qu'il existe aujourd'hui. Quoi qu'il en soit, les administrations hébergées auront toujours des tâches diverses à effectuer pour lesquelles il est indispensable de disposer de personnel d'exécution en propre. Le recensement des fonctions réalisées dans les cités tel qu'il se dégagera des travaux des conseils de cité et la connaissance totale de leurs coûts permettront de procéder à la « balance des intérêts » avant de proposer de nouvelles mesures d'externalisation des fonctions support.

Il ne faut pas chercher à contractualiser une externalisation lorsque les tâches ne sont pas évaluables en unités d'œuvre objectives. Il est alors nécessaire de conserver les régisseurs et du personnel technique d'exécution, agents de l'État, pour garantir aux cités un service de proximité et éviter des mises à disposition de salariés du secteur privé sous l'autorité de fonctionnaires.

Préconisation 17

Procéder à la « balance des intérêts » avant de proposer toute mesure d'externalisation des fonctions support.

3.5.2 *La démarche d'achat demeure complexe pour les cités et difficilement évaluable*

La démarche d'achat demeure une tâche dont la complexité est souvent sous-estimée, quelle que soit par ailleurs la plus grande souplesse apportée par le nouveau code des marchés publics (annexe 6).

Les achats des cités requièrent un réel savoir-faire.

Les marchés sont rarement formalisés sous forme de procédure d'appel d'offres. Les marchés qui, en raison de leur montant, relèvent de la procédure d'appel d'offres, concernent essentiellement le nettoyage. Isolées, les prestations de télécommunications du service commun de la cité bénéficient en général de la procédure mise en œuvre pour l'administration dont dépend le régisseur. **Les opérations de travaux dont le montant est supérieur au seuil de 5 270 000 euros sont peu nombreuses.**

Toutefois, la procédure d'appel d'offres est parfois mise en œuvre pour des prestations de gardiennage ou des travaux.

Indépendamment de la procédure juridique, les achats liés au chauffage soulèvent des **questions techniques délicates**. Il s'agit par exemple de contrats d'abonnement à Gaz de France et de contrats de maintenance des installations de chauffage. Des titulaires des marchés de maintenance incitent aujourd'hui à conclure des « marchés d'exploitation de chauffage » ; ces marchés - très

complexes - qui peuvent être conclus pour des durées longues (15 ans) associent la fourniture d'énergie à la prestation de maintenance des installations de chauffage en prévoyant des clauses d'intéressement sur la consommation d'énergie. A l'évidence, les problèmes posés ne peuvent être intégralement résolus au niveau de la cité.

Mais d'autres besoins courants à satisfaire par la cité requièrent un grand professionnalisme. Il peut s'agir de fournitures simples comme de marchés de maintenance sur des matériels ou installations complexes (installations de chauffage, de sécurité, autocommutateurs ..), faisant parfois l'objet de brevets protégés, ou encore de travaux courants (nettoyage, électricité, peinture, réfection de sols ...). **Les montants sont hétérogènes; ils vont de quelques centaines d'euros à plusieurs centaines de milliers d'euros par an.**

Pour tous ces achats, les récents allègements de procédure sont sans impact sur la démarche technico-économique de l'achat; **le besoin de professionnalisation des acheteurs des cités administratives demeure.**

Nombre de régisseurs ont souligné leur difficulté à maîtriser les procédures d'appel d'offres et les nouveaux instruments mis à leur disposition pour renforcer la mutualisation.

La cité devrait pouvoir faire appel à un appui ayant la compétence de responsable logistique.

Le responsable logistique apporterait son soutien au régisseur pour ce qui dépasse le niveau de compétence de celui-ci. Cette responsabilité pourrait être prise en charge par le directeur des services logistiques des préfectures, s'appuyant pour les aspects techniques sur les DDE.

Ce responsable logistique pourrait, au-delà de la cité, apporter son concours à d'autres gestionnaires de bâtiments publics.

On a vu que l'animation et la formation de ces responsables logistiques incomberaient à l'échelon central (cf. supra 3.3).

Préconisation 18

Former des responsables logistiques, le plus souvent à la préfecture ou à la DDE, pour qu'ils apportent leur soutien aux cités.

CONCLUSION

Au terme d'un travail de plus de 3 mois, la mission n'est pas à même de proposer des mesures entraînant des économies immédiates dans le fonctionnement très complexe des cités. Toutefois, en cours de mission, il est apparu que les réformes en cours - l'entrée en vigueur de la LOLF mais surtout la mise en place de France Domaine au sein de la direction générale de la comptabilité publique - auraient, à partir de 2007, des répercussions certaines sur l'organisation et l'encadrement des cités administratives. En énonçant 18 préconisations de bon sens, tenant compte des évolutions structurelles en cours, la mission s'efforce de proposer des mesures pouvant donner une nouvelle impulsion à la mutualisation dans les cités et de nature à améliorer leur fonctionnement, dans la recherche d'une plus grande efficacité budgétaire.

Liste des annexes

Annexe 1 : lettre de mission

Annexe 2 : liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : méthodologie

Annexe 4 : liste des cités administratives (source CIPI)

Annexe 5 : circulaire du Premier ministre (21 février 1992)

Annexe 6 : passation des contrats dans les cités administratives

Annexe 7 : le PASTEL à Limoges

Annexe 8 : mise en évidence des moyens très différents des services hébergés

Annexe 9 : structure des budgets des cités administratives

ACHAT - MUTUALISATION DES SERVICES SUPPORT AUX CITES
ADMINISTRATIVES

Ministères concernés	Tous ministères (ayant des services déconcentrés hébergés dans les cités administratives)
Programme concerné	Programmes concernés par les cités administratives
Contexte de l'audit	<p>Les cités administratives dont les dépenses immobilières (investissement et gros entretien) sont financées par des crédits du SGG (en fait par la Commission interministérielle pour la politique immobilière de l'Etat (CIPI) sont gérées par les préfets avec l'appui des services déconcentrés de l'Etat (notamment services du Domaine et de l'Equipement).</p> <p>La CIPI centralise les budgets et les comptes annuels retraçant le fonctionnement de 65 cités administratives.</p> <p>Les éléments ainsi rassemblés sont en fait d'une grande hétérogénéité en raison même de la diversité et de la complexité des situations :</p> <p>Les 65 cités comprennent 261 bâtiments administratifs ;</p> <p>Il peut s'agir d'immeubles de grande hauteur ou d'immeubles très modestes</p> <p>Les services hébergés sont de taille très inégale (exemples : DDE, DDAF, DSF, DDAS, DDTEFP, DDCRF ...)</p> <p>Des déménagements ou des réorganisations de services peuvent être décidés (notamment du fait de transfert de compétences à des collectivités territoriales ...)</p> <p>Des collectivités territoriales peuvent également être concernées en tant que propriétaire et / ou d'usagers</p> <p>Le périmètre de mutualisation des achats et des fonctions soutien peut être très variable selon les cités.</p> <p>Au delà des 65 cités bien identifiées pour des raisons essentiellement historiques, sans qu'un recensement national soit disponible, il existe des ensembles immobiliers hébergeant au moins 3 services administratifs de l'Etat et qui pourraient aussi répondre à la notion de cité administrative et être placés sous la responsabilité des préfets.</p> <p>La mission retiendra comme périmètre de son analyse les 65 cités dont les crédits d'investissement sont gérés par la CIPI</p> <p>Dans la perspective du 1^{er} janvier 2007, où une évolution structurelle se profile, notamment en raison de la création de France Domaine, il paraît utile de connaître les pratiques les plus efficaces de même que les facteurs de surcoûts des services support de l'activité administrative.</p>
Objectifs de l'audit	<p>Cet audit a pour objectif d'identifier les segments où une mutualisation du soutien et des achats (fonctionnement courant) pourrait permettre de réaliser des économies et/ou d'améliorer les prestations actuellement fournies dans les cités administratives.</p> <p>Il doit conduire à la rationalisation des achats sur les prestations support entre les différents ministères participant aux cités administratives (nettoyage, gardiennage, micro-</p>

informatique, véhicules, fournitures, restauration...) ainsi qu'à une simplification des processus administratifs, budgétaires et comptables liés aux traitements des commandes, facturations et gestion de ces opérations. Cette analyse tiendra notamment compte des apports de la mise en place de la LOLF au niveau déconcentré.

Il vise à établir des recommandations à l'usage du secrétaire général de la préfecture et des services hébergés dans une cité administrative. Le cas échéant, il proposera différents « scénarios type ».

Il décrira les étapes d'un plan de transformation pour faciliter la mise en œuvre de ses recommandations.

Composition de l'équipe d'audit Inspection générale de l'administration
Contrôle général économique et financier

Annexe 2 : liste des personnes rencontrées

Administrations centrales :

Services du Premier ministre

Commission Interministérielle de la Politique Immobilière de l'Etat (CIPI) :

Monsieur FOURQUET

Madame BAHSIN

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

France Domaine :

Monsieur Daniel DUBOST, directeur

Monsieur Guy CORNEA, chef de bureau

Monsieur BOURREAU

Agence centrale des achats :

Monsieur ALEXANDRE

Monsieur DUMAREST

Agence Comptable des Impôts de Paris

Monsieur COMEN

Madame BERGER

Administration déconcentrée :

CHATEAUROUX :

Monsieur PHILIZOT, préfet de l'Indre

Madame TACHOUAFT (préfecture)

Monsieur BIATO (DSF)

et de nombreux représentants de tous les services hébergés dans la cité

NANTERRE : préfecture

Monsieur CHAIX, secrétaire général de la préfecture des Hauts-de-Seine

Madame ROBET

Madame PUCHEU

Madame GHILARDI

LIMOGES :

Monsieur DORSEMAINE (DRAF/DDAF), directeur

Monsieur MOREAU (DDAF), secrétaire général

Monsieur MORET (préfecture)

VANNES :

Monsieur POTIER, directeur (DSF)

Madame FONT, directrice divisionnaire (DSF)

Monsieur KESPERN (inspecteur de direction)

Monsieur PREDIGNAC (régisseur)

Monsieur FERTIL (contrôleur de gestion)

Monsieur HOURCADE (SG de l'inspection académique)

Monsieur GALLEYN (ONAC)

Monsieur NELLO (inspecteur principal de la concurrence)

BESANCON :

Monsieur DELSEY (régisseur, DSF)

et de nombreux représentants de tous les services hébergés dans les deux cités.

BORDEAUX :

Monsieur François PENY (secrétaire général de la préfecture)

Madame VERRIER (chef du pôle immobilier de la préfecture)

Monsieur DESGRAVES (directeur divisionnaire des impôts)

Monsieur EMERY (adjoint au gestionnaire de la cité)

Monsieur MONTAMAT

et de nombreux représentants de tous les services hébergés dans la cité

TULLE :

Monsieur GALLI, préfet de la Corrèze,

Monsieur BUSSIÈRE , régisseur, (préfecture)

et de nombreux représentants de tous les services hébergés dans la cité

ROUEN :

Monsieur MOREL (secrétaire général de la préfecture)

Monsieur CONRIE (trésorier payeur général)

Monsieur BERNE (directeur des services fiscaux)

Madame SAILLY (régisseur)

et de nombreux représentants de tous les services hébergés dans la cité

Annexe 3 : méthodologie

La mission a procédé en plusieurs temps pour se doter d'un corpus des données les plus homogènes possible sur l'ensemble des 65 cités administratives. Elle s'est tout d'abord rendue à la CIPI où lui ont été remis de nombreux documents descriptifs sur les cités administratives ainsi que des documents budgétaires pour les années 2004 et 2005. Ce corpus a constitué la base des études de la mission.

Dans un second temps, la mission s'est déplacée dans 8 cités administratives où elle a rencontré outre les secrétaires généraux des préfectures et les responsables des bureaux des moyens, les régisseurs (syndics délégués) ainsi que des représentants (le plus souvent les secrétaires généraux) des services déconcentrés et de tous les autres services présents dans les cités visitées. Ces entretiens ont permis aux membres de la mission, outre de prendre connaissance des méthodes de gestion des cités administratives, de découvrir les possibilités et les freins à une plus grande mutualisation de la gestion de celles-ci.

Dans le même temps, la mission a envoyé à l'ensemble des préfectures concernées par la gestion des cités administratives un questionnaire en deux parties afin de recueillir des données objectives, notamment sur la structure des dépenses entraînées par la gestion des cités administratives, ainsi que des réponses plus subjectives sur les possibilités ou les freins à la mutualisation. Ces questionnaires avaient été pré-remplis grâce aux données de la CIPI.

Elle a aussi analysé les procès-verbaux des conseils de cité de 2001 à 2006 à la fois pour comprendre le fonctionnement de ces instances et pour relever les occurrences portant sur des sujets de mutualisation, lorsque celle-ci paraissait absente des budgets détaillés. La mission a aussi regardé les règlements de co-affectation qui décrivent en détail ce que peuvent entreprendre les services occupants sur les parties communes ou les parties privatives.

La mission a reçu 53 réponses aux questionnaires et a choisi de travailler sur cette nouvelle base. Lorsque les réponses étaient partielles, la mission s'est systématiquement référée aux documents fournis par la CIPI. Cependant, certaines données presque jamais pu être recensées : il s'agit des dépenses des services sur les parties privatives d'un côté, des achats mutualisés de l'autre.

Exemple de questionnaire envoyé aux cités administratives

Questionnaire sur la gestion des cité(s) administrative(s) : Agen

Ce questionnaire vise à connaître les données qui permettront d'analyser l'étendue de la mutualisation des services communs de la cité administrative, qu'il s'agisse des fonctions support ou des fonctions achat, ainsi que les achats qui sont mutualisés en delà des services communs de la cité administrative. S'il existe plusieurs cités gérées indépendamment, il convient de remplir un questionnaire par cité.

Les données qui figurent déjà dans les tableaux ont été transmis à la mission par la CIPI et doivent être vérifiées. Les tableaux doivent être complétés le plus exhaustivement possible. Si des données existent sous la forme de tableaux Excel, ou sous toute autre forme facilement lisible, il n'est pas nécessaire de remplir ces tableaux. Il suffit de faire parvenir ces données à la mission sous forme électronique.

La première partie concerne des données chiffrables. La seconde partie comporte des questions ouvertes qui demandent des réponses plus élaborées mais qui doivent rester très précises.

Pièces à joindre :

Dernier règlement de co-affectation.

Comptes rendus des comités de cités de 2000 à 2006.

Liste des marchés formalisés d'achat commun de prestations ou de fournitures avec montants et conséquences pour le gestionnaire (formalités et coûts de gestion – ETP de temps gestionnaire).

Liste des contrats (marchés non formalisés) d'achat commun de prestations ou de fournitures.

Première partie

Tableau n° 1 : personnels

Nombre d'agents occupant les locaux de la cité administrative par service :

Nombre d'agents occupant la cité administrative par service	Au 31/12/2000	Au 31/12/2005
Service 1		
Service 2		
TOTAL		(294) 263

Nombre d'ETP travaillant pour les services communs de la cité administrative par service et par fonction :

Veillez s'il vous plait préciser exactement le nombre de personnes et le nombre d'ETP employés aujourd'hui, ainsi que leur service d'origine, et la récupération de leur salaire sur les charges dues par le service le cas échéant, ou bien la prise en compte des salaires dans le budget de la cité. Développer s'il vous plait la rubrique « autres ».

EFFECTIFS	ETP au 31/12/2000				ETP au 31/12/2005			
	A	B	C	Total	A	B	C	Total
Effectif des services communs en ETP								
DGI								4
Accueil								
Entretien							1	
Gardiennage							1	
Nettoyage							8, 2ETP	
Courrier								

Gestion de la cité (régie)								
Archives, doc...								
Autres (détailler)							2	
TOTAL						12 personnes		

Tableau n° 2 : bâtiments et superficies

Date de construction	XIX 1953 1963
Date de dernière rénovation	
Date de dernière extension	
Propriétaire	
Nombre de bâtiments	6
Superficies (en m ²)	m ²
Superficie du terrain	
Superficie totale des constructions	
SHON	7 390
Superficie des parkings	
Superficie des espaces verts	
Surfaces privatives occupées par les différents services occupants	
DGI	2533
DDCCRF	304
DRIRE	81
DDAF	1162
DSV	215
DIAC	10
ONAC	135
Laboratoires vétérinaires (département)	224
ITEPSA	224
TOTAL	4 889
Superficie des parties communes totale et par service	
TOTAL	
Superficie des locaux de stockage, archivage et par service occupant	
TOTAL	
Superficie des parkings, garage, répartition des places ou superficie par service occupant	
TOTAL	
Superficie des parties communes par destination	
Accueil	
Circulation	
Sanitaires	
Standard	
Reprographie	

Restauration	
Détente	
Garages	
Parkings	
Locaux techniques	
Autres (détailler)	

Tableaux financiers (en €)

Investissement

Crédits d'investissement	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Origine CIPI							
Origine ministères							
Ministère de ...							
Ministère de ...							

Fonctionnement

Montant du compte opérations commerciales des domaines décidé en commission de cité :

Budget de fonctionnement	2001	2002	2003	2004	2005
Montant définitif du compte « opérations commerciales des domaines » (€)				123 400	128 000

+ Etat exécuté de répartition des charges communes de fonctionnement de 2001 à 2006 avec clé de répartition par service.

Montant du budget exécuté :

(Pouvez-vous compléter ce tableau pour que toutes les dépenses de fonctionnement prises en charge par le budget mutualisé y figurent ?)

Budget exécuté	2001	2002	2003	2004	2005
Total Budget fonctionnement exécuté				123 400	128 000
Nettoyage					46 596
Energie					56 943
Eau					4 432
Entretien courant					15 268
TOTAL					123 239

Dépenses de fonctionnement de chaque service sur ses parties privatives :

	2001	2002	2003	2004	2005
Montant des dépenses de fonctionnement des locaux privatifs pour chaque service occupant (€)					
Service 1					
Service 2					
...					

Coût des fonctions de support mutualisées* et clé de répartition par service²⁹ :

Exemples :

	2001	2002	2003	2004	2005
Coût annuel total					
Accueil (coût total)					
Service 1	%	%	%	%	%
Service 2					
...					
Entretien (coût total)					
Service 1	%	%	%	%	%
Service 2					
...					
Autres (identifier)					
Service 1	%	%	%	%	%
Service 2					
...					

*Autres exemples de fonctions support : maintenance (groupes électrogènes, ascenseurs,...), gardiennage, nettoyage, entretien des espaces verts, entretien des garages et parkings, sécurité, standard, courrier, maintenance informatique, reprographie ou imprimerie, restauration,

Coût des achats mutualisés** pour les besoins des services communs (fonctions de soutien) et clé de répartition par service (ou coût par service) :

Exemple :

	2001	2002	2003	2004	2005
TOTAL achats					
Papier					
Service 1	%	%	%	%	%
Service 2					
...					

** Il s'agit de tous les achats liés aux fonctions ci-dessus : fluides, chauffage, produits d'entretien, papier, denrées alimentaires, outillage, matériel informatique, logiciels...

²⁹ Les clés de répartition peuvent être différentes des clés de répartition « standard » si, par exemple, la prise en charge des ETP vient en déduction de la quote-part sur certaines fonctions. Exemple : la prise en charge des femmes de ménage qui assurent le nettoyage par un service vient en déduction des charges de ce service pour le nettoyage.

Coût des achats mutualisés (soit au niveau central, soit au niveau régional, soit au niveau départemental entre différents sites) pour les besoins privatifs des services*** (hors fonctions de soutien) et clé de répartition par service (ou coût par service) :

Exemple :

	2001	2002	2003	2004	2005
Fournitures de bureau (coût total)					
Service 1	%	%	%	%	%
Service 2					
...					

***Il peut s'agir de consommables informatiques, mobilier, matériel de reprographie, véhicules, carburants...

Deuxième partie

Occupation de la cité administrative : celle-ci est-elle occupée à 100% de ses capacités ?

Les services ont-ils tendance à vouloir s'en retirer ou y accéder ?

Outre cette cité administrative, existe-t-il dans votre département d'autres ensembles immobiliers occupés par au moins deux services différents ? Si oui, énumérez-les exhaustivement en mentionnant les services hébergés.

Gestion en comité de cité :

Avez-vous des difficultés pour récupérer les quote-parts de certains services et pourquoi ?

Avez-vous des débats tendus en comité de cité, et sur quels sujets ?

La gestion de la cité administrative est-elle bâtie sur une stratégie commune ou chacun des services poursuit-il des buts propres (occupation, gestion des parties privatives, gestion des parties communes) ?

Gestion commune :

De quel service le régisseur est-il originaire ?

Part des services communs et des achats qui relève d'une commande sur la base d'un marché formel ?

Cette part a-t-elle progressé ou régressé au cours des cinq dernières années ?

Selon vous, devrait-on globaliser tout ou partie des dépenses d'investissement et de gros entretien de la cité administrative ?

Mutualisation :

Quelles sont les autres services qui pourraient selon vous être mutualisés ?

Quels sont les autres achats qui pourraient selon vous être mutualisés ?

Quels freins avez-vous identifiés à cette mutualisation ?

Quels modes de gestion avez-vous choisis pour gérer la mutualisation (DIS, autre...)

Quels sont les freins que vous avez identifiés à la mutualisation ?

Auriez-vous besoin de conseils pour la mise en place de modes de gestion particuliers pour les services et achats communs ?

Etes-vous adhérent à la Charte Marianne ?

Avez-vous pris des engagements à ce titre et quel est l'état de leur réalisation ?

Cela a-t-il eu un impact sur la gestion de la cité administrative ? si oui, lequel ?

Annexe 4 : Liste des cités administratives (source CIPI)

Départements	Cités	Shon	Surfaces utiles	Date de construction
2	Laon	10 863	7 759	1847-1958-1847
	Soissons	4 035	2 882	1875-1967-1967
5	Gap	6 400	4 571	1802
8	Charleville-Mézières	5 422	3 873	1848 (RdC et 1 étage) - 1949 (3étages)
11	Carcassonne	13 989	9 992	1700--1700-1974- 1979
13	Marseille		0	1944-1949
15	Aurillac	4 772	3 409	1895-1895
16	Angoulême	11 632	8 309	1828/1981/1880/1985
17	La Rochelle-Duperré	6 298	4 499	1865(9)-1986
	La Rochelle-ch. Laubat	8 320	5 943	1 985
18	Bourges	14 490	10 350	1680-1960-1835- 1839-1714-1970
19	Tulle	14 063	10 045	1973 (IGH)
21	Dijon-Dampierre	6 026	4 304	Propriété collectivité territoriale
23	Guéret	13 336	9 526	1850/1982 (réha 4 sur 5)-1977
24	Périgueux	15 860	11 329	1850/1988 (réha 3)- 1853-1996-2001+BE (7étages)
25	Besançon-Cornet	5 500	3 929	1791-1791
	Besançon-Sarrail	4 940	3 529	1791 (rénové en 1985) (4)
26	Valence	4 069	2 906	1726(7)
27	Evreux	10 579	7 556	1 954
28	Chartres	6 174	4 410	1 966
29	Quimper	1 429	1 021	1948
	Brest	5 128	3 663	1959
31	Toulouse	8 311	5 936	1958-1966(2)-1967- 1968-1969-1983
33	Bordeaux	46 772	33 409	1968-1974 (2 IGH)
35	Rennes	16 009	11 435	1954
36	Châteauroux	13 962	9 973	ancienne caserne
37	Tours	8 779	6 271	1962-1962
38	Grenoble	10 150	7 250	1860(3)
44	Nantes-M.A.N	25 098	17 927	1973
45	Orléans	20 778	14 841	1876 (9)- 1951-1970- 1975-1976-1987- 1996
46	Cahors	2 039	1 456	1900
47	Agen	7 390	5 279	XIXème(4)-1953- 1963
49	Angers	10 570	7 550	av 1946-1953-1964

50	Saint-Lô	9 445	6 746	1957 (2)
51	Châlons-en-Champagne	12 856	9 183	1962-1997-1831
52	Chaumont		0	1955
53	Laval	10 383	7 417	1971-1972(2)-1971
54	Nancy	14 957	10 684	1754 (9)
55	Bar-le-Duc	4 798	3 427	1874(4)
56	Vannes	19 779	14 128	1966
57	Metz		0	1960
59	Lille	45 119	32 228	1956-1967-1972 (3 IGH)
61	Alençon	18 247	13 034	1965(4)-1992 (1)
63	Clermont-Ferrand	16 181	11 558	1957-1900(5)-1960(2)-1987
64	Bayonne	3 307	2 362	1954
	Biarriz	6 512	4 651	1929(2)
65	Tarbes	7 808	5 577	1875(6)
67	Strasbourg Hôpital Gaujot	37 077	26 484	1693 (10)-1946(3)-1989(1)-1992(2)
68	Colmar-Macker	29 709	21 221	1880(3)-1870-1960(2)-1846-1860(2)-1971(IGH)
	Mulhouse-Coehorn	18 567	13 262	1880(5)-1970
69	Lyon	77 647	55 462	1986-1987-1976 (IGH)
70	Vesoul	2 357	1 684	1 845
71	Mâcon	15 272	10 909	1 974
74	Annecy	11 414	8 153	1966
76	Rouen	42 380	30 271	1966-1967-1969(3)-1977
77	Melun	20 682	14 773	1963-1968(3 dont 1 IGH)-1970
80	Amiens	9 145	6 532	1947(5)
81	Albi	3 150	2 250	1 984
83	Toulon-Lorgues	10 004	7 146	1851+1851(réha79)-1979
	Toulon-les-Lices	11 491	8 208	1980(3)
84	Avignon	32 036	22 883	XIIè-XIV (2)- XIXè (2)- 1968
85	La Roche-sur-Yon	21 886	15 633	1877(3)-1920-1987
87	Limoges	8 189	5 849	1664(2)
91	Evry	65 352	46 680	1971(5)-1974(2)-1975-1976-1984
92	Nanterre	100 000	71 429	1972 (IGH)
95	Cergy-Pontoise	34 624	24 731	1 968
	TOTAL	106 3558	759 684	

Annexe 5 : Circulaire du Premier ministre du 21 février 1992

2429 ²⁴⁰⁹

Paris, le 21 FÉVRIER 1992

Le Premier Ministre

N° 3.746/SG

LE PREMIER MINISTRE

à

Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'Etat

Mesdames et Messieurs les préfets

Objet : Réforme de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat.

L'Etat possède un patrimoine immobilier très important, dont le mode de gestion n'a pas fondamentalement évolué depuis de nombreuses années. Les imperfections du système actuel et les besoins nouveaux d'une administration moderne rendent indispensable une adaptation de la gestion de ce patrimoine.

L'Etat doit pouvoir élaborer une politique immobilière nationale cohérente. A cette fin, sont mis en place les moyens d'une déconcentration effective et d'une gestion économique de l'ensemble des locaux affectés aux administrations civiles de l'Etat - à l'exception des immeubles destinés au logement des agents, - dans le cadre des orientations définies par le séminaire gouvernemental sur le renouveau du service public du 11 avril 1991. Tel est l'objet de la présente circulaire.

Celle-ci s'appuie sur quelques principes de référence :

- Les besoins immobiliers locaux doivent être définis dans le cadre d'une programmation interministérielle au plan départemental ;
- Ces besoins doivent être articulés avec des politiques ministérielles formalisées, ayant vocation à s'harmoniser entre elles ;
- Les ministères doivent assumer la responsabilité financière des locaux, autonomes ou partagés, qui sont affectés à leurs services : cette orientation conduit à instaurer un régime de "quasi-propriété" pour les affectataires, qui leur permettra d'avoir une véritable politique de ventes et d'achats immobiliers.

Les moyens de cette politique sont les suivants :

- 1°) un nouveau schéma d'organisation fondé sur la déconcentration, et une instance nationale d'arbitrage ;
- 2°) de nouvelles règles de gestion des cités administratives ;
- 3°) un mécanisme de valorisation du patrimoine ;
- 4°) des règles budgétaires permettant un autofinancement des opérations immobilières courantes.

1 - LE SCHEMA D'ORGANISATION

Ce schéma d'organisation est fondé sur :

- le développement des responsabilités des services administratifs déconcentrés sous l'autorité des préfets ;
- une meilleure articulation entre, d'une part, l'appréciation globale , au niveau d'un département, des besoins de l'ensemble des services déconcentrés et, d'autre part, l'exercice par chaque ministère de sa responsabilité en matière de gestion de son parc immobilier ;
- la mise en place d'une instance de coordination au plan national : la commission interministérielle de la politique immobilière.

1.1 LE ROLE DU PREFET

Le rôle du préfet est défini par l'article 15 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 : "le préfet est responsable, sous l'autorité de chacun des ministres concernés, de la gestion du patrimoine immobilier... des services de l'Etat dans le département."

Afin de lui permettre d'exercer effectivement sa mission, de nouveaux pouvoirs lui sont conférés :

- en matière d'affectation de locaux ;
- en ce qui concerne la détermination des besoins immobiliers des services de l'Etat dans le département ;
- en matière de gestion des cités administratives.

1.1.1 L'affectation des locaux est déconcentrée au niveau départemental

Un décret sera très prochainement publié, portant déconcentration des procédures domaniales applicables au domaine de l'Etat et modifiant les articles R 82 à R 87 du code du domaine de l'Etat.

Cette modification réglementaire permettra de déconcentrer l'affectation des locaux abritant les administrations de l'Etat dans le département et de rechercher les meilleures implantations des services dans l'optique d'une rationalisation de leur fonctionnement. Cette affectation se fera avec l'accord des services intéressés.

Ces dispositions seront mises en oeuvre dans le cadre des règles financières figurant au 3.2.

1.1.2 Le préfet est chargé d'élaborer le schéma directeur départemental des implantations de l'Etat (SDDI)

Le schéma directeur départemental des implantations est le cadre général de référence qui fixe, pour une période de dix ans, les orientations de la politique immobilière de l'Etat dans le département : investissement, entretien, fonctionnement. Les orientations relatives aux services régionaux et aux services délocalisés des administrations centrales de l'Etat sont intégrées dans le SDDI de leur département d'implantation.

Le schéma directeur départemental des implantations concrétise la réflexion prospective menée dans chaque département, sous l'autorité du préfet, par l'ensemble des services administratifs de l'Etat. Il est soumis à l'avis des instances paritaires compétentes, sur proposition des chefs des services déconcentrés de l'Etat. Il est débattu par le collège des chefs de service avant d'être arrêté par le préfet.

Le schéma directeur départemental des implantations tient compte des orientations relatives à l'implantation et au développement des services déconcentrés, qui sont arrêtées par les ministères responsables de ces services et communiquées au préfet ; ce schéma assure la cohérence des différents projets immobiliers de l'Etat dans le département et précise leur localisation.

En ce qui concerne les implantations des juridictions, les préfets sont associés à l'élaboration des schémas directeurs départementaux d'équipement, arrêtés par le Garde des Sceaux. Ils seront destinataires des conclusions de ces schémas directeurs qui seront intégrés aux schémas directeurs départementaux des implantations de l'Etat.

Le schéma directeur départemental des implantations prévoit :

- les regroupements et les échanges ;
- l'harmonisation des situations respectives des services ;
- la détermination des priorités en matière de travaux ;
- les propositions en matière de constructions ;
- les propositions de remplacement de locaux pris à bail par des acquisitions ;
- une estimation des besoins de financement et des ressources prévisibles.

Il comporte en annexe les observations éventuelles formulées par les chefs des services déconcentrés et les instances paritaires compétentes.

Le premier schéma directeur départemental des implantations sera établi dans chaque département avant le 30 septembre 1992. Il pourra être actualisé à tout moment. Il sera adressé au préfet de région (SGAR) pour information, ainsi qu'aux ministères concernés et à la commission interministérielle de la politique immobilière (CIPI) prévue au 1.3 ci-dessous. Il constituera pour les administrations centrales un élément de référence pour l'établissement des programmations annuelles.

Le schéma directeur départemental des implantations de Paris sera établi par le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris. Il n'inclura pas les implantations immobilières des administrations centrales.

1.1.3 Le préfet réalise également le programme départemental annuel d'équipement et d'entretien (PDEE)

Le préfet réalise chaque année, avant le 30 novembre, une synthèse des opérations immobilières projetées par les différents services administratifs de l'Etat pour l'année suivante et s'assure de leur cohérence avec le schéma directeur départemental des implantations. Cette synthèse prend la forme d'un programme départemental annuel d'équipement et d'entretien, qui est examiné au cours d'une réunion du collège des chefs de service de l'Etat.

Le programme départemental annuel d'équipement et d'entretien précise :

- l'état d'avancement des opérations immobilières en cours et la nature des opérations nouvelles prévues pour l'année suivante dans le département, ainsi que le plan de financement prévisionnel.

- les opérations dont le financement doit être assuré au moins partiellement par la récupération de produits de cession ou de transfert d'immeubles, ou par le fonds de péréquation, ou pour lesquelles une avance de crédit est sollicitée selon les procédures prévues au 4 ci-après. Pour ces opérations, le préfet saisit les ministres concernés, le ministre chargé du budget et le ministre de l'intérieur.

L'inscription des opérations immobilières prévues ou en cours au programme départemental annuel d'équipement et d'entretien a un caractère indicatif. Toutefois, un département ministériel ne pourra engager une opération non inscrite au programme départemental annuel d'équipement et d'entretien qu'après avoir préalablement recueilli l'avis du préfet.

1.1.4 Le pouvoir d'évocation du préfet

Le préfet détient enfin un pouvoir d'évocation auprès de la commission interministérielle de la politique immobilière, de tous les problèmes qui sont liés à la mise en oeuvre des schémas directeurs départementaux des implantations et des programmes départementaux annuels d'équipement et d'entretien, ou qui entrent dans le champ des compétences de la commission interministérielle de la politique immobilière telles que décrites au 1.3.

1.2 LE ROLE DES DEPARTEMENTS MINISTERIELS

Chaque ministère est pleinement responsable de la gestion de son parc immobilier.

En particulier, les départements ministériels sont responsables du choix et du montage financier des opérations qu'ils engagent. Ils doivent toutefois définir les modalités de déconcentration de ces opérations dans le respect des mesures de déconcentration du titre V déjà arrêtées, et compte tenu des décisions prises lors des CIAT du 5 novembre 1990 et du 7 novembre 1991.

Il appartient aux départements ministériels de préparer, sur le plan technique et financier, les opérations de cession et d'acquisition. Les opérations pour lesquelles est demandé un financement par récupération de produits de cession ou de transfert d'immeuble, ou un financement sur le fonds de péréquation, ou qui font l'objet d'une demande d'avance de crédits, sont soumises à la procédure décrite au 4 ci-après.

De plus, les plans de localisation des administrations centrales seront transmis par les ministères à la commission interministérielle de la politique immobilière, revêtus de l'avis du comité de décentralisation.

Les départements ministériels préciseront les orientations qu'ils retiennent pour l'implantation et le développement de leurs services déconcentrés. Ils transmettront ces informations conjointement aux préfets des départements concernés et à la commission interministérielle de la politique immobilière, avant le 30 juin 1992.

De manière générale, les ministères fournissent aux préfets les informations qui leur sont nécessaires pour assumer pleinement leur rôle.

1.3 COORDINATION NATIONALE DE LA POLITIQUE IMMOBILIERE DE L'ETAT:

LA COMMISSION INTERMINISTERIELLE DE LA POLITIQUE IMMOBILIERE

Une commission interministérielle de la politique immobilière (CIP) est mise en place auprès du Premier ministre. Elle constitue un organe de consultation au sein duquel sont représentés tous les départements ministériels.

Présidée par le Premier ministre ou son représentant, elle se réunit :

- soit en formation plénière : elle rassemble alors les responsables de la politique immobilière de l'ensemble des administrations centrales ainsi que les représentants des ministères chargés du budget et de l'aménagement du territoire.

- soit en formation restreinte : elle comprend alors des membres permanents - qui sont les représentants des ministères chargés de l'Intérieur, du Budget, du Domaine, de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire - et les responsables de la politique immobilière des ministères intéressés par les questions inscrites à l'ordre du jour.

La commission interministérielle de la politique immobilière détient deux types d'attributions :

- Elle examine, en vue de leur arbitrage par le Premier ministre, les questions évoquées par les préfets ou les ministères en matière immobilière. A ce titre, elle contrôle l'exécution des décisions financières prises dans les différents départements ministériels, particulièrement en ce qui concerne le financement des charges de coaffectation des cités administratives.

La commission interministérielle de la politique immobilière exerce cette attribution en formation restreinte.

- Elle formule des propositions et des recommandations en matière de gestion immobilière de l'Etat (questions relatives aux normes d'occupation, à la maintenance immobilière, aux assurances, aux acquisitions immobilières, au fonctionnement des dispositifs financiers en matière immobilière).

Elle est également tenue informée des schémas directeurs départementaux des implantations et de la politique immobilière des ministères (cf. 1.1.2 et 1.2).

La commission interministérielle de la politique immobilière sera mise en place dans le courant du premier semestre 1992. Son secrétariat est assuré par une personne désignée par arrêté conjoint du ministre chargé du domaine et du ministre de l'intérieur, assistée d'agents de ces ministères.

Chaque ministre désigne au sein de ses services un correspondant de la CIPI, qui est en principe le responsable de la politique immobilière du ministère. Les dossiers soumis à la commission sont instruits par le secrétariat en liaison avec les correspondants concernés.

2. DE NOUVELLES REGLES DE GESTION DES CITES ADMINISTRATIVES

La réforme a pour objet de confier à chaque département ministériel la responsabilité financière du fonctionnement et du gros entretien des parties d'immeubles qu'il occupe dans les cités administratives. Cette réforme doit permettre aux administrations d'assumer la responsabilité directe de toutes leurs implantations, qu'elles soient en locaux propres ou qu'elles fassent partie de cités. Elle doit conduire les administrations à répartir leurs moyens en fonction des priorités qu'elles établiront au vu de l'état de l'ensemble de leur patrimoine affecté.

Dès la loi de finances pour 1992, les crédits de fonctionnement courant et de gros entretien des cités administratives sont transférés du budget des services financiers au profit des budgets des différents ministères dont les services occupent des cités administratives, au prorata de leurs surfaces d'occupation dans ces cités. En revanche, les crédits destinés à l'extension et à la réhabilitation des cités administratives sont maintenus sur un chapitre spécifique du budget des charges communes.

Ce principe conduit à l'abandon des modalités de gestion prévues par la circulaire interministérielle du 15 juillet 1947, et à l'instauration d'un régime de coaffectation entre services de l'Etat, s'inspirant du statut de la copropriété.

2. 1 Conditions d'occupation des cités administratives et modalités de gestion

L'occupation par les différents ministères des locaux et dépendances de chaque cité donnera lieu à l'établissement d'arrêtés d'affectation pris par le préfet du département. Lorsque la situation d'occupation le permettra, les changements d'affectation initiaux feront l'objet d'un arrêté unique accompagné d'un document de répartition.

Un règlement de coaffectation, également arrêté par le préfet et conforme à un modèle approuvé par le ministre chargé du domaine, précisera la division de la cité et définira les conditions d'utilisation de ses locaux, ainsi que les règles de partage des charges de fonctionnement et de gros entretien de la cité administrative en fonction de son affectation.

Le préfet, agissant en qualité de syndic de la cité arrêtera, en liaison avec le Conseil de cité, l'état des charges de chacun des occupants.

Ce pouvoir propre pourra être exercé avec le concours des services de la préfecture ou des autres services départementaux, notamment la direction des services fiscaux et la direction départementale de l'équipement, comme le prévoit la circulaire du 12 juillet 1982 prise pour l'application du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs du préfet et à l'action des services ou organismes publics de l'Etat dans les départements.

2.2 Fonctionnement courant des cités administratives

La subdivision "Gestion des cités administratives" du compte de commerce n° 904-06 "Opérations commerciales des domaines" continue à être utilisée pour le règlement des charges et du fonctionnement courant des cités. Les préfets en sont ordonnateurs secondaires.

Au début du mois de janvier de chaque année, le préfet arrête l'état définitif des charges du précédent exercice et détermine le budget prévisionnel de l'année en cours, qui devra pouvoir faire face à des dépenses accidentelles.

Le préfet s'assure, en liaison avec les chefs de service concernés, que leurs ministères respectifs pourront supporter les quotes-parts.

A l'issue de cette consultation, le préfet arrête, après avis du Conseil de cité et avant le 31 janvier, le montant global des charges de fonctionnement de l'année. Il émet alors un titre de perception adressé à chaque ordonnateur secondaire délégué, à hauteur du montant des charges qui lui incombent, sur la base du budget prévisionnel et des règles définies dans le règlement de coaffectation.

Les ordonnateurs secondaires délégués coaffectataires procèdent, dès réception de leur dotation de fonctionnement, sans délai et en toute hypothèse avant le 31 mars, à un versement au profit du préfet égal à 80 % du montant des quotes-parts de l'exercice précédent. Le solde, qui correspond au montant du budget prévisionnel de l'année courante atténué du versement initial, sera réglé au 30 juin.

Ces dépenses sont engagées et mandatées par le préfet, qui peut donner délégation de signature au directeur des services fiscaux. En aucun cas, les dépenses imputées sur la subdivision "gestion des cités administratives" du compte de commerce ne pourront excéder le montant du budget arrêté par le préfet. En toute hypothèse, cette subdivision devra être en situation d'équilibre à la fin de l'exercice.

Pour l'exercice 1992, le ministère chargé du budget (service des domaines) informera les ministères et les préfets concernés du montant des charges de fonctionnement de chaque cité administrative.

2.3 Travaux de gros entretien des cités administratives

Le choix des opérations d'équipement s'effectue, pour chaque cité, de la manière suivante.

Dans le cadre du programme départemental annuel d'équipement et d'entretien, une liste de projets d'équipement ou de grosses réparations est établie dans un ordre de priorités décroissant. Cette liste est accompagnée du coût prévisionnel des travaux, de la part qui incomberait à chaque ministère et de la désignation de celui des services occupant qui serait chargé de la maîtrise d'ouvrage des travaux.

Cette liste a valeur de proposition ; elle est arrêtée par le préfet après avis du Conseil de cité.

Chaque préfet transmet ces propositions, avant le 1er septembre, au ministère de l'intérieur. Celui-ci en établit une synthèse.

Les membres permanents de la C.I.P.I. dégagent les priorités et se rapprochent des différents ministères coaffectataires pour examiner le montant des crédits susceptibles d'être affectés à ces travaux.

Avant le 15 janvier de l'exercice en cours, le Premier ministre arrête les travaux retenus, les maîtres d'ouvrage correspondants et les contributions de chaque ministère.

Le ministre de l'intérieur communique aux préfets concernés le programme de travaux retenus et le service chargé de la maîtrise d'ouvrage.

Le ministre du budget procédera aux transferts nécessaires au profit des budgets des ministères qui ont en charge la maîtrise d'ouvrage des travaux.

Le préfet veille au respect de l'exécution du programme de travaux retenus.

A titre transitoire, et pour l'année 1992, le ministre de l'intérieur établira la synthèse et dégagera les priorités sur la base des informations rassemblées par le ministre chargé du budget (service des domaines). Le premier ministre arrêtera la liste des travaux retenus avant le 1er mars.

3. LA VALORISATION DU PATRIMOINE

La définition d'un mode de valorisation du patrimoine immobilier est destinée à permettre aux administrations d'optimiser la gestion de leur parc. Pour être efficace, cet effort de valorisation devra être complété par la mise en place généralisée d'une politique de maintenance préventive déconcentrée au niveau local. Sur cette base, chaque département ministériel doit prendre en charge, sur son budget propre, l'entretien de l'ensemble du patrimoine qu'il occupe.

3.1 La valeur vénale des immeubles

Chaque département ministériel peut proposer le transfert à un autre ministère d'un immeuble qu'il occupe ou sa cession à un tiers.

Dans ce cas, il demande au service des domaines (le directeur des services fiscaux) de procéder à une estimation de la valeur vénale de l'immeuble.

Les valeurs des immeubles seront introduites progressivement dans le tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE), qui sera rénové afin de devenir un outil de gestion fiable répondant aux besoins de ses utilisateurs. Les valeurs vénales seront ensuite actualisées par le directeur des services fiscaux de chaque département à la demande du ministère affectataire ou du préfet. S'agissant des valeurs locatives, l'actualisation se fera en valeur réelle lors de chaque modification du loyer.

S'agissant des biens mis à la disposition gratuite de l'Etat, leur valeur vénale théorique ne peut être déterminée par référence à un prix de marché eu égard à la singularité de leur situation juridique ; il conviendra d'étudier au cas par cas avec la direction des services fiscaux le principe de cette évaluation.

3.2 La valorisation des mouvements

Afin de favoriser la fluidité du patrimoine immobilier et des conditions optimales d'occupation des immeubles, les principes suivants sont retenus :

- Toutes les opérations de cession, d'acquisition et de transfert d'immeubles entre ministères s'effectuent sur la base de leur valeur vénale. En particulier, les transferts entre administrations doivent être traités de la même manière que les cessions externes, c'est-à-dire sur la base de la valeur du marché estimée par le service des domaines.

Dans cette perspective, un décret en Conseil d'Etat interviendra très prochainement pour modifier l'article R 88 du code du domaine et prévoir que les affectations d'immeubles aux administrations donneront lieu désormais à une contrepartie financière.

- Les mouvements immobiliers intéressant plusieurs ministères seront pris en charge par chaque partenaire conformément aux dispositions du 4.1.

- Les locaux appartenant à l'Etat et libérés par les collectivités territoriales (région, département ou commune) ou par des organismes à caractère privé doivent, lorsqu'ils intéressent un ou plusieurs départements ministériels, être placés, selon le cas, sous le régime de l'affectation ou de la coaffectation payante.

- Les ministères bénéficieront du rattachement à leur budget des produits de location d'immeubles donnés à bail à des tiers en vue de l'exécution de missions de service public compatibles avec leurs attributions.

Lors de la mise en place du nouveau dispositif, les locaux actuellement affectés au ministère de l'économie, des finances et du budget (Domaine) et compris dans les cités administratives, jusqu'alors régis par la circulaire interministérielle du 15 juillet 1947, feront l'objet de changements d'affectation gratuits au profit des départements ministériels qui en ont à ce jour la disposition effective. Les changements d'affectation ultérieurs donneront lieu, selon le principe ci-dessus exposé, au versement d'une contrepartie financière.

4. LES REGLES BUDGETAIRES PERMETTANT L'AUTOFINANCEMENT DES OPERATIONS IMMOBILIERES COURANTES ET FACILITANT LEUR MONTAGE FINANCIER

Les ministères rechercheront l'autofinancement des opérations immobilières courantes par la cession ou le transfert des immeubles qu'ils utilisent pour le logement de leurs services et qu'ils souhaitent abandonner.

En revanche, les dotations budgétaires en loi de finances initiale (titre V) seront prioritairement destinées au financement des opérations immobilières qui correspondent à un accroissement net des missions de l'Etat ou qui présentent un caractère exceptionnel, ainsi que les crédits de gros entretien des locaux existants.

4.1 La récupération des produits de cession et de transferts

Pour tout immeuble situé hors de Paris et non affecté à une administration centrale, les ministères bénéficieront, dans le cadre de la loi de finances rectificative, du rattachement au profit de leur budget - chapitre immobilier du titre V s'ils le souhaitent, ou autre ligne après accord du ministre chargé du budget - de 90 % du produit de cession de cet immeuble.

S'il s'agit du transfert d'un immeuble entre ministères, le ministère cédant bénéficiera en loi de finances rectificative d'une ouverture de crédits sur son budget d'un montant égal à 90 % de la valeur vénale estimée par le service des domaines ; une annulation de crédits sur le budget du nouveau ministère affectataire sera effectuée, égale au montant total de la valeur vénale de l'immeuble.

Les demandes seront adressées par les ministères intéressés au ministre chargé du budget (direction du budget) avant le 1er octobre de chaque année. Elles seront accompagnées d'un rapport circonstancié du préfet du département dans lequel se situe l'opération dès lors que celle-ci n'est pas expressément prévue au plan départemental d'équipement et d'entretien.

Pour les immeubles situés à Paris ou affectés à une administration centrale, un accord spécifique devra être trouvé entre le ministère cédant et le ministère du budget.

4.2 Fonds de péréquation

La fraction du produit de chaque cession externe ou de chaque transfert entre ministères qui ne donnera pas lieu à ouverture de crédit aux ministères cédants, et qui est fixée à 10 % de la valeur vénale, abondera un fonds de péréquation inscrit sur le chapitre 57-05 "équipement administratif" du budget des charges communes.

Ce fonds constituera l'instrument d'une politique volontariste de rééquilibrage du patrimoine immobilier entre les différentes administrations.

Il aura notamment pour vocation de faciliter les opérations de réimplantations simultanées de plusieurs services déconcentrés de l'Etat, proposées par les préfets des départements concernés. Seront également prioritaires dans la répartition des fonds les opérations qui conduiront à abandonner des locations onéreuses au profit d'acquisitions en propriété.

Les opérations qui bénéficieront de ce fonds sont déterminées par le Premier ministre après avis de la commission interministérielle de la politique immobilière.

4.3 Avance de crédits

Afin de faciliter la mise en oeuvre d'opérations "tiroirs" (par exemple : une acquisition devant précéder une cession pour y installer au préalable le ou les services occupant l'immeuble à céder) des crédits pourront être ouverts en loi de finances rectificative préalablement à la vente effective de l'immeuble à céder, sur la base de la valeur vénale estimée par le service des domaines.

Les demandes formulées par les ministères pour les opérations concernant les services déconcentrés devront être accompagnées d'un rapport circonstancié du préfet du département concerné dès lors que l'opération n'est pas expressément prévue au plan départemental d'équipement et d'entretien.

Un suivi précis de ces avances de crédits sera assuré par le ministère du budget.

*
* *

Vous voudrez bien me rendre compte, sous le timbre du ministère de l'intérieur, de la mise oeuvre des dispositions de la présente circulaire et me tenir informée des difficultés que vous pourriez rencontrer.



Edith CRESSON

Annexe 6 : passation des contrats dans les cités administratives

travaux immobiliers et prestations assimilables réalisées par des entrepreneurs de travaux	Enjeux financiers annuels par cité	Observations
Travaux de réparation du gros œuvre notamment d'étanchéité	De quelques centaines d'euros à plusieurs dizaines de milliers d'euros	Dépenses non financées par la CIPI parfois réalisées dans l'attente de financement de travaux plus importants .
Marché d'exploitation de chauffage central	Centaines de milliers d'euros	Ces contrats très complexes comprennent à la fois la maintenance des installations et la fourniture de l'énergie par le même titulaire. Un seul contrat de ce type a été observé mais plusieurs régisseurs ont évoqué cette possibilité.
Marché de maintenance des installations de chauffage	Milliers ou dizaines de milliers selon les cités et le contenu du contrat	Ces contrats sont souvent passés aux conditions du fournisseur. Ils peuvent ou non comprendre des clauses de remplacement du matériel. Les avances prévues dans les contrats pourraient parfois mieux tenir compte du calendrier d'exécution des travaux et ainsi du principe d'annualité budgétaire.
Installations électriques		
Chauffage et plomberie		
Climatisation		
Cloisonnement		Il s'agit d'opérations ponctuelles qui concernent plutôt les parties privatives mais peuvent faire l'objet d'une mutualisation.

Achats et prestations liées à l'affectation de l'immeuble non réalisées par des entrepreneurs de travaux	Enjeux financiers annuels par cité	Observations
Energie (EDF, GDF) Raccordement à réseau de chaleur	Plusieurs dizaines de milliers à plusieurs centaines de milliers d'euros .	Les contrats en cours sont des contrats d'adhésion. Avec l'ouverture à la concurrence du secteur de l'énergie, des procédures de concurrence devront être mises en œuvre pour l'électricité et le gaz. Des expertises techniques et économiques indépendantes sont nécessaires avant de s'orienter vers des marchés d'exploitation de chauffage.
Groupes électrogènes maintenance	En milliers ou dizaines de milliers d'euros	
Ascenseurs maintenance	De 1000 euros à plus de 15 000 euros	
Nacelle		
Incendie	Souvent quelques milliers	
Extincteurs	d'eurs	
Maintenance d'installations diverses, notamment des systèmes automatiques tels que les portes de garage ... du système de gestion technique des bâtiments...	Se quelques centaines à plusieurs milliers d'euros par contrat	Plusieurs contrats par cités ; en raison des évolutions technologiques, le prestataire dépend de plus en plus du choix de l'installateur initial. Evolution vers le paiement d'avances (avant service fait).
Climatisation		
Nettoyage des locaux	De plusieurs dizaines à plusieurs centaines de milliers d'euros	Les comparaisons sont difficiles en raison de la très grande diversité des caractéristiques des locaux (nature de sols, accessibilité ...), de la fréquence des interventions, modalités de demande de prestations supplémentaires, de la fourniture des produits de nettoyage des produits sanitaires ...
Nettoyage des vitres		
Nettoyage essuie-mains	Quelques milliers d'euros ; peut dépasser 10 000 euros dans les grandes cités.	Peuvent parfois être inclus dans le marché de nettoyage
Produits sanitaires	Peut atteindre plusieurs	Peuvent parfois être inclus

	dizaines de milliers d'euros	dans le marché de nettoyage
Containers Hygiène	Peut atteindre plusieurs milliers d'euros	Peuvent parfois être inclus dans le marché de nettoyage
Surveillance et gardiennage	Plusieurs dizaines de milliers d'euros	
Installations de sécurité (maintenance)	Quelques milliers d'euros	
Télésurveillance		
Contrôles techniques obligatoires	Milliers d'euros	Il peut exister plusieurs contrats dans une cité.
Autocommutateur téléphonique - acquisition - maintenance	Acquisition : Plusieurs dizaines de milliers d'euros voire quelques centaines dans les grandes cités Maintenance : milliers d'euros	Le type d'autocommutateur peut emporter des contraintes pour l'acquisition de télécommunications et la nécessité de standardistes

Prestations ou produits liés à l'activité administrative des services hébergés	Enjeux financiers annuels par cité	Observations
Courrier	Plusieurs milliers d'euros	Les activités qui sortent du champ du monopole de La Poste doivent être soit assurées en régie soit être externalisées
Système audiovisuel de la salle de réunion		
Matériel de reprographie	Non connu ; enjeux non négligeables	La note du Premier ministre a lancé une réflexion dans ce domaine ; des modalités d'organisation diverses se mettent en place.
Papier	Non connu ; enjeux significatifs.	Les formes de mutualisation lorsqu'elles existent , dépassent le cadre de la cité ; mais les conditions de livraison (par camion, par palette ; de manière groupée, dans un lieu à partir duquel des répartitions doivent être faites ou par étage) peuvent impliquer l'intervention du personnel d'exécution des cités.

Annexe 7 : le PASTEL à Limoges

Cette cité administrative, qui ne fonctionne que depuis 2005³⁰, est née de la volonté de trois services déconcentrés, DRE/DDE, DDAF et DIREN de fonctionner dans un environnement mutualisé, englobant un grand nombre de dépenses logistiques : ainsi les espaces et le personnel responsable de l'archivage et de la documentation sont-ils communs. Le cahier des charges de l'architecte reflétait d'ailleurs ces préoccupations. La conception de la cité a pris en compte les fonctions support. Le choix a été fait de mettre en commun des personnels à la disposition des services hébergés. Les salaires ne sont pas pris en compte en diminution des quotes-parts, afin de simplifier les modes de gestion de la cité ; les mises à disposition tiennent compte de l'importance respective des services.

A ce jour, les fonctions support sont mutualisées de la façon suivante :

- Accueil : une personne par service. Chacun prend en charge le coût des CDD quand les titulaires sont absents. (3 ETP). Le courrier est distribué par les personnes chargées de l'accueil.
- Archivage : équipement. (2 ETP)
- Documentation : agriculture. (1 ETP)
- Entretien de base : équipement (1 ETP)
- Gestion globale (gestion de la cellule mutualisée, régie) : agriculture (0,5 ETP).

Le nettoyage est effectué sur les parties communes par la société ONET dans un cadre d'un contrat UGAP, sur le budget de fonctionnement. Sur les parties privatives, la DRE-DDE, la DIREN, la DDSV, la société ONET intervient, sur la base d'un contrat UGAP, mais les prestations sont payées par chaque direction. Enfin, pour la DDAF-DRAF, des agents « Berkani » interviennent sur des crédits de vacation de chaque direction. A mesure que ces personnels partiront en retraite, ils seront remplacés par des prestations contractualisées dans le même cadre que pour les autres services hébergés. La mutualisation a donc des limites qui apparaissent ici avec évidence.

En ce qui concerne les achats, l'autocommutateur et les postes téléphoniques ont été achetés en commun, ce qui a permis une baisse significative des prix, mais les lignes sont individualisées par service (et par opérateur). Le reste des achats porte sur les produits d'entretien, le matériel pour la sécurisation de l'immeuble et le fonctionnement de la cellule mutualisée. Les achats communs sont donc très peu nombreux.

³⁰ La nouveauté de la cité explique que la mission ne puisse pas présenter le chiffrage du budget de fonctionnement dont l'ensemble des postes est évaluatif.

Annexe 8 : Mise en évidence des moyens très différents des services hébergés

Les travaux d'aménagement des parties communes sont liés aux moyens relatifs des services hébergés. A Nantes, par exemple, les différences des moyens entre deux des services hébergés sont mis en évidence par les écarts importants entre la part de leur budget de fonctionnement que représente leur quote-part annuelle au budget de fonctionnement de la cité. Ainsi, la part du budget de fonctionnement du centre d'études techniques de l'équipement (CETE) destinée au paiement de sa quote-part s'élève à 9% ces cinq dernières années, alors que celle de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS), s'élève à 18%. Il est alors évident que le CETE possède une marge de manœuvre plus importante que la DDASS dans l'utilisation de ses crédits propres si des travaux d'aménagement sont nécessaires dans les parties communes de la cité.

D'autre part, à Toulouse, 6 de 9 services occupant la cité ont transmis les dépenses qu'ils ont engagées sur leurs parties privatives de 2001 à 2005. Il en ressort une situation extrêmement hétérogène selon les services, certains déboursant en moyenne entre 2001 et 2005 des sommes correspondant à 1/3 de leur quote-part (DGI et DIAC). D'autres (DDAF et DDTEFP) ont dépensé sur la même période des sommes qui représentent entre 12% et 14% de leur quote-part. Cette disparité de moyens entre les services lorsque ceux-ci sont nombreux est un des facteurs explicatif des difficultés à trouver pour les régisseurs des marges de manœuvre pour la mutualisation, certains services ne disposant pas des ressources suffisantes pour améliorer leurs parties privatives, à fortiori pour contribuer à des dépenses mutualisées qui renchériraient leur quote-part au budget de fonctionnement de la cité, alors qu'ils y seraient disposés s'il en avaient les moyens.

Annexe 9 : Structure des budgets des cités administratives

Les données qui ont été réunies dans les tableaux ci-après ont été extraites à la fois des tableaux remplis sur les questionnaires, mais aussi des tableaux financiers annexés aux comptes-rendus des conseils de cité pour 53 cités. En ce qui concerne toutes les données objectives la mission s'est reportée aux documents de la CIPI en cas d'incohérence. Certains documents reçus n'ont pu être exploités.

Comme cela a été expliqué dans le corps du rapport, les données recueillies sont très hétérogènes. Les tableaux ci-joints sont des reconstitutions à partir des données, parfois partielles, dont la mission a disposé. Ainsi, les additions des valeurs saisies dans les tableaux ne sont pas toujours cohérents avec les « totaux » en fin de colonne qui reprennent des données objectives sur les valeurs des budgets de 2001 et 2005. De plus, les valeurs 2001 sont parfois incohérentes avec celles de 2005. La mission n'a pas eu les moyens de pouvoir reconstituer les détails réels et a donc choisi de présenter les résultats tels qu'elle les a reçus, tout en conservant les incohérences. La mission a eu, par exemple, des difficultés à « pister » les valeurs des contrats de maintenance et d'entretien.

Les indications sur le personnel ont été établies à partir des réponses aux questionnaires et il est probable qu'elles ne soient pas toujours cohérentes avec la réalité des faits.

Les tableaux ci-joints présentent les budgets des cités en trois grandes masses : les cités comportant plusieurs bâtiments hors IGH, celles qui en comportent un seul hors IGH, enfin celles qui comportent des IGH.

Afin que les tableaux soient lisibles sur une seule page, les items vides ont été supprimés, ce qui rend les tableaux dissemblables.

Nom de la cité	Agen		Alençon		Angers		Angoulême	
SHON	7427		18247		11751		5776	
Parties communes	783		2073		1407		464 ?	
Nombre occupants	317		476		490		218	
Nombre bâtiments	6		5		3		4	
Nombre de services	6 dont CG		7		6		7	
Dépenses	2001	2005	2001	2005	2001	2005	2001	2005
Entretien et maintenance - bâtiments et matériel								
Tous contrats entretien maintenance dont			3782	34509	33283	22130	21266	37235
Contrat entretien ascenseur			1466	8482	9437	8500	18716	34382
Contrat entretien chaufferie			810	5887	6736	7358		
Contrat entretien incendie				7940	2500	3024		
Contrat entretien autocommutateur			1506	11509	14610	3248	2550	2853
Contrat vérification électrique								
Autres				691				
Courrier					4184	5137		
Nettoyage parties communes	37334	46596	132186	129927	21939	25367	41353	44757
Enlèvement ordures ménagères Tri sélectif des déchets			12129			2877		
Entretien	29262	15268	37836	52355	7183	7520		
Gardiennage et surveillance					5731	11580	5267	5504
Accueil								
Personnel en ETP 31/12/2005								
Accueil			1C					
Nettoyage								
Entretien	1 C DGI		2C					
Gardiennage et surveillance	1 C DGI				2 C DGI			
Courrier								
Standard	1 C DGI		2C					
Régie	1 C DGI		DGI non comptabilisé		1 B contractuel DGI		0,6 préfecture	
Total personnel	4		5		3		0,6	
ACHATS								
Entretien					19015	5923		
Chauffage			7498	48787	28868	28449		
Eau	3842	4432	8210	3859	6434	7757	17200	9561
Energie (chauffage et électricité)	45334	56943					33817	43124
Electricité			8332	45503	38875	44730		
Produits entretien					2822	2098		
Téléphone (consommation régie ou effective des services)					704	855		
Fournitures bureau					288	302	246	69
Petit matériel			28922	25013	2154	3008	60	23153
Autres								
Dépenses accidentelles							15236	21368
TOTAL	115861	128000	323125	305445	178032	174991	147539	193710
Commentaires					Bcp de mutualisation dans la cité mais le département dans le cadre d'une mission interservices actions collectives de modernisation (papier, fournitures de bureau, assurances automobiles, affranchissement) depuis 2003. Freinage depuis la mise en place de la LOLF. Les clés de répartition des quotes-parts ne sont pas homogènes, mais dépendent des postes mutualisés (par exemple, courrier : flux constaté en %) et le reste par surface pondérée. Changement d'autocom en 2002. Deux services hors autocom.			

Nom de la cité	Aurillac		Bar le Duc		Besançon Sarraill	
SHON	5019		5234		5570	
Parties communes	664		574		792	
Nombre occupants	225		173		121	
Nombre bâtiments	2		4		4	
Nombre de services	4		10		5	
<i>Dépenses</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>
Entretien et maintenance - bâtiments et matériel						
Tous contrats entretien maintenance dont	5917	19487	4556	5121	14979	17791
Contrat entretien ascenseur	3548	2884,52	3698	4263		
Contrat entretien chaufferie	2170	2489	858	858		
Contrat entretien incendie	200	2225				
Contrat entretien autocommutateur		11888				
Contrat vérification électrique						
Autres					2737	2033
Courrier			2669	3572		
Nettoyage parties communes	106990	92345	18720	18366	14247	17396
Enlèvement ordures ménagères Tri sélectif des déchets	10513	5562				
Entretien			27002	29749	18458	8441
Gardiennage et surveillance						
Accueil						
Personnel en ETP 31/12/2005						
Accueil	1 B;0,4 C				1	
Nettoyage	3,3 C		0,5 Berkani		0,4	
Entretien						
Gardiennage et surveillance	1 C					
Courrier						
Standard						
Régie	0,3 B		0,1 DGI		0,5	
Total personnel	6		0,6		1,9	
ACHATS						
Entretien	335	3531				
Chauffage	16452	17487			16363	24097
Eau	2466	3002	3628	696	2495	3371
Energie (chauffage et électricité)			40117	43376		
Electricité	17279	19748			13295	14481
Produits entretien		7072				
Téléphone (consommation régie ou effective des services)		593			659	1019
Fournitures bureau	260				404	230
Petit matériel		577			5104	6973
Autres						
Dépenses accidentelles	6000					2163
TOTAL	168411	173377	76225	92000	88725	98000
Commentaires			Les contrats de vérification électrique, incendie, ... ne sont pas mutualisés. Les différences de coût de l'eau sont dues au nombre de factures reçues par an. Une augmentation importante du Budget de fonctionnement est prévue en 2006 pour tenir compte de l'augmentation de la facture énergétique. Nouvele tarification bénéfique de La Poste pour la remise et collecte du courrier.		La femme de ménage a été remplacée par un prestataire privé en 2006. Démarche de mutualisation mise en œuvre à l'initiative du SGAR, avec formation de groupes de travail par thème qui réfléchissent à la mise en œuvre des dispositifs juridiques existants; l'état des lieux est fait et des pistes se dessinent (standards, surveillance, documentation, abonnements, imprimerie, entretien et maintenance...).	

Nom de la cité	Besançon Jean Cornet		Biarritz		Bourges		Carcassonne	
SHON	5500		6859		12126		13989	
Parties communes	978				5579		2955	
Nombre occupants	124		166		364		287	
Nombre bâtiments	2		2		7		4	
Nombre de services	5		4		4		6	
Dépenses	2001	2005	2001	2005	2001	2005	2001	2005
Entretien et maintenance - bâtiments et matériel								
Tous contrats entretien maintenance dont	20697	16749			9295	17733		
Contrat entretien ascenseur					9093	10536	4079	5882
Contrat entretien chaufferie					772	876	2376	1907
Contrat entretien incendie						626	853	4757
Contrat entretien autocommutateur							7422	4444
Contrat vérification électrique					5136	5827		
Autres	1123	1942					7736	6668
Courrier								
Nettoyage parties communes	12986	15564	9378	10435	4619	4396	8480	15375
Enlèvement ordures ménagères Tri sélectif des déchets								4926
Entretien	30140	30947	5024	6925	9870	74044		
Gardiennage et surveillance					12047	14195		
Accueil								
Personnel en ETP 31/12/2005								
Accueil					1 C			
Entretien	0,3						0,39 (nettoyage)	
Gardiennage et surveillance	0,5						1 DGI	
Courrier	0,5							
Standard								
Régie	0,5				1 B DGI		1 DGI	
Total personnel	1,8		?		2		2,39	
ACHATS								
Entretien							24529	15158
Chauffage	22727	28503			54551	59641	30734	40849
Eau	3031	2256	3503	4133	14119	17069	2643	2790
Energie (chauffage et électricité)			4436	4989				
Electricité	17581	20810			50423	53771	24271	25247
Produits entretien								
Téléphone (consommation régie ou effective des services)	228	301				112,23		
Fournitures bureau						412,59	787	
Petit matériel	4135	4424			337,31		1589	
Autres							637	5739
Dépenses accidentelles		2500						
TOTAL	112659	124000	32083	35418	171280	258827	125000	125965
Commentaires	Mutualisation voir Sarraïl.				Une "cellule travaux" se réunit trois fois par an, pour répartir les interventions en fonction des compétences. Mutualisation : une cartographie a été effectuée pour étudier les possibilités. La mutualisation sur les fournitures de bureau paraît lourde à mettre en oeuvre et à gérer, sans gain financier important.		La DGI occupe 80% de la surface de la cité. Le téléphone est mutualisé car tous les services sont rattachés au marché national de la DGI.	

Nom de la cité	Châteauroux		Clermont-Ferrand		Dijon	
SHON	16426		16181		6038	
Parties communes	3642		9832		2100	
Nombre occupants	494		468		161	
Nombre bâtiments	11		9		6	
Nombre de services	18 dont CG		5		5	
<i>Dépenses</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>
Entretien et maintenance - bâtiments et matériel						
Tous contrats entretien maintenance dont	28112	39500	30075	40968		7278
Contrat entretien ascenseur			7718	6056		
Contrat entretien chaufferie						
Contrat entretien incendie			6726	9256		
Contrat entretien autocommutateur						
Contrat vérification électrique						
Autres						
Courrier			1937	4096		
Nettoyage parties communes	35063	48000	156	50	11236	29981
Enlèvement ordures ménagères Tri sélectif des déchets						
Entretien	46177	64050			5526	5104
Gardiennage et surveillance						
Accueil						
Personnel en ETP 31/12/2005						
Accueil			0,5 DGI			
Nettoyage					1	
Entretien	2 C DGI		0,5 DGI			
Gardiennage et surveillance	1 C DGI		1 DGI			
Courrier						
Standard	1C DGI					
Régie	1 C DGI		1 DGI		*	
Total personnel	5		3		1	
ACHATS						
Entretien						
Chauffage			70948	111092	29497	51789
Eau	5336	8200	10278	8910	181	3337
Energie (chauffage et électricité)	97567	108075				
Electricité			39869	43987	18797	22469
Produits entretien					2844	
Téléphone (consommation régie ou effective des services)			1427	2407	112	328,59
Fouritures bureau			72	69	17	18,17
Petit matériel						977
Autres						
Dépenses accidentelles						
TOTAL	213429	267725	191120	228685	70190	115203
Commentaires	Les services reconnaissent que l'occupation des locaux n'est pas onéreuse, au prix d'une maintenance réduite au minimum (pas de diagnostic amiante, pb du remplacement des radiateurs). Pas de mise en place du plan pluri-annuel des travaux. Seule mutualisation envisagée possible : nettoyage de l'ensemble des locaux (difficulté à établir un cahier des charges).		L'hétérogénéité des services (2 grands, trois petits) rend difficile la mise en oeuvre de projets de mutualisation. La direction des services fiscaux n'occupe pas la cité, mais un cadre B contribue à l'élaboration et à la gestion du budget.		Le poste d'accueil est tenu par un personnel DGI non valorisé; * La régie est assurée par un agent de catégorie A de la DGI rémunéré sur la base d'un agent de catégorie C.	

Nom de la cité	Evry		Grenoble		Guéret	
SHON	65352		10150		13336	
Parties communes	38075		3159		2226	
Nombre occupants	2345		393		336	
Nombre bâtiments	10		3		6	
Nombre de services	5		6		11	
<i>Dépenses</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>
Entretien et maintenance - bâtiments et matériel						
Tous contrats entretien maintenance dont	79508	94332	11011	12209	7373	16294
Contrat entretien ascenseur						
Contrat entretien chaufferie	198179	227804				
Contrat entretien incendie						
Contrat entretien autocommutateur	73623	114122	640	342		
Contrat vérification électrique						
Autres	67821	129533				
Courrier			2640	3109		
Nettoyage parties communes	293407	213352	16630	22170	9126	10335
Enlèvement ordures ménagères Tri sélectif des déchets						
Entretien	58196	45306			21863	18994
Gardiennage et surveillance						
Accueil						
Personnel en ETP 31/12/2005	2 C pref					
Accueil						
Nettoyage	6 C pref				0,42 C	
Entretien						
Gardiennage et surveillance	10 C pref		1 C DGI		1,28 C	
Courrier						
Standard						
Régie			0,15 DGI		DGI non valorisé	
Total personnel	18		1,15		1,7	
ACHATS						
Entretien			21115	30000		
Chauffage	241709	292250	45244	61801	20950	23600
Eau	71176	86269	15718	5601	5131	6375
Energie (chauffage et électricité)						
Electricité	313425	357744	32916	45838	18248	26306
Produits entretien					1511	580
Téléphone (consommation régie ou effective des services)						
Fournitures bureau				100		
Petit matériel			1184	2000		
Autres						
Dépenses accidentelles						
TOTAL	1489740	1892279	146822	175056	84 145	105 855
Commentaires	Le téléphone comprend les prestations téléphoniques et l'entretien de l'autocommutateur pour 4 services. De nombreux chantiers de mutualisation sont en cours sur les achats, mais à géométrie variable (2 ou 3 services, internes ou externes à la cité). Le SG souligne que les procédures juridiques, comme la délégation de gestion pour la reprographie, ne permet pas de compenser les apports par mise à disposition de personnel, non plus que la cession sur provision. Standard non comptabilisé.		Les dépenses de collecte de courrier, de maintenance des ascenseurs et d'entretien des parkings ne concernent pas l'ensemble des services et sont donc réparties de façon détaillée : la mutualisation est à géométrie variable suivant l'achat ou le service rendu. Essai de mutualisation avec cartographie des besoins piloté par la préfecture : constat d'échec (BOP régionaux et marchés nationaux/régionaux/locaux). Attente de la possibilité juridique de s'insérer dans un marché existant.		Les contrats de maintenance (ascenseurs, alarme incendie, vérifications électrique) ne sont pas mutualisés.	

Nom de la cité	Laon		La Rochelle Duperre		La Roche sur Yon		Macon	
SHON	10809		6298		21996		15272	
Parties communes	6567		1512		1996		5733	
Nombre occupants	340		327		465		461	
Nombre bâtiments	3		10		5		2	
Nombre de services	11		9		9		9	
Dépenses	2001	2005	2001	2005	2001	2005	2001	2005
Entretien et maintenance - bâtiments et matériel								
Tous contrats entretien maintenance dont	12832	22801	8592	6585	27935	31766		
Contrat entretien ascenseur								
Contrat entretien chaufferie								
Contrat entretien incendie								
Contrat entretien autocommutateur								
Contrat vérification électrique								
Autres			5890	8880	1014 (études)	934 (études)		
Courrier					3414	4255		
Nettoyage parties communes	14381	22133	16353	11065	5793	8409	104735	117028
Enlèvement ordures ménagères Tri sélectif des déchets	8889	9141			4043	6864		
Entretien	14409	19764	27998	21858	10915	8618	197006	171329
Gardiennage et surveillance								
Accueil								
Personnel en ETP 31/12/2005								
Accueil					1C			
Nettoyage			0,3 Berkani DGI					
Entretien	1C DGI				2,8 C			
Gardiennage et surveillance	1C DGI		1 C DGI		1C			
Courrier			1 tour de rôle DDJS IA					
Standard								
Régie	1C DGI		0,2 A et 0,3 B		1C DSF		1 contractuel DGI	
Total personnel	3		2,8		4,8		1	
ACHATS								
Entretien					20797	18858		
Chauffage	77763	85549		22761				
Eau	7704	10216		6937	16440	26841	15905	7566
Energie (chauffage et électricité)			42744		84988	89678	223561	248914
Electricité	35136	39911		21053				
Produits entretien			5204	1187				
Téléphone (consommation régie ou effective des services)	763	305	939	1067	831	811		
Fournitures bureau	199	209			447			
Petit matériel	833	961	3351	8704	1366	2672		
Autres					2674	5863		
Dépenses accidentelles						1704		
TOTAL	128628	159568	111073	113432	189657	207275	541207	544837
Commentaires	La sécurité, la destruction des archives, le stockage du matériel, le courrier sont mutualisés et non valorisés.		La rubrique "autres" couvre (tri et distribution) et la collecte des ordures ménagères (non triées à ce jour).		La mutualisation du nettoyage de l'ensemble des surfaces, de la téléphonie fixe et la location et maintenance des appareils de reprographie pourrait être envisagée.			

Nom de la cité	Mulhouse		Nancy		Périgueux		Rouen	
SHON	18567		14957		33165		42380	
Parties communes	5733				2988			
Nombre occupants	636		289		743		110	
Nombre bâtiments	6		8		9		6	
Nombre de services	11		5		10		12	
<i>Dépenses</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>
Entretien et maintenance - bâtiments et matériel								
Tous contrats entretien maintenance dont	8770	9460	14481	10388				95091
Contrat entretien ascenseur	1550	1560	3839	3891				
Contrat entretien chaufferie			4268	5214				
Contrat entretien incendie			6374	1283				
Contrat entretien autocommutateur	7220	7900						
Contrat vérification électrique								
Autres								
Courrier		7006						
Nettoyage parties communes	56595	67328	16535	24530	8537			227046
Enlèvement ordures ménagères Tri sélectif des déchets								
Entretien	65248	87829	25029	14562	20123	28644		40538
Gardiennage et surveillance								16521
Accueil								
Personnel en ETP 31/12/2005								
Accueil								
Nettoyage			0,8 C DGI		0,2 C			320790
Entretien	4 C DGI		1 C DGI		0,4 C			6 C DGI
Gardiennage et surveillance			1 C DGI					5 C DGI
Courrier					1 C			1,8 C DGI
Standard	2 C DGI							
Régie	1 C DGI		0,1 A et 0,5 B DGI		0,8 C DGI			1 B Contractuel DGI
Total personnel	7		3,4		2,4			13,8
ACHATS								
Entretien								191571
Chauffage								
Eau	15854	12740	9915	10124	8385	11306		
Energie (chauffage et électricité)	106373	115816	85596	97696	87658	74571		356853
Electricité								
Produits entretien								
Téléphone (consommation régie ou effective des services)								3186
Fournitures bureau								1465
Petit matériel			2389	1236				53319
Autres								52912
Dépenses accidentelles								
TOTAL	541207	544837	153946	158536	171965	178252		1359345
Commentaires	Le nettoyage est commun sur les parties privatives et communes de 4 bâtiments sur 6. En revanche les coûts d'entretien du standard, des ascenseurs et la collecte sont communes.		2,6 ETP de la DSF pour le gardiennage et l'entretien. Inquiétudes pour le financement des dépenses de personnel dans le cadre de a LOLF, notamment pour le gardien que la DSF prend à sa charge, une dotation lui étant attribuée pour ce faire.		Mutualisation envisagée en 2006 : salles de réunion, atelier de reprographie, parc de véhicules pour maintenance, courrier avec Préfecture. Nettoyage effectué par l'agent de service de la DSF, contrat de gardiennage prévu en 2006.			

Nom de la cité	Soissons		St Lô		Strasbourg	
SHON	3375		9617		37156	
Parties communes	911		2606		15253	
Nombre occupants	110		381		602	
Nombre bâtiments	3		2		15	
Nombre de services	4		5		26 (quotes-parts)	
<i>Dépenses</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>
Entretien et maintenance - bâtiments et matériel						
Tous contrats entretien maintenance dont	4220	7900	16466	14182	75724	65427
Contrat entretien ascenseur			2367	3126	12812	13631
Contrat entretien chaufferie			2658	3091	2461	3167
Contrat entretien incendie			2061	2733	12937	10990
Contrat entretien autocommuteur			7842	3240	20239	8061
Contrat vérification électrique			457		8769	7842
Autres			1081	1992	18506	21736
Courrier					1727	2045
Nettoyage parties communes	2804	2518	38597	45442	67269	72982
Enlèvement ordures ménagères Tri sélectif des déchets					7946	6130
Entretien	10830	10118	13437	8468		
Gardiennage et surveillance					3524	4242
Accueil						
Personnel en ETP 31/12/2005						
Accueil			1,8 C DGI		2 C DGI	
Nettoyage						
Entretien			1 C DGI		4 C DGI	
Gardiennage et surveillance	1 C DGI		1 C DGI		1 C DGI	
Courrier					2 C DGI	
Standard					2 C DGI	
Régie	DGI non valorisé		*		1 B 2 C DGI	
Total personnel	1	4	4	14	14	14
ACHATS						
Entretien						
Chauffage	12461	13440	26714	37404		
Eau	922	2515	5875	4538		
Energie (chauffage et électricité)					6724	6548
Electricité	12247	14223	28909	32052		
Produits entretien						
Téléphone (consommation régie ou effective des services)			2179	770		
Fournitures bureau					4811	1196
Petit matériel					41193	30974
Autres						
Dépenses accidentelles						
TOTAL	43484	50714	140437	142856	558242	555833
Commentaires			* La gestion est effectuée par un B de la DGI rétribué en sus de son salaire pour la gestion (18% du brut).		Tout ce qui concerne l'accueil, le petit entretien, le courrier, le standard, la régie, le secrétariat, le gardiennage (sauf en 2002) est pris en charge par les agents de la DGI et n'est pas valorisé. Vue l'importance de cette CA, il serait particulièrement important de connaître le futur du personnel au sein de la CP. Les compteurs d'énergie sont séparés.	

Nom de la cité	Tarbes		Toulon les Lices		Toulon Lorgues	
SHON	2316		10865		4195	
Parties communes	2085		6949		2428	
Nombre occupants	228		420		267	
Nombre bâtiments	6		3		2	
Nombre de services	7		5		3	
<i>Dépenses</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>
Entretien et maintenance - bâtiments et matériel						
Tous contrats entretien maintenance dont	14150	16868	33683	26580	21678	12731
Contrat entretien ascenseur	1662	1271				
Contrat entretien chaufferie	3630	4079		5408		
Contrat entretien incendie	2746	3906				
Contrat entretien autocommutateur	3669	4395				
Contrat vérification électrique				4516		
Autres	2443	3217		16656		
Courrier		2805				
Nettoyage parties communes	26605	19566	4732	4596	24217	26952
Enlèvement ordures ménagères Tri sélectif des déchets				8844		
Entretien	29676	11972		29131	46515	33331
Gardiennage et surveillance						
Accueil						
Personnel en ETP 31/12/2005						
Accueil	1 C DDTEFP					
Nettoyage			0,36		1 berkani	
Entretien						
Gardiennage et surveillance					1 C	
Courrier						
Standard						
Régie	1 C DGI		Préfecture 1 contractuel		1 contractuel	
Total personnel	2		1,36		3	
ACHATS						
Entretien					41923	
Chauffage	13549	19875	26903	24417	16464	23544
Eau	2113	1893	1023	1242	6130	6057
Energie (chauffage et électricité)						
Electricité	29996	31200	11702	13224	27441	27595
Produits entretien	2625	2547				
Téléphone (consommation régie ou effective des services)	1010	1403			457	862
Fournitures bureau	492	529			150	497
Petit matériel						3280
Autres						
Dépenses accidentelles						
TOTAL	120648	130000	141008	108035	142355	134850
Commentaires	Le SG souligne que les modalités de gestion des CA doivent évoluer pour permettre les montages plus simples des plans de financement qui demandent parfois d'après négociations avec les administrations centrales dans les grands projets de rénovation qui font appel à plus que les financements CIPI. L'accueil repose sur un seul service. L'adhésion au groupement d'achat papier et fournitures de bureau de la préfecture est en cours pour la régie.		L'entretien porte sur les dépenses de gaz, les contrats d'entretien de la chaudière, des équipements de sécurité, de détection incendie, des portes, la vérification du réseau électrique et la gestion des déchets.		Les contrats d'entretien, contrôles des installations, abonnements et consommations d'énergie des postes ci-dessus ont été centralisés et sont gérés par le régisseur au sein du budget de fonctionnement et soumis au coefficient de co-affectation pour toutes les dépenses suivantes : entretien chaudière, détection incendie, extincteurs, système de désenfumage, blocs d'éclairage de secours, ascenseurs pour deux services sur trois.	

Nom de la cité	Toulouse		Tours		Valence	
SHON	35170		8779		4069	
Parties communes	7717		1722		1233	
Nombre occupants	1270		294		182	
Nombre bâtiments	7		2		7	
Nombre de services	11		3		4	
<i>Dépenses</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>
Entretien et maintenance bâtiments et matériel						
Tous contrats entretien maintenance dont	263305	272434	26120	29201		
Contrat entretien ascenseur						
Contrat entretien chaufferie						
Contrat entretien incendie						
Contrat entretien autocommuteur	48048	17857	7735	5705		
Contrat vérification électrique			4398	7251		
Autres			13987	16245		
Courrier	4268	8440				
Nettoyage parties communes	376929	447108	83844	67581	11849	13152
Enlèvement ordures ménagères Tri sélectif des déchets						
Entretien	124134	55913	24380	69224		
Gardiennage et surveillance	91556	126882				
Accueil				34732		
Personnel en ETP 31/12/2005						
Accueil	2 C DGI					
Nettoyage						
Entretien	3 C DGI					
Gardiennage et surveillance			1 C DGI			
Courrier	2 C DGI					
Régie	1 B contractuel DGI, 3 C DGI		2DGI dont un B contractuel et un C		0,2	
Total personnel	11		3		1,2 dont 1 DGI	
ACHATS						
Entretien					44393	33342
Chauffage	82273	117670	13759	16953		
Eau	21809	15420	4033	8971	1395	2213
Energie (chauffage et électricité)					22814	16903
Electricité	140161	148116	6740	7452		
Produits entretien						
Téléphone (consommation régie ou effective des services)	70936	53609	2860	2672		
Fournitures bureau	3049	1918	781	716	4644	1896
Petit matériel	44075	30098	5537	5011		
Autres						
Dépenses accidentelles						
TOTAL	1310547	1305470	190698	212628	105892	90580
Commentaires	Les dépenses de téléphone ne portent pas sur l'ensemble des services en 2001, puis l'autocom n'est plus mutualisé en 2006. Nettoyage des locaux privés et commun UGAP.		Il y a deux propriétaires, Etat et conseil général. DDAF et DDE ont mutualisé leurs achats de papier avec la DDSV et la préfecture en mars 2006. Ces services ont un autocom commun. En revanche, il existe 4 compteurs électriques, le budget commun ne prenant en compte que les dépenses sur les parties communes. L'entretien comprend les contrats d'entretien, les autres contrats portant sur la maintenance.			

UN SEUL BATIMENT

Nom de la cité	Bayonne		Cergy		Charleville Mézières	
SHON	3307		34624		5422	
Parties communes	1061		14030		1638	
Nombre d'occupants	131		738		154	
Nombre de services	3		4		3	
<i>Dépenses</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>
Tous contrats entretien maintenance			293350	342514		
Courrier						
Nettoyage	11604	13530	335435	364485	17531	7989
Enlèvement ordures ménagères (tri sélectif)						
Entretien	9291	6929	339875	367015	7508	6912
Accueil						
Gardiennage et surveillance						
Personnel						
Accueil	1 C DGI et courrier		4 C 3 pref 1 DDE			
Entretien ou nettoyage			4 C pref			
Gardiennage et surveillance			5 C DDSP			
Standard						
Régie	DGI non valorisé		0,5 A Pref, 0,5 B Pref 1C Pref		1 C DGI	
Autres						
Total personnel	1		15		1	
ACHATS						
Aménagement						
Entretien			17690	20573		
Chauffage						
Eau	1368	1578	19325	21882	970	1944
Energie (chauffage et électricité)	18342	21117	312595	347343	40293	44005
Electricité						
Produits entretien						
Téléphone (régie ou consommations des services)						
Fournitures bureau						
Informatique						
Petit matériel						
Dépenses accidentelles						
TOTAL	196707	186379	1007230	1100725	66302	60850
Commentaires			Délégation inter-services : mutualisation des fournitures prévue (papiers, bureau, consommables informatiques), sous forme de marché formalisé, et maintenance technique des bâtiments, DDE et DDSP y sont particulièrement intéressés, même si la TG-DDSF reste de côté. Le rattachement aux marchés nationaux du MINEFI est une possibilité si une ouverture juridique existe.		La DGI représente 90,25% des quotes-parts. La mutualisation est mise en place à l'échelle interministérielle avec un groupe de travail "papier enveloppes" mis en place en juin 2006.	

Nom de la cité	Chartres		Chaumont		Gap	
SHON	6227		6791		6400	
Parties communes	1499		1784		1185	
Nombre d'occupants	242		168		296	
Nombre de services	6 + CG		6 dont CG		9	
<i>Dépenses</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>
Tous contrats entretien maintenance dont	18881	28113	981	1428		
Autres contrats	1408					
Courrier	1680	2140				
Nettoyage	82059	65652	22862	23473	17396	21684
Enlèvement ordures ménagères (tri sélectif)						
Entretien	26751	32609	9016	20849	41684	35250
Accueil		15000				
Gardiennage et surveillance						
Personnel						
Accueil	0,35 C DDAF		1 C		1 C DGI	
Entretien ou nettoyage			1 C			
Gardiennage et surveillance					1C DGI	
Standard			2,5 C			
Régie	0,1 A Pref non valorisé 0,4 C DDAF répercuté en quotes-parts		Contractuel DGI (non valorisé)		1C DGI	
Autres						
Total personnel	0,40		4,50		3	
ACHATS						
Aménagement						
Entretien						
Chauffage						
Eau			2582	2260	3202	4979
Energie (chauffage et électricité)	55762	50390			47847	52193
Electricité						
Produits entretien	6949	5975				
Téléphone (régie ou consommations des services)	36					
Fournitures bureau			1957	1362		
Informatique	2015					
Petit matériel	231	817	8737	1458		
Dépenses accidentelles						
TOTAL	196707	186379	87667	100832	110130	114104
Commentaires	Face à l'augmentation du coût du courrier, le SG demande que le contrat soit arrêté et qu'une mutualisation du courrier Pref, DDE et Cité soit mise en place. Possibilité de mutualisation de l'autocommutateur, pas encore décidée.		Courrier mutualisé : Pref et DGI assurent des prestations réciproques pour la distribution et le retrait du courrier, sans valorisation du service. Téléphonie : mutualisation par le biais de la préfecture, qui a passé ce marché (au nombre des équipements pour les abonnements, au nombre des communications téléphoniques par unité). Nettoyage par ACA à compter du 1.1.2007.		Possibilité : mutualiser le standard et les locaux informatiques.	

Nom de la cité	La Rochelle	Laval	Metz
----------------	-------------	-------	------

	Chasseloup-Laubat					
SHON	8320		9115		11082	
Parties communes	4803		3001		2286	
Nombre d'occupants	149		377		311	
Nombre de services	3		5		6	
<i>Dépenses</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>
Tous contrats entretien maintenance dont	18017	14716	26907	39000		
Contrat entretien ascenseur			11434	7000		
Contrat entretien chaufferie						
Contrat entretien incendie			1143	14000		
Contrat vérification électrique				4500		
Autres				13500		
Courrier			2058			
Nettoyage	36321	35351	12272	105000	54898	56200
Enlèvement ordures ménagères		1866				
Entretien	19611	22455			81534	87889
Personnel						
Accueil			1 IA et 1,1 DDE		3 C DGI	
Entretien ou nettoyage	0,2 DDCCRF				2 C DGI	
Gardiennage et surveillance	1 DGI		2 DGI et DDE à hauteur de 20 000 €			
Standard						
Régie	0,2 A et 0,3 B DGI				1 B DGI	
Autres	1 courrier					
Total personnel	1,50		5,10		5	
ACHATS						
Aménagement	9812	31816				
Entretien			15245	60000		
Chauffage			46802	40000		
Eau			6455	7000	4236	3960
Energie (chauffage et électricité)	46675	45597			66662	71451
Electricité			45735	40000		
Produits entretien	758	1187				
Téléphone (régie ou consommations des services)	756	800	2715	2500		
Fournitures bureau			300	300		
Informatique						
Petit matériel	2110	2292	1982	5000		
Dépenses accidentelles			7622	2000		
TOTAL	127600	148987	215764	271986	207330	219500
Commentaires	Le courrier est distribué à tour de rôle par des agents des différents services.		Plus de régisseur en titre, le gardien originaire de la DGI officie à mi-temps. La DGI n'est pas dans la cité, mais tout à côté : problématique du paiement de l'entretien des espaces communs. En Mayenne il existe un groupement d'achats pour le papier : pref, DDJS, DSV, DDPJJ, Architecture et patrimoine, DDAF, DDE et DDTEFP (ces trois derniers dans la cité) avec règlements en fonction des besoins. Service gestionnaire : préfecture pour 0,001 ETP (collecte des besoins, établissements des documents du marché, réception et analyse des offres, réponse aux entreprises, analyse synthétique, tests).			

Nom de la cité	Bordeaux		Colmar		Lille	
SHON	50 872		29 709		39 271	
Parties communes	20 133		7 977		18 193	
Nombre occupants	1 411		764		1 014	
Nombre de services	7		7		13 dont CG	
Nombre de bâtiments	2 IGH		2		3	
<i>Dépenses</i>	<i>2 001</i>	<i>2 005</i>	<i>2 001</i>	<i>2 005</i>	<i>2 001</i>	<i>2 005</i>
Total contrats dont	636 290	429 131				121 205
autres contrats		212 444				
Contrat entretien ascenseur		103 776				
Contrat entretien chaufferie		21 210				
Contrat entretien incendie et extincteurs		1 935				
Contrat entretien autocommutateur		26 575				
Contrat vérification électrique		63 191				
Courrier		3 297				
Sécurité IGH		631 286		395 260		395 260
Nettoyage	588 059	587 524	273 213	249 776		139 733
Enlèvement ordures ménagères (tri)		35 637				
Entretien				502 399		
Gardiennage et surveillance					768706 dont sécurité	
Autres		35 447				
Personnel						
Accueil	2C DGI				2 C Hors DGI	
Entretien	4 C DGI					
Gardiennage et surveillance						
Courrier	3 C DGI					
Standard	3,5 C DGI					
Régie	2B 2C DGI					
Archives de documentation	2 C DGI					
Autres	2 C DGI				4,3 C DGI	
Total personnel	21				6	
Entretien	53 936	102 052				44 625
Chauffage		125 677				220 083
Eau	72 995	63 377	37 670	37 408		18 287
Energie (chauffage et électricité)	678 830		177 808		202 363	
Electricité		366 297				13 794
Produits entretien	Ds nettoyage	12 030				
Téléphone (régie ou consommations effectives des services)	11 238	8 778				3 231
Fournitures bureau	2 363	2 343				
Informatique						2 709
Petit matériel	56 579	58 135				51 906
Dépenses accidentelles ou autres	76 142	25 188				15 171
TOTAL	2 121 678	2 486 200	1 029 259	1 010 710	1 264 700	1 523 600
Commentaires	Total différent du tout. Nombreux marchés conclu pour électricité, gaz. Standard commun à tous les services et communications avec marché ACA MINEFI. Courrier mutualisé. Nettoyage ACA. Mutualisation reprographie par Préfecture, non finalisée.					

Nom de la cité	Lyon	Melun
----------------	------	-------

SHON	77 647		20 302
Parties communes	20 457		7 977
Nombre occupants	1 650		781
Nombre de services	10		6
Nombre de bâtiments	3		4 vers 5
<i>Dépenses</i>	<i>2 001</i>	<i>2 005</i>	<i>2 001</i> <i>2 005</i>
Total contrats dont	290 059	267 668	88 800
autres contrats			86 800
Contrat entretien ascenseur	114 875	75 818	
Contrat entretien incendie et extincteurs	8 714	4 386	
Contrat entretien autocommutateur	61 860	114 740	2 000
Contrat vérification électrique	33 630	21 421	
Autres	70 979	51 303	
Sécurité IGH	825 769	894 080	Voir gardiennage
Nettoyage	797 992	742 089	262 000
Enlèvement ordures ménagères			10 000
Accueil			
Gardiennage et surveillance	788 794	845 520	324 000
Autres		30 868	2 000
Personnel			
Accueil	1 A+ et 0,5 A 2B 2,6C DGI		3,6 C DGI
Nettoyage			
Entretien			4C DGI
Gardiennage et surveillance			1C DGI
Courrier	4C DGI		
Standard	5,8 C DGI		
Régie	1A 1B 2C DGI		1 A 1 C DGI
Archives de documentation			1 C DGI
Autres			1 chef équipe technique C DGI
Total personnel	20		16
Aménagement			94 860
Entretien	2 948	3 420	12 550
Chauffage			115 000
Eau	44 250	35 276	31 000
Energie (chauffage et électricité)			
Electricité	660 229	706 282	91 000
Produits entretien	97 605	61 889	
Téléphone (régie ou consommations effectives des services)	2 647	1 907	6 000
Fournitures bureau	3 264	2 521	6 000
Informatique			
Petit matériel	33 760	20 319	28 430
Dépenses accidentelles ou autres	152 097	114 561	
TOTAL	3 700 791	3 726 407	1 071 640
Commentaires			Rénovation en cours, construction d'un nouveau bâtiment d'accueil mutuel. Mutualisation : téléphone sur marché MINEFI et courrier. Nettoyage des parties communes et privatives.

Nom de la cité	Nanterre		Tulle	
SHON	62 605		14 063	
Parties communes	12 459		6 414	
Nombre occupants	2 024		431	
Nombre de services	12		11	
Nombre de bâtiments	1		1	
<i>Dépenses</i>	<i>2 001</i>	<i>2 005</i>	<i>2 001</i>	<i>2 005</i>
Total contrats dont	544 082	661 153	141 861	202 673
autres contrats	483 144	568 729		
Contrat entretien ascenseur			52 175	59 144
Contrat entretien chaufferie			56 544	67 629
Contrat entretien incendie et extincteurs			23 173	46 463
Contrat entretien autocommutateur	54 846	75 788		9 992
Contrat entretien informatique	6 092	16 636		
Contrat vérification électrique			7 958	18 136
Autres			2 011	1 309
Courrier	9 767	13 500	3 043	13 181
Sécurité IGH	Voir gardiennage		415 238	463 000
Nettoyage	667 036	651 888	194 860	232 446
Enlèvement ordures ménagères (tri)		654		
Accueil			36 442	45 993
Gardiennage et surveillance	42 115	296 888		508 368
Autres	19 556	1 713		
Personnel				
Accueil			1 C DGI	
Nettoyage				
Entretien				
Gardiennage et surveillance			1 C DGI	
Courrier				
Standard			1,5 C DGI	
Régie				
Archives de documentation				
Total personnel			4	
Aménagement	182 608	98 514		
Entretien	62 156	284 730	94 116	47 446
Chauffage	1 051 871	1 098 559	52 193	59 984
Eau	74 512	88 074	18 747	14 051
Energie (chauffage et électricité)				
Electricité	559 953	658 017	70 013	71 078
Produits entretien	64 926	78 926		
Téléphone (régie ou consommations effectives des services)	476 912	6 390	12 266	10 601
Fournitures bureau	22 086	17 692	3 123	2 685
Informatique	66 787	26 167		
Petit matériel	58 551	21 279		
TOTAL	3 959 910	4 094 525	1 041 902	1 208 506

<p>Commentaires</p>	<p>La première expérience de mutualisation a été mise en œuvre sur papier et enveloppes Pref + DDSP sous forme d'une convention de délégation de gestion a minima. La préfecture engage les dépenses préalables (publicité afférentes au marché) récupérées par d'un titre de perception au prorata des lignes publiées. Nettoyage parties communes et privatives.</p>	<p>Les bureaux n'occupent que 50% de la surface, CA la plus chère de France. Mauvaise conception à la base du bâtiment, restructuration des locaux en vue.</p>
---------------------	--	--

OBSERVATIONS DES SERVICES

REPONSES DE LA MISSION