

CIRCULAIRE N° 1401/SG DU 2 JUIN 1980
relative au regroupement des services publics.

Paris, le 2 juin 1980.

Le Premier ministre
à Messieurs les préfets.

La présente circulaire se propose de préciser à MM. les préfets les orientations qui doivent dorénavant inspirer l'élaboration et la réalisation des projets et plans de regroupement des services publics de l'Etat. L'expérience montre que ce groupement s'est révélé efficace à condition de ne pas être excessif et de rechercher en premier lieu la commodité de l'usager. C'est pourquoi les plans de regroupement doivent se définir, d'une manière générale, comme des programmes rationnels d'installation des services de l'Etat compatibles avec les objectifs poursuivis en matière d'urbanisme.

I. — Portée et limites du regroupement.

I-1. Villes tenues d'avoir un plan de regroupement.

L'article R. 121 du code du domaine de l'Etat dispose que « les projets de regroupement des administrations publiques sont établis dans les chefs-lieux de département ainsi que dans les villes figurant sur une liste dressée par le préfet de région après consultation de la commission régionale des opérations immobilières, de l'architecture et des espaces protégés ».

Ces listes ne doivent, sauf exception, comprendre que des chefs-lieux d'arrondissement qui constituent des agglomérations importantes et où la présence des services de l'Etat apparaît souhaitable dans l'intérêt du public.

Bien entendu, les communes limitrophes agglomérées avec le chef-lieu de département et les autres villes retenues peuvent être inscrites sur les listes.

I-2. La cité administrative, cas limite de regroupement.

Le regroupement a, dans le passé, souvent consisté à concentrer le plus grand nombre possible de services publics dans des immeubles dits « cités administratives ». Cette concentration, lorsqu'elle a été réalisée jusqu'à présent, a pu mettre fin aux difficultés quotidiennes que soulève l'installation des services dans des locaux mal adaptés ou dans des conditions précaires du point de vue juridique. Les contacts des usagers, notamment des élus locaux, avec l'administration ont été en outre facilités ainsi que les liaisons entre fonctionnaires et la mise en place rationnelle des services communs.

Toutefois, même lorsque existe une importante réserve foncière, le regroupement de toutes les administrations ne doit jamais conduire à une concentration excessive de services et de fonctionnaires. L'expérience montre que les usagers et les agents s'accommodent difficilement de tels regroupements. Les tendances actuelles de l'urbanisme les condamnent.

En outre, la comparaison des frais de gestion des implantations anciennes et des grandes cités administratives récentes fait apparaître, pour ces dernières, une multiplication des coûts (au mètre carré ou par agent), incompatible avec l'objectif de réduction des dépenses de fonctionnement des services. Il conviendra donc d'étudier, en priorité, toutes les solutions alternatives à la construction d'immeubles de bureaux trop importants pour leur utilisation économique en cités administratives. A cette fin, est particulièrement recommandée la reconversion éventuelle des monuments historiques et des bâtiments existants de qualité.

Aussi, pour rester dans la juste mesure, convient-il, lors de l'élaboration du plan de regroupement, de tenir compte de contingences qui ne peuvent s'apprécier qu'au niveau local avant de déterminer les services qui pourront demeurer isolés ou être insérés dans des ensembles assez limités et ceux qu'il y aura lieu de rassembler.

Les autorités responsables pourront s'inspirer de trois lignes directrices :

a) L'expérience a montré qu'il était contre-indiqué de prévoir dans les cités certains services ayant des caractéristiques particulières (hôtels de police, bureaux des P. T. T., services vétérinaires, laboratoires, S. E. I. T. A., studios de télévision ou de radio des organismes relevant de l'ancienne O. R. T. F., etc.). Aussi doivent-ils, autant que possible, disposer d'une implantation propre.

b) Il peut être également préférable, notamment pour des raisons budgétaires, de maintenir sur place ou de regrouper à part certains services dont la présence dans une cité administrative n'a pas de justification du point de vue de la commodité du public, ou dont l'importance est telle qu'ils constituent à eux seuls un pôle dans l'agglomération.

c) L'article 8 de la loi n° 53-318 du 15 avril 1953 dispose que, dans les villes tenues d'avoir un plan de regroupement, les établissements publics de toute nature, les offices, les entreprises publiques et nationalisées, les organismes de sécurité sociale soumis au contrôle de la Cour des comptes et, d'une manière générale, tous les organismes dans lesquels l'Etat dispose d'une participation financière majoritaire sont tenus d'établir un plan de regroupement de leurs bureaux et services, en vue de libérer les locaux acquis par eux à titre quelconque et affectés antérieurement à usage d'habitation ou susceptibles d'être utilisés à cet usage.

Il peut être envisagé d'installer ces organismes dans des cités administratives, mais cette installation doit être supportée sur leurs propres ressources ou dotations et dans les conditions fixées par l'article R. 88 du code du domaine de l'Etat. Il convient de préciser, en outre, que les opérations de regroupement doivent assurer, en priorité, l'installation des services publics de l'Etat ainsi que, le cas échéant, de ses établissements publics administratifs ou des organismes de sécurité sociale.

En cas de logement de ces organismes ou de services dont la charge financière et l'installation incombent au département, dans une cité administrative en construction (ou en voie d'agrandissement), il est préconisé de demander, sous forme d'un fonds de concours, une participation au financement des travaux. Il est précisé que les organismes et services ne relevant pas du budget général de l'Etat ont à acquitter un loyer. S'ils ont participé au financement de l'opération, il en est tenu compte dans la détermination des conditions financières des conventions à intervenir.

II. — Elaboration et suivi du plan de regroupement.

II-1. Services chargés de l'élaboration du projet.

Selon l'article R. 122 du code du domaine de l'Etat et les principes de déconcentration, les préfets ont la pleine responsabilité de cette attribution avec le concours des services du « Ministère chargé de la construction » (actuellement la division des constructions publiques des directions départementales de l'équipement) et en liaison avec le représentant départemental du service des domaines (division domaine de la direction des services fiscaux).

II-2. Constitution du dossier.

Le dossier de regroupement comprend trois parties essentielles :

- a) L'inventaire de la situation actuelle des services ;
- b) L'état de leurs besoins ;
- c) Les principes et les modalités des regroupements envisagés.

a) L'inventaire de la situation actuelle des services.

L'article A.7 du code du domaine de l'Etat prescrit de dresser l'inventaire des immeubles actuellement occupés, à quelque titre que ce soit, par les services de l'Etat, les établissements et les offices administratifs de l'Etat.

Cet inventaire, établi conformément aux dispositions des articles A.7 et A.11 du code du domaine de l'Etat, peut être dressé à partir des indications figurant au tableau général des propriétés de l'Etat, complétées par une enquête exhaustive auprès des services et organismes dont il s'agit. Il constitue le document de base sur lequel repose le plan entier de regroupement. La matérialisation de cet inventaire sur un plan de ville — avec teintes particulières par services relevant d'un même ministère — procurera un instrument de travail précieux en vue des opérations qui suivent.

En outre, l'inventaire doit faire mention de la situation juridique (désignation du propriétaire, durée du bail, montant du loyer) et de la surface utile (parties communes exclues) des locaux occupés, ainsi que de tous autres éléments d'appréciation intéressants (par exemple, le montant des travaux effectués par l'Etat).

b) Etat des besoins.

Parallèlement à cet inventaire, il est indispensable de dresser l'état des besoins des administrations. Chaque chef de service précise les besoins propres à son administration, à partir de ses effectifs actuels.

Le domaine et les directions départementales de l'équipement doivent assister le préfet dans les vérifications des besoins ainsi recensés et confrontés avec, d'une part, les seules contraintes spécifiques de fonctionnement justifiées par les administrations centrales et, d'autre part, les définitions et normes générales en matière de locaux à usage de bureaux.

On pourra utilement consulter, à ce stade initial, divers documents déjà diffusés, par exemple les circulaires qu'à titre indicatif le président de la commission nationale des opérations immobilières et de l'architecture (C. N. O. I. A.) a adressées aux préfets (n° 3010 du 8 novembre 1974 et n° 4916 du 22 juin 1976) ainsi que la brochure du service central d'organisation et méthodes (S. C. O. M.) intitulée « Implantation et équipement des locaux administratifs ».

C. — Les principes et les modalités des regroupements envisagés.

Les conclusions tirées de l'état des lieux et des besoins en ce qui concerne les regroupements envisagés devront être assorties des justifications nécessaires. Il en ira de même pour les inévitables modifications que l'expérience rend indispensables.

En effet, le plan de regroupement, dont le contenu dépend non seulement des situations de fait, telles que l'existence ou non de réserves foncières, mais encore d'un certain nombre de facteurs juridiques, matériels et financiers ainsi que des documents d'urbanisme, englobe l'ensemble des dispositions envisagées pour une installation rationnelle des services de l'Etat. Conçu dans une perspective évolutive, ce document qui traduit, pour une ville donnée, la politique immobilière de l'Etat dont il constitue en quelque sorte le « tableau de bord », est à tenir régulièrement à jour.

En outre, le dossier doit contenir des précisions sur :

- les modalités prévues pour assurer l'installation des services et notamment sur le ou les points d'implantation retenus ;
- les solutions ou opérations envisagées à cette fin (redistribution des locaux attribués, avec ou sans « opération tiroir » ; location ; acquisition de parts de copropriété ou d'un immeuble existant ; constructions regroupant un ou plusieurs services) ainsi qu'une évaluation, en fonction des prix du marché, des alternatives proposées ;
- l'échelonnement de leur réalisation éventuelle.

Si le projet porte sur l'aménagement ou sur l'extension d'une cité administrative nouvelle ou ancienne, le dossier doit comporter un rapport du directeur des services fiscaux sur la situation juridique et la valeur du terrain d'assiette ainsi qu'une étude sommaire d'implantation se référant au plan d'occupation des sols.

D'une façon générale, vous vous inspirerez des orientations suivantes :

- Eviter dans la mesure du possible, les bâtiments de trop grande hauteur, en raison des aménagements spéciaux qu'ils nécessitent ;
- Ne pas écarter les formules de constructions séparées chaque fois que la superficie et la configuration du terrain d'assiette le permettent. Sinon, il convient à tout le moins d'étudier la réalisation par tranches utilisables et individualisables au sens de l'article 12 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

- Privilégier l'accueil et l'orientation des usagers (étude des cheminements, affichage des plans et indications localisant les services utilisateurs, lutte contre l'anonymat des occupants des bureaux, etc.). Un local spécialisé où le public peut être orienté, renseigné et muni de certains formulaires, grâce à la mise à la disposition de quelques agents par les principales administrations, est d'ailleurs à préconiser en toute hypothèse, qu'il y ait ou non une cité administrative ;
- Prendre en compte les plans de circulation des agglomérations à propos de l'accès des véhicules des agents et des usagers, leur stationnement devant s'inspirer des directives générales des plans d'occupation des sols ;
- S'agissant de terrains déjà partiellement bâtis, dresser des listes des bâtiments à conserver ou à démolir, tout en s'attachant à en conserver, le cas échéant, leur caractère d'origine. Les plantations existantes ou à prévoir méritent la même attention.

L'élaboration du plan de regroupement ne doit pas excéder en principe les possibilités des services départementaux, éventuellement assistés par des hommes de l'art. Il y a en effet lieu de souligner qu'on ne doit pas confondre les documents et travaux utiles à ce stade avec ceux que nécessitent des avant-projets sommaires.

II-3. *Approbation et mise en œuvre du plan de regroupement.*

a) *Approbation.*

Le plan de regroupement, ainsi élaboré ou mis à jour, est soumis pour avis, à l'initiative du préfet du département, à la commission régionale des opérations immobilières et de l'architecture, après consultation facultative préalable de la commission départementale (art. R. 122 du code du domaine de l'Etat).

Cette consultation facultative apparaît d'autant plus opportune que la commission départementale a seule qualité pour connaître des projets de changement d'affectation et que l'examen des projets d'opérations immobilières concernant les plans de regroupement lui incombe chaque fois que leur montant n'atteint pas le seuil de compétence de la commission régionale.

Il est de même souhaitable, pour tirer le maximum de profit de ces consultations, d'écartier le recours à un examen unique du projet dans son dernier état, pour associer la commission aux stades les plus importants de l'élaboration du plan de regroupement.

Le préfet du département, après avoir pris position sur les observations éventuellement recueillies, approuve le plan ou sa modification.

b) *Réalisation et suivi du plan de regroupement.*

Lorsque la réalisation du plan de regroupement implique des investissements de l'Etat, sa communication aux départements ministériels concernés s'impose pour leur permettre d'évaluer les priorités à respecter dans le relogement de leurs services extérieurs, ainsi que les possibilités de les résoudre au moindre coût en fonction des immeubles ou terrains disponibles ou susceptibles de le devenir.

Cette communication, même lorsqu'elle aboutit à la prise en considération d'un projet précis, préserve le rôle du préfet puisqu'il ne peut s'agir que d'investissements de catégorie II. Ainsi l'autorité préfectorale, outre sa place prééminente dans les instances consultatives qui ont à en connaître et les pouvoirs de décision qu'elle exerce en matière de permis de construire, met en œuvre les crédits délégués et garde au total la maîtrise de la politique immobilière de l'Etat dans l'agglomération faisant l'objet du plan de regroupement.

La communication de ce document aux ministères concernés peut également être l'occasion de décider de déclencher une procédure de modification de telle ou telle prescription du plan d'occupation des sols qui ferait obstacle au maintien ou à l'insertion de certains éléments du plan de regroupement considérés comme indispensables.

c) Modalités de financement.

Si la réalisation du plan de regroupement implique une opération de rénovation ou de construction susceptible de bénéficier à des services dépendant d'au moins trois départements ministériels, le financement peut être assuré sur les crédits inscrits au budget des charges communes sous le chapitre 57-05.

Lorsque cette opération est limitée aux services dépendant d'un ou de deux ministères (hôtels des impôts, trésoreries, directions départementales de l'équipement ou de l'agriculture, etc.) les crédits nécessaires doivent être demandés directement par les ministères intéressés.

La réalisation correspondante peut être ensuite gérée grâce à une convention entre les services occupants, alors que la gestion des cités, si elles réunissent au moins trois services extérieurs dépendant de départements ministériels différents, incombe au service des domaines.

Les crédits d'investissement qu'elles nécessitent sont mis en œuvre après transfert, dans la plupart des cas, au budget du ministère de l'environnement et du cadre de vie (chapitre 57-92, article 41 pour les créations de cités administratives et article 42 pour l'extension et la rénovation d'anciens immeubles militaires).

*
**

Les orientations générales et les principales décisions qu'appelle le regroupement des services extérieurs de l'Etat seront prises à la suite de réunions interministérielles organisées à l'initiative du secrétariat général du Gouvernement.

RAYMOND BARRE.

