

Le Premier Ministre

n° 5506/SG

Paris, le 13 décembre 2010

à

Mesdames et Messieurs les ministres
Madame et Messieurs les préfets de région
Mesdames et Messieurs les préfets de
département

OBJET : Application du décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

Mise en oeuvre depuis le 1^{er} juillet 2010 sur l'ensemble du territoire métropolitain, la réforme de l'administration territoriale de l'État sera étendue au 1^{er} janvier 2011 aux collectivités d'outre-mer. Elle est une action emblématique de la révision générale des politiques publiques.

Cette réforme affirme l'unité de la parole et de l'action de l'État dans le territoire. Elle met l'administration déconcentrée mieux à même de répondre à ses missions, elle la rend plus accessible, plus simple, pour un coût de fonctionnement moindre et avec un objectif de haut niveau de qualité de service.

Le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, modifié le 16 février 2010, constitue la clé de voûte de la nouvelle administration territoriale de l'État. Il donne corps aux conclusions des conseils de modernisation des politiques publiques des 12 décembre 2007, 4 avril et 11 juin 2008 qui ont défini les principes de la réforme.

Ses dispositions traduisent les orientations essentielles de la réforme que sont la régionalisation du cadre d'action de l'État, le renouvellement du management des services déconcentrés, le renforcement de l'unité de l'État territorial, l'approfondissement de la déconcentration des interventions financières de l'État et le développement des mutualisations interministérielles locales.

Les effets d'autres réformes liées à la mise en oeuvre de la révision générale des politiques publiques, comme la création des agences régionales de santé (ARS), le déploiement de l'application CHORUS ou la création du service des achats de l'Etat, y trouvent également des points d'application.

La présente circulaire précise les conditions de mise en oeuvre du décret.

Je vous invite à saisir le secrétaire général du gouvernement et le secrétaire général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration des difficultés que vous pourriez rencontrer dans son application.



François FILLON

SOMMAIRE

1. Le cadre d'action de l'État territorial est régionalisé.....	3
1.1. Le pouvoir d'instruction et le droit d'évocation du préfet de région (article 2)	3
1.2. Les responsabilités du préfet de département.....	4
1.3. Le renouvellement du rôle du sous-préfet d'arrondissement	4
2. Les instruments du pilotage stratégique de l'administration territoriale de l'État.....	5
2.1. La collégialité et les instances de pilotage.....	5
2.1.1. <i>La composition et les attributions du comité de l'administration régionale (articles 35, 36 et 37)</i>	5
2.1.2. <i>Le collège des chefs de service (article 40)</i>	6
2.2. Le projet d'action stratégique de l'État (PASE).....	6
2.3. Les dispositions spécifiques à l'outre-mer	8
2.3.1 <i>La collégialité dans les régions et départements d'outre mer(article 82)</i>	8
2.3.2 <i>Le projet d'action stratégique</i>	8
2.3.3 <i>La fusion des fonctions de SGAR et de secrétaire général de la préfecture dans les départements et régions d'outre-mer (article 52 du décret du 16 février 2010)</i>	8
3. L'unité de l'État territorial est renforcée	9
3.1. Le préfet assure l'unité de l'État territorial.....	9
3.2. Les modalités d'exercice de missions interrégionales ou interdépartementales sont diversifiées	10
3.2.1. <i>La dévolution d'une mission de coordination au préfet (articles 66 et 69)</i>	10
3.2.2. <i>L'attribution d'une mission interdépartementale ou interrégionale à un service déconcentré (article 24)</i>	10
3.2.3. <i>La conclusion de conventions de délégation de gestion entre services déconcentrés</i>	11
3.3. Le préfet devient le délégué territorial des établissements publics de l'État ayant un échelon territorial (article 59-1)	11
3.4. L'affirmation de l'autorité du préfet en matière de sécurité sur le commandement du groupement de gendarmerie départementale et sur le directeur départemental du SDIS, et ses relations avec l'agence régionale de santé (ARS).....	12
3.4.1. <i>L'autorité sur le commandant du groupement de gendarmerie départementale</i>	12
3.4.2. <i>L'autorité sur le directeur départemental du SDIS</i>	12
3.4.3. <i>Les relations avec l'agence régionale de santé</i>	12
3.5. La modification des règles de nomination et d'évaluation des sous-préfets, des chefs de services déconcentrés et du commandant du groupement de gendarmerie départementale.....	13
3.5.1. <i>Nomination, affectation et mutation</i>	13
3.5.2. <i>Evaluation (article 31)</i>	13
4. Le renforcement de la déconcentration des interventions financières.....	13
4.1. Le préfet ordonnateur secondaire de droit et déléguant vis-à-vis des chefs de service	13
4.2. Le rôle pivot du préfet de région dans la préparation et l'exécution des BOP	14
4.3. Les centres de service support partagés	14
5. Le développement des mutualisations interministérielles locales	14
5.1. Les schémas de mutualisation des moyens des services	15
5.2. La stratégie immobilière de l'État dans la région.....	15
5.3. Le plan interministériel de gestion prévisionnelle en matière de ressources humaines (article 36).....	16

Les dispositions de la présente circulaire sont à mettre en œuvre en prenant en compte, notamment, les exceptions posées par l'article 33 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 modifié.

Elles sont applicables dans les départements et régions d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Sauf précision contraire, les articles mentionnés sont ceux du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié.

1 Le cadre d'action de l'État territorial est régionalisé

Le préfet de région est dorénavant responsable de l'exécution des politiques de l'État dans la région, sous réserve des compétences de l'agence régionale de santé, ainsi que de l'exécution des politiques communautaires qui relèvent de la compétence de l'État (article 2).

A ce titre, il a autorité sur le préfet de département dans la conduite des politiques publiques, à l'exception des matières mentionnées aux articles 10, 11 et 11-1 qui relèvent des compétences exclusives des préfets de département (*cf.* 1.3).

Certaines dispositions des lois du 5 juillet 1972 et du 2 mars 1982 relatives aux attributions des préfets de région (article 21-1) et des préfets de département (article 34) ont été délégalisées et abrogées. Le régime des responsabilités est désormais clarifié : sous les réserves mentionnées ci-dessus, le préfet de région est responsable du pilotage des politiques publiques et de leur adaptation au territoire, tandis que le préfet de département est chargé de leur mise en œuvre au contact direct des administrés et des partenaires de l'État.

Le décret donne ainsi au préfet de région les moyens d'assurer la cohérence de l'action de l'État dans la région :

- avec le pouvoir d'instruction et le droit d'évocation, il a la capacité de définir le cadre de référence nécessaire à l'action interministérielle de l'État à l'échelle de la région ;
- avec le pouvoir de répartir les crédits des budgets opérationnels de programme (*cf.* 4.2.), il a la capacité d'adapter les moyens mis à sa disposition aux enjeux territoriaux.

La responsabilité ainsi donnée au préfet de région s'accompagne d'un renforcement de la collégialité régionale au sein du comité de l'administration régionale et de la promotion d'une stratégie territoriale de l'État dans la région (*cf.* 2).

1.1. Le pouvoir d'instruction et le droit d'évocation du préfet de région (article 2)

L'autorité du préfet de région se traduit par le pouvoir d'adresser des instructions aux préfets de département et la capacité d'évoquer tout ou partie d'une compétence relevant du préfet de département dans des conditions précisément définies. Cette faculté n'est pas susceptible de délégation à un tiers.

Le décret du 16 février 2010 confère au préfet de région, à l'exception des matières ne relevant pas de son autorité, le pouvoir d'adresser des instructions au préfet de département, qui doit s'y conformer dans ses propres décisions (article 2).

Le pouvoir d'instruction vise à assurer la cohérence de l'action de l'État dans la région dont le préfet de région est le garant. Il peut recouvrir des domaines variables selon les priorités gouvernementales, les spécificités territoriales et les nécessités du moment.

Ces instructions pourront prendre la forme de décisions du préfet de région arrêtées après consultation du comité de l'administration régionale (CAR). En cas d'urgence, la consultation du CAR pourra être écrite.

Le préfet de région peut également évoquer, par arrêté et pour une durée limitée, tout ou partie d'une compétence à des fins de coordination régionale. Dans ce cadre, il prend les décisions correspondantes en lieu et place des préfets de département.

Le droit d'évocation dévolu au préfet de région est ainsi distinct du pouvoir d'évocation reconnu à l'autorité hiérarchique qui permet à celle-ci d'annuler ou de réformer les actes d'un subordonné.

Le droit d'évocation représente un instrument novateur de coordination régionale. Il s'ajoute au mode ordinaire de mise en cohérence des politiques de l'État que permet la réunion régulière du comité de l'administration régionale.

S'agissant des modalités d'exercice du droit d'évocation, vous vous réfèrerez à la circulaire NOR : IOCA10117894C publiée au journal officiel le 13 août 2010.

1.2. Les responsabilités du préfet de département

Dépositaire de l'autorité de l'État, le préfet de département représente le Premier ministre et chacun des ministres dans le département.

Il est chargé de la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires dans le cadre fixé par le préfet de région (article 9), tout en conservant des missions propres.

Il demeure seul responsable des missions régaliennes suivantes :

- l'ordre public et la sécurité des populations (article 11), étendus au champ de la sécurité nationale tel qu'il est défini par la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 de programmation militaire, la coordination de l'action des préfets de département dans ces domaines relevant du préfet de zone de défense et de sécurité ;
- le contrôle administratif, dans les conditions fixées par la loi (article 10) ;
- l'entrée et le séjour des étrangers, ainsi que l'exercice du droit d'asile sous réserve de l'intervention d'un arrêté interministériel (intérieur-immigration) donnant une compétence interdépartementale à un préfet pour statuer sur les demandes d'admission au séjour, au titre de l'asile, présentées par des étrangers se trouvant à l'intérieur du territoire français (article 11-1).

L'autorité reconnue au préfet de région ne remet pas en cause la responsabilité première des préfets de département devant les ministres. A cet égard, les recours hiérarchiques contre les décisions des préfets de département continueront à être portés directement devant les ministres compétents.

1.3. Le renouvellement du rôle du sous-préfet d'arrondissement

En complément de missions à vocation départementale confiées par le préfet de département, la régionalisation du cadre d'action de l'État territorial place le sous-préfet d'arrondissement en situation d'exercer également des missions d'intérêt régional (article 14).

Le sous-préfet peut, à ce titre, bénéficier d'une délégation de signature du préfet de région pour l'exercice de ces attributions (article 38).

Le préfet de région et le préfet de département cosignent alors une lettre de mission à l'intéressé. Les préfets peuvent mettre fin à la mission dans les mêmes conditions.

Les sous-préfets sont par ailleurs confirmés dans leur mission d'animation et de coordination de l'action, dans l'arrondissement, des services de l'État. Cette fonction est étendue à la gendarmerie nationale, dans les limites compatibles avec son statut militaire.

2 Les instruments du pilotage stratégique de l'administration territoriale de l'Etat

2.1. La collégialité et les instances de pilotage

Le renforcement de la collégialité est le corollaire du renforcement de l'autorité des préfets qui disposent d'une équipe resserrée pour mener à bien les priorités du gouvernement.

2.1.1. La composition et les attributions du comité de l'administration régionale (articles 35, 36 et 37)

Expression de la collégialité régionale, le CAR constitue « l'état-major » du préfet de région. Il comprend :

- les préfets de département, le secrétaire général de la préfecture chef-lieu de région et le secrétaire général pour les affaires régionales ;
- le ou les recteurs d'académie ;
- les directeurs régionaux et, le cas échéant, le directeur interrégional de la mer ;
- le directeur général de l'agence régionale de santé.

Le préfet de région associe désormais au CAR, en tant que de besoin, les responsables d'établissements publics et de services de l'État ayant leur siège dans la région ou dont l'activité s'exerce au-delà de la région, notamment dans le cadre de CAR dédiés à une politique de l'Etat mise en œuvre par ses services déconcentrés et ses établissements publics.

Le préfet de région peut proposer aux chefs de juridiction et désormais également aux chefs de cour (procureurs de la République et procureurs généraux) de participer aux travaux du CAR.

Le CAR assiste le préfet de région dans l'exercice de ses attributions. Il est consulté sur les orientations stratégiques de l'État dans la région et examine les moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques de l'État.

Le comité voit ses compétences étendues en matière financière. Il est consulté sur l'utilisation de tous les crédits ouverts au profit des services de l'État dans la région. Les projets de déclinaison territoriale des programmes de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) - budgets opérationnels de programme (BOP) - portant répartition des emplois et des crédits entre actions et entre départements en année $n + 1$, sont ainsi examinés par le CAR, y compris le cas échéant à l'occasion d'une consultation écrite, avant que le préfet de région ne transmette son avis aux ministres concernés.

Le CAR examine également l'exécution de l'année en cours, les comptes-rendus périodiques sur l'utilisation des crédits de l'État et se prononce sur le bilan de l'exécution de la programmation de l'année $n - 1$.

Parallèlement, le CAR est consulté sur les moyens mis à disposition des services départementaux, et, pour les fonctions de soutien, sur les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), le schéma régional organisant la mutualisation entre les services de l'État ainsi que le plan interministériel de gestion prévisionnelle en matière de ressources humaines (cf. 5).

L'examen de la déclinaison régionale des programmes se fait dans une instance de préparation, le pré-CAR, qui rassemble, autour du SGAR, les secrétaires généraux de préfecture et les

représentants des services régionaux. Avec l'accord du préfet de région, les travaux du pré-CAR peuvent concerner toute matière intéressant le CAR, en préparation de celui-ci.

La réunion de cette instance permet au CAR de concentrer ses travaux sur l'examen des sujets stratégiques et d'élargir le champ de la coordination aux actions conduites par les services et établissements publics de l'État.

L'intensité des enjeux de coordination justifie que le CAR et le pré-CAR soient désormais réunis ou consultés à une fréquence mensuelle.

2.1.2. Le collège des chefs de service (article 40)

La composition du collège des chefs de service, présidé par le préfet de département, est modifiée pour tenir compte de la nouvelle configuration des services départementaux et des nouvelles directions régionales mettant en œuvre des compétences du préfet de département (DREAL, DIRECCTE, DRJSCS, DRAAF, DRAC). S'y ajoutent formellement :

- le préfet délégué pour la défense et la sécurité et le préfet délégué pour l'égalité des chances, le cas échéant ;
- l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale, le directeur départemental des finances publiques, le commandant du groupement de gendarmerie départementale et le directeur départemental des services d'incendie et de secours ;
- les directeurs départementaux interministériels
- les directeurs de la préfecture ;
- les responsables des unités territoriales des directions régionales ;
- le responsable de la délégation territoriale de l'ARS dans le département.

Le préfet peut associer le directeur général de l'ARS ou son représentant, les responsables des directions régionales et les responsables d'établissements publics et services de l'État ayant leur siège dans le département.

Le resserrement des services départementaux et l'exigence de collégialité justifient que le collège des chefs de service soit réuni fréquemment en formation restreinte par le préfet, ou en son absence par le secrétaire général de la préfecture, en présence des sous-préfets, des directeurs départementaux interministériels et, le cas échéant, du directeur départemental des finances publiques, de l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale, des directeurs de la préfecture et des responsables des unités territoriales.

2.2. Le projet d'action stratégique de l'État (PASE)

La circulaire du Premier ministre du 13 mai 2004 (NOR : PRMX0407451C) relative à la préparation des projets d'action stratégique de l'État est abrogée et remplacée par les dispositions de la présente circulaire.

Prenant le relais des projets d'action stratégique de l'État dans la région (PASER) et dans le département (PASED), les PASE doivent permettre d'améliorer la lisibilité des actions de l'État dans la région et de piloter l'adaptation des politiques nationales et communautaires aux enjeux territoriaux (article 5). Ils se caractérisent par :

- un document stratégique unique à l'échelle de la région, conformément à la régionalisation du cadre d'action de l'État territorial ;

- un caractère plus opérationnel par la recherche systématique de correspondances avec les instruments financiers et les indicateurs de résultat des BOP régionaux et nationaux, du contrat de projets État – région et des programmes européens.

Les prochains PASE couvriront la période 2011-2013 en concordance avec la seconde phase des contrats de projets et des programmes européens pour la période 2007-2013.

Les projets validés en CAR seront transmis au secrétariat général du gouvernement, au secrétariat général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration et à la DATAR avant le 30 juin 2011.

Ils seront soumis à l'examen du comité des secrétaires généraux des ministères dont les décisions seront transmises aux préfets pour mise en conformité avec les modifications demandées.

Les PASE seront ensuite arrêtés par le préfet de région et publiés au recueil des actes administratifs des préfectures de la région.

Le PASE fixe les priorités d'action de l'État dans la région

Il concerne les missions de l'État qui s'exercent sous l'autorité des préfets, même si rien n'interdit qu'avec l'accord des autorités compétentes, il soit étendu aux missions visées à l'article 33. L'association du ou des recteurs d'académie, du directeur régional des finances publiques, du directeur général de l'ARS et du procureur général à son élaboration, voire à sa mise en œuvre, sera recherchée. Les établissements publics ou les autres opérateurs disposant d'une représentation territoriale doivent y être associés et y prendre part lorsque leurs actions s'inscrivent dans les priorités identifiées par le représentant de l'État dans la région.

Le PASE détermine un nombre limité d'orientations qui se traduisent par un programme d'actions resserré, essentiellement dans des domaines qui ont une dimension interministérielle ou qui recouvrent un enjeu territorial fort, s'agissant notamment de la déclinaison de la stratégie nationale de développement durable.

L'une des orientations retenues concernera la modernisation de l'État : accompagnement et mise en œuvre des décisions issues de la révision générale des politiques publiques ; amélioration de la qualité du service rendu aux usagers et simplification des procédures ; optimisation des dépenses de l'État (cf. 5).

La dimension départementale ou interdépartementale de certains enjeux territoriaux pourra justifier une déclinaison départementale au sein même du PASE en fonction des spécificités de chaque région et du choix des projets à développer. Le PASE peut également traiter de questions spécifiques à un département, dès lors qu'elles s'intègrent dans une des orientations prioritaires retenues.

Le PASE est un document opérationnel en cohérence avec les autres documents de programmation

Le préfet de région doit veiller, lors de l'élaboration du PASE, à inscrire les priorités et les objectifs dans le cadre stratégique national des politiques publiques, en particulier des DNO ministérielles, dont le PASE ambitionne d'adapter la mise en œuvre dans la région. Document opérationnel, le PASE doit être visiblement articulé avec les documents régionaux de programmation régionale que sont notamment les programmes européens et le contrat de projet Etat-région, sans toutefois les dupliquer.

Le PASE identifiera ainsi pour chaque action inscrite au projet le ou les BOP dont les ressources seront sollicitées pour atteindre les objectifs fixés. La mesure des résultats des actions du PASE s'appuiera principalement sur les objectifs et indicateurs inscrits dans les BOP régionaux ou dans les

BOP centraux comportant des UO déconcentrées. Si nécessaire, le préfet de région arrêtera, après avis du CAR et en lien avec le responsable du BOP concerné, des objectifs et indicateurs complémentaires. Il conviendra d'user de cette faculté avec mesure.

Les préfets de région peuvent identifier, dans le cadre du CAR, les actions à inscrire, le cas échéant, au programme des interventions territoriales de l'État (PITE - programme 162) au titre de modalités de pilotage et de coordination budgétaires renforcées.

Le suivi du PASE constitue une des tâches majeures du CAR. Le SGAR est responsable, pour le compte du préfet de région, du pilotage de l'élaboration et de la mise en œuvre du PASE, de la tenue d'un tableau de bord et de la préparation d'un bilan d'exécution au moins annuel qui sera transmis à l'ensemble des ministères¹.

2.3. Les dispositions spécifiques à l'outre-mer

2.3.1 La collégialité dans les régions et départements d'outre-mer (article 82)

Dans les régions et les départements d'outre-mer, le préfet préside un comité de l'administration, qui exerce les attributions du comité de l'administration régionale et du collège des chefs de service.

Le comité de l'administration est réuni soit en formation plénière, soit dans une composition restreinte que le préfet détermine en fonction de l'ordre du jour.

Le secrétariat du comité de l'administration est assuré par le secrétaire général de la préfecture.

2.3.2 Le projet d'action stratégique

Afin de tenir compte de l'entrée en vigueur de la réforme de l'administration territoriale de l'État outre-mer, la date de transmission des PASE dans les régions et départements d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, est fixée au 31 décembre 2011 au plus tard.

2.3.3 La fusion des fonctions de SGAR et de secrétaire général de la préfecture dans les départements et régions d'outre-mer (article 52 du décret du 16 février 2010)

L'expérimentation de la fusion des fonctions de SGAR et de secrétaire général de la préfecture est possible pour une durée actuellement fixée à deux ans.

Le secrétaire général de la préfecture exerce les missions définies par le décret n°2009-587 du 25 mai 2009 relatif aux missions des secrétaires généraux pour les affaires régionales.

Menée en Martinique depuis avril 2010, cette expérimentation a pour objectif dans les régions monodépartementales de clarifier la répartition des compétences entre les collaborateurs du préfet, d'optimiser l'organisation des services de la préfecture et de différencier les fonctions d'animation et de gestion, toutes deux renforcées.

L'expérimentation a lieu dans les conditions suivantes :

- le secrétaire général de la préfecture est assisté dans l'exercice de ses fonctions d'un secrétaire général adjoint, nommé dans les conditions fixées par le décret n° 2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'État ;

¹ L'application CEDIPE de suivi territorial des BOP régionaux à enjeu, de même que l'outil Territorial, plateforme extranet de travail collaboratif, pourront être utilement configurés pour le suivi des actions du PASE.

- le préfet peut lui donner délégation de signature pour l'exercice des attributions qu'il exerce en tant que préfet de département, conformément au droit commun, et également en tant que préfet de région.

3 L'unité de l'État territorial est renforcée

3.1. Le préfet assure l'unité de l'État territorial

Le préfet de région dans la région et le préfet de département dans le département sont confirmés dans leur fonction de représentant de l'État, chargé des intérêts nationaux, du respect des lois et de l'exécution des décisions gouvernementales. Ils représentent le Premier ministre et chacun des ministres et dirigent, sous leur autorité, les services déconcentrés de l'Etat.

Le pouvoir de direction des services déconcentrés est précisé

Les chefs des services régionaux et les chefs des services départementaux sont placés sous l'autorité respectivement du préfet de région et du préfet de département (article 17). A ce titre, les préfets arrêtent l'organisation fonctionnelle et territoriale des services déconcentrés de l'Etat placés sous leur autorité conformément aux orientations des ministres dont ils relèvent et après avoir recueilli l'avis des chefs des services intéressés (article 26). Ils peuvent recourir aux instruments de coordination interservices que sont la désignation d'un chef de projet (article 27), la mise en place d'un pôle de compétence ou d'une mission interservices (article 28) ou constituer une délégation interservices (article 29) à laquelle un organisme assurant une mission de service public, tel un établissement public, peut désormais être associé.

L'article 17 précise que le préfet de département a autorité sur le commandant du groupement de gendarmerie départementale (*cf.* 3.4.1) dans les domaines relevant de ses compétences : ordre public et police administrative, incluant la sécurité des personnes et des biens, et coordination de l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure. Cet article précise également que le préfet a autorité sur le directeur départemental des services d'incendie et de secours (SDIS) dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales (*cf.* 3.4.2).

En application de l'article 18 du décret, le préfet de région et le préfet de département disposent, pour l'exercice de leurs missions, d'une autorité fonctionnelle sur les chefs des services dont le siège est extérieur, selon les cas, à la région ou au département, pour la part de leur activité qui s'exerce dans la région ou dans le département. A ce titre, ils peuvent déléguer leur signature au chef du service (articles 38 et 43). Ainsi, le préfet de département a autorité fonctionnelle sur les directeurs régionaux et les responsables des unités territoriales respectives pour ce qui relève des actions mises en œuvre au titre de ses compétences.

Les modalités d'information du représentant de l'État sont confortées

L'obligation pour les administrations centrales d'informer le préfet de toute correspondance, quelle qu'en soit la forme, adressée aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ainsi qu'aux services, organismes et agents relevant de l'État est confirmée (article 55). S'agissant des correspondances adressées aux services de l'Etat, cette règle doit s'appliquer à bon escient et concerner notamment les instructions et notes relatives à l'évolution des politiques publiques ainsi que celles ayant un impact sur l'organisation des services.

Le décret intègre également les effets de la réforme de l'administration territoriale de l'État :

- le préfet de département est informé des correspondances adressées par les directions régionales à leurs unités territoriales, quelle que soit leur forme (article 56) ;

- il est consulté pour les décisions administratives prises au nom de l'État concernant une entreprise en difficulté (article 65) ;
- le préfet de région est informé par l'autorité militaire locale des programmes d'équipement et des investissements arrêtés dans la région par le ministre de la défense (article 62) ;
- selon le cas, le préfet de région ou le préfet de département est désormais informé de toute décision que s'apprêtent à prendre les établissements publics de l'État ne disposant pas d'une représentation territoriale ou dont il n'est pas le délégué territorial, dès lors que cette décision est susceptible d'affecter une politique de l'État dans la région ou le département et qu'elle revêt une importance particulière (cf. 3.3.) ;
- les conventions passées par les établissements et organismes publics de l'État et les entreprises nationales avec les collectivités territoriales et leurs établissements publics font dorénavant l'objet d'un avis du préfet avant leur signature. Cet avis est réputé favorable à l'expiration d'un délai de deux mois ;
- les conventions passées par le directeur général de l'ARS avec les collectivités territoriales, mentionnées à l'article L.1432-2 du code de la santé publique, sont transmises pour information au préfet de région (article 60).

Par ailleurs, les directeurs régionaux adressent leur correspondance aux directeurs des directions départementales interministérielles sous couvert du préfet (article 56) ou, en cas d'urgence, l'en informent concomitamment.

Le préfet est l'interlocuteur des collectivités territoriales

Il est destinataire, dans les domaines relevant de ses compétences, des correspondances du commandant du groupement de gendarmerie départementale et du directeur départemental du SDIS adressées aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics et aux services relevant de l'État (article 56-1)

Le préfet de région ou de département est la seule autorité compétente pour engager l'État sous forme de convention avec, respectivement, la région et ses établissements publics, ou le département, les communes et leurs établissements publics. Cette compétence inclut l'habilitation à négocier et à conclure les conventions au nom de l'État (article 59).

3.2. Les modalités d'exercice de missions interrégionales ou interdépartementales sont diversifiées

3.2.1. La dévolution d'une mission de coordination au préfet (articles 66 et 69)

Le préfet de région et le préfet de département peuvent respectivement se voir confier, par arrêté du Premier ministre et pour une durée limitée, une mission interrégionale ou interdépartementale de coordination dans le champ de l'ensemble des politiques publiques. Le préfet chargé de la mission de coordination est ordonnateur secondaire des dépenses afférentes aux crédits qui lui sont délégués dans le cadre de sa mission; il anime et coordonne l'action des préfets des régions et des départements intéressés mais ne peut prendre de décisions opposables ressortissant de leur compétence. La désignation d'un préfet coordonnateur ne modifie pas la répartition des compétences entre les autorités déconcentrées.

3.2.2. L'attribution d'une mission interdépartementale ou interrégionale à un service déconcentré (article 24)

Les services déconcentrés peuvent se voir confier par arrêté du ou des ministres dont ils relèvent des missions interdépartementales ou interrégionales d'étude, d'expertise, d'appui technique à la maîtrise d'ouvrage, de prévention, d'alerte, de contrôle et d'inspection technique et de préparation d'actes administratifs relevant de l'État.

Une direction départementale interministérielle peut de même exercer des missions en toute matière, définies par arrêté du Premier ministre, dans plusieurs départements.

Dans ces deux configurations, les responsables des services concernés sont placés sous l'autorité fonctionnelle des préfets intéressés et peuvent à ce titre recevoir délégation de signature de leur part (articles 24 et 43).

3.2.3. La conclusion de conventions de délégation de gestion entre services déconcentrés

La délégation de gestion favorise la mutualisation de fonctions entre services déconcentrés. Elle est l'acte par lequel un ou plusieurs services de l'État confient à un autre service de l'État, pour une durée limitée éventuellement reconductible, la réalisation, pour leur compte, d'actes juridiques, de prestations ou d'activités déterminées concourant à l'accomplissement de leurs missions (décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'État). Elle fait l'objet d'une convention signée par les chefs des services intéressés et soumise à l'approbation du préfet lorsqu'il s'agit de services déconcentrés placés sous son autorité.

Une convention de délégation de gestion n'a pas pour effet de transférer des attributions entre services déconcentrés et n'implique donc pas d'autorité fonctionnelle du préfet sur le service prestataire.

3.3. Le préfet devient le délégué territorial des établissements publics de l'État ayant un échelon territorial (article 59-1)

Le conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 a posé le principe selon lequel « le préfet de région et le préfet de département seront les délégués territoriaux des agences nationales lorsque celles-ci exercent leurs attributions sur le territoire ». Ce principe vise à assurer la cohérence des politiques de l'État, qu'elles soient conduites par ses services déconcentrés ou par ses établissements publics.

Les statuts de plusieurs établissements publics ont été modifiés depuis deux ans en prenant en compte cette prescription ; c'est le cas de France Agrimer, du centre national du développement du sport (CNDS), de l'agence nationale de l'habitat (ANAH), de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) et de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), selon des dispositifs propres à chaque établissement.

Le décret inscrit ce principe dans l'ordonnancement juridique en précisant que le représentant de l'État est le délégué territorial de tous les établissements nouvellement créés, sauf exception prévue par décret en Conseil d'État.

S'agissant des établissements existants, un décret en Conseil d'Etat fixe la liste de ceux pour lesquels le préfet est le délégué territorial. A cette fin, chaque ministère adressera au secrétaire général du Gouvernement, d'ici le 31 mars 2011, la liste de tous les établissements publics placés sous sa tutelle et disposant d'un échelon territorial. Il identifiera, s'il y a lieu, ceux d'entre eux pour lesquels il est proposé que le préfet ne soit pas délégué territorial et en motivant cette proposition.

Lorsque les services déconcentrés de l'Etat sont appelés à concourir à l'exercice des missions territoriales de l'établissement public, le préfet conclut avec l'établissement une convention précisant les conditions dans lesquelles il met à sa disposition, en tant que de besoin, une partie des services placés sous son autorité.

3.4. L'affirmation de l'autorité du préfet en matière de sécurité sur le commandement du groupement de gendarmerie départementale et sur le directeur départemental du SDIS, et ses relations avec l'agence régionale de santé

3.4.1. L'autorité sur le commandant du groupement de gendarmerie départementale

Le décret tire les conséquences de la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale en plaçant les commandants du groupement de gendarmerie départementale sous l'autorité des préfets de département dans les domaines relevant de sa compétence, dans le respect du statut de la gendarmerie (article 17).

Le commandant du groupement de gendarmerie départementale est dès lors expressément mentionné parmi les collaborateurs du préfet de département (article 13) et peut, à ce titre, bénéficier d'une délégation de signature du préfet en matière de police administrative (article 43, 9°).

3.4.2. L'autorité sur le directeur départemental du SDIS

Conformément à l'article L. 1424-33 du Code général des collectivités territoriales, le directeur départemental des services d'incendie et de secours est placé pour emploi sous l'autorité du représentant de l'État dans le département, sans préjudice des compétences du président du conseil d'administration du SDIS pour la gestion administrative et financière de l'établissement.

Il peut, ainsi que son adjoint, bénéficier d'une délégation de signature du préfet dans les conditions prévues par le CGCT (article 43, 12°).

3.4.3. Les relations avec l'agence régionale de santé

En application de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 relative à la réforme de l'hôpital, aux patients, à la santé et aux territoires (HPST) :

- le préfet de région préside le conseil de surveillance de l'agence régionale de santé ;
- le préfet est assisté par le directeur général de l'ARS et le responsable de sa délégation territoriale dans le département, dans les conditions définies à l'article L. 1435-1 du code de la santé publique (article 13).

Le préfet de département dispose ainsi, à tout moment, dans l'exercice de ses compétences sanitaires, de salubrité et d'hygiène publiques, des moyens de l'ARS. En cas d'événement sanitaire pouvant constituer un trouble à l'ordre public, les services de l'agence sont placés pour emploi sous l'autorité du préfet. Cette mise à disposition de moyens doit être effective et directe dans les délais justifiés par les circonstances.

On se réfèrera à la circulaire du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de la santé du 24 mars 2010 relative aux relations entre les préfets et les agences régionales de santé et au décret n° 2010-338 du 31 mars 2010 qui a introduit les articles R. 1431-1 à R. 1431-9 au code de la santé publique.

Le préfet de département peut donner délégation de signature au directeur général de l'ARS et, en cas d'absence ou d'empêchement, à des agents placés sous son autorité, pour les matières relevant de ses attributions au titre du code de la santé publique (article 43, 13°). Le directeur général de l'ARS n'est pas autorisé à subdéléguer sa signature à ses collaborateurs dans ce domaine.

Les protocoles départementaux signés par les préfets et les directeurs généraux d'ARS précisent les engagements de service des ARS et de leur délégation territoriale dans le département.

Les compétences propres exercées par l'ARS au titre de la politique de santé et de l'action sociale et médico-sociale (articles L. 1431-1 et L. 1431-2 du code de la santé publique) figurent désormais parmi les matières ne relevant pas de l'autorité du préfet mentionnées à l'article 33.

3.5. La modification des règles de nomination et d'évaluation des sous-préfets, des chefs de services déconcentrés et du commandant du groupement de gendarmerie départementale

3.5.1. Nomination, affectation et mutation

Le principe de consultation du préfet, fixé par le décret du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'Etat, est étendu. Le préfet de département doit être consulté avant toute nomination, affectation ou mutation :

- d'un sous-préfet dans le département ;
- d'un directeur départemental interministériel ou de son adjoint occupant un emploi fonctionnel, d'un directeur départemental de la sécurité publique, d'un directeur départemental de la police de l'air et des frontières ;
- du commandant du groupement de gendarmerie départementale (et, à Paris, du commandant du groupement de gendarmerie interdépartemental de Paris), ainsi que de son adjoint.

Le préfet de région est également consulté par les ministres compétents préalablement à toute nomination, affectation ou mutation d'un directeur régional des administrations civiles de l'État placé sous son autorité ou de son adjoint occupant un emploi fonctionnel (article 30, I).

La consultation du représentant de l'État constitue une formalité substantielle, qui remplace l'information préalable précédemment en vigueur. Elle doit nécessairement avoir lieu avant la tenue de la commission administrative paritaire, lorsque son intervention est requise, dans des délais permettant raisonnablement au préfet d'émettre un avis circonstancié. Un délai d'une semaine constitue un minimum.

3.5.2. Evaluation (article 31)

Matérialisant l'autorité du préfet, le décret prévoit une évaluation du commandant du groupement de gendarmerie départementale sous forme d'une appréciation littérale et chiffrée portant sur les domaines de l'ordre public et de la police administrative. La note attribuée au commandant du groupement de gendarmerie départementale (et, à Paris, au commandant du groupement de gendarmerie interdépartemental de Paris) prend en compte l'évaluation réalisée par le préfet.

Le préfet est par ailleurs appelé à formuler une appréciation littérale sur la façon de servir des responsables locaux de la nouvelle direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) et des responsables des unités et délégations territoriales des directions régionales.

Par ailleurs, en vertu du décret n°2010-258 du 12 mars 2010 relatif à la prime de fonctions et de résultats des fonctionnaires nommés dans un emploi de direction de l'administration territoriale de l'Etat, le préfet de département fixe chaque année, après avis du préfet de région, les objectifs qualitatifs et quantitatifs des directeurs départementaux et des directeurs départementaux adjoints. Il évalue la manière de servir des directeurs départementaux et de leurs adjoints et le niveau atteint dans la réalisation des objectifs qui leur ont été assignés.

4 Le renforcement de la déconcentration des interventions financières

4.1. Le préfet ordonnateur secondaire de droit et délégué vis-à-vis des chefs de service

Les préfets de région et de département sont confirmés dans leurs responsabilités d'ordonnateurs secondaires des dépenses des services déconcentrés (article 20). Ils peuvent déléguer leur signature (articles 38 et 43).

4.2. Le rôle pivot du préfet de région dans la préparation et l'exécution des BOP

En conformité avec la déclinaison de la LOLF aux différents niveaux déconcentrés, le décret consacre l'intervention du préfet de région dans la répartition des crédits des BOP entre actions et entre unités opérationnelles (UO) départementales (article 21) :

- le préfet de région arrête la répartition des crédits mis à sa disposition à l'intérieur d'un même programme au sens de la LOLF, après avis des chefs de service déconcentré concernés et présentation au CAR ;
- le préfet (de région ou de département) peut donner délégation de signature en matière d'ordonnancement secondaire aux chefs de service déconcentré, la délégation ayant pour conséquence la mise en place directe des autorisations d'engagement et crédits de paiement auprès des ordonnateurs secondaires délégués ;
- le directeur régional ou départemental des finances publiques et les ordonnateurs secondaires délégués fournissent au préfet les informations nécessaires au suivi de la consommation des crédits.

Responsable de l'exécution des politiques de l'Etat dans la région, le préfet de région, assisté des chefs de services déconcentrés concernés, est responsable de l'exécution des BOP régionaux et de la performance de leurs actions.

Les responsables de programme veilleront à associer effectivement le préfet de région aux discussions de cadrage budgétaire avec les directions régionales afin que celui-ci ait la possibilité d'y prendre part ou de s'y faire représenter, notamment par le secrétaire général pour les affaires régionales, s'il l'estime nécessaire.

Ils répondront systématiquement aux avis circonstanciés adressés par les préfets de région sur les projets de BOP. La formulation d'avis réservés ou défavorables par les préfets de région doit néanmoins tenir compte des contraintes pouvant peser sur les programmes.

La vitalité du dialogue entre les échelons centraux et déconcentrés dans la préparation et l'exécution des BOP est une condition nécessaire à la mise en cohérence des interventions financières de l'Etat dans la région et un gage d'efficacité de la dépense publique.

4.3. Les services support partagés

Des services support partagés peuvent être constitués par le préfet de région dans le cadre des orientations nationales fixées par le Premier ministre (article 20-1).

Les préfets de région et de département peuvent déléguer leur signature aux responsables de ces services (articles 38, 6° et 43, 14°).

5 Le développement des mutualisations interministérielles locales

Les responsabilités des préfets sont renforcées en faveur de la mutualisation des moyens de l'Etat.

Il est en particulier impératif de développer les mutualisations interministérielles locales, dès lors qu'elles génèrent des économies de moyens ou une meilleure qualité de service.

Pour ce faire, le préfet de région s'appuie sur le SGAR, qui assure le pilotage des mutualisations à l'échelle régionale, et le préfet de département sur le secrétaire général de la préfecture, chargé de la coordination des moyens des services.

5.1. Les schémas de mutualisation des moyens des services

Des schémas régionaux et départementaux de mutualisation des moyens des services seront établis pour optimiser l'emploi des moyens des administrations. Les dispositions du schéma départemental établi par le préfet de département doivent être compatibles avec les orientations du programme défini par le préfet de région (article 23-1).

On se référera sur ce sujet à la directive du secrétaire général du gouvernement n° 1062/10/SG du 30 juillet 2010.

Ce programme ne tient pas compte des missions mentionnées à l'article 33 et aux articles L. 1142-1 et R.* 1142-1 du code de la défense (politique de défense).

Pour chaque région, le schéma régional et les schémas départementaux correspondants doivent être communiqués avant le 30 juin 2011, après consultation du CAR, au secrétaire général du gouvernement en vue de leur examen par l'instance nationale interministérielle de suivi des projets de mutualisations.

Les schémas régionaux comporteront les axes prioritaires de mutualisation inter-services dans la région, ainsi que les projets de mutualisation de dimension régionale ou interdépartementale. Les schémas départementaux comprendront les projets déployés ou envisagés dans le département.

Dans l'attente de la réception des schémas régionaux, les projets ayant un impact en terme de ressources humaines seront examinés par l'instance nationale interministérielle de suivi des projets de mutualisations. Les projets ne présentant pas d'enjeu en terme de ressources humaines seront portés à sa connaissance.

Conformément à la directive du 30 juillet 2010 précitée, on veillera à transmettre à l'instance nationale interministérielle de suivi des mutualisations, après examen par le CAR, les projets de mutualisation qui, en raison de leur importance, de leurs difficultés particulières, de leur incidence sur l'affectation des agents ou de leur caractère exemplaire méritent une analyse spécifique interministérielle.

5.2. La stratégie immobilière de l'État dans la région

Le préfet de région est responsable de la stratégie immobilière de l'État dans la région (article 37). A ce titre :

- il définit les modalités d'application par les préfets de département des instructions reçues du ministre chargé du domaine de l'État ;
- il approuve les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) proposés par les préfets de département ;
- il est responsable de la valorisation du patrimoine immobilier et de la préservation des intérêts patrimoniaux de l'État dans la région (article 37).

Le préfet de département met en œuvre la stratégie arrêtée par le préfet de région (article 42). A ce titre :

- il représente l'État dans son rôle de propriétaire vis-à-vis des administrations occupantes ;

- il élabore, après consultation du collège des chefs de service, un schéma pluriannuel de stratégie immobilière ;
- il est responsable de la valorisation du patrimoine immobilier et de la préservation des intérêts patrimoniaux de l'État dans le département ;
- il gère, au nom de l'État, les cités administratives situées dans le département et les implantations communes à plusieurs services de l'État.

Pour toutes ces actions, le préfet de région comme le préfet de département bénéficient de l'assistance du responsable de la politique immobilière de l'État et des services locaux de France Domaine. Ils sont également assistés des services déconcentrés mettant en œuvre les politiques relevant du ministère chargé du développement durable pour la prise en compte des objectifs du Grenelle de l'environnement.

Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière élaborés dans chaque département et approuvés par le préfet de région en CAR fixent les orientations d'implantation et de regroupement de toutes les administrations déconcentrées de l'État implantées dans le département.

Pour ce qui concerne les organismes chargés de missions à caractère juridictionnel ou chargés du contrôle des comptes et les services relevant du ministre de la justice, garde des sceaux (article 32), ainsi que les infrastructures militaires (articles 37 et 42), les SPSI pourront intégrer les orientations relatives à leurs implantations avec l'accord des autorités compétentes.

Les implantations des services à compétence nationale seront traitées dans les SPSI des administrations centrales, sauf accord particulier.

Le champ des SPSI est donc plus étendu que celui du volet immobilier de la réforme de l'administration territoriale de l'État qui ne concernait que les directions départementales interministérielles et les nouvelles directions régionales.

Par ailleurs, en application du code du domaine de l'Etat, le préfet exerce, en qualité de représentant de l'Etat propriétaire, les compétences domaniales vis-à-vis de l'ensemble des administrations, unités, juridictions et établissements publics de l'Etat implantés dans le département.

On se reportera à la circulaire PRMX09011404C du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État.

5.3. Le plan interministériel de gestion prévisionnelle en matière de ressources humaines (article 36)

Le préfet de région approuve, après avis du CAR, le plan interministériel de gestion prévisionnelle en matière de ressources humaines (GPRH) au niveau régional.

Son objectif est de favoriser la mobilité des agents entre administrations de l'État et la personnalisation des parcours professionnels. Il vise également à développer les outils partagés de gestion des ressources humaines tels que la formation, l'action sociale et l'amélioration de l'environnement professionnel.

Couvrant une période de trois ans, ce plan est élaboré de manière concertée par la plate-forme régionale d'appui interministériel à la GRH à partir de la déclinaison régionale des plans ministériels de GPRH.

Il comporte notamment un plan d'action dont le bilan annuel est présenté en CAR.

On se réfèrera à la charte de gouvernance et de fonctionnement des plates-formes d'appui interministériel à la GRH du 19 janvier 2010 ainsi qu'à la circulaire DGAFP du 31 mai 2010.