

Rapport de présentation

Comité social d'administration ministériel

SG/STMAR	Article 7 du projet de loi visant à renforcer l'Etat local, articuler son action avec les collectivités territoriales et sécuriser les décideurs publics RAPPROCHEMENT DES DIRECTIONS REGIONALES DE L'ADEME ET DES DREAL	28/04/2026
-----------------	---	-------------------

Le contexte

Le Gouvernement entend renforcer la lisibilité et la cohérence de l'État dans les territoires. Cet enjeu est souligné par de nombreux rapports récents, qu'ils soient interministériels (rapport inter-inspections sur la rationalisation des interventions des opérateurs de l'État au profit des collectivités en matière d'ingénierie) ou parlementaires (rapport de la commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État, rapport d'information sur la territorialisation et le portage des politiques publiques en termes d'aménagement du territoire et de transition énergétique et écologique du 18 février 2026).

La commission d'enquête sénatoriale sur les agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État du 3 juillet 2025 pointe, par exemple, la complexification des circuits de financements et exprime un besoin accru de lisibilité et d'efficacité de l'action de l'Etat.

Le rapport inter-inspections (IGF, IGA, IGEDD, IGAS)¹ sur la rationalisation des interventions des opérateurs de l'État au profit des collectivités en matière d'ingénierie territoriale souligne la nécessité d'une meilleure coordination des acteurs publics au niveau local. La multiplicité des acteurs et des dispositifs en matière d'ingénierie publique amène à rendre l'offre de l'Etat peu lisible et ne permet à ces dispositifs d'atteindre que partiellement leur cible, alors même que l'intervention de l'Etat reste soutenue au regard des montants engagés. L'offre des opérateurs de l'État est ainsi perçue comme développée en silo, sans réelle coordination au niveau national et ne prenant pas en compte l'existence de ressources locales pour ses interventions. Enfin, il est indiqué que l'offre d'ingénierie de l'État ne répond pas aux attentes des maires des communes dont seuls 10 % portent un jugement positif sur la disponibilité, l'accessibilité financière ou la pertinence de cette offre.

Il y a donc un enjeu à clarifier l'action territoriale de l'Etat et de ces opérateurs, sous le pilotage des préfets. Cela passe d'ores et déjà par un rôle accru de ces derniers dans l'animation des collectifs managériaux régionaux et départementaux et dans la mise en cohérence des politiques publiques ou des dispositifs d'intervention des opérateurs. Les réflexions portées par le Gouvernement dans le cadre de la réforme de l'Etat s'appuient également sur les évolutions déjà engagées : l'ADEME participe d'ores et déjà aux instances managériales régionales, ce qui permet une meilleure

¹ <https://www.interieur.gouv.fr/content/download/138364/1093359/file/24120R%20-%20Ing%C3%A9nierie%20territoriale-web.pdf>

intégration dans le « collectif Etat » local.

L'importance des politiques menées par l'ADEME et leur forte interface avec l'action des services déconcentrés de l'Etat (aussi bien aux niveaux régional que départemental) appellent des modalités d'intégration renforcée. C'est le sens du rapprochement proposé des délégations régionales de l'ADEME et des DREAL qui est prévu à l'article 7 du projet de loi visant à renforcer l'Etat local, articuler son action avec les collectivités territoriales et sécuriser les décideurs publics.

Les enjeux

L'ADEME dispose de délégations régionales sur l'ensemble du territoire national. Le représentant de l'Etat en est d'ores-et-déjà le délégué territorial. Afin de répondre au besoin de renforcer la lisibilité et la coordination de l'action de l'Etat en matière de transition écologique et énergétique dans les territoires, 3 scénarios ont été étudiés :

- le maintien de l'organisation actuelle de l'ADEME qui dispose de moyens propres déployés dans ses délégations territoriales ;
- le renforcement de l'articulation entre l'ADEME et les services de l'état par la désignation des directeurs des services déconcentrés en charge de l'environnement de l'État comme directeurs territoriaux de l'ADEME ;
- le rapprochement des délégations territoriales de l'ADEME et des services déconcentrés de l'État en charge de l'environnement.

Le maintien de la situation actuelle (première option) n'apparaît pas suffisant pour répondre aux attentes exprimées localement. La deuxième option permet d'améliorer marginalement le lien entre les services de l'État et les délégations régionales de l'ADEME, ce gain marginal étant insuffisant pour répondre aux objectifs de lisibilité et de cohérence de l'action publique visée par le Gouvernement. La troisième option est celle qui permet d'assurer la meilleure articulation entre les services de l'État et ceux de l'opérateur, tout en préservant la capacité d'action de l'ADEME. C'est donc ce scénario qui a été retenu.

Cette mesure permettra une action de l'Etat plus clairement identifiable dans les territoires, en faisant relever d'une même structure les enjeux de souveraineté énergétique et de transition écologique, qu'ils relèvent de leviers d'action régaliens (missions de contrôle), de soutien économique (fonds d'intervention), de sensibilisation... Par ailleurs, sur nombre de thématiques, les partenaires (collectivités, entreprises, associations) sont susceptibles d'interagir à la fois avec l'ADEME et avec la DREAL. Un interlocuteur unique est gage de meilleur accompagnement des politiques publiques.

La disposition législative permettra également un renforcement du lien avec le niveau départemental. En effet, si les préfets de département sont attentifs à l'action de l'ADEME dans leur ressort, ils ne disposent pas du cadre qu'offre au préfet de région son statut de délégué territorial de l'établissement. Les évolutions mises en place par l'ADEME (transmission d'un tableau de bord trimestriel des dossiers en instructions) sont un réel progrès, que viendra prolonger l'amélioration du lien avec l'échelle départementale assuré par la DREAL, laquelle anime la communauté des DDT(M) et exerce d'ores et déjà un certain nombre de missions sous l'autorité du préfet de département. L'ADEME bénéficiera ainsi de la grande proximité de la DREAL avec le préfet de région (participation au CODIR régional par exemple) et avec l'échelon départemental (préfet et DDT).

L'ADEME est un établissement public à caractère industriel et commercial, dont 97% des agents sont employés via un contrat de droit privé. Afin de garantir la continuité des missions assurées par l'ADEME tout en préservant l'attractivité des métiers de l'agence, il est prévu la mise à disposition d'office de personnels de l'agence dans les directions régionales de l'environnement, de

l'aménagement et du logement (DREAL), pendant une durée de trois ans, renouvelable de plein droit à leur demande. Cette mesure déroge au cadre législatif de droit commun de la mise à disposition de salariés de droit privé (articles L. 334-1 du code général de la fonction publique et L. 8241-2 du code du travail), ce qui rend nécessaire une disposition législative spécifique.

La voie législative est également nécessaire pour conférer un pouvoir hiérarchique aux préfets et aux directeurs de services déconcentrés de l'État sur les personnels des délégations territoriales de l'ADEME, ce lien hiérarchique concernant, selon la jurisprudence, les règles constitutives de l'établissement.

L'article 7 du projet de loi visant à renforcer l'Etat local, articuler son action avec les collectivités territoriales et sécuriser les décideurs publics

L'article 7 du projet de loi modifie le IV de l'article L. 131-3 du code de l'environnement afin de :

- faire des DREAL les délégations régionales de l'ADEME ;
- prévoir la mise à disposition d'office des agents des délégations territoriales de l'ADEME au sein des DREAL pour l'exercice des missions de l'agence ;
- confirmer le rôle d'autorité hiérarchique du préfet sur les agents de l'ADEME mis à disposition au sens où il donnera les instructions à ces personnels ;
- définir les modalités de mise en œuvre opérationnelle, via un décret en conseil d'Etat et des conventions de mise à disposition à prévoir entre chaque préfet de région concerné et le président directeur général de l'ADEME.

Le siège social de l'ADEME est situé à Angers et ses salariés se répartissent entre :

- 3 sites pour les services centraux, à Angers (49), Paris (75) et Valbonne (06) ;
- 17 délégations territoriales (13 en métropole et 4 en outre-mer – Guyane, Guadeloupe, Martinique, La Réunion) soit 26 implantations (certaines directions disposent de plusieurs sites) sur l'ensemble du territoire ;
- 3 représentations dans les territoires d'outre-mer (Polynésie, Nouvelle-Calédonie et Saint-Pierre-et-Miquelon).

1/3 des agents de l'ADEME effectuent des missions régionales ou inter-régionales et seront donc concernés par la mesure envisagée. La mise à disposition d'office concernera tous les agents des délégations territoriales de l'ADEME, à l'exception des missions qui relèveraient d'un service public industriel et commercial. La mise à disposition ne concernera pas les personnels employés en intérim ou en service civique (VSC). De plus, certains agents disposant actuellement d'une résidence administrative en direction régionale effectuent des missions nationales et sont à ce titre rattachés à une direction nationale. Ces agents ne seront pas concernés par la mesure envisagée.

Par ailleurs, dans les territoires des collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution, la situation est la suivante :

- à Wallis et Futuna, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, l'ADEME n'a aucun agent sur place ;
- en Polynésie Française et en Nouvelle-Calédonie, les domaines d'intervention de l'ADEME correspondent à des compétences exercées par la collectivité et non par l'Etat ;
- à Saint-Pierre et Miquelon et en Polynésie Française, la représentation territoriale de l'ADEME est déjà assurée par un directeur appartenant à un service de l'Etat (directeur des territoires, de l'alimentation et de la mer à Saint-Pierre et Miquelon, directeur de l'ingénierie publique au sein du Haut-Commissariat en Polynésie Française).

Au regard de ces éléments, la mesure ne s'appliquera pas sur les territoires des collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution, ni en Nouvelle-Calédonie.

Les modalités opérationnelles seront définies dans le cadre d'un décret en Conseil d'Etat et d'une convention type de mise à disposition. Ces modalités devront notamment définir les responsabilités et rôles respectifs de la DREAL en tant qu'autorité hiérarchique et de l'ADEME en tant qu'employeur (organisation du travail, évaluation, gestion des carrières et des promotions, temps de travail...).

La réforme impliquera pour les DREAL :

- une modification de l'organigramme, sur laquelle des CSA locaux devront se prononcer ;
- l'élaboration d'une convention de mise à disposition sur la base d'un modèle national. Cette convention devra être adaptée dans chaque région en fonction des contextes locaux (localisation des implantations physiques des délégations ADEME, présence de services inter-régionaux...);
- une ouverture d'accès au RIE pour les agents de l'ADEME afin qu'ils puissent bénéficier de l'accès à l'intranet de la DREAL et aux outils associés.