

Le Premier Ministre

n°6029/SG

Paris le 24 juillet 2018

à

Messieurs les ministres d'Etat
Mesdames et messieurs les ministres
Mesdames et messieurs les secrétaires d'Etat
Mesdames et messieurs les préfets de région

*Pour information : Mesdames et messieurs les
préfets de département*

Objet : Organisation territoriale des services publics

L'Etat joue dans notre pays un rôle irremplaçable pour, au plus près du terrain, garantir la sécurité des Français et assurer, non seulement l'unité de la Nation, mais aussi l'égalité des chances des femmes et des hommes comme la cohésion des territoires. Les Français sont très attachés à ce rôle et à cette place de l'Etat, garant du vouloir-vivre ensemble. Par ailleurs, depuis trente-cinq ans, l'organisation de la République est décentralisée afin de s'appuyer sur les collectivités territoriales pour servir les Français en fonction des diversités locales. Enfin, certains services publics sont aussi assurés par des opérateurs. Cette situation mérite aujourd'hui d'être analysée pour que chaque mission publique soit assurée dans les meilleures conditions et sans redondance inutile et coûteuse. Les citoyens bénéficieront ainsi d'un meilleur service public et les agents publics verront leur engagement au service de la collectivité pleinement reconnu.

Dans ce cadre, la présente circulaire porte sur l'organisation territoriale des services publics, qui est un enjeu majeur pour le Gouvernement. Il s'agit, après un diagnostic partagé, de mettre à même l'Etat de remplir au mieux ses missions de service public. Une autre circulaire de ce jour, adressée aux membres du Gouvernement, porte sur la nécessaire relance de la déconcentration et la réorganisation des administrations centrales. Ces deux actions se combinent. J'attends, dans les deux cas, vos retours et vos propositions pour la deuxième quinzaine d'octobre.

1. Le Gouvernement a engagé le chantier de transformation de l'organisation territoriale des services publics pour mieux répondre aux attentes des citoyens et des agents

A mesure que les efforts pour dématérialiser les démarches administratives et les services s'accroissent, les Français expriment la crainte de voir le service public s'éloigner.

Ce sentiment est accentué par la confusion qui entoure le partage des compétences entre Etat et collectivités et la perception d'une dilution des responsabilités¹ que les travaux du Comité « Action publique 2022 » ont documentés, de même que la Cour des comptes qui invitait, en décembre dernier, l'Etat à « rationaliser l'exercice d'un certain nombre de ses missions conduites au plan déconcentré et renoncer à disperser ses moyens dans des attributions où sa plus-value est marginale, notamment vis-à-vis des collectivités décentralisées ».

Il est vrai que les réformes successives n'ont qu'imparfaitement répondu à cette problématique. L'Etat n'a pas complètement tiré les conséquences des vagues de décentralisation et les réformes se sont concentrées sur les organisations plutôt que sur les attentes des Français.

Dans les services déconcentrés de l'Etat, les agents sont interrogatifs sur le sens de leurs missions et l'encadrement attend des leviers et des outils pour adapter les organisations aux contraintes et spécificités locales.

En outre, les services déconcentrés ont été fortement mis sous tension pour conduire leurs missions par l'accent mis sur les réductions d'effectifs, en particulier au niveau départemental, l'orientation donnée en juillet 2015 de faire porter la réduction des effectifs à deux tiers au niveau régional et un tiers au niveau départemental n'ayant pas été respectée par l'ensemble des ministères².

2. Renforcer la cohérence et l'efficacité de l'intervention de l'Etat sur le territoire en clarifiant les missions exercées au niveau territorial

Un effort de clarification et de simplification des compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales doit être entrepris. Cet examen des missions doit permettre de renforcer et réaffirmer l'intervention de l'Etat là où son intervention est prioritaire, en privilégiant le maintien des services publics au plus proche des usagers.

A cette occasion, l'importance du niveau départemental doit être clairement réaffirmée. Cela devra se traduire par l'affectation des ressources à cet échelon par les responsables de budgets opérationnels de programme (RBOP).

Le même effort de mise en cohérence doit être conduit avec les opérateurs dont les missions sont parfois enchevêtrées avec celles des services déconcentrés, par exemple dans le champ social et dans celui de l'environnement.

¹ 85 % des Français estiment qu'il y a trop de doublons entre les services de l'Etat et ceux des collectivités locales (Ipsos, février 2017).

² - 1589 ETP en DDI et préfectures de département, - 575 ETP dans les directions régionales entre 2015 et 2016.

La clarification des compétences et la réorganisation des services déconcentrés conduiront à revoir les missions comme le dimensionnement des administrations centrales et régionales dont ils dépendent.

a) Pour certaines missions, le rôle de l'Etat doit être réaffirmé, en renforçant si nécessaire ses moyens, en procédant à un repyramidage des compétences et des emplois, en renforçant les capacités d'expertise et en articuland les missions de l'Etat, des collectivités et des opérateurs de manière plus efficiente. Il s'agit notamment :

- des missions de sécurité, de prévention et de gestion des crises (sécurité publique, lutte contre la radicalisation, prévention du terrorisme, sécurité civile, sécurité sanitaire et alimentaire, prévention des risques naturels ou technologiques, gestion des sinistres industriels, etc.) ;
- des missions de contrôle, de lutte contre les fraudes et d'inspection : les modalités d'exercice de ces missions seront adaptées pour une plus grande efficacité, avec par exemple l'externalisation de certains contrôles standardisés pour permettre de concentrer l'action des services de l'Etat sur les contrôles les plus complexes et les plus sensibles. L'Etat a en charge le contrôle de légalité ;
- des missions de gestion des flux migratoires ;
- de l'intervention de l'Etat en matière d'ingénierie territoriale : la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a renforcé le rôle du département en matière de solidarité territoriale (mise à disposition d'une assistance technique aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale en matière d'aménagement et d'habitat) ; les conseils régionaux ont mis en place des « centres de ressources et d'appui » sur un périmètre similaire. Mais le besoin d'Etat demeure, alors que les ressources expertes sont rares. La future agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) aura besoin de compétences d'ingénierie sur le terrain. Son périmètre d'intervention, la meilleure articulation des compétences des services de l'Etat et de ses opérateurs (ADEME, ANAH, ANRU, CEREMA), ainsi que la mobilisation des compétences des collectivités territoriales, de la Caisse des dépôts et consignations et d'Action Logement, seront prochainement précisées ;
- des missions relatives à l'environnement : une mission d'inspection précisera les modalités d'intervention de l'Etat entre missions des services déconcentrés et missions des opérateurs dans le domaine de l'eau et de la biodiversité ;
- des missions relatives au logement et à l'hébergement d'urgence ;
- des missions d'animation et de mobilisation des acteurs (opérateurs, collectivités locales, associations) de l'insertion professionnelle et de la lutte contre la pauvreté, avec un effort particulier dans les territoires de la politique de la ville ;
- des missions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- des missions relatives à la préservation du patrimoine : exercées en région et dans les unités départementales, elles doivent être réaffirmées et leur articulation revue avec l'administration centrale et les opérateurs de l'Etat dans ce domaine.

b) Pour d'autres missions, le périmètre d'action de l'Etat peut être allégé compte tenu de l'intervention des collectivités territoriales.

- Les compétences de développement économique (pôles « 3E » des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi - DIRECCTE) en matière de suivi des dossiers de restructuration les plus sensibles seront maintenues. En revanche, compte tenu du développement des directions « développement économique » au sein des conseils régionaux, les autres missions économiques des pôles « 3E » qui ne s'inscrivent pas dans ces priorités seront réduites, ce qui impactera les équipes en charge du développement économique au sein des DIRECCTE ;
- Par ailleurs, la compétence relative au tourisme, décentralisée depuis 2003 et bien prise en compte par les collectivités territoriales, n'a plus vocation à être exercée par l'Etat sur le terrain ;
- S'agissant des compétences relatives au logement, à la cohésion sociale (politique familiale, enfance) et à la jeunesse et à la vie associative, l'Etat demeure compétent, comme indiqué ci-dessus, en matière de :
 - logement, hébergement d'urgence et accueil de migrants ;
 - inspection et contrôle ;
 - politique de la ville, en lien avec les collectivités territoriales ;
 - égalité entre les femmes et les hommes ;
 Les autres compétences, qui font l'objet d'une intrication avec les compétences des collectivités territoriales, notamment les conseils départementaux, ont vocation à être largement revues ;
- S'agissant des missions relatives au sport, l'Etat doit rester compétent sur la haute performance et assurer la réduction des inégalités territoriales en matière d'accès à la pratique sportive. Son action au niveau déconcentré en faveur du « sport pour tous » est aujourd'hui largement résiduelle par rapport à celle des collectivités territoriales. Elle sera resserrée sur les territoires carencés ;
- L'action de l'Etat en soutien à la création et aux industries culturelles peut être mieux articulée avec ce que font les collectivités territoriales ; l'une d'entre elles a déjà expérimenté une délégation de l'Etat, en mutualisant les ressources. Cette expérience est en cours d'évaluation ;
- S'agissant des demandes de permis de construire, de la taxe d'aménagement ou de l'instruction des aides à la pierre, le mouvement de décentralisation engagé doit être achevé. Ainsi, s'il n'est pas envisagé de remettre en question l'instruction par l'Etat des permis de construire relevant de sa compétence propre, l'instruction des permis pour le compte des collectivités locales, dont le périmètre s'est fortement réduit depuis la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, la liquidation des taxes relatives aux permis de construire instruits par les collectivités (voire d'autres opérations de gestion de ces taxes), et l'instruction des aides à la pierre pourraient être intégralement confiées, par convention, aux collectivités compétentes, en particulier aux agglomérations.

L'ensemble de ces orientations a vocation à clarifier la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Chaque préfet de région instruira les conséquences qu'il propose d'en tirer sur l'organisation territoriale de ses services, en incluant la nécessité de déployer dans le futur le service national universel. Ses propositions, attendues pour la deuxième quinzaine d'octobre, seront soumises à la conférence nationale de l'administration territoriale de l'Etat (CNATE).

Chaque préfet de région est également invité à faire part, dans les mêmes délais, de toute évolution de mission complémentaire qui lui semblerait pertinent de proposer.

En parallèle, chaque ministre devra documenter les conséquences de ces évolutions sur le fonctionnement et l'organisation des administrations centrales et régionales.

Les évolutions rendues nécessaires par les décisions prises à l'issue de l'examen de ces propositions, y compris le cas échéant de nature législative et réglementaire, seront alors engagées.

c) Pour la mise en œuvre de certaines missions, enfin, la répartition des rôles entre l'Etat et certains opérateurs et l'organisation des services de l'Etat devront être ajustés

Le Gouvernement n'a pas encore arbitré la répartition des rôles entre l'Etat et certains opérateurs, non plus que les schémas finaux possibles d'organisation des services de l'Etat. Aussi, je sollicite l'avis des ministres et des préfets de région sur les points suivants :

- Le pilotage des contrats aidés, actuellement confié aux DIRECCTE, pourrait être transféré à Pôle Emploi ;
- En matière de handicap, le pilotage des maisons départementales des personnes handicapées pourrait être transféré aux agences régionales de santé, alternativement aux DIRECCTE ou à une mission à compétence nationale ;
- Les missions des services économie agricole, qui demeurent au sein des directions départementales des territoires (DDT), doivent, quant à elles, être exercées dans une meilleure coordination avec l'agence de services et de paiement dont le Gouvernement doit préciser les modalités d'intervention et d'autorité fonctionnelle ;
- La compétence Logement, actuellement exercée via plusieurs directions départementales selon qu'elle concerne les aides à la construction ou le logement d'urgence, pourrait être réunifié ;
- En matière de politique de la famille et de l'enfance, les compétences de l'Etat au niveau départemental sont résiduelles et pourraient, lorsqu'elles doivent être exercées par l'Etat, être confiées aux caisses d'allocations familiales ou être réorganisées ;
- Les conséquences qui seraient à tirer de l'ensemble de ces évolutions (y compris celles mentionnées dans la partie précédente) doivent être analysées, tant au niveau départemental qu'au niveau régional, notamment quant à l'évolution du réseau des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) et des directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS).

Chaque préfet de région transmettra, dans la deuxième quinzaine d'octobre, son avis sur ces évolutions envisagées ainsi que les conséquences qu'il en tirerait sur l'organisation de ses services. Ces observations seront soumises à la CNATE

En parallèle, chaque ministre documentera les conséquences de ces évolutions sur le fonctionnement et l'organisation des administrations centrales et régionales.

3. Renforcer l'efficacité de l'intervention de l'Etat en faisant évoluer l'organisation et le fonctionnement des services dans une logique de profonde déconcentration, de plus grande modularité et de mutualisation

Les instructions contenues dans la présente circulaire poursuivent trois objectifs majeurs :

- permettre davantage de souplesse et de modularité dans l'organisation des services ;
- approfondir la déconcentration afin de conférer plus de responsabilité aux autorités déconcentrées, tant au niveau régional, pour l'animation et la coordination des politiques de l'Etat ainsi que pour la programmation et la répartition des crédits, qu'au niveau départemental ;
- rechercher de nouvelles mutualisations de moyens entre services afin de rendre un service plus efficient.

3.1. Introduire souplesse et modularité dans l'organisation des services départementaux

a) Permettre la modularité

La seule modularité possible d'organisation des services placés sous l'autorité des préfets de département porte aujourd'hui sur l'existence de deux ou trois directions départementales interministérielles (DDI).

Cela ne permet de tenir compte ni des réalités et enjeux de politique publique des territoires, ni des moyens mobilisables. En fonction des spécificités locales, et tout en préservant la cohérence et la lisibilité de l'organisation des services départementaux de l'Etat issue de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE), des fusions ou des rapprochements de DDI ou avec des services de préfecture autour de thématiques spécifiques (par exemple, entre DDT(M) et DDCS(PP)) pourront être envisagées.

Il est attendu de chaque préfet de région, sur la base de l'évaluation des réorganisations déjà mises en œuvre et en lien avec les préfets de département, qu'il identifie les améliorations souhaitables et formule des propositions de réorganisation des services déconcentrés placés sous leur autorité.

Les propositions des préfets de région tiendront compte des évolutions du périmètre des missions de l'Etat mentionnées au point 2. Elles ne devront pas affecter la qualité d'exécution des missions conservées par l'Etat et exercées en département, au plus près des Français.

Elles seront analysées en lien avec les ministères concernés et seront soumises avant décision à l'avis de la CNATE.

b) Développer les coopérations départementales

L'objectif de cette orientation consiste à la fois à 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 aujourd'hui ne permet pas toujours de répondre aux besoins.

Plusieurs actions ont été engagées ces dernières années qu'il convient d'amplifier. D'autres modalités d'organisation peuvent être proposées, comme :

- des services interdépartementaux communs à deux ou plusieurs départements limitrophes dans des domaines particuliers ;
- le jumelage de deux ou plusieurs DDI de départements limitrophes ;
- l'exercice par une DDI de certaines missions au-delà de son champ départemental ou au profit de plusieurs départements sous l'autorité des préfets concernés, notamment pour assurer une couverture optimale du territoire par des compétences rares ;
- l'exercice par une DDI de missions interdépartementales entre régions limitrophes ;
- la mise à disposition des compétences localisées dans une DDI qui interviendrait au profit d'une autre.

L'objectif premier de ces dispositifs est de permettre une offre à la fois variée et complète de services grâce à la mutualisation de structures et de compétences à partager. Ces évolutions ne doivent avoir ni pour objet ni pour effet de replacer l'exercice de ces attributions au niveau régional, qui, compte tenu de la taille des nouvelles régions, doit conserver un rôle d'impulsion, d'évaluation des politiques publiques et de coordination, mais pas de mise en œuvre.

Il est attendu de chaque préfet de région, avec les préfets de département, qu'il identifie, pour les services placés sous leur autorité, les différentes options de réorganisations envisageables dans chaque département de la région, mais aussi avec les départements des régions limitrophes.

Les propositions des préfets de région tiendront compte des évolutions du périmètre des missions de l'Etat mentionnées au point 2.

Elles seront analysées en lien avec les ministères concernés et seront soumises avant décision à l'avis de la CNATE.

3.2. *Gagner en efficience par la rationalisation des moyens de fonctionnement*

Le décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration pose le principe de la mutualisation des moyens des services déconcentrés. Sa mise en œuvre effective doit être renforcée. L'objectif est d'assurer un meilleur service au plus près des citoyens et des besoins locaux tout en obtenant des gains de performance dans le service rendu (simplicité, rapidité) et en confortant la professionnalisation des agents qui en ont la charge.

a) L'immobilier levier de rationalisation

Les mutualisations revêtent plusieurs formes, qu'elles soient de moyens, juridiques ou budgétaires, mais elles n'emportent souvent leur pleine efficacité que si les services situés dans une même agglomération sont regroupés dans une même implantation immobilière. Les schémas directeurs immobiliers en région (SDIR) ont précisément pour vocation d'optimiser l'occupation du patrimoine immobilier de l'Etat par les administrations. Les espaces laissés libres par l'achèvement du plan préfecture nouvelle génération offrent des possibilités renouvelées de réaménagement des services.

Ces mouvements doivent concerner l'ensemble des services, qu'ils soient ou non placés sous l'autorité directe des préfets, sans bien évidemment que cela implique un changement quelconque, ni dans l'exercice de l'autorité hiérarchique, ni dans l'animation métier propre à certaines entités. Dans certains cas, un réinvestissement de sous-préfectures pourra être envisagé.

S'agissant de sites multi-occupants, la gestion budgétaire et immobilière peut s'avérer complexe. Afin de faciliter leur mise en œuvre, la direction de l'immobilier de l'Etat se tient à la disposition des préfets pour faire un examen au cas par cas.

Par ailleurs, le modèle global devra être revu avec le ministère de l'action et des comptes publics.

Il est demandé à chaque préfet de proposer, dans tous les champs de l'action de l'Etat, avec le concours des responsables régionaux de la politique immobilière de l'Etat (RRPIE), de nouveaux plans départementaux favorisant les regroupements immobiliers, y compris au-delà de la sphère de la RéATE.

b) Rationaliser la gestion des moyens de fonctionnement

La création du programme budgétaire 333, regroupant les moyens de fonctionnement des DDI, des services régionaux de la sphère de la RéATE et des secrétaires généraux aux affaires régionales, a permis de générer des économies et s'est révélé positif dans la gestion courante. Son regroupement, avec le programme 307 de fonctionnement des préfectures à compter du 1^{er} janvier 2020, après une année de préfiguration en 2019, permettra de couvrir le périmètre de la RéATE.

Afin d'éviter la dispersion des moyens et pour conforter l'expertise des agents qui en sont chargés, il apparaît souhaitable que ces moyens communs soient gérés par des secrétariats généraux communs chargés des fonctions support à l'échelon des DDI, du réseau des préfectures et des sous-préfectures et, le cas échéant, des unités départementales des directions régionales. Ce doit être au minimum le cas dans toutes les implantations immobilières d'ores et déjà communes à au moins deux DDI.

Ces structures seront compétentes dans le domaine des achats, en lien avec les plateformes régionales des achats de l'Etat, de l'immobilier en lien avec les RRPIE, de l'informatique et de la gestion courante notamment. Le traitement des dossiers de ressources humaines de proximité, qui a vocation à en faire également partie, sera susceptible de faire l'objet d'une expérimentation préalable en veillant à laisser aux directeurs concernés la maîtrise des outils de management de proximité.

Dans le cadre de cette nouvelle cartographie budgétaire, il est demandé à chaque préfet de région, en lien avec les préfets de département concernés, d'élaborer des propositions d'organisation des fonctions support, pour accroître l'efficacité et faciliter la démarche de déconcentration des actes de gestion, selon un calendrier à préciser.

Lorsque les conditions sont réunies, chaque préfet de région, en lien avec les préfets de département concernés, pourra proposer d'expérimenter la gestion de ces moyens de fonctionnement par un secrétariat général commun étendu aux services territoriaux de la direction générale des finances publiques et aux services administratifs de l'éducation nationale.

4. Réinventer le service public de proximité avec un projet ambitieux, concret et fédérateur pour les citoyens comme pour les agents et inscrit au cœur des territoires

La promesse des maisons de service au public a jusque-là incarné une solution « défensive », par défaut, en regard du repli des différents réseaux. Celles-ci sont restées assez peu visibles, avec un contenu de services et des taux de fréquentation variables. Les investissements en matière de formation n'ont pas toujours été réalisés et leur modèle de financement n'est pas toujours pérenne.

Le Gouvernement souhaite repenser le modèle des points de contact avec la population. Il s'agit, en tirant le bénéfice des opportunités offertes par le numérique, de renforcer le maillage territorial des services publics, et de proposer de nouveaux services en s'appuyant sur des accès communs et mutualisés.

Dans un contexte de risque de « fracture numérique » et de poursuite du mouvement de dématérialisation³, le Gouvernement doit répondre au fort besoin de proximité exprimé par les Français⁴, aux enjeux de simplification des démarches et d'accompagnement personnalisé.

Dans les territoires où cela est pertinent en raison de la faible accessibilité des services publics, l'Etat pourra mettre à disposition des collectivités et des opérateurs des lieux n'accueillant actuellement plus de public (maisons de l'Etat, sous-préfectures), où pourront être implantés de nouveaux points de contact mutualisés et polyvalents.

Un travail avec plusieurs territoires « pilotes » va être engagé afin de définir le contenu et les modalités de fonctionnement de ces points de contact de proximité.

³ 40% des personnes interrogées se déclarent « peu à l'aise » pour l'exercice de suivi de dossiers administratifs (Défenseur des droits) et un quart des Français ne sont pas à l'aise avec le numérique (CSA, 2018).

⁴ 92 % des Français pensent qu'il faudrait organiser en France un dispositif de maintien des services publics en zone rurale comme cela existe dans les quartiers difficiles (Ipsos, février 2017).

5. Accompagner les transformations territoriales grâce à des outils RH et financiers adaptés

Le ministère de l'action et des comptes publics détaillera prochainement les outils qui seront mis à votre disposition afin d'accompagner les transitions professionnelles des agents qui seraient concernés par les réorganisations territoriales (outils en matière de formation, de reclassement et de mobilité dans la fonction publique, d'aides au départ vers le secteur privé, etc.). Ces mesures continueront à faire l'objet d'une concertation avec les organisations syndicales représentatives et les employeurs des trois versants de la fonction publique.

Je tiens à ce que cet accompagnement soit particulièrement ambitieux et construit au plus près des agents concernés dans les différents ministères et aux différents niveaux d'administration.

Un mécanisme d'intéressement aux économies réalisées sera également instauré.

Chaque ministre ou préfet de région est invité à indiquer quel outil complémentaire par rapport au droit actuel lui semblerait nécessaire, tant en terme d'accompagnement que de communication, afin d'alimenter la réflexion en cours.

*
* *

Sur chacun des points mentionnés ci-dessus, chaque préfet de région devra adresser des propositions pour la deuxième quinzaine d'octobre. Il leur est demandé, avec les préfets de département, d'associer à leurs réflexions les directeurs départementaux, ainsi que les acteurs qu'ils estimeraient concernés, notamment les chefs de services déconcentrés qui ne sont pas directement placés sous leur autorité, et de recueillir l'avis du CAR.

Les orientations contenues dans cette circulaire font l'objet d'une concertation interministérielle. Je demande aux ministres et aux préfets de région d'y associer les organisations syndicales. Une fois les décisions rendues sur l'ensemble des points soumis, les comités techniques compétents seront consultés, au niveau central comme aux niveaux déconcentrés. Les nécessaires mesures d'accompagnement spécifiques seront alors mises en place.

Le secrétariat général du Gouvernement et la délégation interministérielle à la transformation publique sont à votre disposition pour toute question. Les préfets de région qui le souhaitent pourront bénéficier d'une *task force* de corps d'inspection, s'appuyant notamment sur le comité de pilotage inter-inspection des DDI, pour les aider à formuler leurs propositions.


Edouard PHILIPPE

Edouard PHILIPPE