

*Le Premier Ministre*  
n° 5745/SG

Paris, le 15 octobre 2014

à

*Mesdames et messieurs les préfets de région,  
Mesdames et messieurs les préfets de département*

**Objet :** Création de Maisons de l'Etat

**P.J. :** Cahier des charges pour la création de Maisons de l'Etat

Lors du Conseil des ministres du 2 juillet 2014, le Gouvernement a lancé une nouvelle étape de réforme de l'Etat, complémentaire de la réforme territoriale, à mener d'ici 2017.

Parmi les chantiers prioritaires figure le confortement de l'échelon départemental, dont est réaffirmée la mission de proximité vis-à-vis de l'utilisateur et de cohésion sociale et territoriale : « *des points de contact de proximité, avec les maisons de service public et les maisons de l'Etat, garantiront, à une échelle plus petite, infra-départementale, un accès facilité à toutes les administrations* ».

Le nouveau contexte de réforme territoriale ne fait en effet que renforcer l'intérêt des maisons de l'Etat, déjà consacrées il y a un an par le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013.

La décision du 17 juillet 2013 invite à mettre en place des Maisons de l'Etat « *dans les territoires présentant des enjeux particuliers de maintien de la présence de l'État* ». Il vous appartient d'apprécier localement l'existence de tels enjeux. Vous veillerez à les prendre en considération pour définir le lieu du regroupement et le périmètre de compétence les plus pertinents, afin que chaque Maison de l'Etat contribue à affirmer la présence de l'Etat, en fonction du « *besoin d'Etat* » propre à chaque territoire.

1) La conception, la création, le fonctionnement et le financement des Maisons de l'Etat

Les modalités en sont précisées dans le cahier des charges joint.

Vous veillerez à associer l'ensemble des chefs de service concernés et vous assurerez de la qualité du dialogue avec les organisations représentatives du personnel.

Je vous invite, dans ce cadre, à n'exclure aucune opportunité immobilière (mise à disposition, domaniale ou locative), en approfondissant – notamment avec l'appui du responsable de la politique immobilière de l'Etat placé auprès du directeur départemental ou régional des finances publiques – l'analyse sur trois points majeurs :

- la cohérence du schéma fonctionnel et immobilier au regard de la stratégie immobilière de l'Etat ;
- l'évolution des effectifs des services ayant vocation à intégrer la Maison de l'Etat, pour s'assurer de la pérennité du projet à moyen terme, en prévoyant, le cas échéant, la modularité des bâtiments en fonction des services occupants ;
- le coût complet du projet, et la performance immobilière escomptée, prenant notamment en compte la visibilité de l'Etat, l'accessibilité pour les usagers, le confort de travail pour les agents.

Le plan de financement devra impérativement faire apparaître le plus précisément possible les économies attendues du projet, son retour sur investissement, ainsi que la composition précise des services à la date de création escomptée de la Maison de l'Etat, assortie d'un calendrier de réalisation et d'un échéancier des financements nécessaires.

Lorsque le choix est fait d'implanter une Maison de l'Etat dans des locaux dont l'Etat n'est pas propriétaire, il est recommandé de ne pas obérer la faculté de l'Etat de se porter, à moyen terme, acquéreur aux meilleures conditions possibles, de ces locaux loués à une collectivité locale ou à un bailleur privé.

## II) Maisons de l'Etat et Maisons de services au public

Il convient de distinguer les Maisons de services au public (MSAP) et les autres projets de ce type, des Maisons de l'Etat. Constituant deux formes de regroupement de services publics de proximité, ces formules se distinguent par leur nature juridique, leurs objectifs, leur échelle d'implantation privilégiée, et leurs moyens.

Les Maisons de services au public ont un fondement législatif, un objectif tourné vers l'utilisateur et le grand public, et des moyens de fonctionnement humains mutualisés et encadrés. Elles sont généralement implantées à un échelon infra-arrondissement, même si elles peuvent dans certains cas, en fonction des spécificités territoriales, être créées dans des chefs lieux d'arrondissement.

Elles visent à faciliter les démarches des usagers et à améliorer la proximité des services publics dans des territoires ruraux, urbains ou périurbains en situation de déficit de services publics. Elles ont été définies par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Leur statut fait l'objet d'une rénovation dans le cadre du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, en cours d'examen devant le Parlement.

Elles reposent sur un principe de mutualisation des services : les agents qui les animent proposent des prestations assurées par différents services publics relevant de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, des organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public ainsi que des services privés, principalement à destination du grand public. Le fonctionnement des Maisons de services au public est porté par des collectivités locales, en partenariat avec les opérateurs, ou par les opérateurs eux-mêmes, selon une logique de service rendu.

Les Maisons de l'Etat, quant à elles, permettent une rationalisation et une meilleure visibilité de la présence de l'Etat dans des territoires ruraux, urbains ou périurbains présentant des enjeux particuliers de maintien de cette présence, via une mutualisation des locaux et de certaines fonctions support : elles accueillent des services de l'Etat privilégiant plutôt l'appui aux collectivités territoriales mais sans exclure les services dédiés aux usagers, tels ceux des sous-préfectures délivrant des titres ou ceux des services des finances publiques, ainsi que les opérateurs eux-mêmes, soit *via* des permanences, soit *via* des missions de plein exercice. Les missions des Maisons de l'Etat sont assurées par les agents des services qui y sont rassemblés.

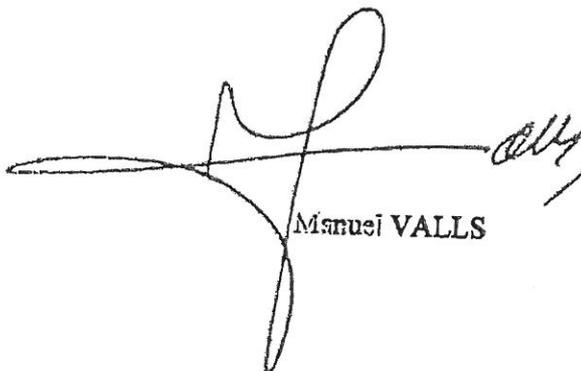
C'est bien l'analyse des besoins des usagers et des moyens disponibles qui permettra de déterminer la meilleure configuration à retenir. De même, si le projet de regroupement immobilier le justifie, des collectivités locales ou leurs groupements peuvent intégrer des Maisons de l'Etat.

Il vous revient en particulier de veiller à l'articulation et à la complémentarité de ces différents outils au service des territoires et en fonction des besoins et des attentes des usagers, notamment dans la perspective de l'élaboration du *schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public*. Ce schéma est également inscrit dans le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Pour sa mise en œuvre, des instructions vous seront adressées par la ministre en charge du logement et de l'égalité des territoires.

\*

\*

La création des Maisons de l'Etat se fera au bénéfice des usagers et des agents de l'Etat ; elle constitue l'un des instruments pour une modernisation concrète de l'action publique. C'est pourquoi je vous demande de veiller tout particulièrement à la mise en application effective et rapide de cette circulaire.



Manuel VALLS

## Cahier des charges pour la création de Maisons de l'Etat

### 1) Définition de la Maison de l'Etat

La « Maison de l'Etat » consiste à regrouper avec souplesse, au niveau infradépartemental, des services de proximité de l'Etat ou éventuellement d'opérateurs nationaux sur un site unique, dans les territoires présentant des enjeux particuliers de maintien de la présence de l'Etat.

Ce regroupement contribue à l'effort de rationalisation des implantations immobilières de l'Etat. Il peut donner lieu à plusieurs configurations (regroupement physique de services ou organisation de permanences), en fonction des circonstances et des opportunités propres à chaque territoire, dans le respect des orientations de la politique immobilière de l'Etat et de la stratégie immobilière de l'Etat arrêtée au niveau territorial.

La création d'une Maison de l'Etat répond aux objectifs de consolidation de la présence de l'Etat à l'échelon infradépartemental, de modernisation de l'action publique et de rationalisation de la dépense publique :

- *plus de visibilité* pour la présence de l'Etat dans les arrondissements, aussi bien en zone rurale qu'urbaine
- *une plus grande proximité et une meilleure accessibilité* de l'Etat pour ses interlocuteurs locaux : essentiellement les élus, administrations des collectivités locales, associations, entreprises, mais aussi les citoyens ;
- *une meilleure qualité du service rendu* à l'utilisateur, en garantissant le respect d'engagements de service public par chacune des administrations qui la composent,
- *un renforcement de l'interministérialité* de l'action de l'Etat, et subséquentement de sa capacité de mobilisation et d'expertise, facilitées par la co-localisation des services,
- *une rationalisation des coûts* immobiliers et des frais de fonctionnement, et *une mutualisation des fonctions supports* des services qui la composent.

La création d'une Maison de l'Etat est sans incidence sur l'autonomie fonctionnelle et hiérarchique des services qui y sont regroupés, et sur le statut des personnels qui y sont hébergés.

### 1) Principes de conception des Maisons de l'Etat

#### 1) Le territoire pertinent de regroupement

Il s'agit en principe de l'arrondissement, circonscription de base de l'action de l'Etat au niveau infradépartemental, mais l'examen des spécificités territoriales peut conduire à définir d'autres périmètres de mutualisation, en fonction des réalités géographiques et de

l'organisation administrative et socio-économique du territoire, dans une logique de service de proximité aux interlocuteurs concernés.

## 2) Le lieu de regroupement pertinent

Le lieu de création d'une Maison de l'Etat pourra être les locaux existants d'une sous-préfecture, mais aussi de tout autre service de l'Etat. Dans une logique d'optimisation des moyens, toutes les opportunités immobilières doivent être analysées. Le cas échéant, l'opportunité d'occuper des locaux proposés par des collectivités territoriales pourra être examinée.

Les besoins immobiliers doivent être évalués à la date de création, mais aussi dans la durée, au regard notamment de l'évolution des effectifs des services ayant vocation à intégrer la Maison de l'Etat, de manière à ce que la mutualisation immobilière garde son sens et son intérêt dans le temps.

Tout projet d'implantation immobilière devra tenir compte du statut domanial du bâtiment en particulier lorsqu'il s'agit de bâtiments mis à disposition de l'Etat à titre gratuit par une collectivité territoriale dans le cadre de la loi de 1985 et pour lequel l'aval de la collectivité propriétaire est une formalité obligatoire.

## 3) Le périmètre des services participants

Il peut s'agir de tout service de l'Etat, éventuellement de ses opérateurs, mais aussi des collectivités territoriales ou de leurs groupements, si la pertinence du projet de mutualisation et/ou la logique de service public le justifie (cf. liste des signataires de la convention locale, partie IV).

## III) Modalités de création

La décision de créer une maison de l'Etat est prise par le préfet de département sous la forme d'un arrêté préfectoral, publié au recueil des actes administratifs, pris sur la base d'une convention locale rassemblant les services qui y sont installés ou s'y installent, et signée de leurs autorités compétentes. Les responsables de la politique immobilière de l'Etat auprès des directeurs départementaux ou régionaux des finances publiques apportent leur appui aux préfets dans la mise en œuvre du présent cahier des charges.

Préalablement à cette décision de création :

- 1) le préfet s'assure que la mutualisation de certaines tâches ou de certains locaux ou matériels est cohérente avec le *schéma départemental de mutualisation* ainsi que le *schéma régional de mutualisation*<sup>1</sup>, qui pourront être adaptés, le cas échéant ;
- 2) le préfet, responsable de la mise en œuvre de la stratégie immobilière régionale de l'Etat à l'échelle de son département, fonde sa décision sur une analyse préalable des besoins immobiliers et des moyens des services et opérateurs de l'Etat présents dans l'arrondissement :

<sup>1</sup> Il s'agit des schémas prévus à l'article 23-1 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

- dans chaque département, un diagnostic des moyens immobiliers mutualisables à l'échelle des arrondissements sera coordonné par le responsable départemental de la politique immobilière de l'Etat (RDPIB), en lien avec l'ensemble des administrations implantées localement ;
- le préfet valide ce diagnostic, et, sur cette base, élabore, en lien avec les chefs de services concernés, un (des) projet(s) de Maison de l'Etat, visant à rationaliser les implantations de l'Etat dans les arrondissements.

Le préfet s'assure de la cohérence de ce projet avec la stratégie territoriale de politique immobilière, et notamment avec le SPSI et avec le schéma directeur immobilier régional (SDIR) éventuellement expérimenté, ainsi qu'avec le schéma départemental d'accessibilité aux services publics, et il tient compte, dans ce cadre, de l'existence éventuelle de Maisons de services au public ou de projets de ce type. Cette cohérence est validée, dans les mêmes formes que le SPSI, par le préfet de région, après présentation en CAR<sup>2</sup> ;

Ce document comprend une évaluation économique, permettant de dresser un bilan coût-avantages, en documentant le coût complet (coûts d'aménagement, de fonctionnement, etc.) du projet et sa performance immobilière escomptée (qualité fonctionnelle, surface utile brute et nette par poste de travail, accessibilité, etc.). Elle tient compte de l'évolution des effectifs des services ayant vocation à intégrer la Maison de l'Etat ;

- le préfet arrête un plan de financement assurant la soutenabilité budgétaire du projet, qui sera annexé à l'arrêté de création, prévoyant les dépenses et les recettes liées à l'installation et au fonctionnement de chaque Maison de l'Etat ; devront notamment être intégrés le recensement des dépenses actuelles et futures, permettant de dresser un bilan coût-avantages, tant sur le volet investissement que sur la prise en compte des frais de fonctionnement. ; l'accord sur ce plan de financement (du responsable de programme dans l'hypothèse de mobilisation de crédits des programmes 309, 333, ou 723, cf. partie VI) doit être obtenu préalablement à la signature de l'arrêté préfectoral de création.

- 3) le préfet et les chefs de service concernés soumettent pour avis le projet d'arrêté de création et ses annexes, et le projet de convention locale aux comités techniques compétents.

L'arrêté portant création d'une Maison de l'Etat vise l'ensemble de ces documents (plan d'action incluant l'évaluation économique, plan de financement, convention locale) et les avis des comités techniques.

#### IV) Convention locale :

Une convention locale est signée par chaque service accueilli au sein d'une Maison de l'Etat.

Sa rédaction est engagée après validation du plan d'action. Elle constitue le document opérationnel et financier du financement quotidien de la Maison de l'Etat, avec des dispositions engageant les services entre eux et vis-à-vis des usagers.

<sup>2</sup> Ou selon les modalités de mise en œuvre des SDIR pour les régions expérimentatrices.

Les signataires de la convention peuvent notamment être :

- la préfecture ou la sous-préfecture,
- la DDFIP,
- les DDI (DDT-M, DDCS, DDPP ou DDCSPP) et leurs antennes territoriales,
- les directions régionales, pour leurs services régionaux ou leurs unités territoriales (DRAC, DREAL, DIRECCTE) et l'ARS,
- la direction interrégionale de la mer,
- la direction interdépartementale des routes,
- le groupement de Gendarmerie, la DDSP, les services locaux de la DCRI et de la DCPAF,
- la direction régionale des douanes et des droits indirects,
- l'éducation nationale,
- le ministère de la Justice

Des opérateurs de l'Etat et des établissements publics peuvent être associés aux Maisons de l'Etat, et y installer leurs services.

Il en est de même des collectivités territoriales ou de leurs groupements.

Les opérateurs et les collectivités sont soumis aux mêmes principes que les services de l'Etat qui y résident.

#### V) Organisation interne

Les conditions de mise à disposition des locaux doivent faire l'objet d'une *convention locale* respectant les dispositions du présent cahier des charges. Cette convention ne se substitue pas aux conventions d'utilisation prévues aux articles R. 2313-1 à R. 2313-16 du code général de la propriété des personnes publiques. Elle précise :

- les superficies occupées par chaque administration participante ;
  - les modalités de participation aux frais de fonctionnement (définition des charges dont l'entretien des locaux et, le cas échéant, les loyers externes ; clé de répartition des charges ; administration prenant en charge les dépenses ; modalités de remboursement) ;
  - les dispositions de sécurité à respecter : ERP (avec désignation d'un responsable unique), document unique, consignes de sécurité et de sûreté (du fait de la présence de fonds, de formules vierges, de documents confidentiels, etc.) ;
- ⇒ ces 3 premiers points donnent lieu à l'établissement d'annexes à la convention ;
- les locaux mutualisés et leurs conditions d'utilisation (salles de réunion, ...) ;
  - les modalités de fonctionnement des services éventuellement mutualisés (accueil, courrier, ...) ;
  - les conditions d'utilisation et de fonctionnement du bâtiment : horaires d'ouverture au public, horaires d'accès aux bâtiments, utilisation des locaux d'archives, des locaux

affectés au personnel (réfectoire, parking, ...), gestion des moyens de protection (alarmes, cartes d'accès, ...);

- les engagements de qualité de service au public, notamment en termes d'horaires d'ouverture ;
- la durée de la convention (5 ans renouvelables).

La convention locale est transmise pour information au service local du domaine de la direction départementale (ou régionale) des finances publiques, et en cas de mise à disposition des locaux, au Conseil général ou à la collectivité propriétaire. L'accord du Conseil général doit en effet être obtenu en cas de changement d'utilisation des bâtiments mis à disposition.

La convention locale prévoit également les éventuelles mises en commun de services supports (courrier, standard, accueil, garage, gestion des fournitures, gestion des archives, des prestataires externes, ...).

Les recherches de mutualisations devront être les plus larges possibles, afin de donner tout leur sens aux Maisons de l'Etat.

#### VI) Financements mobilisables

Ces regroupements immobiliers seront financés :

- sur les crédits ministériels d'investissement (programmes-support des ministères participants) dans le respect des chartes de gestion propres à chaque programme ;
- sur les crédits interministériels dédiés aux travaux (BOP 309 « entretiens de bâtiments de l'Etat » en ce qui concerne les travaux du propriétaire et 333 action 2 en ce qui concerne certains menus travaux) ; s'agissant du programme 309, il appartient aux préfets de région de programmer ces opérations dans le respect des principes de spécialité du programme et de ses priorités. Cette programmation est validée par le responsable de programme dans le cadre du dialogue de gestion ;
- en cohérence avec les projets d'initiative locale et après approbation par le préfet de région, sur le BOP « Projet d'initiative locale » du programme 723 « Contributions aux dépenses immobilières » du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » réservé aux réorganisations immobilières issues de la RéATE et étendu aux cessions de biens occupés par les services de l'éducation nationale réalisées dans le cadre de la création de Maisons de l'Etat. Ces opérations devront être autofinancées et respecter les critères de performance immobilière. Elles seront présentées et validées lors de l'instance nationale d'expertise immobilière (INEI), placée auprès du secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) ;
- à défaut d'autres crédits suffisants, et pour les dépenses qui y sont éligibles, par un abondement du BOP mutualisé du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », sur saisine par l'INEI du responsable de BOP. L'enveloppe nationale destinée à financer cet abondement étant limitée, les demandes relevant de ce mode de financement devront être coordonnées et priorisées par le préfet de région (qui a seule

compétence pour saisir l'INEI) et par l'INEI, notamment en favorisant les projets permettant un retour sur investissement à court terme ;

- dans l'hypothèse où votre projet de Maison de l'Etat serait colocalisé avec une Maison de services au public ou adossé à elle, la collectivité locale porteuse de cette dernière aura la possibilité de solliciter, outre les subventions d'autres collectivités territoriales, une participation au titre de la DETR dans les conditions définies par l'instruction spécifique à cette dotation.

Le financement des dépenses de fonctionnement courant (dont loyers budgétaires, travaux d'entretien, etc.) repose de manière inchangée sur les budgets de fonctionnement propres à chaque service composant la Maison de l'Etat, sur la base d'une répartition fixée dans la convention locale. Toutefois, dans l'hypothèse où la Maison de l'Etat serait colocalisée avec une Maison de services au public ou adossée à elle, la collectivité locale porteuse de cette dernière aura la possibilité de solliciter des financements au titre de la DETR dans sa phase de démarrage, puis au titre du fonds national de développement des Maisons de services au public (décision n°39 du CIMAP du 17 juillet 2013).

Les frais de déménagement sont à la charge des services qui intègrent la Maison de l'Etat, et doivent être prélevés sur leurs budgets de fonctionnement. Il appartient à chaque service concerné de solliciter le cas échéant son RBOP pour lui demander un abondement spécifique si nécessaire.

En cas d'installation de services de collectivités territoriales dans une Maison de l'Etat, la collectivité accueillie mobilise ses finances dans le cadre du droit commun applicable aux règles de financement des collectivités territoriales.

Lorsque la maîtrise d'ouvrage de l'opération immobilière permettant la création d'une Maison de l'Etat est confiée à une collectivité locale ou à un EPCI, ces derniers auront la possibilité de solliciter, outre les subventions d'autres collectivités territoriales, une participation au titre de la DETR dans les conditions définies par l'instruction spécifique à cette dotation.

