A Mesdames et messieurs les préfets de régions

Mesdames et messieurs les Ministres d'Etat

Mesdames et messieurs les Ministres

Mesdames et messieurs les Secrétaires d'Etat

Mesdames et messieurs les préfets de département

Objet : Mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat

Par circulaire du 24 juillet dernier, j'ai demandé aux préfets de région leurs propositions d'évolution de l'administration territoriale de l'Etat, afin de procéder à une revue de ses missions et d'apporter des réponses adaptées aux attentes des citoyens sur tout le territoire national.

A la suite des concertations menées dans les ministères et sur le terrain, les contributions reçues à l'automne ont été analysées et ont donné lieu à une série de réunions interministérielles conduites en novembre et décembre.

Sur ces bases, enrichies des propositions issues du Grand débat national j'ai pris les décisions qui vous sont ici présentées et qui poursuivent quatre objectifs.

1. Désenchevêtrer les compétences de l'État, avec les collectivités territoriales, les opérateurs et les acteurs hors de la sphère publique ; ce mouvement devra se poursuivre et un travail en ce sens sera engagé dès le mois de Juin avec les collectivités territoriales, conformément aux engagements du Président de la République ;
2. Réorganiser le réseau déconcentré de l'Etat pour mieux répondre aux priorités du Gouvernement ;
3. Gagner en efficience en rationalisant les moyens et en favorisant les coopérations interdépartementales ;
4. Conférer aux responsables déconcentrés, et notamment aux responsables départementaux, des pouvoirs de gestion accrus et garantir la cohérence de l'action de l'Etat au profit des territoires.

I. Désenchevêtrer les compétences de l'État avec les collectivités, les opérateurs ou les acteurs hors de la sphère publique

Les réformes de l'organisation territoriale de l'Etat conduites depuis 2009 se sont attachées à modifier les structures sans toujours interroger la nature des missions respectives de l'Etat, de ses opérateurs et des collectivités territoriales, ce qui peut être source de complexité et de manque de clarté pour les citoyens. Le but est donc de replacer chaque acteur dans son rôle afin de renforcer l'efficacité de l'action de l'Etat, sur des compétences clarifiées et répondant pleinement aux attentes des Français.

Il s'agit d'abord, comme cela était rappelé dans la circulaire du 24 juillet 2018, de **désenchevêtrer les compétences de l'État et des collectivités**, dans quatre champs principaux :

- **Développement économique :**
  L'intervention de l'État sera recentrée sur l'accompagnement des entreprises en difficulté, ainsi que sur le suivi des filières stratégiques, des politiques d'innovation et de transformation numérique. Ces missions seront exercées au sein d'un service économique régional toujours placé dans les DIRECCTE. Les compétences relatives au tourisme, à l'artisanat, au développement économique des territoires, sont de la compétence des régions et l'Etat, qui n'exerce d'ores et déjà plus que des missions résiduelles en la matière, cessera d'intervenir dans ces domaines, sauf pour ce qui relève du niveau national.

- **Urbanisme :**
  Conformément aux dispositions prévues par la Loi ALUR, les EPCI seront incités à reprendre la responsabilité de l'instruction des actes d'urbanisme, progressivement et sur la base du volontariat.
  En matière d'aides à la pierre, il sera progressivement mis fin à la délégation de type 2 (instruction avec les moyens de l'Etat), pour les collectivités sollicitant ou demandant le renouvellement du dispositif, pour lui préférer une délégation de type 3 (instruction avec les moyens propres aux collectivités). Une mise à disposition ou un transfert, permanent ou temporaire, des ressources correspondantes des services déconcentrés seront prévus au cas par cas, l'objectif étant que la réorganisation permette de réaliser la mission de manière plus efficace globalement.

- **Famille et enfance** :
  Une mission est en cours pour améliorer les conditions d'exercice de la tutelle des pupilles de l'Etat, en lien avec les départements.

- **Culture :**
  Le modèle expérimenté en Bretagne de délégations de compétences dans le champ du soutien aux industries culturelles sera poursuivi avec les régions qui en font la demande.

Au-delà de ces quatre champs, le Président de le République a souhaité que le Gouvernement engage, à l'issue du grand débat national, un nouvel acte de décentralisation et propose au Parlement un nouveau cadre constitutionnel pour favoriser la différentiation. La ministre de la cohésion des territoires ouvrira au début du mois de juin les concertations avec les représentants des collectivités territoriales pour déterminer :

- les responsabilités qui pourraient être décentralisées pour finaliser les transferts de compétences déjà engagés,
- les nouveaux blocs de compétences susceptibles de faire l'objet de transfert (logement, accompagnement de la transition écologique, routes et lignes ferroviaires, par exemple)
- la façon dont l'Etat et les collectivités doivent contractualiser sur les compétences sociales.

Un effort similaire de clarification des compétences doit être conduit **au sein de l'État, et entre l'État et les autres acteurs**, dans les domaines suivants :

- **Jeunesse et vie associative**, en transférant à l'éducation nationale et à l'enseignement supérieur la formation / certification dans le secteur animation jeunesse, après allègement de la mission.
- **Sport**, en transférant la mission « formation certification » à l'éducation nationale, après allègement de la mission, et en étudiant la possibilité d'externaliser l'homologation des installations sportives, à l'exception de la compétence pour les lieux accueillant du public.
- **Cohésion sociale – formation / certification**, en transférant à l'éducation nationale et à l'enseignement supérieur la certification des diplômes post-baccalauréat dans le secteur social, et à l'enseignement supérieur dans le domaine sanitaire et paramédical, après allègement de la mission, ainsi qu'en réformant l'organisation et le positionnement des instances médicales et de réforme pour la fonction publique (FPE et FPH).
- **Urbanisme**, en transférant la liquidation de la taxe d'aménagement aux services de la DGFIP.
- **Emploi et travail**, en confiant la gestion de la main d'œuvre étrangère aux services de la préfecture, en allégeant la procédure.
- **Recherche et technologie**, en transférant auprès des recteurs les délégations régionales à la recherche et à la technologie (DRRT), le préfet de région gardant une autorité fonctionnelle sur ces services.
- **Biodiversité**, en supprimant, en simplifiant ou en transférant aux fédérations de chasse certaines compétences relatives à l'approbation des plans de chasse et au suivi des associations locales de chasseurs.
- **Famille et enfance**, en confiant les compétences résiduelles en matière de famille aux caisses d'allocations familiales.

- **Handicap**, en simplifiant la représentation de l'Etat au sein des instances des MDPH, accompagnée de la mise en place d'une mission nationale de contrôle.

II. Réorganiser le réseau déconcentré de l'Etat pour mieux répondre aux priorités affichées par le gouvernement

Les décisions qui sont détaillées ici poursuivent deux objectifs principaux :

- Mieux exercer les missions prioritaires du Gouvernement et renforcer les services responsables ;
- Rendre le service au plus près des usagers. C'est à l'échelon départemental que doivent être mises en œuvre les politiques de l'Etat. C'est cet échelon qui sera privilégié dans la répartition des effectifs, le niveau régional devant rester celui de l'impulsion, de l'évaluation des politiques publiques et de la coordination ;

Créer le service public de l'insertion

Le Gouvernement souhaite réaffirmer le rôle de l'État en matière d'hébergement d'urgence, de logement, d'accueil des migrants, de politique de la ville, ainsi que s'agissant de la mobilisation des départements et de l'ensemble des acteurs publics et privés pour la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

La création d'un véritable service public de l'insertion permettra de déployer cette stratégie. Fondée sur la volonté de faire du retour à l'emploi l'objectif premier du chemin vers la sortie de la pauvreté, elle suppose que soient regroupées les compétences contribuant à cet objectif sans discontinuité, en se dotant des moyens d'accompagner les personnes en difficulté, de l'hébergement d'urgence à l'insertion par l'activité économique jusqu'à l'emploi.

Cette nouvelle organisation devra permettre d'assurer un dialogue plus simple et plus efficace avec les acteurs du service public de l'insertion que sont les conseils départementaux, les CAF et Pôle Emploi. Elle se traduira de la manière suivante :

- Au niveau régional, en regroupant dans une entité unique les DIRECCTE et les DRJSCS ;
- Au niveau départemental, en regroupant les compétences en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion des DDCS et des DRDJSCS, avec les compétences des unités départementales des DIRECCTE, dans un nouveau réseau, celui des Directions départementale de l'insertion et de la cohésion sociale (DDICS). Au sein de cette entité, l'inspection du travail conservera son système actuel d'organisation de la ligne hiérarchique

Recentrer les missions Sport, Jeunesse et Vie associative, les rapprocher de l'Education nationale et préparer la mise en œuvre du service national universel (SNU)

Inscrite dans le cadre d'une démarche éducative, la mise en œuvre du SNU sera assurée par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, qui se voit transférer les missions aujourd'hui exercées au sein des DDCS en matière de jeunesse, éducation populaire et vie associative, avec pour objectif de les revoir et de les positionner notamment au service de la mise en œuvre du SNU.

Un délégué académique à la jeunesse, à l'éducation populaire et à la vie associative sera placé auprès du recteur de région académique et animera le réseau des équipes départementales qui seront donc dorénavant placées dans les directions des services départementaux de l'éducation nationale tout en restant sous l'autorité du préfet de département pour ces missions.

S'agissant du Sport, où les compétences sont déjà largement décentralisées, une agence du sport regroupant État, collectivités et monde sportif sera créée au niveau national. Les missions de l'Etat seront recentrées autour du soutien au sport de haut niveau et de l'intervention dans les territoires carencés. L'agence du sport déploiera son action au niveau régional, via les CREPS, pour ce qui relève du sport de haut niveau, et au niveau départemental, via des équipes positionnées dans les DASEN, s'agissant du sport pour tous dans les territoires carencés. Le préfet sera le représentant territorial de l'agence du sport qui n'aura d'autres services déconcentrés que ceux-ci-dessus mentionnés.

Accroître le soutien de l'État en matière d'ingénierie territoriale

Afin de renforcer le soutien de l'État aux collectivités en matière d'ingénierie territoriale, conformément aux orientations de la circulaire du 24 juillet 2018, l'ancrage départemental des DDT(M) est confirmé. La création de l'ANCT viendra quant à elle renforcer les compétences d'ingénierie territoriale au plus près des territoires. La revue des missions et la réorganisation des services permettront de dégager des marges de manœuvre et de renforcer les moyens de l'Etat en la matière.

*

* *

III. Gagner en efficience par la mutualisation des moyens et la coopération interdépartementale

a) *Mutualisation en matière budgétaire*

Conçue pour obtenir des gains de performance dans le service rendu et renforcer la capacité d'action de l'administration de l'Etat au niveau départemental, la fusion des programmes budgétaires 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » et 307 « Administration territoriale de l'Etat » sera effective au 1er janvier 2020.

Le responsable du nouveau programme résultant de la fusion des programmes 333 et 307 sera le secrétaire général du ministère de l'intérieur et, au niveau déconcentré, les responsables de BOP délégués seront les SGAR sous l'autorité des préfets de région.

Chaque direction régionale de ministère conservera en revanche sa propre unité opérationnelle.

L'ensemble des activités exercées par la sous-direction du pilotage des services déconcentrés et le délégué mobilité carrières pour les emplois de DATE de la DSAF seront transférés au ministère de l'intérieur. Un suivi régulier de la mise en œuvre de ce regroupement sera effectué sous l'autorité du secrétaire général du Gouvernement.

b) *Mutualisation en matière de fonctions support*

Afin de rassembler les moyens qui sont aujourd'hui dispersés entre plusieurs entités, est décidée, au niveau départemental, la constitution de secrétariats généraux communs aux préfectures et directions départementales interministérielles.

Ces structures à vocation interministérielle seront chargées de l'ensemble des fonctions support, en lien avec l'échelon régional dédié pour ce qui concerne les achats (PFRA), les ressources humaines (PFRH) et l'immobilier (RRPIE). Une instruction particulière précisera, en matière de ressources humaines, les missions qui seront conservées sous l'autorité directe des directeurs départementaux et qui ne seront donc pas intégrées aux secrétariats généraux communs.

Ces secrétariats généraux communs devront améliorer la qualité des services rendus aux différentes entités, tout en maintenant la capacité des directeurs à piloter leur structure et conduire leurs missions. Ils seront mis en place dans tous les départements entre le 1er janvier et le 30 juin 2020

A titre expérimental, la constitution de ces structures sera étendue, sur un périmètre à définir avec les deux ministères, aux services administratifs de l'éducation nationale et des finances dans deux départements dont la désignation vous sera communiquée ultérieurement.

Afin de faciliter la gestion de ces services, les emplois des fonctions support qui les constitueront seront intégrés au nouveau programme budgétaire fusionné dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020.

Afin de préparer au mieux la création de ces nouvelles entités, le comité de pilotage inter-inspections sur l'organisation et le fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI) a été chargé de mener des travaux de méthode préalables en lien avec les préfectures et les DDI. Les conclusions qui en seront tirées seront portées à votre connaissance en juillet.

Cette opération s'effectuera dans un cadre concerté avec les agents et leurs représentants permettant de fixer un calendrier de réalisation et de fournir aux personnels concernés toute garantie quant au maintien des éléments de leurs conditions de travail et de rémunération notamment.

La mise en place et le fonctionnement de ces structures dans les départements seront suivis au niveau régional par le SGAR et au plan national, dans un cadre interministériel.

Des précisions seront prochainement apportées sur les principes qui devront guider l'organisation de ces secrétariats généraux communs afin de permettre aux préfets de département d'engager la démarche de mise en place de ces structures en associant les directeurs et les agents concernés ainsi que les représentants des personnels.

c) *Mutualisation en matière immobilière*

La politique immobilière de l'Etat doit avoir pour objectif, en optimisant l'occupation du patrimoine par les administrations, de simplifier l'accès des usagers aux services et de fournir aux agents le cadre le plus efficace à l'exercice de leurs activités.

A cette fin, les schémas directeurs immobiliers en région (SDIR) doivent concerner l'ensemble des services, qu'ils soient ou non placés sous l'autorité directe des préfets et être conçus pour traduire ces objectifs.

C'est dans ce cadre que seront identifiés 30 projets immobiliers significatifs traduisant cette orientation et susceptibles d'être réalisés dans les trois prochaines années. Ils feront l'objet de financements spécifiques.

d) Développement des coopérations départementales

Ainsi que cela était précisé dans mon instruction du 24 juillet 2018, il est nécessaire, dans le cadre des grandes régions issues de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015, de conserver aux autorités départementales déconcentrées la possibilité de s'appuyer sur des services capables d'assurer la plénitude de leurs missions, tout en organisant les conditions de mobilisation des compétences spécifiques dont la dispersion ne permet pas toujours de répondre aux besoins.

Les propositions dont les préfets de région m'ont saisi relèvent de deux catégories. Les premières ont pour objet d'opérer un traitement administratif mutualisé de certaines procédures au sein de plateformes interdépartementales. Il s'agit en l'espèce de regrouper dans un département pour le compte de plusieurs, l'instruction de dossiers qui gagnent à être traités en nombre. Les secondes portent sur la création de pôles de compétences multidépartementaux qui concourent à renforcer la qualité du service rendu grâce au partage d'expertise, particulièrement nécessaire lorsqu'il s'agit de faire appel à des compétences rares.

Les préfets de région sont ainsi invités à s'emparer de l'ensemble de ces modalités, mais aussi à se saisir de toutes les autres possibilités qu'ils identifieraient dans le cadre des marges de manœuvre qui leur sont laissées.

IV. Rechercher une meilleure articulation d'exercice des missions à l'échelon départemental des DREAL et des DDT(M)

Afin de renforcer la cohérence de l'intervention des différents services de l'Etat et de permettre la prise de décision au plus près du terrain, plusieurs orientations sont mises en œuvre.

- Le regroupement sur un site unique des unités départementales des DREAL et des représentants des opérateurs de l'Etat avec les autres services de l'Etat sera réalisé dans chaque département aussi rapidement que possible.
- Afin de renforcer l'insertion des unités départementales dans une collégialité plus étroite autour du préfet de département, les procédures actuellement en vigueur en matière de notation et de nomination de leurs responsables seront révisées afin de permettre l'intervention pour avis du préfet de département.

  De même, des documents ayant valeur d'engagements de service seront systématiquement conclus entre préfets de département, directeurs régionaux et responsables d'unités départementales sous la coordination du préfet de région.
- Afin de mutualiser les compétences, des rapprochements d'unités départementales communes à plusieurs départements d'une même région ou de régions limitrophes, seront mis en place. Ces rapprochements porteront sur des missions précisément identifiées à l'échelon local dont le périmètre n'a donc pas vocation à être identique sur tout le territoire national. Ils seront arrêtés sous la coordination régionale en associant étroitement les préfets de département et les directeurs des services concernés et en veillant à un dialogue social adapté.
- Enfin, au titre du renforcement de la déconcentration au plus près du terrain, une analyse des missions des DREAL sera conduite pour identifier celles qui pourraient mieux être exercées au niveau départemental ou interdépartemental (en unité départementale ou DDT) sans perte d'efficience.

V. Mettre en place des plateformes de gestion en matière de politique de l'eau, du traitement de l'habitat insalubre et indigne et de politique de l'environnement

Dans ces matières, une coordination renforcée de nature à accélérer procédures et prises de décisions est apparue indispensable.

C'est pourquoi, pour les politiques de l'eau et du traitement de l'habitat insalubre et indigne, seront mises en place, sous coordination régionale, des plateformes départementales ou interdépartementales placées sous l'autorité du préfet de département, dirigées par un responsable investi par lui d'une autorité fonctionnelle sur l'ensemble des services de l'Etat compétents (DDT(M), DDCS(PP), DDPP, DREAL et Agence régionale de santé (ARS)) notamment, en articulation avec les opérateurs de l'Etat compétents et disposant des délégations de signature appropriées pour permettre une prise de décision au sein de ces plateformes et au plus près du terrain.

Le ministère de la transition écologique et solidaire, le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et le ministère des solidarités et de la santé procèderont à l'identification précise des missions susceptibles d'adopter un tel schéma en matière de politique de l'environnement. D'ores et déjà, en matière de politique de l'eau et de traitement de l'habitat insalubre et indigne, vous engagerez ce travail afin d'en définir le périmètre géographique et fonctionnel et les modalités de mise en œuvre, en association étroite avec les préfets de département et les responsables des services concernés.

Un tel dispositif pourra être étendu à des départements de régions limitrophes par accord entre les préfets de région concernés.

VI. Renforcer les guichets d'accueil de proximité

Une instruction spécifique vous sera prochainement adressée, relative au déploiement des Maisons France Service, accueils polyvalents de proximité rassemblant en un même lieu les services publics de l'Etat, des opérateurs et des collectivités territoriales.

VII. Rassembler l'Etat déconcentré autour du préfet, garant de la cohérence de l'action de l'Etat au profit des territoires

La réussite d'une telle transformation suppose l'engagement de chacun. Elle requiert que l'Etat, par ses responsables déconcentrés, agisse de façon homogène et coordonnée.

L'homogénéité tient à ce que, autour du préfet – dont le rôle de coordination à l'échelle départemental sera renforcé – les responsables des services et établissements publics de l'Etat forment un collège rassemblé.

La coordination, comme mode de préparation à la décision, est un principe premier qui doit précéder à l'action. Il est un domaine où ce principe doit être renforcé, c'est celui qui concerne l'adaptation de l'implantation des services publics de l'Etat dans les territoires. S'il apparaît nécessaire que l'Etat fasse évoluer son organisation, il doit le faire dans des

conditions telles que les modifications envisagées soient anticipées, concertées avec l'ensemble des parties prenantes, agents et élus notamment, et que ses effets sur les territoires concernés soient évalués et expliqués.

Dans ce but, je souhaite **la création d'un comité interministériel régional des transformations des services publics, présidé par le préfet de région dont sont membres les préfets de département, les chefs des services régionaux de l'Etat, les recteurs de régions académiques, les directeurs généraux des agences régionales de santé et les directeurs régionaux des établissements publics de l'Etat.** Seront examinées, validées et suivies devant ce comité les principales restructurations des services publics. Il aura pour missions :

- de garantir une stratégie globale cohérente de l'ensemble des restructurations ;
- d'assurer la planification dans le temps des opérations ;
- d'organiser la concertation avec les élus et les parties prenantes.

Je demande à chaque ministre d'adresser à ses services territoriaux les instructions les plus claires pour que chacun s'inscrive dans ces actions de coordination auprès du préfet de région garant de la cohérence de l'action de l'Etat.

Une modification règlementaire viendra à ce titre renforcer le rôle du Préfet sur l'ensemble des services de l'Etat et consacrer l'obligation d'informer le préfet de département et le collège des chefs de service de toute restructuration prévue dans les services et les établissements publics de l'Etat, quels que soient leur statut ou leur autorité de rattachement, dès lors qu'ils sont implantés dans le département, le préfet étant chargé de veiller à la coordination territoriale des réorganisations envisagées. Cette nouvelle organisation doit permettre à l'État d'être plus efficace dans son action territoriale. Elle suppose une plus grande transversalité et coordination autour du préfet, mais aussi que chaque ministère s'empare pleinement de sa responsabilité d'animation métier et d'échanges avec les services déconcentrés pour mettre en œuvre les politiques publiques dont il a la charge.

VIII. Prochaines étapes et mise en œuvre

Je demande désormais aux préfets de région de préparer un projet d'organisation conforme à ces orientations et utilisant pleinement les instruments de modularité rappelés ci-dessus. En effet, les propositions d'organisation n'ont pas vocation à s'inscrire dans un cadre uniforme. Elles doivent au contraire permettre de répondre, grâce à des solutions différenciées en fonction des réalités et spécificités locales, aux besoins particuliers que vous aurez identifiés sur votre territoire.

Vos propositions d'organisation devront m'être transmises avant fin octobre 2019. Elles seront analysées avec les préfets et les ministères concernés, et présentées en CNATE.

A l'instar de la première phase de réflexion, vous associerez tout au long de cette démarche les préfets de département, les directeurs régionaux et départementaux ainsi que les directeurs d'opérateurs concernés et les acteurs locaux que vous jugerez opportun d'y associer et recueillerez l'avis du CAR.

Enfin, vous veillerez à associer les agents à cette démarche et à organiser le dialogue social selon les modalités les plus appropriées au contexte local.

Dans ce cadre, je vous confirme que des mesures d'accompagnement sont prévues pour les agents dont la situation sera modifiée au titre de l'évolution de leurs missions ou de l'organisation au sein desquels ils exercent. Un dispositif adapté à chaque situation sera mis en place à leur intention en matière de formation, de reclassement et de mobilité ou d'accompagnement dans le cadre d'une transition professionnelle. Les modalités de ce dispositif vous seront précisées prochainement.

Enfin, il devra être répondu aux problématiques spécifiques à l'Outre-mer, de même qu'aux spécificités de la Corse et de l'Île-de-France, dans le prolongement des contributions déjà remises. Des instructions spécifiques vous seront adressées à ce sujet.

Tout au long de ce processus, une mission de coordination (MICORE) placée auprès du secrétaire général du Gouvernement, en charge de la coordination de la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale des services publics, ainsi que la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) seront à votre disposition pour vous accompagner.

Dans ce cadre, je vous invite à désigner parmi votre équipe de proximité un directeur de projet-référent – habilité à vous représenter –, qui sera chargé de la coordination de la phase de mise en œuvre de la transformation de l'administration déconcentrée.

Il sera l'interlocuteur privilégié de la mission de coordination et de la DITP, notamment dans le cadre des échanges bilatéraux qui seront mis en place, afin, notamment, de s'assurer du niveau de cohérence avec les enjeux d'amélioration de la proximité du service public tels qu'ils ont été formulés dans le Grand débat national.

Dans le cadre de ces évolutions, des moyens seront spécifiquement mobilisés afin de vous permettre d'engager des projets d'organisation ambitieux et dans les meilleures conditions de conduite du changement. Une enveloppe du fonds pour la transformation de l'action publique sera pour cela déconcentrée. Vous pourrez la mobiliser selon des conditions qui seront précisées prochainement.