

Le Premier ministre

à

Mesdames et Messieurs les préfets de région et de département
(pour attribution)
Monsieur le ministre d'Etat,
Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'Etat
(pour information)

Objet : Application 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 les départements.

Rassemblant dans un texte unique les dispositions relatives aux préfets et à l'action des services déconcentrés de l'Etat, notamment celles qui figuraient dans les décrets du 10 mai 1982, le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 marque une nouvelle étape de la réforme de l'Etat.

Il poursuit quatre objectifs :

- l'accroissement de la capacité d'action du préfet de région ;
- le renforcement de la cohérence de l'action territoriale de l'Etat, dont le préfet est le garant ;
- la définition de nouveaux modes d'action locaux dans les domaines financier et budgétaire ;
- la simplification et la clarification du cadre juridique de l'action territoriale de l'Etat.

1) Le renforcement de l'échelon régional donne une dimension plus stratégique à l'action territoriale de l'Etat

a- Une nouvelle articulation des relations entre le préfet de région et les préfets de département

Le préfet de région est responsable de la cohérence de l'action de l'Etat dans la région. A ce titre, il fixe des orientations générales et il anime et coordonne l'action des préfets de département.

L'article 21-1 de la loi du 5 juillet 1972 identifie celles des politiques nationales et communautaires dont la mise en œuvre relève plus spécialement de sa compétence. Sont concernés, dans l'état actuel du droit, le développement économique et social et l'aménagement du territoire. Le projet de loi relatif aux responsabilités locales, en cours de discussion au Parlement, devrait étendre ces compétences aux domaines suivants : développement rural, environnement et développement durable, culture, emploi, logement, rénovation urbaine, 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.

Dans ces domaines, le préfet de région s'assure de la conformité des décisions des préfets de département aux orientations qu'il détermine. Les préfets de département lui rendent compte de leur action.

Toutefois, il est important de rappeler que l'échelon départemental reste le cadre d'action de droit commun des politiques de l'Etat, conformément au principe de déconcentration qui doit régir son organisation. Le renforcement de l'échelon régional ne concerne que les fonctions stratégiques. Le préfet de région ne dispose pas d'un pouvoir hiérarchique sur les préfets de département, afin de ne pas diluer les responsabilités et d'éviter d'alourdir le processus de décision déconcentré. La responsabilité spécifique des préfets de département en matière de sécurité, d'ordre public et de protection des populations est en particulier rappelée par le décret (article 11).

Enfin, les préfets de département seront associés à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des orientations régionales, notamment dans le cadre du comité de l'administration régionale et lors de l'élaboration du projet d'action stratégique de l'Etat en région.

b- Une rationalisation des instances régionales de pilotage

L'organisation régionale s'appuie désormais sur des « pôles régionaux de l'Etat ». Ils doivent favoriser la cohérence de l'action, la rationalisation des structures et la mutualisation des moyens, ainsi qu'impliquer davantage les établissements et organismes publics dans la conduite des politiques publiques de l'Etat sur le territoire.

Le comité de l'administration régionale, qui se substitue à la conférence administrative régionale, devient « l'état-major » de l'Etat régional. Instance collégiale de préparation des décisions, il rassemble autour du préfet de région, les préfets de département, les chefs des pôles régionaux, le secrétaire général pour les affaires régionales et le secrétaire général de la préfecture chef lieu de région.

Le comité de l'administration régionale se prononce sur les orientations stratégiques et s'assure de leur application. Il examine les moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques de l'Etat. Un rôle accru lui sera attribué dans la procédure budgétaire déconcentrée induite par l'application de la loi organique relative aux lois de finances.

Le décret relatif aux pôles régionaux sera publié après la consultation des comités techniques paritaires. Il déterminera la composition et les attributions de ces pôles, et les conditions dans lesquelles les préfets pourront engager des expérimentations complémentaires.

Les nouvelles fonctions et organisation de la préfecture de région seront précisées à l'occasion de la publication de ce décret par une circulaire du Premier ministre.

Vous avez eu connaissance de ce projet de décret ainsi que du projet de circulaire. Vous prendrez d'ores et déjà les contacts nécessaires afin de préparer la mise en œuvre de ces dispositions.

c- Un nouvel outil de mobilisation de l'administration territoriale : le projet d'action stratégique de l'Etat (PASE)

Je vous invite à vous référer sur ce point à ma circulaire du 13 mai 2004.

2) La capacité du préfet à assurer l'unité de l'Etat territorial est accrue

a- L'affirmation de l'unité des services de l'Etat, sous l'autorité du préfet

Conséquence directe de l'article 72 de la Constitution, le principe de l'unicité de la représentation territoriale de l'Etat constitue le fondement de l'administration déconcentrée.

Aux termes de l'article 21-1 de la loi du 5 juillet 1972 et de l'article 34 de la loi du 2 mars 1982, le préfet représente chacun des ministres et dirige les services de l'Etat dans la région ou le département, sous réserve des exceptions limitativement énumérées par décret en Conseil d'Etat.

L'article 32 exclut du champ d'application du décret les organismes à caractère juridictionnels et les services relevant du Garde des Sceaux, sous réserve des compétences du préfet pour les investissements et la comptabilité publique. Les chefs de juridiction peuvent néanmoins se voir proposer d'assister aux travaux du comité de l'administration régionale ou à ceux du collège des chefs de services, au niveau départemental.

L'article 33 identifie, pour les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat, les missions qui ne relèvent pas de l'autorité du préfet, à savoir :

- 1) le contenu et l'organisation de l'action éducatrice, ainsi que la gestion des personnels et des établissements qui y concourent ;
- 2) les actions d'inspection de la législation du travail ;
- 3) le paiement des dépenses publiques, la détermination de l'assiette et du recouvrement des impôts et des recettes publiques, les évaluations domaniales et la fixation des conditions financières des opérations de gestion et d'aliénation des biens de l'Etat, ainsi que les modalités d'établissement des statistiques.

Il est rappelé que ces missions s'exercent sans préjudice de la participation des services qui les assurent aux politiques interministérielles conduites sous l'autorité des préfets.

b- L'exercice du pouvoir de direction du préfet

Représentant du gouvernement dans sa circonscription, le préfet arrête l'organisation fonctionnelle et territoriale des services dans les conditions définies à l'article 26 du décret. Ce pouvoir d'organisation doit être pleinement utilisé, notamment par l'application des articles 27, 28 et 29, relatifs respectivement aux chefs de projet, aux pôles de compétence et aux délégations interservices. Il trouve aussi à s'appliquer dans les réorganisations de services qui devront être conduites à l'occasion de la nouvelle étape de la décentralisation.

Autre conséquence de son pouvoir hiérarchique, les compétences du préfet en matière de notation sont renforcées par l'exercice d'une mission nouvelle d'évaluation. Celle-ci résulte des dispositions du décret du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Cette nouvelle mission d'évaluation est également applicable aux commandants de groupement de gendarmerie, ce qui constitue, avec la possibilité pour le préfet de leur déléguer sa signature, un des éléments de matérialisation de l'autorité fonctionnelle désormais dévolue au préfet de département sur la gendarmerie nationale par la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

c- La prise en compte des services à compétence interrégionale

Le dispositif introduit par le décret du 4 juillet 2002 en matière de compétences interrégionales et interdépartementales des préfets est confirmé. La faculté, ouverte jusqu'à présent uniquement au niveau interdépartemental, pour un service déconcentré d'exercer des missions d'étude, d'expertise et d'appui technique à la maîtrise d'ouvrage, et de préparer les actes administratifs relevant de l'Etat, est étendue à l'échelle interrégionale.

Les services inter régionaux dérogent aux principes d'organisation de l'administration de l'Etat, qui reposent aux termes de la charte de la déconcentration du 1^{er} juillet 1992, sur les trois circonscriptions que sont la région, le département et l'arrondissement.

Pour autant, ces services interrégionaux sont placés sous l'autorité du préfet de la région dans laquelle se situe leur siège, dans les mêmes conditions que les services régionaux de droit commun. Seule l'autorité fonctionnelle sur ces services peut être partagée entre plusieurs préfets de région.

d- La rénovation des relations entre le préfet et les établissements publics

L'article 60 du décret prévoit l'information préalable du préfet pour toute décision d'un établissement public qui est susceptible d'affecter une politique de l'Etat dans la région ou le département et revêt une importance particulière.

Cette obligation concerne tant les décisions relatives aux politiques conduites par ces établissements que celles relatives à l'évolution de leur implantation territoriale.

Dans l'hypothèse où un établissement public de l'Etat ne remplit pas son obligation d'information, le préfet peut saisir l'autorité administrative assurant la tutelle dudit établissement, ce dernier devant alors fournir des explications dans un délai maximum de deux mois.

e- La rénovation des relations conventionnelles avec les collectivités territoriales

L'article 59 du décret donne au préfet de région la possibilité de déléguer au préfet de département la signature d'une convention avec la région quand une autre collectivité de la région – département ou commune - ou un établissement public relevant de celle-ci est partie à la convention. Destinée à simplifier et à rapprocher des collectivités territoriales l'action de l'Etat, cette disposition élargit une faculté que l'article 9 du décret n°82-390 du 10 mai 1982 limitait à l'hypothèse où le champ d'application d'une convention était limité à un département.

3) Le rôle du préfet dans la programmation et la gestion des crédits est affirmé, dans la perspective de la mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances constitue un élément essentiel de la réforme de l'Etat. Dans ce cadre, il importe de concilier la logique ministérielle de responsabilisation des acteurs avec la nécessaire cohérence interministérielle de l'action de l'Etat sur le territoire. Pour une meilleure prise en compte des priorités territoriales, le préfet sera le garant, pour les missions qui relèvent de son autorité, d'une approche transversale de la programmation et de la gestion des crédits.

a- Le préfet est confirmé dans son rôle d'ordonnateur secondaire unique

La qualité d'ordonnateur secondaire unique des dépenses civiles de l'Etat du préfet est confirmée (articles 20 et 33 du décret), de façon à lui permettre d'avoir une vue globale sur l'ensemble des dépenses de l'Etat et de surveiller les conditions d'exécution du budget de la Nation.

A compter du 1^{er} janvier 2006, les crédits ouverts par la loi de finances et qui doivent être exécutés par les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat seront mis à la disposition du préfet, lorsqu'il n'aura pas désigné d'ordonnateur secondaire délégué. La délégation de signature d'ordonnancement secondaire entraînera la mise à disposition directe des crédits aux ordonnateurs secondaires délégués. La délégation de signature devient donc essentielle dans le circuit de la dépense et par voie de conséquence, dans le pilotage interministériel. Il vous revient de prendre les délégations de signature nécessaires. Le décret prévoit une faculté de subdélégation dans le domaine financier (articles 38 et 43).

La délégation de signature d'ordonnancement secondaire sera le fondement du schéma d'organisation financière. Celui-ci organise l'exécution financière du budget opérationnel de programme en définissant les unités opérationnelles appelées à le mettre en œuvre et en répartissant sur chacune la part de programmation physique et la part du budget prévisionnel qui leur sont confiées. Au sein du schéma d'organisation financière, le préfet désigne l'ordonnateur secondaire délégué de chaque unité opérationnelle et décide du périmètre de ses compétences. Les crédits sont directement mis à la disposition de ces unités opérationnelles, conformément à l'arrêté préfectoral de délégation.

Si des missions particulières sont confiées à certains collaborateurs, notamment lorsqu'existent des délégations interservices, le schéma les prendra en compte, de même que les éventuels réorganisations de services ou retraits de délégation.

Le schéma d'organisation financière doit être compatible avec les arrêtés ministériels de comptabilité qui, conformément aux dispositions du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, désignent les catégories de fonctionnaires auxquels les pouvoirs des ordonnateurs secondaires peuvent être délégués ou qui peuvent suppléer les ordonnateurs secondaires en cas d'absence ou d'empêchement.

Une circulaire relative à l'ordonnancement secondaire pour l'exécution des projets de loi de finances à compter de 2006 vous sera prochainement adressée.

b- Le rôle du préfet dans la nouvelle procédure budgétaire déconcentrée

La négociation des budgets opérationnels de programmes (BOP) est au cœur du dispositif. Au cours de la préparation des BOP, le préfet porte auprès des ministres et des responsables de programmes le point de vue du territoire. A ce titre, il constitue l'autorité de synthèse indispensable à la convergence des objectifs nationaux et des politiques territoriales dont il a la responsabilité.

Ce rôle est décliné à travers plusieurs dispositions, dont les modalités seront précisées dans une circulaire relative à la mise en œuvre des budgets opérationnels de programme.

- ***En amont : la programmation des crédits***

Le préfet donne son avis sur les projets de budget des services déconcentrés, quel que soit leur niveau de rattachement, pour les missions relevant de son autorité (articles 23 et 33).

A cet effet, le responsable du budget opérationnel des programmes présente au préfet l'ensemble des éléments afférents à ce budget (objectifs et indicateurs de performance, programmation et budget associé).

Le préfet transmet au responsable du programme le projet de budget accompagné de son avis. A cette occasion, il fait notamment valoir les priorités de l'action de l'Etat sur le territoire et recherche la plus grande cohérence interministérielle, en application des objectifs nationaux déterminés par chaque ministère.

Le comité de l'administration régionale peut être préalablement consulté sur les modalités de mise en œuvre territoriale des programmes définis par la LOLF (article 36). A ce titre, il examine, sur proposition du préfet, les projets de budgets avant transmission pour approbation au responsable du programme.

De ces consultations, préalables à la délégation des crédits, ne devra résulter aucun retard dans l'exécution de la loi de finances.

Hormis pour les expérimentations conduites sur l'initiative du ministère chargé de l'économie, des finances et de l'industrie et des ministères concernés, ces dispositions s'appliqueront à compter de la mise en œuvre de la loi de finances pour 2006. Les expérimentations préfigurant des budgets opérationnels de programme seront l'occasion d'une appréciation du bon fonctionnement de ces procédures d'avis et de consultation.

- ***En aval : le contrôle de gestion et le suivi de la performance***

Le préfet s'assure de la prise en compte par les services déconcentrés des objectifs fixés par les projets annuels de performance annexés au projet de loi de finances. Garant de la mesure des résultats, il apprécie les éléments de mesure de la performance produits par ces services pour nourrir les rapports annuels de performance.

Le développement d'une fonction d'analyse financière et de programmation budgétaire, dans les années à venir, constitue une condition de la réussite de ces principes d'intervention. Je vous demande de conduire rapidement, en liaison avec le trésorier payeur général, les réflexions nécessaires à cet effet.

Les instructions interministérielles relatives à l'élaboration des budgets opérationnels de programme et à la mise en œuvre du contrôle de gestion seront diffusées avant la fin de l'année en cours.

c- Les nouveaux outils de mutualisation et de coordination de l'action des services déconcentrés de l'Etat

Le préfet de région a la capacité de proposer, au sein des priorités définies par le projet d'action stratégique de l'Etat, des éléments d'un programme ou d'une action d'un programme (article 6). C'est notamment le cas au titre du programme des interventions territoriales de l'Etat (PITE).

Les dispositions relatives à la délégation interservices (DIS), qui regroupe des moyens de différents services au bénéfice d'un même politique, sont renouvelées (article 29), de façon à en développer l'usage et à en faciliter le fonctionnement.

Les ministères définiront prochainement les domaines dans lesquels les services déconcentrés sont invités à se rapprocher dans le cadre de délégations interservices. Lorsque la DIS correspond à un cadre d'actions ayant ainsi fait l'objet d'un accord interministériel préalable, la désignation par le préfet du délégué interservices en qualité d'ordonnateur secondaire délégué prendra effet dès publication, sans qu'il soit nécessaire de consulter les administrations centrales. Pour des cas non prévus, la désignation d'un délégué interservices titulaire d'une délégation de signature pour l'ordonnement des crédits sera subordonnée à l'accord des ministres concernés. En l'absence de réponse, cet accord sera réputé acquis dans un délai de deux mois à compter de la date de transmission par le préfet de la proposition de désignation aux administrations concernées.

Il est également rappelé qu'il est toujours loisible au préfet de créer une délégation interservices sans désignation d'un ordonnateur secondaire délégué

Les services déconcentrés seront enfin invités à recourir au mandat de gestion, qui permet à un service de gérer pour le compte des autres des fonctions de soutien. Un décret est en cours de publication sur ce point.

4) La simplification et la rationalisation du cadre juridique de l'action territoriale de l'Etat

a- Les obligations imposées aux services de l'Etat pour leur implantation territoriale

Le décret supprime les contraintes procédurales précédemment imposées aux services déconcentrés de l'Etat en matière de réorganisation d'ensemble ou de fermeture. Il réaffirme toutefois la responsabilité du préfet en ce qui l'organisation territoriale et fonctionnelle de ces services. A ce titre, il lui revient de déterminer les modalités de la conduite du changement, notamment en termes de concertation locale.

b- La simplification des commissions administratives déconcentrées

S'agissant du fonctionnement des commissions, le décret (article 57) rappelle la règle selon laquelle le préfet exerce la présidence de droit de chacune de ces commissions intéressant les services de l'Etat dans la région ou le département. Toutefois, il lui donne systématiquement, même en l'absence de dispositions expresses, la capacité de se faire représenter.

c- La clarification des règles relatives à l'intérim et à la suppléance

Les règles applicables en matière d'intérim et de suppléance visent à sécuriser le dispositif juridique des délégations de signature et à prendre en compte les évolutions de l'organisation administrative et les nécessités opérationnelles. Une circulaire du ministre de l'intérieur vous sera prochainement adressée sur ce point.

d- La simplification des règles régissant le schéma départemental des implantations immobilières

Le décret (article 19) confirme la responsabilité du préfet en matière de gestion du patrimoine immobilier et des matériels des services de l'Etat placés sous son autorité. Le préfet de département

est ainsi chargé d'élaborer un schéma départemental des implantations des services de l'Etat qui indique les orientations de la politique immobilière de l'Etat dans le département pour une période de cinq ans. Les modalités d'élaboration de ce document sont simplifiées (article 42). Toute référence aux éléments qui devaient précédemment structurer de manière obligatoire et contraignante ce schéma est supprimée.

5) Dispositions spécifiques

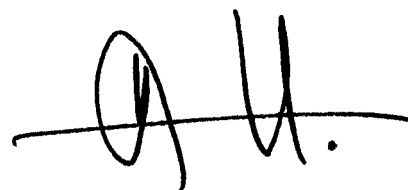
Le décret prend en compte les spécificités de l'organisation administrative propre à la Corse, à Paris, ainsi qu'aux régions et départements d'outre mer.

Pour ces dernières, le texte tire les conséquences de leur statut de régions mono-départementales. Dans un souci de simplification, un seul comité de l'Etat sera réuni, prenant en charge les attributions du comité de l'administration régional et du collège des chefs de service. Un seul projet d'action stratégique sera élaboré dans les domaines de compétence du préfet de région et du préfet de département. Dans les départements et régions d'outre-mer, les pôles régionaux, institués par arrêté du préfet, pourront regrouper aussi bien des services déconcentrés départementaux que des services déconcentrés régionaux. Le ministère en charge de l'outre-mer vous apportera toutes les informations utiles sur ce point.

Tels sont les éléments du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 sur lesquels je souhaitais attirer votre attention. Je vous invite à me saisir des difficultés que vous pourriez rencontrer dans leur application.

Votre implication dans la réforme de l'Etat territorial est essentielle pour sa réussite. Je vous engage à prendre dès à présent toutes les initiatives qui vous paraissent utiles afin d'y contribuer.

Vous voudrez bien m'adresser ainsi qu'au ministre de l'intérieur et au ministre de la réforme de l'Etat, un rapport d'ensemble sur la mise en œuvre du présent décret pour le 31 décembre 2004.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'J' and 'P' followed by a horizontal line and a period.

Jean-Pierre RAFFARIN