

Fiche 4 - L'ADMINISTRATION DECONCENTREE

Le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration précise le rôle de l'administration déconcentrée. Elle le fait en indiquant les missions mises en œuvre à chaque échelon territorial. Ainsi selon l'article 3 « *La circonscription régionale est l'échelon territorial : 1° De la mise en œuvre des politiques nationale et communautaire en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire; 2° De l'animation et de la coordination des politiques de l'Etat relatives à la culture, à l'environnement, à la ville et à l'espace rural; 3° De la coordination des actions de toute nature intéressant plusieurs départements de la région. Elle constitue un échelon de programmation et de répartition des crédits d'investissement de l'Etat ainsi que de contractualisation des programmes pluriannuels entre l'Etat et les collectivités locales.* » Quant à la circonscription départementale, elle est, selon l'article 4 du même décret, « *l'échelon territorial de mise en œuvre des politiques nationale et communautaire* ». A la tête de chacune de ces deux circonscriptions sont placées des autorités : le préfet de département et le préfet de région.

Dans le cadre de la RGPP, l'administration déconcentrée fait l'objet d'une restructuration importante, tant au niveau départemental que régional.

I - LE PREFET DE DEPARTEMENT

Le préfet est une vieille institution napoléonienne. Il représente l'Etat dans le département, mais aussi le gouvernement. C'est pourquoi ses attributions sont importantes et son statut tout à fait particulier.

A - LE STATUT

Les préfets constituent un corps de fonctionnaires dont le statut est particulier en ce qu'il est dérogoratoire du droit commun de la fonction publique, notamment sur le plan du recrutement, ainsi que du déroulement de leur carrière.

a) Recrutement

1° Les préfets

Selon une longue tradition, les préfets occupent des emplois « à la discrétion du gouvernement ». Ils sont nommés en Conseil des ministres (art. 13 de la Constitution), sur proposition du Premier ministre et du ministre de l'Intérieur. Le caractère discrétionnaire de leur nomination subsiste toujours même s'il est en recul. En effet, 1/5 des préfets peuvent être nommés sans qu'aucune condition de diplôme ou d'appartenance à la fonction publique n'ait à être respectée.

2° Les sous-préfets

Les 4/5 des préfets doivent être nommés parmi les sous-préfets ou les administrateurs civils, c'est-à-dire des fonctionnaires qui ont été recrutés par le biais du concours de sortie de l'Ecole nationale d'administration. De plus, les sous-préfets nommés préfets ont une expérience plus ou moins longue des fonctions qu'ils seront amenés à exercer. En effet, les sous-préfets agissent au niveau d'un arrondissement sur délégation du préfet ou encore ils assurent auprès du préfet des fonctions de secrétaire général de la préfecture. Mais le choix du gouvernement parmi les sous-préfets est totalement discrétionnaire.

b) Carrière

1° Avancement et garanties disciplinaires

L'avancement des préfets se fait uniquement au choix, sans tableau d'avancement. Ils peuvent être mutés, les « mouvements » préfectoraux étant fréquents. Les sanctions disciplinaires sont prises directement par le ministre de l'Intérieur sans l'intervention d'un conseil de discipline comme c'est la règle dans la fonction publique. Ils peuvent seulement avoir accès à leur dossier et ainsi prendre connaissance de ce qui leur est reproché.

2° Droits et obligations

Leurs obligations sont importantes puisqu'ils ne peuvent quitter leur département sans autorisation du ministre, ils sont bien sûr soumis au principe hiérarchique. Ils ne disposent pas du droit syndical, ni du droit de grève.

B - LES ATTRIBUTIONS

Elles ont été récemment reformulées par la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 et le 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, modifié par les décrets des 22 février 2008 et 16 février 2009.

a) Les attributions politiques

Le préfet a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois, il veille à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales, il met en œuvre dans le département les politiques nationales et communautaires.

1° Il représente le gouvernement

Le décret du 29 avril 2004 précise dans son article 1^{er} que les préfets « *représentent le Premier ministre et chacun des ministres* ». Le même article ajoute qu'ils sont « *dépositaires de l'autorité de l'Etat* » et qu'ils « *veillent à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales* ». Ainsi, ils peuvent assurer « *la mise en œuvre des politiques nationales au niveau départemental* » ce qui est le rôle de l'échelon départemental de l'administration déconcentrée (voir décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration, voir également l'article 8 du décret du 29 avril 2004).

2° Il informe le gouvernement

L'un des rôles importants mais informels du préfet est d'informer le gouvernement de la situation dans le département, qu'il s'agisse de la situation politique locale, de la manière dont la politique nationale est perçue ou de toute autre question. Pour accomplir cette tâche, le préfet dispose bien sûr de tous les services de l'Etat.

b) Les attributions administratives

1° Attributions administratives générales

• La direction des services déconcentrés

– Depuis 1982, le préfet « *dirige, sous l'autorité de chacun des ministres concernés, les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat dans le département* » (art. 1^{er} décret du 29 avril 2004).

Il « *prend les décisions dans les matières relevant des attributions des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat ... dans le département* » (article 15).

Il a autorité sur les chefs des services déconcentrés, les délégués ou correspondants de ces administrations (art. 17 du décret du 29 avril 2004). Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent pas à l'exercice des missions relatives :

1° Au contenu et à l'organisation de l'**action éducatrice** ainsi qu'à la gestion des personnels et des établissements qui y concourent ;

2° Aux actions d'inspection de la législation du travail ;

3° Au **paiement des dépenses publiques, à la détermination de l'assiette et du recouvrement des impôts et des recettes publiques**, ainsi qu'aux évaluations domaniales et à la fixation des conditions financières des opérations de gestion et d'aliénation des biens de l'Etat et aux modalités d'établissement des statistiques (art. 33 du décret du 29 avril 2004).

- De façon à ce que cette autorité soit réelle, il dispose de prérogatives tant sur le plan fonctionnel qu'organisationnel.

= sur le plan organisationnel

- Le préfet réunit les chefs des services déconcentrés dans un **collège des chefs de services** qui comprend également les sous-préfets (art. 40).

- Il **arrête l'organisation fonctionnelle et territoriale** des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat placés sous son autorité, conformément aux orientations des ministres dont ils relèvent et après avoir recueilli l'avis des chefs des services intéressés (art. 25).

- Il est informé par l'autorité compétente préalablement à toute **nomination ou mutation** d'un chef de service déconcentré des administrations civiles de l'Etat placé sous son autorité (art. 30). Il est également informé par leur chef de service des propositions d'affectation ou de mutation des agents qui peuvent recevoir délégation de signature.

- Il note les chefs de services déconcentrés (art. 31).

Depuis 1999, pour assurer la conduite d'actions communes à plusieurs services déconcentrés, il peut désigner un **chef de projet** ou créer un **pôle de compétence** ou enfin une **délégation interservices**. Il peut même proposer la **fusion** de certains services.

= sur le plan fonctionnel

- Le préfet arrête, après consultation du collège des chefs de service, le **projet d'action stratégique de l'Etat dans le département**. Ses dispositions sont compatibles avec les orientations du projet d'action stratégique de l'Etat dans la région (art. 12).

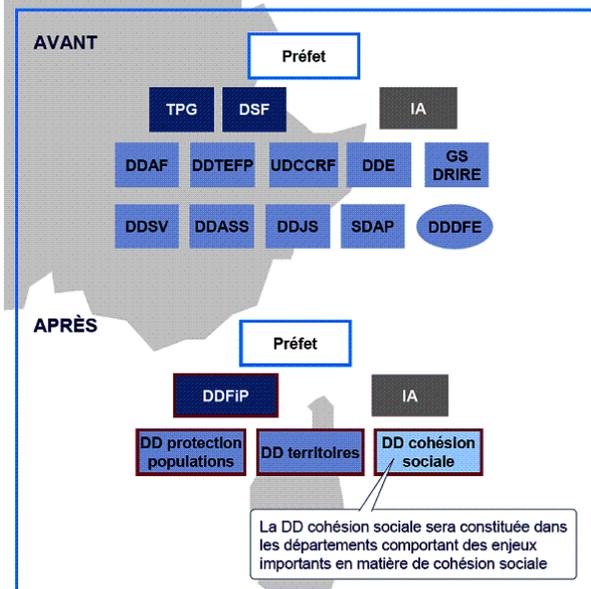
- Il préside de droit toutes les **commissions administratives** qui intéressent les services de l'Etat dans le département (art. 57).

- De plus, « *seul le préfet a qualité pour recevoir les délégations des ministres chargés des administrations civiles de l'Etat, ainsi que les pouvoirs de décision nouveaux dont ils viendraient à être investis* » (art. 16).

- Enfin, il est « destinataire de toutes les **correspondances** quelle qu'en soit la forme, émanant des administrations centrales ou des services régionaux de l'Etat et adressées aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ainsi qu'aux services, organismes et agents relevant de l'Etat » (art. 55).

Les services de l'État rassemblés autour des préfets dans les départements font l'objet d'une réforme importante dont les contours ont été dessinés dans le cadre de la RGPP. Ils seront organisés en fonction des bénéficiaires de chaque politique publique : l'action de l'État doit désormais être déterminée en fonction des citoyens et non des structures administratives.

L'Etat départemental adapté aux territoires et aux besoins



DDFiP : direction départementale des finances publiques

IA : inspection académique

DDSF : direction départementale des services fiscaux

DDE : direction départementale de l'équipement

DDAF : direction départementale de l'agriculture et de la forêt

DDASS : direction départementale des affaires sanitaires et sociales

DDTEFP : direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

DDJS : direction départementale de la jeunesse et des sports

DDCCRF : direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

DDSV : direction départementale des services vétérinaires

ONAC : délégation de l'Office national des anciens combattants

SDAP : service départemental d'architecture et du patrimoine

DDDFE : délégation départementale aux droits des femmes et à l'égalité

Le schéma de base de l'organisation de l'État dans le département reposera donc sur deux structures : la Direction départementale des territoires (DDT) et la Direction départementale de la protection des populations (DDPP). La Direction départementale du territoire traitera des politiques à impact territorial sur le socle constitué par les actuelles Directions départementales de l'équipement et de l'agriculture et les services « environnement » des préfetures, et sera la correspondante principale des unités départementales des DREAL et des DRAC (SDAP).

La Direction départementale de la protection des populations, constituée notamment à partir des actuelles Directions départementales des services vétérinaires, sera la correspondante principale des unités départementales de la concurrence, consommation, répression des fraudes. Le positionnement des services de veille et de sécurité sanitaires par rapport à ces directions départementales sera fonction des décisions prises en ce qui concerne les Agences régionales de santé (ARS).

Lorsque les caractéristiques du département le justifient, une troisième Direction départementale chargée de la cohésion sociale (DDCS) sera constituée. La Direction départementale de la cohésion sociale regroupera la Direction départementale de la jeunesse et des sports (DDJS) et le Service des droits des femmes (SDFE) ainsi que les fonctions sociales des DDASS et des DDE (hébergement d'urgence et logement dans sa fonction sociale) et les services de la préfeture correspondants. Le schéma est complété de l'inspection d'académie, de la direction départementale des finances publiques ainsi que du pôle sécurité intérieure.

• **Le contrôle des collectivités territoriales**

– Le contrôle **administratif**

Le préfet de département assure le contrôle administratif du département, des communes, des établissements publics locaux et des établissements publics interdépartementaux qui ont leur siège dans le département. Il veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les autorités du département et des communes (article 10 du décret du 29 avril 2004).

A ce titre, le préfet peut déférer les actes qui lui semblent irréguliers au tribunal administratif. Il peut aussi demander à ce dernier un sursis à exécution.

– Le contrôle **budgétaire**

Lorsque le budget d'une collectivité territoriale n'est pas adopté à temps, ne comprend pas les dépenses obligatoires, n'est pas adopté en équilibre réel ou si le compte administratif fait apparaître un déficit ou n'est pas transmis à temps, le préfet saisit la Chambre régionale des comptes.

2° Attributions administratives particulières

• **La police**

Le préfet est l'autorité de police administrative du département. Le décret du 29 avril 2004 rappelle qu'il a la charge de l'ordre public, de la sécurité et de la protection des populations, qu'il est responsable, de la préparation et de l'exécution des mesures de défense qui n'ont pas un caractère militaire, enfin qu'il est tenu informé par l'autorité militaire de toutes les affaires qui peuvent avoir une importance particulière dans le département.

En tant qu'autorité de police administrative, il lui appartient de prendre les mesures individuelles ou réglementaires visant au maintien de l'ordre public. Ils peuvent également se substituer aux maires en cas de carence. Dans les grandes villes (plus de 10 000 habitants) le maintien de l'ordre est assuré par le préfet.

Enfin, depuis le décret n° 89-666 du 13 septembre 1989 dans certains départements « un préfet, adjoint pour la sécurité, est nommé auprès du préfet du département. Il assiste le préfet dans la direction et le contrôle des services de police ainsi que dans la coordination opérationnelle de l'ensemble des forces participant à la sécurité.»

• **Les finances**

- Le préfet est l'ordonnateur secondaire des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat (art. 20).

- De plus, les crédits ouverts par la loi de finances qui doivent être exécutés par les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat sont mis à disposition du préfet, lorsqu'il n'a pas désigné d'ordonnateur secondaire délégué. La délégation de signature d'ordonnancement secondaire entraînant la mise à disposition directe des crédits aux ordonnateurs secondaires délégués.

Toutefois, « toutes ces dispositions ne s'appliquent pas à l'exécution des décisions directement liées à l'assiette et au recouvrement des impôts et des recettes publiques.» (art. 33 du décret du 29 avril 2004).

II - LE PREFET DE REGION

Les préfets de région ont été créés lors de la réforme de mars 1964. Ils ne forment pas un corps spécial. Est préfet de région le préfet du département qui est le siège du chef-lieu de région (art. 7 du décret du 29 avril 2004). Pour assurer ses attributions nombreuses et importantes, il s'appuie sur des auxiliaires particuliers.

A - LES AUXILIAIRES DU PREFET DE REGION

Le préfet de région bénéficie du concours du Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) et du Comité de l'administration régionale (CAR). Le SGAR a vu son rôle renforcé par le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration. Le décret du 29 avril 2004 a transformé la conférence administrative régionale en comité de l'administration régionale (art. 35 et 36), il a créé les chefs des pôles régionaux de l'Etat (art. 8 et 33).

a) Le Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR)

1° Composition

Il est dirigé par un secrétaire général choisi le plus souvent, mais pas nécessairement, parmi les sous-préfets. Depuis le décret du 25 mai 2009, le secrétaire général est assisté d'un adjoint, de chargés de mission, d'un délégué régional à la recherche et à la technologie institué par le décret du 25 mai 2009, d'un délégué régional aux droits des femmes et à l'égalité.

Le secrétariat comprend en outre les chefs de tous les services de l'Etat dans la région.

2° Fonctions

Son rôle principal est d'assister le préfet de région dans l'exercice de sa mission de direction, d'animation et de coordination. En second lieu, le SGAR assure le secrétariat du CAR.

b) Le Comité de l'administration régionale (CAR)

1° Composition (art. 35)

Il est présidé par le préfet de région et rassemble les préfets de département, les chefs des pôles régionaux de l'Etat, le secrétaire général pour les affaires régionales, le secrétaire général placé auprès du préfet du département où est le chef-lieu de la région et le trésorier-payeur général de région.

Le préfet de région peut proposer aux chefs de juridiction d'assister aux travaux du comité de l'administration régionale. Il peut également inviter toute personne qualifiée à être entendue.

2° Fonctions

Le comité de l'administration régionale assiste le préfet de région dans l'exercice de ses attributions. Il se prononce sur les orientations stratégiques de l'Etat dans la région. Il examine les moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques de l'Etat.

Il est consulté sur :

- les modalités de mise en œuvre territoriale des programmes budgétaires
- les conditions d'organisation et de fonctionnement des services de l'Etat dans la région
- la préparation et l'exécution des conventions relevant du niveau régional et des conventions d'application des contrats liant l'Etat et la région, ainsi que la préparation et l'exécution des programmes nationaux ou communautaires concernant la région.

B - LES ATTRIBUTIONS DU PREFET DE REGION

a) Les attributions générales

Le préfet de région arrête, après consultation du comité de l'administration régionale, le projet d'action stratégique de l'Etat dans la région (PASE).

Il détermine les orientations nécessaires à la mise en œuvre dans la région des politiques nationales et communautaires de sa compétence. Ces politiques, qui étaient au départ uniquement celles du développement économique et social et l'aménagement du territoire, sont désormais, en plus de ces dernières, celles du développement rural, de l'environnement et du développement durable, de la culture, de l'emploi, du logement, de la rénovation urbaine, de la santé publique (sous réserve des compétences de l'Agence régionale d'hospitalisation), ainsi que toutes les politiques communautaires qui relèvent de la compétence de l'Etat.

« Il les notifie aux préfets de département qui s'assurent de la conformité des décisions qu'ils prennent avec ces orientations et lui en rendent compte. » L'esquisse de subordination hiérarchique des préfets de département semble donc se dessiner » (art. 3).

1° A l'égard des administrations d'Etat

• Le préfet de région et les préfets des départements

Selon l'article 2 du décret du 29 avril 2004, le préfet de région est le garant de la cohérence de l'action des services de l'Etat dans la région. A ce titre, il fixe des **orientations générales qu'il élabore avec les préfets de département** dans la région. **Il anime et coordonne leur action.** Toutefois, il est prévu, dans le cadre de la RGPP, de donner au préfet de région un pouvoir hiérarchique sur les préfets de département dans la conduite des politiques publiques. Il se traduira, au travers d'une adaptation des textes, par un pouvoir d'évocation, par le préfet de région, des sujets relevant des préfets de département pour lesquels une coordination régionale renforcée est indispensable.

• **Le préfet de région et les chefs des services déconcentrés dans la région**

- Il **dirige**, sous l'autorité de chacun des ministres concernés, les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat dans la région. Il a autorité directe sur les chefs de service. Il dispose à leur égard des mêmes prérogatives organisationnelles et fonctionnelles que les préfets de département (voir plus haut).

- les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat auprès du préfet de région ont fait l'objet de regroupements fonctionnels dénommés **pôles régionaux de l'Etat**. Depuis le 1^{er} janvier 2005, les pôles sont les suivants : éducation et formation ; gestion publique et développement économique ; développement de l'emploi et insertion professionnelle ; santé publique et cohésion sociale ; économie agricole et monde rural ; environnement et développement durable ; développement de l'emploi et insertion professionnelle ; culture.

- les établissements publics ont l'obligation d'informer le préfet lorsque leurs décisions sont susceptibles d'affecter de façon importante la conduite des politiques de l'État à l'échelon local (art. 60).

Comme au niveau départemental, la réforme de l'Etat territorial dessinée dans le cadre de la RGPP (voir le Cahier) prend forme. Les services régionaux, outre le rectorat, seront au nombre de sept. Certaines directions résultent donc de fusions et de regroupements correspondant aux nouveaux périmètres ministériels.

1. La direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail, de l'emploi (DIRECCTE) aura vocation à mutualiser l'ensemble des moyens au service des entreprises et de l'emploi ; les services de l'inspection du travail fusionnée y seront rattachés.

2. La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) permettra de prendre en compte les nouvelles priorités de la politique territoriale de l'État, en particulier en matière environnementale.

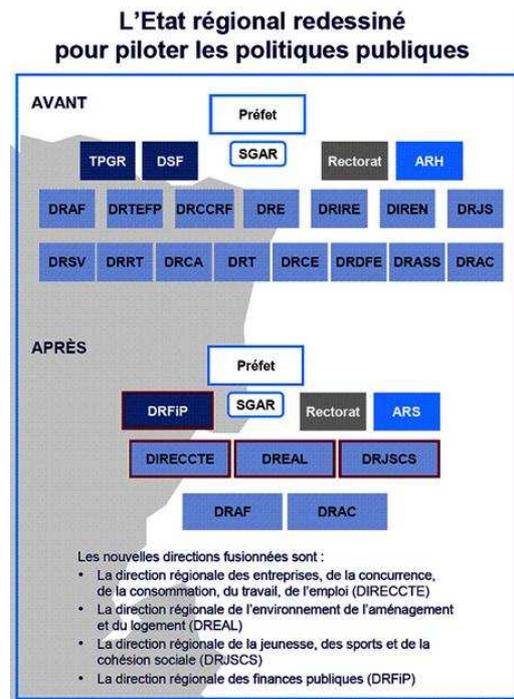
3. La direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) permettra de rassembler l'ensemble des services et des missions relevant des politiques sociales ainsi que de la jeunesse et des sports.

4. La direction régionale des finances publiques (DRFiP) - qui résulte de la fusion des services fiscaux et de la comptabilité publique - permettra d'améliorer significativement la qualité du service rendu à tous les usagers (particuliers, professionnels, élus) et la performance de la gestion financière et fiscale.

Les différents pôles qui avaient rassemblé les différentes administrations locales autour du préfet de région depuis 2004 sont donc ainsi non seulement consolidés, mais dépassés pour devenir plus efficaces.

Enfin, **des agences régionales de santé (ARS)** ont été créées. Elles associent l'État et l'assurance maladie, ces agences contribueront nettement à l'amélioration de la lisibilité de la politique de santé et à sa modernisation.

L'organisation interministérielle des secrétariats généraux pour les affaires régionales - SGAR sera consolidée, ce qui leur permettra d'assurer dans de meilleures conditions le pilotage des mutualisations à l'échelle régionale.



2° A l'égard des collectivités territoriales

Il assure le contrôle administratif de la région, de ses établissements publics et des établissements publics interrégionaux qui ont leur siège dans la région. Il assure également, le contrôle administratif des autres établissements et organismes publics dont l'activité ne dépasse pas les limites de la région. Il participe enfin au contrôle budgétaire de la région.

b) Les attributions budgétaires

1° La mise en œuvre du budget en général

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) conduit à définir les modalités du dialogue de gestion entre l'administration centrale et l'administration déconcentrée. Le rôle du préfet en la matière est affirmé et une dimension nouvelle lui est donnée, en l'autorisant notamment à faire des propositions au gouvernement lors de la préparation de la loi de finances.

2° La mise en œuvre du budget en matière d'investissement

- Le ministre peut déléguer des autorisations de programme correspondant à des investissements publics à caractère national au préfet de région. Celui-ci les utilise ou les subdélègue aux préfets de département après avis du CAR

- Les autorisations de programme relatives aux investissements civils, autres que ceux d'intérêt national, sont **délégués par les ministres au préfet de région sous forme de dotations globales**. La répartition de cette dotation globale entre les investissements d'intérêt régional et ceux d'intérêt départemental est fixée par le préfet de région, après avis du CAR.

- S'agissant des autorisations de programme relatives aux investissements d'intérêt régional, le préfet de région, après avis du CAR décide de leur utilisation pour des opérations déterminées et les subdélègue sous forme de dotations individualisées, aux préfets de département.

- Enfin les autorisations de programme relatives aux investissements d'intérêt départemental, sont réparties par le préfet de région, après avis du CAR, entre les départements. Il les subdélègue, sous la forme de dotations globales aux préfets de département. Ceux-ci décident de leur utilisation pour des opérations déterminées.